



Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

2019-18

NOR : CESL1100018X

mercredi 26 juin 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 26 juin 2019

ÉRADIQUER LA GRANDE PAUVRETE A L'HORIZON 2030

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique

Au nom de la

Commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 juillet 2018 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis et d'un rapport : *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*. La commission présidée par Mme Martine Vignau, a désigné Mme Marie-Hélène Boidin Dubrulle comme rapporteure et M. Stéphane Junique comme rapporteur.

AVIS	7
Introduction	8
<i>Chapitre 1 Éradiquer la grande pauvreté en 2030 est notre horizon</i>	<i>10</i>
A - Le cadre d'action international : les Objectifs de développement durable des Nations-Unies	10
B - Le cadre européen : une stratégie en cours de refonte.....	11
C - Un cadre national politiquement instable.....	11
<i>Chapitre 2 Préconisations</i>	<i>14</i>
I - INSTAURER UN REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI, ASSURANT UN REVENU STABLE AUX PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE PAUVRETE.....	14
II - SIMPLIFIER L'ACCES AUX DROITS AFIN DE REDUIRE LE NON-RECOURS.....	16
A - Assurer l'automaticité des aides	16
B - Lutter contre le non-recours	17
C - Résoudre en priorité les problèmes de logement.....	19
D - Améliorer l'accès aux soins	21
E - À l'École, devant l'inégalité des chances, garantir l'effectivité du droit à l'éducation	24
F - Multiplier les possibilités d'accès à la culture et aux loisirs	27
III - RECONNAITRE UN DROIT EFFECTIF A L'ACCOMPAGNEMENT..	28
A - Tendre vers la désignation d'un référent de parcours, « tiers de confiance » pour les bénéficiaires.....	28
B - Conforter l'accompagnement vers l'emploi	30
C - Ouvrir plus largement l'apprentissage et l'emploi aux demandeurs et demandeuses d'asile.....	32
IV - CREER LES CONDITIONS POUR FAIRE DE L'ERADICATION DE LA GRANDE PAUVRETE UNE REALITE À L'HORIZON 2030	33
A - Adopter une loi de programmation dès 2020	33
B - Reconnaître et valoriser les travailleuses et travailleurs sociaux	34
C - Consolider et clarifier la gouvernance au niveau opérationnel comme au niveau stratégique.....	36
D - Renforcer les moyens et le rôle des CAF et des MSA	38

V - SOUTENIR L'ACTION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITE ET LA MOBILISATION DE LA SOCIETE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETE39

A - Reconnaître l'engagement et la générosité des bénévoles et des donatrices et donateurs 39

B - Rassurer les associations sur la pérennité des dons des entreprises. 41

C - Encourager la participation des personnes concernées et les innovations sociales..... 41

Conclusion 44

DECLARATIONS/ SCRUTIN 45

RAPPORT 71

Introduction 72

Chapitre 1 Entre pauvreté et grande pauvreté : une réalité multidimensionnelle insuffisamment traduite par les seules statistiques 75

I - LES NOUVEAUX VISAGES DE LA GRANDE PAUVRETE.....75

II - UNE DEFINITION MULTIDIMENSIONNELLE DE LA GRANDE PAUVRETE77

III - ÉLÉMENTS DE DEBAT SUR LES SEUILS A 50 ET 60 %, ET LES AUTRES APPROCHES POSSIBLES79

IV - TERRITOIRES ULTRAMARINS : UNE GRANDE PAUVRETE PLUS MARQUEE.....82

V - UN RESENTI DE LA PAUVRETE RENFORCE DANS L'OPINION PUBLIQUE84

Chapitre 2 Quelle effectivité dans l'accès aux droits ? 86

I - BIEN SE LOGER QUAND ON EST PAUVRE, DROIT REEL OU INACCESSIBLE ?86

1. Le logement, préoccupation centrale dans le quotidien des ménages très pauvres 86

2. Une hausse des prix de l'énergie et une transition énergétique dans le logement qui impactent durement les plus pauvres 89

3. Un droit au logement opposable emblématique, mais de portée limitée 92

II - DES DIFFICULTES D'ACCES A LA SANTE QUI S'AGGRAVENT98

1. Pauvreté, santé et accès aux soins : des inégalités importantes 98

2. Un système de santé qui devrait pourtant garantir l'accès aux soins pour toutes et tous 101

3. Renoncement, non-recours et refus de soins 104

III - PRECARITE ALIMENTAIRE : CONCRETISER LE DROIT A UNE ALIMENTATION Saine ET EQUILIBREE	107
IV - L'ÉCOLE EN DIFFICULTE FACE A LA GRANDE PAUVRETE.....	113
1. Pauvreté et parcours scolaires	113
2. Des politiques de compensation insuffisantes	116
3. Un enjeu social, économique et démocratique fondamental	118
V - DROIT AU TRAVAIL : L'ACCES DE TOUTES ET TOUS A UNE FORMATION ET UN EMPLOI DECENT, POUR SORTIR DE LA GRANDE PAUVRETE ET ACCEDER A LA VIE SOCIALE.....	120
1. Une connaissance lacunaire des trajectoires de sortie du chômage, des minima sociaux et des allers retours vers l'emploi	120
2. Un accompagnement global vers l'emploi inégal selon les départements	122
3. Les différentes voies d'insertion par l'activité économique : des résultats à consolider	124
4. La nécessité de formations adaptées	129
5. Relever les défis de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation de grande pauvreté	131
VI - LE DROIT A LA CULTURE DES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE : UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE	135
1. Les droits culturels : un levier de l'effectivité de l'ensemble des droits	135
2. Des inégalités persistantes dans l'accès à la culture et aux loisirs	137
3. Une participation culturelle difficile à concrétiser	138
Chapitre 3 Un système français qui privilégie les aides monétaires et oublie l'importance de l'accompagnement 141	
I - UN SYSTEME D'AIDES MONETAIRES COMPLEXE	142
A - La mesure précise de l'effort national de lutte contre la pauvreté butte sur des difficultés comptables et organisationnelles	142
1. Protection et prestations sociales : une approche globale par risques	142
2. Aide et action sociales : une approche multisectorielle par objectifs	144
3. L'approche transversale de la loi de finances : l'inclusion sociale vue du budget de l'État :	146
4. L'approche « modulaire » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : un besoin de vision transversale et globale incluant l'ensemble des acteurs et des actrices	148
B - Un labyrinthe de conditions d'attribution des aides monétaires	154
1. De nombreux obstacles à la simplification	154
2. Un système déclaratif lourd et source d'erreurs	159
3. Prévenir le non-recours en intégrant le plein accès au droit dès sa conception	161
II - UN PAYSAGE DE L'ACCOMPAGNEMENT FRAGMENTE.....	164
A - Un cadre aux déclinaisons multiples	164
1. Un axe central des politiques sociales, des caractéristiques communes, des modalités très diverses	164
2. Un besoin nouveau et grandissant d'accompagnement relationnel et de solidarités de proximité	166
3. Une pluralité d'acteurs	167

B - Une logique par dispositifs	168
1. Un accompagnement social segmenté	168
2. Des césures fortes entre accompagnement social et accompagnement vers et dans l'emploi, entre accompagnement social et sanitaire	171
C - Personnes accompagnées, personnes accompagnantes : des acteurs insatisfaits	174
1. Des moyens humains et financiers insuffisants	174
2. Du côté des professionnels et professionnelles: une crise de sens et de reconnaissance	176
3. Du côté des personnes : une crise de confiance	178
III - UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE	181
1. Une gouvernance complexe, génératrice d'incompréhensions et d'inégalités	181
2. Le département, pivot, de l'aide et de l'action sociale, aux marges de manœuvre parfois réduites et inégales	183
3. Sur le terrain, la répartition des rôles des services déconcentrés de l'Etat est également extrêmement complexe : l'exemple de l'hébergement et du logement	186
4. Une culture de l'évaluation trop partielle	188
IV - QUELLE SITUATION AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE ?	191
1. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : des comparaisons difficiles à établir entre États membres	191
2. L'évolution défavorable des revenus minima garantis	197
Conclusion	200
ANNEXES	201
N°1 Composition de la Commission temporaire à la date du vote	202
N°2 Liste des auditionnés et AUDITIONNÉES	204
N°3 Tableaux	208
N°4 Table des sigles	211
N°5 Table des illustrations	217
N°6 Notes de fin de document	219

Avis

Présenté au nom de la Commission temporaire

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
148 voix pour et 15 abstentions**

ÉRADIQUER LA GRANDE PAUVRETE A L'HORIZON 2030

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

Introduction

Comme l'avis sur *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*¹ adopté en décembre 2018 et le rapport de la commission Grande pauvreté l'ont souligné, la société française a régulièrement réaffirmé sa volonté de s'engager depuis de longues années dans le combat contre l'exclusion et la grande pauvreté. La société civile représentée au CESE y contribue dans ses avis.

L'avis de Joseph Wresinski en 1987 intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* et celui de Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995 intitulé *Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, véritables marqueurs pour notre société, ont été à l'origine d'avancées législatives majeures.

Leurs travaux, réalisés avec les personnes concernées, se sont placés dans une unique perspective : éradiquer la grande pauvreté et non pas se contenter de la faire reculer. L'enjeu en est l'effectivité des droits humains et le respect de l'égalité de dignité pour toutes et tous. Bien sûr, les dispositifs d'action sociale seront toujours nécessaires pour accompagner les personnes confrontées à la grande pauvreté, mais le CESE ne peut admettre qu'elles en soient dépendantes de façon pérenne, sauf à dire que notre pays renonce à faire de la sortie de la grande pauvreté une priorité.

Cela veut dire que le CESE ne peut accepter une société duale où les plus pauvres seraient traités dans des dispositifs spécifiques qui ne feraient que les maintenir dans une situation de marginalité et de non effectivité de leurs droits. Ces droits, il faut le rappeler sans relâche, sont indivisibles. Les personnes en situation de grande pauvreté ont les mêmes droits fondamentaux que toutes et tous pour exercer leurs responsabilités de citoyens et de citoyennes, de parents, de travailleurs et de travailleuses, de patients et de patientes : mener une vie familiale digne, s'instruire, se former, se cultiver, se soigner, participer à la vie associative, partir en vacances, aller en justice, être consultés et représentés...

Les formes et les visages de la précarité et de l'exclusion ont depuis beaucoup évolué, le contexte également. Les crises économiques contribuent à maintenir les personnes dans la grande pauvreté, elles aggravent la situation des personnes pauvres et risquent encore d'en accroître le nombre (jeunes, familles monoparentales, migrantes et migrants...).

Les crises environnementales font peser sur elles de nouveaux risques. Dans son avis de 2016 intitulé *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*², le CESE rappelait que dans notre pays aussi, en métropole comme dans les Outre-mer, la pauvreté surexpose aux risques climatiques, et les populations les plus démunies sont celles qui disposent des plus faibles moyens d'adaptation.

Joseph Wresinski a écrit dans son avis en 1987, repris par divers textes nationaux et internationaux : « *la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande*

pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». Comme souligné dans notre rapport, ce caractère multidimensionnel de la grande pauvreté n'est pas aujourd'hui suffisamment pris en compte pour en mesurer l'ampleur. Les statistiques peinent à traduire la réalité des situations de vie des personnes en grande pauvreté et ne permettent pas de distinguer clairement la pauvreté de la grande pauvreté. Le rapport de la commission a rendu compte à la fois de son insatisfaction et des efforts entrepris depuis plusieurs années par les statisticiens, statisticiennes et les chercheurs, chercheuses pour construire des indicateurs pertinents.

Toutefois, comme cet avis fait de l'éradication de la grande pauvreté en 2030 l'horizon de notre pays, il semble nécessaire et urgent de définir clairement un seuil de référence monétaire pour mesurer statistiquement les situations de misère et leur évolution. C'est pourquoi le CESE retient, en ayant conscience de son côté arbitraire et imparfait, le critère de 50 % du revenu médian en dessous duquel la grande pauvreté doit être mesurée.

Les préconisations de notre avis seront déclinées autour de cinq priorités : instaurer un revenu minimum social garanti (I) ; simplifier l'accès aux droits afin de réduire le non recours qui contribue à aggraver grande pauvreté et exclusion (II) ; reconnaître un droit effectif à l'accompagnement (III) ; créer les conditions pour faire de l'éradication de la grande pauvreté une réalité en 2030 (IV) ; soutenir l'action des acteurs de la solidarité et la mobilisation de la société en faveur de la lutte contre la grande pauvreté (V).

Chapitre 1 Éradiquer la grande pauvreté en 2030 est notre horizon

Les politiques françaises s'élaborent par référence à un triple cadre international, européen et national.

A - Le cadre d'action international : les Objectifs de développement durable des Nations-Unies

Au niveau mondial, les Nations-unies ont adopté en 2000 les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), approuvés par 189 États membres, dont la France. La première priorité des OMD était la réduction de moitié du nombre de personnes concernées par l'extrême pauvreté et la faim entre 1990 et 2015. L'ONU, dans son bilan présenté en 2015, a pu considérer que la première cible de cet objectif n°1 était atteinte : de 1,9 milliard en 1990, les personnes concernées dans le monde sont passées à 836 millions en 2015.

L'organisation mondiale a ainsi pu faire état d'un certain nombre de succès et souligner, à cet égard, la contribution des objectifs chiffrés, jugés indispensables à la mobilisation. Celle des États d'une part, qui se contraignent ainsi à se doter d'un calendrier d'atteinte de ces objectifs, d'indicateurs et d'outils d'évaluation des politiques conduites. Celle de la société civile d'autre part, pour qu'elle joue pleinement son rôle d'acteur et d'évaluateur de l'efficacité des outils et des moyens déployés.

En 2015, les Objectifs de développement durable (ODD) ont lié les trois dimensions du développement durable : la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. Les ODD couvrent ainsi un champ plus vaste. La lutte contre la pauvreté reste l'objectif n°1, mais avec une ambition élargie : *« éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde »* à l'horizon 2030, année de référence de la lutte contre la pauvreté comme elle l'était déjà de la lutte contre le changement climatique.

Différence essentielle, ces nouveaux objectifs sont universels et s'appliquent à tous les pays, alors que les précédents étaient supposés conduire à l'action uniquement dans les pays en développement. La fiche de présentation de l'objectif n°1 rappelle que, à *« l'heure actuelle, 30 millions d'enfants grandissent dans la pauvreté dans les pays les plus riches du monde »*. Trois sous-objectifs concernent la France très directement :

- *« d'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays » ;*
- *« mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national » ;*

- « mettre en place aux niveaux national, régional et international des cadres d'action viables, fondés sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et soucieuses de la problématique hommes-femmes, afin d'accélérer l'investissement dans des mesures d'élimination de la pauvreté ».

B - Le cadre européen : une stratégie en cours de refonte

Le deuxième cadre est européen. Il s'agit de la Stratégie Europe 2020, plan décennal qui a succédé à la Stratégie de Lisbonne et s'achève l'an prochain. Elle est actuellement en cours de refonte. L'un des cinq objectifs principaux de la stratégie est de faire sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion par rapport à l'année de référence 2008, où 120 millions de personnes étaient concernées. Le risque de pauvreté et d'exclusion se définit par trois paramètres : personnes en risque de pauvreté, personnes en privation matérielle sévère, personnes à faible intensité de travail. Pour réaliser cet objectif, des actions concrètes menées aux niveaux européen et national sous-tendent la stratégie. Il s'agit des sept initiatives phares suivantes : une stratégie numérique pour l'Europe ; une union de l'innovation ; jeunesse en mouvement ; une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ; une politique industrielle à l'ère de la mondialisation ; une stratégie pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois ; une plateforme européenne contre la pauvreté. En 2015, le CESE a rendu un avis intitulé *Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020*³ qui soulignait des résultats décevants au regard de cet objectif. Le CESE a également rendu un avis en 2016 sur *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux*⁴ rappelant son attachement à une approche fondée sur la garantie de l'exercice effectif des droits fondamentaux.

Les indicateurs de suivi de la stratégie publiés par Eurostat en 2018 font apparaître que le risque de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe a connu deux tournants au cours de la décennie : un premier en 2009 quand le nombre de personnes en risque de pauvreté a commencé de croître, et en 2012 quand cette courbe s'est inversée. Un second en 2016, quand le nombre de personnes en « risque » de pauvreté au sein de l'UE a retrouvé son niveau de 2008.

La commission a publié fin janvier un document de réflexion sur « une Europe durable à l'horizon 2030 ». À ce stade, la commission souligne que « les données les plus récentes montrent qu'en 2017, 112,9 millions de personnes, soit 22,5 % de la population de l'UE, étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ou se trouvaient, en d'autres termes, dans au moins une des situations suivantes : exposition au risque de pauvreté, privation matérielle aiguë ou très faible intensité de travail ».

C - Un cadre national politiquement instable

S'agissant de l'engagement national, pour la première fois dans notre pays, en 2007, le gouvernement s'est engagé explicitement sur un objectif de réduction d'un

tiers de la pauvreté en France en cinq ans. La mise en œuvre de cet « Engagement national » solennel, déclinée par objectifs et par actions, a été confiée à un Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté dont le responsable, ayant rang ministériel, était rattaché au Premier ministre. Cet engagement et son contenu ont été repris et intégrés dans la Stratégie nationale de développement durable 2010-2013.

Bien qu'inscrit dans la loi et accompagné de mesures dont l'effectivité fait l'objet de rapports au Parlement, l'engagement principal de réduction de la pauvreté n'a pas résisté à la crise économique. La baisse totale du nombre de personnes pauvres estimée par l'ONPES, en décembre 2011, était de 18 %, loin des 33 % visés.

Il y a toujours un risque à retenir l'objectif le plus ambitieux, mais plus les enjeux sont importants, plus l'ambition est nécessaire à l'action. Comme l'écrit Martin Hirsch, ancien Haut-commissaire aux solidarités actives, dans sa préface à l'ouvrage de Julien Damon cité dans le rapport, *« fixer des objectifs politiques de réduction de la pauvreté, c'est reconnaître que la lutte contre la pauvreté n'est pas le simple effet dérivé d'autres politiques publiques »*, en particulier celles qui concernent la croissance et l'emploi. Il s'agit par-là même d'affirmer l'importance et l'autonomie de ce sujet, en interaction avec les enjeux économiques et environnementaux.

En janvier 2013, le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) a adopté un Plan pluriannuel 2013-2017 contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Bien que prévu par la loi du 29 juillet 1998, ce comité ne s'était plus réuni depuis 2006, et ne le sera pas plus après 2013. Le plan a fait l'objet jusqu'en 2016 d'évaluations annuelles demandées par le gouvernement (rapports de François Chérèque en 2014 et 2015), par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ou le collectif associatif Alerte. Il s'est achevé en 2017, à l'échéance prévue. Le collectif Alerte en a publié un bilan global en mars 2017, soulignant les nombreux engagements tenus et les effets positifs, notamment en matière de ressources financières et de santé, mais regrettant l'absence d'amélioration dans le domaine du logement ainsi que la territorialisation tardive, inégale et insuffisante du plan, entamée en 2015 seulement.

Les stratégies nationales de développement durables adoptées par la France se réfèrent logiquement aux objectifs de l'ONU. La dernière en date, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) 2015-2020, inscrit le combat contre la pauvreté dans le cadre de l'agenda international et d'aide au développement. Elle identifie et cible trois domaines de lutte : la mobilité, le logement, l'énergie, où l'alourdissement des charges est désigné comme un facteur aggravant de la précarité et l'exclusion. Un seul rapport de mise en œuvre a été transmis au Parlement, couvrant la période 2015-2016.

La stratégie « Logement d'abord » vient ensuite. Présentée en septembre 2017, elle court jusqu'en 2022 avec des objectifs opérationnels déclinés sur cinq ans. Elle vise à diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile en passant d'une réponse construite dans l'urgence, s'appuyant sur le dispositif d'hébergement, à un accès direct au logement, grâce à un accompagnement adapté.

Enfin, préparée par le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, fonction créée en octobre 2017, la stratégie

nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est présentée en septembre 2018. Le choix d'une stratégie plutôt qu'un plan est justifié par la volonté d'y associer toutes les parties prenantes et d'en confier le portage aux actrices et acteurs territoriaux et non aux échelons centraux puis déconcentrés des ministères. Le succès repose donc en particulier sur une relation confiante avec les départements et les autres collectivités, les modalités de mise en œuvre des objectifs devant faire l'objet d'une contractualisation entre eux et l'État, appelée « convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ». Les contrats comportent un socle de trois engagements : accompagner les sorties de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), améliorer l'insertion des bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA), généraliser les démarches de premier accueil social et de référent de parcours.

En 2017 également, le gouvernement a décidé de remplacer la stratégie de développement durable par une feuille de route pour la mise en œuvre des ODD. Un comité de pilotage de haut niveau est constitué en avril 2018. Une présentation de sa feuille de route par la France en septembre 2019, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'ONU, est annoncée.

En douze années, notre pays a connu plusieurs formes d'organisation à l'échelon central, tantôt interministérielle, tantôt non, des créations et des suppressions d'autorités, et des ruptures dans la conduite des actions comme dans leur suivi. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion a été intégrée à au moins six stratégies ou plans de niveau national, qui ne sont pas toujours allés à leur terme. Ils ont pu également s'achever dans une relative indifférence, le délai écoulé entre deux planifications pouvant se compter en années, sans qu'un bilan global de chacune ait été réalisé ni même débattu.

De plus, on le voit, les stratégies et objectifs arrêtés au niveau international comme national combinent, sans toujours les distinguer, lutte contre la grande pauvreté et lutte contre la pauvreté en général. Pour un pays développé comme la France, l'objectif d'éradication de la grande pauvreté à l'horizon 2030 est politiquement ambitieux et atteignable. Les préconisations de cet avis visent d'abord cet objectif, avec l'idée que résorber la grande pauvreté est le premier levier pour faire reculer la pauvreté dans notre pays. Quatre principes ont guidé la réflexion de la commission :

- maintenir l'inconditionnalité de l'aide ;
- toute décision portant sur la nature et le montant des aides monétaires ou non, sur les moyens à mettre en œuvre, doit être co-construite avec les personnes concernées ;
- l'éradication de la grande pauvreté ne peut s'opérer avec des moyens inférieurs à ceux d'aujourd'hui ni par un simple redéploiement de ces moyens : elle implique de programmer des investissements à la hauteur du défi ;
- un calendrier et des évaluations régulières doivent rythmer la vie des mesures et permettre de contrôler leur efficience.

Les besoins de cohérence, de stabilité, de coordination et de consolidation du rôle des actrices et des acteurs, de renforcement des politiques publiques, seront au cœur de cet avis.

Chapitre 2 Préconisations

I - INSTAURER UN REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI, ASSURANT UN REVENU STABLE AUX PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE PAUVRETE

« La faim, la peur de ne pas pouvoir nourrir ses enfants, cela tétanise⁵. »

Le fonctionnement actuel des minima sociaux pose de sérieux problèmes : nombreux et trop complexes, ils ne sont compréhensibles pour personne, pas même pour celles et ceux qui les perçoivent et peuvent faire naître un puissant sentiment d'injustice. D'un montant variable et trop faible, conditionnés à la répétition de démarches administratives, ils découragent près d'un ou une allocataire sur trois, qui finit par ne plus les demander.

Pour atteindre l'objectif d'éradication de la grande pauvreté, il est donc capital, non pas de réduire les minima, mais au contraire d'en simplifier l'accès, sans contreparties, pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires, pour garantir des ressources et des conditions de vie décentes si essentielles à l'insertion : pouvoir se déplacer pour se rendre aux entretiens d'embauche et sur le futur lieu de travail, pouvoir faire face aux dépenses contraintes, pouvoir faire garder ses enfants, être en bonne santé pour occuper un poste de travail - donc pouvoir se loger, s'alimenter correctement, se soigner. Cette question de la simplification des minima sociaux a ressurgi en septembre 2018, lors de la présentation de la stratégie de lutte contre la pauvreté autour de la création d'un revenu universel d'activité et le lancement, en juin 2019, d'une concertation pour sa mise en œuvre en 2020.

La question de la forme que pourrait prendre une fusion des minima sociaux, ainsi que du cadre et des objectifs de cette fusion, a donné lieu à un avis du CESE en avril 2017 intitulé *Revenu minimum social garanti*⁶ :

« Notre assemblée estime que chaque personne en situation de fragilité sociale et économique doit avoir droit à un revenu garanti et stable qui se présente comme une prestation sous condition de ressources. Ce revenu doit être versé à toutes les personnes quelle que soit la partie du territoire sur laquelle elles vivent ».

Le cœur de cette préconisation a été repris dans un avis de mars 2019 - « Fractures et transitions : réconcilier la France⁷ » :

« Un revenu minimum social garanti (RMSG), qui n'intègre pas les allocations logement, doit se substituer aux minima sociaux existants à l'exception de l'allocation pour demandeurs d'asile ».

Comme le rapport l'a montré, cette fusion nécessite un certain nombre de choix techniques complexes, par ailleurs politiquement sensibles.

La préconisation d'orientation suivante a été réalisée sur la base d'une synthèse des principales dispositions des recommandations n°1 à 13 de l'avis sur le RMSG et 3 de l'avis Fractures et transitions.

Préconisation 1: instaurer un revenu minimum social garanti

Le CESE demande l'instauration d'un revenu minimum social garanti (RMSG) qui se substituera à sept des huit minima sociaux existants : revenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation adulte handicapé (AAH), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), allocation supplémentaire vieillesse (ASV), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), allocation veuvage (AV).

Les prestations familiales et les allocations logement devront être maintenues hors du champ de ce futur revenu.

Le RMSG constituera le socle de droit commun. Il sera attaché à la personne et sera accessible, sous certaines conditions, dès dix-huit ans pour les jeunes qui ne sont ni en étude, ni en emploi, ni en formation. Pour ces derniers, ce dispositif sera assorti d'un accompagnement et de la contractualisation avec un dispositif d'insertion.

Pour le CESE, un principe simple pourrait être retenu pour en fixer le montant : personne en France ne devrait vivre avec moins de 50 % du revenu médian¹.

Toute personne percevant le RMSG a droit à un accompagnement social et à un accompagnement vers et dans l'emploi avec un objectif d'autonomisation.

Le CESE précise également que pour les bénéficiaires de l'ASPA et l'AAH, un complément spécifique sera nécessaire pour tenir compte de leur situation.

Le RMSG doit être expérimenté de manière approfondie, en associant les personnes concernées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'expérimentation. Cette évaluation prendra en compte toutes les dimensions économiques et sociales.

1 Note n°2 du rapport : *La médiane sépare la population en deux moitiés, l'une gagnant plus, l'autre moins.* Elle se situe en France à 1710 euros par mois et par unité de consommation (Source Insee 2017, *Les revenus et le patrimoine des ménages*).

II - SIMPLIFIER L'ACCES AUX DROITS AFIN DE REDUIRE LE NON-RECOURS

A - Assurer l'automaticité des aides

« Arrêtez de nous donner des démarches à suivre, alors que l'on a pas les conditions pour le faire. »

Le rapport a souligné les difficultés auxquelles se heurtent les personnes dans le « labyrinthe des aides », confrontées à des conditions d'attribution diverses, des dates d'actualisation des situations variables, des périodes de référence des ressources différentes, une prise en compte inégale de la situation familiale, une tendance à la personnalisation des aides, etc.

Par exemple, les liens entre la composition du ménage, les conditions de ressources et le montant de la prestation sont parfois complexes et peu cohérents. La logique d'ensemble gagnerait à être plus visible et les variations de montant mieux expliquées et clarifiées.

Il est parfaitement justifié, et cela peut être expliqué aux bénéficiaires, de soumettre les différentes prestations à des conditions de ressources. Il l'est beaucoup moins de faire varier considérablement le périmètre des ressources prises en compte - la base ressources - d'une prestation à une autre, même s'il existe un socle commun. C'est ainsi qu'aujourd'hui, sont inclus ou non dans cette base, selon les cas, les libéralités, les prestations familiales, les capitaux placés non productifs de revenus, les biens immobiliers non loués... La prise en compte de revenus non imposables dans certaines bases est aussi un facteur de complexité.

Des procédures d'échanges automatiques de données de l'administration fiscale vers les organismes de sécurité sociale existent, elles pourraient être développées (avec Pôle emploi, l'assurance maladie, les Caisses de retraite...) et systématisées. Dans son avis consacré aux personnes vivant dans la rue de décembre 2018, le Conseil préconisait la mise en place du coffre-fort numérique dans lequel chaque personne choisirait le périmètre des données qu'elle accepterait de partager.

Cette simplification et cette automatisation d'accès aux prestations devraient permettre d'inverser le rapport aux allocataires, de simplifier, et d'assurer l'effectivité de leurs droits.

Par ailleurs, les travailleuses et travailleurs sociaux se consacrent majoritairement à l'administration de dossiers, du fait de cette complexification qui embolise les services.

Un accès direct et simplifié à l'ouverture des droits et au versement des aides pour le plus grand nombre présentera l'avantage de dégager du temps qui devra être réinvesti dans l'individualisation de l'accompagnement des personnes qui en ont le plus besoin, en prenant le temps du diagnostic personnel et de la co-construction d'un parcours vers l'autonomie.

Préconisation 2 : simplifier et automatiser le versement des prestations par la mise en place du «dossier social unique »

Le CESE recommande de passer d'une logique de « droit quérable » à une logique de « droit proposable » en créant, dans un premier temps, le partage d'informations entre organismes, et en développant, dans un second temps, l'automatisation de l'instruction et du paiement des prestations par la mise en place d'un dossier social unique pour toutes et tous.

Pour ce faire le CESE préconise de retenir trois principes structurants :

- harmoniser les bases ressources ;
- synchroniser les dates d'actualisation des situations, en s'efforçant de rendre la saisie des changements la plus contemporaine possible pour éviter les trop et les moins-perçus ;
- développer un système d'échange d'informations nominatives entre organismes incluant les montants, à la fois performant et protecteur des données personnelles.

Les auditions des personnes en situation de grande pauvreté ont mis en évidence des cas fréquents d'interruption du versement du RSA, avant même l'attribution des pensions, lors du passage à la retraite. La production de la demande de pension a pour effet de suspendre le versement du RSA, alors même que la mise en place de la retraite demande un délai qui peut atteindre plusieurs mois. Ces périodes d'interruption aggravent considérablement la situation des personnes en grande pauvreté. Or celles-ci non seulement ne sont pas prévenues de ce risque mais en plus, ont souvent le plus grand mal à se faire entendre pour obtenir le maintien de leur allocation. Alors que la garantie de versement des retraites existe depuis 2015, pour le CESE, ces situations sont inacceptables.

Préconisation 3 : garantir une continuité des minima sociaux dans l'attente du versement de la pension de retraite

Le CESE recommande que les CAF et les caisses de retraite se coordonnent afin d'assurer la poursuite du versement du RSA jusqu'au premier versement de la pension de retraite.

B - Lutter contre le non-recours

« Les personnes en précarité ignorent souvent toutes les possibilités qu'elles ont. Si la personne ne va pas vers l'information, il faut que l'information aille jusqu'à elle. Les démarches sont trop compliquées, très difficiles, même pour les personnes qui savent lire et écrire. »

La question du non-recours, qui a fait l'objet de préconisations dans l'avis sur la situation des personnes vivant dans la rue, adopté par le CESE en décembre 2018, reste une préoccupation majeure.

La préconisation n°2 sur l'automatisme des aides, est certainement la première mesure susceptible de le réduire dans d'importantes proportions.

Le non-recours aux droits concerne les allocations monétaires, mais aussi des prestations ou services en nature, comme l'hébergement, le logement, la santé. Les difficultés de mise en œuvre, les barrières numériques et linguistiques ou la faible reconnaissance de certains droits nourrissent et accentuent les taux de non-recours. La lutte contre ce phénomène n'est pourtant apparue que récemment, dans le cadre interministériel à travers le Document de politique transversale (DPT) Inclusion sociale, annexé aux PLF.

Les minima sociaux ou certaines prestations sont particulièrement concernés.

Pourtant, il ne s'agit pas d'une fatalité, comme l'illustre l'exemple de la prime d'activité. Alors que le RSA activité seul souffrait d'un taux de non-recours estimé à 68 %, la prime d'activité a été mise en place en anticipant un taux de non-recours de 50 %. Or, les évaluations ont fait apparaître un taux de recours nettement supérieur à ce qui était attendu. C'est à l'occasion des modifications apportées au dispositif au dernier trimestre 2018 que le résultat a pu être amélioré : 55 % des nouveaux bénéficiaires ne demandaient pas la prime d'activité alors qu'ils ou elles remplissaient antérieurement les conditions pour l'obtenir (taux en mars 2019).

On constate en tout cas de la part du gouvernement et du Parlement une volonté d'anticipation de l'impact budgétaire des taux de recours aux prestations, qui peuvent être selon les cas sous-estimés, ou surestimés. S'il est indispensable que les études d'impact d'une prestation en étudient le coût, il est inconcevable que la construction des dispositifs n'intègre pas, très en amont, la recherche du taux le plus élevé de recours possible, compte tenu du but à atteindre et du public concerné. D'une manière générale, comment admettre que l'on puisse adopter une mesure dont le taux d'échec est dès le départ estimé à 50 % ?

Préconisation 4 : éviter le non-recours dès la conception des dispositifs

Le CESE recommande de lutter contre le non-recours dès la conception des dispositifs d'aides, allocations, minima sociaux, prestations :

- en les budgétant dans leur totalité ;
- en recherchant systématiquement la clarté et la simplicité pour les personnes concernées.

Afin de permettre un meilleur accès aux prestations sociales, celles-ci devront être travaillées avec les bénéficiaires, condition indispensable pour être comprises par chacune et chacun. Des simulateurs simples d'utilisation et des actions de communication seront autant d'outils utiles.

Le CESE insiste sur l'importance de veiller à ce que les dispositifs ne soient pas intrusifs dans la vie des personnes et n'induisent pas jugements et préjugés sur la grande pauvreté qui seraient autant d'obstacles dans l'accès aux droits.

C - Résoudre en priorité les problèmes de logement

« La première chose à proposer à une personne c'est un toit. C'est à partir de cette dignité qu'on peut la sortir de la situation dans laquelle elle est. »

« Un logement décent c'est un logement qui a toutes les commodités, c'est indispensable pour l'intimité d'une personne. »

« On a proposé un logement à un ami, même un chien ne peut y dormir, c'était couvert de vermine. »

L'avis présenté par la commission temporaire et adopté par le CESE en décembre 2018 insistait déjà sur trois axes concernant le logement :

- prioriser la production de logements très sociaux pour débloquer l'ensemble du système ;
- mobiliser le parc privé et le parc public à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative ;
- renforcer la prévention des expulsions locatives.

L'insuffisante production de logements très sociaux accessibles aux personnes pauvres mais surtout aux personnes très pauvres dans notre pays, essentiellement dans les dix-huit départements qualifiés de tendus, est un sujet d'une brûlante actualité. Le nombre de logements sociaux financés comme celui de logements produits ne permet pas d'atteindre l'objectif de 40 000 PLAI par an, jugé largement insuffisant par de nombreux acteurs et actrices - le CESE a d'ailleurs recommandé en 2018 (et réitère ce souhait en 2019) de voir porté l'objectif à 60 000 par an. L'obligation triennale de financement de 30 % de logements type PLAI dans les communes qui n'atteignent pas le pourcentage de logement sociaux fixé par la loi SRU est un facteur d'amélioration. Produire des logements très sociaux de type PLAI n'est cependant pas une condition suffisante.

En effet, les travaux en commission ont fait apparaître qu'un nombre important de PLAI produits offrent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des APL (48 % des PLAI selon la Fondation Abbé Pierre). Ils sont trop élevés pour les futurs et futures locataires. Les plafonds de ressources fixés pour les PLAI sont équivalents voire légèrement supérieurs au seuil de pauvreté en Ile-de-France, ce qui permet aux bailleurs et bailleuses de sélectionner les personnes les plus solvables. Le niveau des charges est également en augmentation. Dans le prolongement de la « Nouvelle politique des loyers » mise en place par la loi Égalité et citoyenneté de 2017, et en application de la loi ELAN, le gouvernement va soumettre au Parlement un projet d'ordonnance visant à expérimenter une politique de loyers en faveur des ménages très modestes.

Les étudiantes et étudiants sont également touchés par les difficultés d'accès au logement : le logement représente plus de 50 % d'un budget étudiant (jusqu'à 60 % en région parisienne) et seulement 6 % des étudiants, étudiantes vivent dans un logement géré par le CROUS. Les CROUS ont accumulé du retard dans la construction de logements suite à la massification de l'enseignement supérieur et le plan Anciaux de 2004 visant à construire 50 000 logements sur 10 ans n'a pas été

respecté. Le CESE est à cet égard attaché au développement de la construction de logements étudiants, notamment par la mise en œuvre du plan gouvernemental de septembre 2018 « 60 000 logements étudiants » dont 20 000 gérés par le CROUS.

Autre sujet majeur de préoccupation, le DALO reste non appliqué dans les dix-huit départements dits tendus, dont les huit départements d'Ile de France, les Alpes Maritimes, le Rhône... La rapporteure spéciale pour le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a souligné, en avril 2019, les contradictions entre la législation française sur le droit au logement et sa mise en œuvre concrète. La situation est particulièrement difficile dans la mise en œuvre du DALO hébergement, qui est paralysée. En 2014, la loi ALUR a permis la mise en place d'expérimentations de systèmes de cotation, en vue d'une généralisation éventuelle. La cotation permet de hiérarchiser les demandes de logements sociaux en attribuant des points selon des critères prédéfinis et priorités. La loi ELAN de novembre 2018 prévoit que les plans partenariaux de gestion de la demande de logement social peuvent intégrer des systèmes de cotation, dont la généralisation est prévue à compter du 31 décembre 2021.

Les critères utilisés et leur pondération doivent permettre de détecter, au moment du dépôt de la demande, les situations qui justifieraient un recours DALO ou DALO hébergement. Cette hiérarchisation n'entraîne aucune automaticité mais doit permettre d'attribuer, de manière objective et transparente, un logement aux personnes dont la situation est la plus urgente et la plus grave.

Les aides personnalisées au logement (APL) ont déjà fait l'objet de mesures qui ont progressivement conduit à réduire le nombre de bénéficiaires, puis d'une baisse de 5 euros, appliquée à toutes et tous les allocataires, d'un gel de la revalorisation en 2018. Le CESE a d'ailleurs demandé dans son avis de mars 2019⁸ le rétablissement de « l'intégralité des APL dans leurs montants comme dans leurs modes de calcul ».

Préconisation 5 : adapter les loyers aux ressources des plus pauvres et attribuer les logements sociaux aux personnes les plus en difficulté sociale en généralisant la cotation

Rappelant l'urgence de construire 60 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) par an, le CESE insiste pour qu'ils bénéficient prioritairement aux personnes dont les ressources totales sont inférieures à 50 % du revenu médian en veillant à respecter l'objectif de mixité sociale du parc de logements sociaux et à éviter ainsi la ghettoïsation de certains quartiers.

Les niveaux des loyers pratiqués doivent permettre aux ménages concernés d'accéder à ces logements dans des conditions leur permettant de payer les loyers et les charges tout en disposant d'un reste à vivre suffisant.

Pour y parvenir, le CESE recommande la généralisation de la cotation des demandes de logement social dans les dix-huit départements tendus afin de mettre fin aux inégalités et à l'incompréhension des ménages candidats en rendant les critères d'attribution lisibles.

Le CESE insiste avec fermeté sur le respect nécessaire des taux de construction de logements sociaux dans toutes les communes.

Le CESE rappelle qu'en cas de crise du logement dans les communes, le préfet concerné peut exercer un droit de réquisition des logements vacants à titre transitoire (article L 641.1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH)).

Enfin, comme le rapport l'a souligné, la rénovation énergétique du logement, avec 5,1 millions de ménages en situation de précarité énergétique et 7 à 8 millions de passoires énergétiques, est mal engagée. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 87 % d'entre eux sont logés dans le parc privé, 62 % sont propriétaires occupants. Dans son avis d'avril 2019 intitulé *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens, avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*⁹, le CESE pointe le manque d'évaluation fiable du nombre de logements net de mètres carrés rénovés, le manque d'évaluation des travaux réalisés, les volumes d'investissement insuffisants, la complexité et le nombre des aides et financements, ainsi qu'un accompagnement en pleine restructuration, mais où seuls les financements suspendus ou supprimés apparaissent clairement... Dans ce même avis, le CESE a d'ailleurs appelé au déploiement rapide du Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), inscrit dans la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et toujours au point mort.

Préconisation 6 : inclure le Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) dans la lutte contre la grande pauvreté

Partant du constat que la Transition énergétique sera sociale, ou ne sera pas, le CESE recommande à l'État de veiller à ce que les personnes les plus pauvres logées dans le parc privé, y compris les propriétaires occupants, puissent accéder à un parcours simplifié de rénovation de leur logement au sein du SPPEH.

Il recommande que la mise en réseau des plateformes existantes permette à tous les ménages, et en priorité à ceux en situation de précarité énergétique, d'avoir accès à un interlocuteur unique. Cet interlocuteur devra être en mesure de leur fournir des conseils et un accompagnement dans leurs démarches, soit vers des travaux, soit vers des solutions alternatives (demande de logement social par exemple).

Le référent unique, mis en place par ailleurs, doit être en mesure d'orienter les personnes vers le SPPEH, et réciproquement.

D - Améliorer l'accès aux soins

« Il y a des maladies invalidantes et les personnes ne vont pas se faire soigner par peur des autres et peur de se faire placer les enfants ou peur du diagnostic. »

« Oui la mauvaise santé est un marqueur de la pauvreté. Nous parlons souvent du droit à la santé pour tous, mais non, tous n'ont pas droit à la santé. »

« La clinique m'a demandé 9 euros à Épinal pour téléphoner à ma mutuelle et voir avec elle s'ils peuvent faire le tiers payant. Je n'ai pas pu payer alors j'ai avancé la facture à la clinique avec l'argent que je n'avais pas. »

Le Code de la santé publique affirme : « Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous les moyens disponibles au bénéfice de toute personne. »

Des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années dans l'accès aux soins des personnes en situation de grande pauvreté. La mise en place de la couverture maladie universelle (CMU), de la couverture maladie universelle complémentaire, la rénovation de l'aide médicale d'État (AME) notamment, ont contribué à améliorer l'accès aux soins des populations fragilisées.

Les constatations effectuées par les actrices et acteurs des solidarités confirment l'amélioration de l'accès aux soins. Pourtant, malgré ces progrès notables, les inégalités devant la santé et l'accès aux soins sont fortes et largement déterminées par les conditions socio-économiques. Il existe un gradient social de santé qui témoigne de l'impact des conditions de vie, du niveau de revenu, de l'éducation, sur l'état de santé général et l'espérance de vie. Il subsiste des phénomènes de renoncement aux soins et d'effets de seuil, qui excluent de nombreuses personnes de la couverture complémentaire.

Comme nous l'avons souligné dans notre avis sur les personnes vivant dans la rue, les PASS, permanences d'accès aux soins de santé, jouent un rôle primordial dans l'accès aux soins des plus précaires et répondent au besoin d'une offre de soin de proximité et d'accompagnement dans les démarches des publics en grande difficulté. Les PASS sont d'autant plus utiles qu'elles s'appuient sur un réseau de professionnelles ou professionnels médicaux et sociaux très large. Aujourd'hui saturées et ne disposant pas de moyens conformes à leurs besoins, le CESE considère important de renforcer les budgets alloués aux 430 PASS existantes et faciliter la création de nouvelles PASS sur l'ensemble du territoire afin de permettre une prise en charge efficiente des personnes les plus démunies.

Par ailleurs, les dispositifs de prévention et de dépistage, pourtant essentiels, sont nettement insuffisants. Le CESE a souligné dans son avis de mars 2018 *Pour des élèves en meilleure santé*¹⁰ le manque de moyens de la médecine scolaire ainsi que la situation préoccupante des jeunes relevant de la protection de l'enfance.

Les personnes en situation de grande pauvreté sont souvent concernées par les maladies chroniques. Ainsi, dans son avis de juin 2019 intitulé *Les maladies chroniques*¹¹, le CESE a formulé de nombreuses préconisations pertinentes également pour la lutte contre la grande pauvreté : sur le dossier médical partagé, la coordination des professionnels et professionnelles, l'éducation thérapeutique des patientes et patients et la co-construction d'indicateurs de qualité.

En ce qui concerne l'aide médicale d'État (AME), ce dispositif qui avait été créé en partie pour des raisons de santé publique, permet aujourd'hui aux étrangers et étrangères en situation irrégulière qui en font la demande d'accéder gratuitement à des soins, à condition de résider en France depuis plus de trois mois et de ne pas dépasser un certain niveau de revenus. Le nombre de bénéficiaires de l'AME est

d'environ 311 000 personnes. Or, malgré l'AME, les situations de non-recours demeurent élevées, de l'ordre de 50 %. À ce titre, il convient de souligner que les bénéficiaires de l'AME n'ont pas de carte Vitale, ce qui induit des démarches administratives plus lourdes que pour les affiliés à l'assurance maladie, parfois et encore trop souvent prétextes à des refus de soins de la part des professionnelles et professionnels de santé.

Dans son rapport de mai 2019, le Défenseur des droits a également souligné la situation particulièrement difficile des personnes malades étrangères au regard des conditions d'accès aux soins.

Si la mise en place par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) de cellules de lutte contre le renoncement aux soins, les PFIDASS, ou le développement des « rendez-vous des droits » par les caisses d'allocations familiales (CAF) constituent des initiatives remarquables dans la lutte contre le non-recours, il n'en reste pas moins que les personnes les plus marginalisées - personnes en situation irrégulière, personnes sans-domicile - qui ne se présentent pas aux guichets des CAF ou des CPAM, ne peuvent en bénéficier.

Des mesures visant à améliorer l'accès aux soins sont engagées : la réforme « 100 % santé » instaurera, sur trois ans, un accès sans reste à charge à l'optique, aux prothèses dentaires et aux audioprothèses. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 étendra à compter du 1er novembre 2019 la CMU complémentaire (CMUC) aux actuels bénéficiaires de l'aide à la complémentaire santé (ACS). Le CESE réaffirme son soutien à toute mesure simplifiant les dispositifs visant à l'élargissement de la protection sociale complémentaire et contribuant à réduire les situations de renoncement aux soins. Néanmoins, il demande au gouvernement de mettre en place les conditions nécessaires afin que les mutuelles, mais aussi les institutions de prévoyance, associations et fondations, qui ont toujours joué un rôle dans l'accompagnement des publics fragiles, puissent poursuivre leur action dans la lutte contre la pauvreté, et dans un objectif de non stigmatisation de plus de 10 millions de personnes qui pourraient être concernées par ce nouveau dispositif.

Non recours, renoncement aux soins sont particulièrement importants chez les plus pauvres. Le refus de soin discriminatoire est également une réalité pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Ces situations montrent que le droit à la santé n'est pas encore pleinement effectif pour les personnes en situation de grande pauvreté.

Parce que le droit à la santé est un droit fondamental, le CESE affirme que toute personne, quelle que soit sa situation économique ou son statut juridique, doit bénéficier d'un accès à des soins de même qualité. Il souligne par ailleurs que les difficultés rencontrées par certaines catégories de population pour accéder aux services de santé représentent une menace pour la santé de toutes et tous.

Contraire à la loi, à l'éthique médicale et au serment d'Hippocrate, le refus de soins est une réalité que le défenseur des droits a récemment soulignée dans ses recommandations *Agir contre les refus de soins*, de même que le Conseil National de l'Ordre des médecins dans son rapport de septembre 2018.

Préconisation 7 : lutter contre le refus de soin

Le CESE condamne les comportements de refus de soin qui fragilisent la santé des personnes et recommande de suivre la proposition du rapport de Philippe Denormandie et de Marianne Cornu-Pauchet : « *mettre en place un suivi par l'Assurance maladie des 5 % de professionnels recevant le moins de bénéficiaires de la CMUC, de l'ACS ou de l'AME* ».

Préconisation 8 : généraliser le tiers payant

Afin de lutter contre le renoncement aux soins pour raisons financières, le CESE préconise que le tiers payant soit généralisé et rendu obligatoire afin que l'ensemble des patientes et patients soient dispensés de l'avance des frais de santé remboursables.

Préconisation 9 : créer une carte de l'aide médicale de l'Etat (AME) sur le modèle de la carte Vitale

Le CESE demande que les bénéficiaires de l'AME soient dotés d'une carte sur le modèle de la carte Vitale. Reliée aux terminaux de l'assurance maladie, elle sécuriserait et simplifierait les démarches des personnes et des professionnels de santé contribuant ainsi à réduire les situations de refus de soin. Pour le CESE, cette première étape devra s'accompagner rapidement de l'organisation d'une conférence de consensus sur le projet d'inclusion de l'AME au régime de la sécurité sociale.

Il convient par ailleurs que soit établie une liste claire et partagée des pièces à fournir auprès des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) pour obtenir l'AME.

E - À l'École, devant l'inégalité des chances, garantir l'effectivité du droit à l'éducation

« Le premier désir des personnes en situation de pauvreté que nous rencontrons est toujours que leurs enfants connaissent une vie meilleure, et pour cela, réussissent à l'école. »

« Un enfant de milieu défavorisé vit un conflit entre ses savoirs d'expérience et les savoirs officiels de l'école » - Bruno Tardieu.

Notre système éducatif est marqué par de fortes inégalités scolaires. Les résultats des enquêtes internationales PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) témoignent de la place particulièrement importante que joue en France l'origine sociale dans les parcours scolaires. Plus encore, et contrairement aux autres pays de l'OCDE, l'écart se creuse entre les élèves les plus défavorisés et les autres.

Ces inégalités pénalisent nombre de jeunes en difficulté scolaire qui sortent trop souvent du système éducatif sans qualification ni perspective d'emploi. Elles remettent en cause la cohésion de notre pays.

À ce titre, les personnels de santé et sociaux de l'Éducation nationale contribuent, chacun dans leurs domaines de compétences à la lutte contre les inégalités. Ils apportent des réponses adaptées et personnalisées aux besoins des élèves. Les médecins, infirmiers et infirmières accompagnent les élèves dans l'élaboration de leur projet personnel en matière de santé et dans l'accès aux soins.

L'accès des services sociaux en faveur des élèves et des étudiantes, étudiants, s'articule avec la politique interministérielle de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ils accompagnent les jeunes et leur famille dans l'accès aux droits. L'assistant ou l'assistante de service social est le seul professionnel habilité à se rendre au domicile des familles, sous réserve de leur accord.

Mais les effectifs d'assistantes et d'assistants de service social, de médecins et d'infirmiers et infirmières scolaires sont notoirement insuffisants et conduisent à créer artificiellement des « priorités » d'intervention, source d'inégalité de traitement des besoins des élèves et des familles. Les services de santé dédiés aux jeunes, tant en milieu scolaire qu'universitaire, jouent un rôle majeur quant à l'accès aux soins des élèves et des étudiantes et étudiants. Il convient par ailleurs d'informer davantage les jeunes sur l'existence de centres qui proposent des bilans de santé gratuits pour les 16-25 ans en insertion.

L'obligation de formation jusqu'à 18 ans, proposée dans le cadre du projet de loi pour une école de la confiance, est une part de la réponse, sous réserve que les dispositifs mis en œuvre assurent bien une formation aux jeunes concernés. Le rétablissement des projets éducatifs de territoires (PEDT) dont la disparition a gravement pénalisé les enfants les plus défavorisés constituerait également une autre part de la réponse. Les plus pauvres sont en effet les premières victimes de leur suppression, c'est pourquoi le CESE appelle à leur rétablissement.

L'éducation prioritaire et les politiques de compensation en constituent une autre. Le CESE rappelle toutefois avec force qu'elles ne sauraient suffire : les trois quart des élèves issus de milieux défavorisés ne sont pas scolarisés dans une école dépendante d'un réseau d'éducation prioritaire.

Ainsi, si le dédoublement des classes de CP et de CE1 est intéressant, limiter les politiques éducatives à l'égard des plus démunis et démunies aux seules zones REP et REP+ revient à laisser de côté nombre d'élèves qui en auraient besoin.

Comme l'affirmait déjà le CESE en 2015 dans son avis *Une école de la réussite pour tous*¹² et le rapport Delahaye *Grande pauvreté et réussite scolaire: le choix de la solidarité pour la réussite de tous*, d'autres pistes doivent être développées pour garantir une École ouverte et inclusive, permettant « à tous les enfants, à tous les jeunes de devenir un jour des citoyens dans une démocratie, pleinement insérés dans la société. »

Le CESE recommande qu'une vision claire et partagée de l'École soit portée et affirmée auprès de l'ensemble de la communauté éducative - personnels enseignants et non-enseignants, parents, élèves, partenaires : l'enseignement obligatoire a pour

mission de garantir l'acquisition par toutes et tous d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Il doit permettre à toutes et tous les enfants quel que soit leur milieu social ou leurs conditions de vie de s'épanouir, de développer leurs aptitudes, de comprendre le monde et de trouver leur place dans une société en devenir. Ainsi, l'orientation doit permettre de garantir à chacun et chacune une solution basée sur ses aspirations et sur la maîtrise de son parcours.

Le développement de l'expertise pédagogique des enseignantes et enseignants tout au long de leur vie professionnelle comme la formation de l'ensemble des personnels à l'accueil et à la prise en compte des familles connaissant d'importantes difficultés sociales apparaissent à cet égard essentielles.

Préconisation 10 : relancer les projets éducatifs de territoire (PEDT) afin de promouvoir l'accompagnement scolaire et périscolaire

Le CESE insiste sur l'importance de l'accompagnement scolaire et périscolaire et demande la relance des projets éducatifs de territoire (PEDT). Ils permettent d'accompagner les enfants dans leur parcours de réussite éducative à travers les activités sportives, artistiques et culturelles, grâce à la mobilisation de l'ensemble des acteurs d'un territoire, des équipes éducatives, des opérateurs culturels et des associations.

Préconisation 11 : renforcer la formation des enseignantes et enseignants et l'essaimage des bonnes pratiques

Le CESE préconise que les enseignants bénéficient d'une formation continue régulière, afin de développer des méthodes pédagogiques adaptées à tous les élèves : apprendre à apprendre, pédagogies différenciées et de la coopération, évaluation bienveillante par compétence.

Il insiste pour ouvrir l'École aux parents, afin de favoriser la réussite des enfants. Les personnels enseignants, d'orientation et d'encadrement doivent également être formés à mieux comprendre et connaître les différents milieux sociaux. Des initiatives existent, elles méritent d'être confortées et développées dans l'ensemble des établissements.

Le CESE propose que soient expérimentés des dispositifs pédagogiques et structurels afin que plus aucune décision d'orientation ne soit déterminée par le milieu social.

L'accès à l'enseignement supérieur de toutes et tous constitue également un enjeu fondamental. À cette fin, dans son avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*¹³ de septembre 2012, le CESE avait recommandé « d'augmenter le niveau et le nombre des bourses sur critères sociaux en faveur des étudiants les plus fragiles économiquement et en particulier de ceux dont les revenus familiaux les empêchent actuellement de percevoir une aide publique sans pour autant les faire bénéficier des dispositifs fiscaux destinés aux familles ».

Le Conseil estime que les bourses sur critères sociaux, gelées depuis 2016, doivent être revalorisées. La récente baisse des moyens affectés aux aides d'urgence est à ce titre préoccupante.

F - Multiplier les possibilités d'accès à la culture et aux loisirs

Le préambule de la Constitution de 1946 garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la culture, et la loi d'orientation du 29 juillet 1998 proclame « *l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs...Il constitue donc un objectif national et permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté* ». Les droits culturels sont également présents dans l'agenda 2030 des ODD.

La capacité émancipatrice de la culture a toujours été au cœur des préoccupations des acteurs et des actrices de lutte contre la grande pauvreté, parce qu'elle contribue à la fondation à la fois de l'individu et de la Cité, dans son rapport avec lui-même mais aussi avec les autres.

On ne parviendra à l'effectivité des droits humains que lorsque les personnes seront capables de s'en saisir par elles-mêmes. Joseph Wresinski aimait ainsi à expliquer que « *ce que la misère détruit, la culture le reconstruit* ».

La culture, par sa fonction émancipatrice grandit les hommes et les femmes: elle est ce que nous sommes, ce qui fait notre identité toujours en construction. Elle permet d'ouvrir chaque individu au monde et de créer un socle commun de références. Ainsi, ancrer la culture au cœur de politiques de développement est le seul moyen pour qu'il soit équitable, inclusif et centré sur l'humain. Aussi, comme le rappelle le CESE dans son avis de novembre 2017 *Vers la Démocratie culturelle* ¹⁴, la participation pleine et entière à une vie culturelle riche est nécessaire ainsi que la co-construction des politiques culturelles. Si les PEDT sont un outil efficace pour la mise à disposition des ressources culturelles pour les enfants, qu'il faut préserver, le CESE rappelle qu'il ne faut pas renoncer aux politiques de démocratisation culturelle, s'adressant à toutes et tous tout au long de la vie.

Le CESE rappelle combien il est important de réformer l'ensemble du processus de médiation afin de contrer l'effet du « la culture ce n'est pas pour moi » et de considérer que chaque personne peut être « un passeur de culture ». En outre, chaque personne peut apporter ses propres ressources culturelles pour contribuer à la création artistique. Les résidences longues d'artistes pratiquant un art participatif, notamment d'écriture (de littérature, de théâtre, de poésie), sont particulièrement intéressantes pour l'émancipation des personnes et le lien social. Cependant, elles sont encore trop peu répandues. La diffusion de ces spectacles, qui peuvent être comme tout autre d'excellence, n'a quasiment aucune place dans le théâtre.

Par ailleurs, les loisirs et les vacances sont unanimement reconnus par les personnes entendues par la commission comme un outil plus efficace que bien d'autres pour la construction de l'individu et de la famille et l'insertion dans la société : vivre autre chose que le quotidien, pratiquer sport et activités culturelles ou de loisir

permet de nouer des liens sur le moment, mais aussi sur le long terme. Or les actrices et les acteurs du tourisme social et solidaire sont très fragilisés aujourd'hui et le nombre de départs en colonies de vacances est en très net recul.

Quelques CAF ne sont pas adhérentes à VaCAF, le dispositif dédié aux vacances de la CNAF. Ceci entraîne une difficulté d'anticipation du montant des prises en charge par les différents acteurs et actrices, y compris les familles. Cependant, il faut veiller à préserver les efforts particuliers de certains départements qui abondent plus que d'autres les dispositifs. Pour mieux informer les actrices et acteurs du tourisme social, communiquer autour d'une grille à minima, serait ainsi une avancée.

Préconisation 12 : faciliter l'accès aux loisirs

Le CESE préconise que:

- les institutions publiques culturelles réforment et intensifient leurs politiques de démocratisation en co-construction avec les acteurs associatifs, sociaux et culturels ;
- les Caisses d'allocations familiales (CAF) développent l'information sur les dispositifs d'aides aux vacances tant à destination des bénéficiaires que des acteurs et actrices du tourisme social ;
- Enfin, le CESE renouvelle sa préconisation d'assurer la relance des colonies de vacances et des classes de découverte par la sécurisation de leur cadre juridique et administratif et le retour à un niveau de financement public permettant le départ de chaque enfant au moins trois fois durant sa scolarité.

III - RECONNAITRE UN DROIT EFFECTIF A L'ACCOMPAGNEMENT

A - Tendre vers la désignation d'un référent de parcours, « tiers de confiance » pour les bénéficiaires

« L'accompagnement, c'est une relation humaine, la plus vraie possible, sans jugement, sans complaisance. Le plus important, c'est le respect de la personne, de son autonomie, de ses décisions. »

Le rapport montre combien le paysage de l'accompagnement des personnes en situation de grande pauvreté est complexe, fragmenté et rendu d'autant plus indispensable que l'évolution numérique fragilise la relation des personnes avec les services administratifs et crée des phénomènes d'éloignement.

Relevant de nombreux acteurs, actrices (État, collectivités, associations, organismes de Sécurité sociale, offices HLM, mutuelles, service public de l'emploi...), l'accompagnement des personnes fonctionne en silos, selon une logique de dispositifs segmentés par thématiques (le logement, l'endettement, la parentalité, la

scolarité...) et par publics (jeunes en difficultés, chômeurs et chômeuses de longue durée...). Il peut, selon la nature des difficultés rencontrées, impliquer un nombre important de professionnelles et de professionnels.

Cette situation est source à la fois de rupture dans les parcours et de non-recours. Elle constitue un obstacle à un accompagnement fluide, global et cohérent, pleinement respectueux des personnes accompagnées et de leurs projets. Elle n'est pas non plus satisfaisante pour les travailleuses et travailleurs sociaux.

Lors de sa mise en place en 2008 le RSA, tout comme le RMI, prévoyait la conclusion d'un contrat d'engagement réciproque ou d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi entre la personne accompagnée et un « référent unique RSA ». Parmi d'autres travaux, le rapport de Claire Pitollat et de Mathieu Klein a montré toutes les insuffisances de la mise en œuvre de cet accompagnement des bénéficiaires du RSA.

L'article 29 de la loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018 prévoit : « À titre expérimental, les administrations, les établissements publics de l'État et les organismes de sécurité sociale dont la liste est fixée par décret ainsi que les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux qui en font la demande peuvent instituer, pour des procédures et des dispositifs déterminés, un référent unique à même de faire traiter des demandes qui lui sont adressées pour l'ensemble des services concernés. »

Enfin, la généralisation « des démarches de premier accueil social inconditionnel de proximité et de référent de parcours » figure au titre des objectifs qui constituent le socle de la contractualisation entre l'État et les départements dans le cadre du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Quatre départements, l'Ariège, le Bas-Rhin, Paris et le Pas-de-Calais, ont expérimenté la démarche du référent de parcours. « Ce professionnel, qui dispose d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, assure la continuité du parcours d'insertion de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées. » Une évaluation *in itinere* a été réalisée et un guide d'appui élaboré, qui doit servir à son déploiement dans l'ensemble des départements signataires.

Le CESE souligne l'intérêt de ces démarches plurielles. Il sera attentif à leur évaluation à l'aune de l'objectif de « zéro personne sans accompagnement » fixé dans son avis consacré aux personnes vivant dans la rue.

Préconisation 13 : renforcer l'accompagnement en mettant en place les référents de parcours et en initiant le « dossier social unique»

Le CESE soutient le renforcement de l'accompagnement par le déploiement de travailleuses sociales et travailleurs sociaux référents de parcours pour les personnes accompagnées, avec leur participation active. Il appelle cependant à la vigilance sur trois points essentiels :

- les personnes accompagnées doivent pouvoir choisir de bénéficier ou non d'un référent de parcours et donner leur accord sur la durée de cet

accompagnement, afin de favoriser une véritable relation de confiance. Selon l'évolution de leur projet et de la relation nouée, un changement de référent de parcours doit être possible ;

- la qualité de l'accompagnement, sa cohérence, nécessitent un travail de coordination et de coopération important entre professionnels et professionnelles, que doit faciliter le référent de parcours. Celui-ci est la porte d'entrée vers tous les dispositifs qui devront être mis en cohérence ;

- la coordination des différents intervenants et intervenantes par le référent de parcours implique qu'il puisse avoir accès à l'ensemble des informations utiles à l'accompagnement des personnes. Ce partage de données doit répondre aux obligations de discrétion des professionnelles et professionnels, être limité aux seules informations nécessaires, être conçu en concertation avec tous les acteurs et avec l'accord des personnes. L'élaboration d'un dossier social unique pour toutes et tous y contribuerait positivement.

B - Conforter l'accompagnement vers l'emploi

La persistance d'un chômage de masse en France empêche d'envisager une sortie de la pauvreté par l'emploi comme solution unique. Cette situation ne permet pas de penser que le travail comme contrepartie aux aides sociales soit une solution réaliste. Les personnes les plus en difficulté ont souvent besoin d'étapes dans le retour vers le travail, c'est pourquoi l'accompagnement social s'est développé depuis 30 ans pour lever les freins à l'emploi.

« *Personne n'est inemployable* » cette affirmation de Louis Gallois lors de son audition résume à elle seule la philosophie de l'expérimentation « Territoires Zéro chômeur de longue durée ». Celle-ci, lancée en 2016, propose un nouveau modèle de création d'emploi et de développement d'activités non concurrentielles, financées par les prestations sociales et les recettes des entreprises à but d'emploi, créées dans cette perspective.

Présentant de nombreux atouts et des résultats enviables pour sa première phase, cette expérimentation suscite désormais la volonté d'engagement de plus d'une centaine de territoires alors qu'une deuxième phase se profile.

Au préalable, à l'automne 2018, les membres du « comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée » ont été désignés, conformément à la loi de février 2018, « *afin de déterminer les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation* ».

Les entreprises à but d'emplois (EBE) créées dans les territoires d'expérimentation Zéro chômeur de longue durée embauchent en CDI. Elles tendent vers l'exhaustivité, c'est-à-dire que toutes les personnes au chômage de longue durée du territoire considéré doivent accéder à un emploi. Il s'agit là de deux caractéristiques essentielles et communes à chaque projet.

La prolongation de l'expérimentation au-delà du 1er juillet 2021 et son élargissement nécessitent un texte de loi.

Préconisation 14 : territoires zéro chômeur de longue durée : changer d'échelle

La fin légale de l'expérimentation étant prévue en juillet 2021, le CESE recommande au gouvernement de déposer, avant la fin de l'année 2019, le projet de loi qui doit permettre de poursuivre l'expérimentation actuelle sur les dix « Territoires zéro chômeur de longue durée » et de l'étendre à au moins une cinquantaine de territoires prêts à s'engager. Cette anticipation est nécessaire pour inscrire, à l'automne 2020, les crédits dans la loi de finances 2021.

Ces derniers mois, le chômage a légèrement baissé. Pour autant, 2,6 millions de personnes le vivent depuis plus d'un an, souvent concentrées sur les mêmes territoires. Privées d'emploi, souvent peu qualifiées, elles s'éloignent du milieu professionnel, s'enfoncent peu à peu dans la précarité, et perdent, au fil des mois, la sécurité économique, l'identité sociale, les repères et l'estime de soi que procure le travail.

L'insertion par l'activité économique, modèle d'hybridation du social et de l'économique, s'adresse à des personnes très éloignées de l'emploi qui cumulent souvent des difficultés sociales, culturelles ou économiques : allocataires de minima sociaux, jeunes sans qualification, personnes sans ressources, personnes sous-main de justice; les situations administratives sont multiples et se cumulent souvent avec des freins d'accès à l'emploi (logement, santé, mobilité, situation familiale, etc.). Ses différentes structures leur permettent de renouer avec le travail, de retrouver un revenu, une activité, une place dans la société, cette forme de « citoyenneté économique » que confère l'insertion professionnelle. Aujourd'hui, les 3800 structures d'insertion par l'activité économique forment et accompagnent 140 000 personnes chaque année vers un retour à l'emploi, en particulier vers les TPE-PME dont 83 % ont aujourd'hui des difficultés à recruter.

Leurs différentes activités, souvent à forte utilité sociale ou environnementale, contribuent également à l'animation de territoires en difficulté économique où l'emploi est rare et participent au déploiement de l'innovation et de l'expérimentation sociale.

Ateliers et chantiers d'insertion (ACI), associations intermédiaires (AI), entreprises d'insertion (EI), ou entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) sont conventionnés et financés par l'État pour l'emploi et l'accompagnement social et professionnel des salariés et salariées en parcours d'insertion.

Leur rôle est bien de créer des parcours d'insertion de qualité pour permettre un retour vers l'emploi et une insertion durable sur le marché du travail : la montée en compétences sur les savoirs de base et l'accès à la formation et à la qualification sont donc essentiels.

Le constat est souvent fait que les personnes relevant de ces dispositifs d'insertion sont confrontées à un cumul de difficultés quotidiennes : ballottage entre les différentes structures, ruptures dans l'accompagnement, complexité administrative, cloisonnement entre les dispositifs d'insertion, difficulté d'accès aux droits rattachés au contrat de travail. La plupart d'entre elles ont besoin de temps pour régler ces différents sujets de préoccupations, de formation, puis d'un accompagnement pour franchir la marche de la sortie positive vers un emploi

classique. L'insertion sociale et professionnelle faisant partie intégrante du monde économique, les employeuses et employeurs publics comme privés ont un rôle important à jouer. La reprise économique doit pouvoir bénéficier à toutes et tous et pour cela, l'intermédiation et la coopération entre les actrices et acteurs économiques et sociaux doit être renforcée.

Préconisation 15 : renforcer la formation des salariés et salariées en insertion, faciliter leur parcours et leur donner du temps

Le CESE recommande de permettre aux salariés et salariées des différentes structures de l'IAE, de mener des parcours progressifs, mieux accompagnés, adaptés et simplifiés, de renforcer leur formation et de donner du temps à celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Enfin, pour faciliter le passage en entreprise classique, un accompagnement et un « droit de retour » en IAE dans les trois mois qui suivent, en cas de difficulté d'intégration chez ce nouvel employeur ou nouvelle employeuse, permettrait de faciliter et sécuriser cette transition, pour le salarié ou la salariée comme pour la structure employeuse.

C - Ouvrir plus largement l'apprentissage et l'emploi aux demandeurs et demandeuses d'asile

En 2018, 123 000 personnes exilées ont sollicité la protection de l'Etat français par une demande d'asile. 27 % d'entre elles ont été admises et bénéficient du statut de réfugiée/réfugié ou de protégé subsidiaire. Désireuses de s'insérer dans la société française, vivant dans le plus grand dénuement, ces personnes ne peuvent travailler, alors même que l'accès à l'autonomie et à des conditions de vie décentes est leur seule préoccupation. L'avis du CESE adopté en mai 2018 *Parcours et politiques d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'Union européenne*¹⁵ recommandait la réussite de leur intégration, considérant que c'est un défi auquel la société française doit répondre et qui mérite donc un investissement des pouvoirs publics.

Première difficulté « *aucun dispositif ne leur permet d'apprendre le français aujourd'hui, les modules de l'OFII n'étant prévus qu'une fois la protection accordée* ». Et ceux-ci ne prévoient que 200 heures de formation. Ce sont donc les associations qui assurent cette mission.

Deuxième difficulté, « *la France fait partie des rares pays à ne donner accès à l'emploi aux demandeur.euse.s d'asile qu'au bout de 9 mois en cas d'absence de décision définitive sur leur demande. De plus, l'accès à un emploi n'est possible pour un.e étranger.ère qu'à la condition que le préfet accorde une autorisation de travail* ». Et alors même que les besoins de recrutement dans certains secteurs sont importants.

De nombreuses initiatives menées par les associations, les organisations syndicales et les entreprises voient le jour. Le CESE, dans la préconisation 16 de cet avis, appelait à une meilleure utilisation des voies d'intégration par le travail, que ce soit par l'apprentissage en lien avec les CFA ou pour lever les freins réglementaires.

Plus largement, l'avis de 2018 a rappelé la nécessité d'intégrer les enfants réfugiés et les mineurs et mineurs non accompagnés au système éducatif et recommandé, pour ce faire, que des solutions de scolarisation spécifiques et diversifiées leur soient proposées dans le cadre de la formation initiale.

Préconisation 16 : faciliter l'intégration des demandeurs et demandeuses d'asile par l'apprentissage de la langue, l'apprentissage et l'emploi.

Le CESE renouvelle les préconisations formulées dans le cadre de l'avis *Parcours et politiques d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'Union européenne*.

Il demande que l'apprentissage de la langue française soit accessible dès le dépôt d'une demande d'asile et prévoie un volume minimum de 600 heures.

Il recommande d'ouvrir davantage l'apprentissage aux jeunes demandeurs et demandeuses d'asile en lien avec les Centres de formation des apprentis et apprenties, les Chambres consulaires, les associations et plus globalement, le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Concernant l'accès à l'emploi, le CESE appelle à des concertations professionnelles de branches sur les moyens de favoriser l'insertion par le travail des demandeurs et demandeuses d'asile et des réfugiées et réfugiés statutaires.

Le CESE recommande d'autoriser l'accès à l'emploi aux demandeurs et demandeuses d'asile dès 3 mois après leur enregistrement. Il recommande que l'examen des autorisations de travail des demandeurs et demandeuses d'asile soit facilité en supprimant le critère de la situation de l'emploi prévu à l'art.5221-20 du Code du travail.

IV - CREER LES CONDITIONS POUR FAIRE DE L'ERADICATION DE LA GRANDE PAUVRETE UNE REALITE À L'HORIZON 2030

A - Adopter une loi de programmation dès 2020

Face à l'insuffisance de notre dispositif d'accueil et d'hébergement, face à la faiblesse de la production de logements très sociaux, face à la persistance du non recours aux droits et à l'incapacité des dispositifs existants à assurer l'égalité et l'indivisibilité de ces droits, nous avons besoin de moyens humains et financiers nouveaux pour renforcer les mesures d'accompagnement et de simplification de l'accès aux prestations. Or nous n'avons aujourd'hui aucune visibilité quant à l'évolution de ces moyens.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ».

Ces lois d'orientation et de programmation ont eu dans le passé un impact fort dans le domaine social : rappelons la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions bien sûr, mais aussi la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003, celle pour la cohésion sociale de janvier 2005, et celle relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement d'août 2009 qui prévoyait par exemple la rénovation énergétique de 800 000 logements sociaux à l'horizon 2020.

La lutte contre la grande pauvreté nécessite des réformes dans de nombreux domaines, dont certaines sont structurelles comme la création d'un revenu minimum garanti. Mais leur mise en œuvre efficace demande des investissements qui doivent être programmés dans la durée. La stabilité des dispositifs, la mesure de l'atteinte des objectifs, le contrôle de l'efficacité des mesures prises, sont indispensables à la lisibilité de l'action, à la confiance des citoyennes et citoyens et à la mobilisation de tous les acteurs et de toutes les actrices.

Dans le prolongement des engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale présentée par le Président de la République en 2018, l'adoption d'une loi d'orientation renforcerait l'efficacité des actions conduites pour éradiquer la grande pauvreté à horizon 2030 et prévenir l'exclusion. Elle consacrerait ce combat comme priorité nationale.

Une telle loi serait soumise, conformément à l'article 70 de la Constitution, à l'avis du CESE. Le Conseil pourrait avoir la responsabilité d'assurer la participation des personnes vivant dans la grande pauvreté à la préparation de cette loi. Celle-ci, sur le modèle des lois de programmation militaires, devrait être précédée par la publication d'un livre blanc, qui prendrait pour socle les stratégies en cours. L'évolution des moyens financiers et humains et leur inscription dans un cadre pluriannuel s'accompagnerait d'indicateurs de performance et de suivi.

Préconisation 17 : adopter une loi de programmation dès 2020

Le CESE recommande l'adoption en 2020 d'une loi de programmation de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, préparée avec les personnes concernées. Cette loi définirait les grands objectifs à atteindre pour les dix années à venir, en cohérence avec la feuille de route française vers les Objectifs de développement durable, et décrirait les moyens que l'État prévoit d'y consacrer. Elle-même devrait faire l'objet d'un bilan d'étape et d'une actualisation à mi-parcours.

B - Reconnaître et valoriser les travailleuses et travailleurs sociaux

Par travailleuses et travailleurs sociaux, on entend toutes les professionnelles et tous les professionnels du secteur, qu'ils ou elles soient éducateurs ou éducatrices de jeunes enfants, conseillers ou conseillères en économie sociale et familiale, auxiliaires de vie sociale, techniciens ou techniciennes d'intervention sociale et familiale...

Le décloisonnement et la coordination des acteurs et actrices de l'action sociale est une nécessité.

La généralisation de référents de parcours comme les démarches de territorialisation mises en œuvre dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, vont dans ce sens.

Les nouvelles formations entrées en vigueur à la rentrée 2018 prévoient désormais un socle commun de connaissances et de compétences qui visent à l'acquisition d'une culture professionnelle partagée. Le CESE estime cette évolution positive et souhaite qu'elle favorise la cohérence des interventions sociales dans l'intérêt des personnes en situation de pauvreté. Ces nouveaux diplômes, validés dans un cursus universitaire, devraient s'accompagner d'une reconnaissance non seulement salariale mais aussi professionnelle, en mettant en face de situations complexes des professionnelles et professionnels bénéficiant du bon niveau de formation et de compétences.

Commencée en 2016 avec le diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social, diplôme de niveau V, la réforme des diplômes du travail social a été conduite dans un souci de valorisation et de reconnaissance de ces métiers. Elle a également permis d'enclencher une évolution des formations dispensées. La démarche ainsi engagée de refonte des diplômes et des formations initiales du travail social doit être poursuivie et achevée.

Les travailleurs sociaux et travailleuses sociales accompagnent des personnes dans la durée et dans la proximité. Le travail social nécessite du temps pour aller à la rencontre des personnes dans leur quartier, à leur domicile. Construire un projet d'émancipation nécessite une confiance réciproque et, pour le ou la professionnelle une démarche permanente visant à l'autonomie.

Ce sont d'abord les professionnels et professionnelles de terrain, ceux et celles qui sont au contact, qui ont besoin de temps pour décloisonner leurs interventions et les coordonner. C'est le rôle des différentes institutions que de permettre et de favoriser les réseaux de travail autour des situations, notamment les plus complexes. C'est le devoir des cadres institutionnels que d'appuyer cette logique, de vérifier et soutenir la cohérence des projets co-construits entre intervenants et intervenantes et avec les personnes concernées qui doivent rester les premières actrices de leur vie.

Préconisation 18 : reconnaître l'expertise et investir dans la formation des travailleuses sociales et travailleurs sociaux

Le CESE souhaite que les temps de coordination, d'échange et de partage d'informations nécessaires à un accompagnement de qualité soient davantage pris en compte et reconnus dans les missions des travailleuses et travailleurs sociaux. Cela implique, aux niveaux institutionnel et managérial, de leur donner des marges de manœuvre, de promouvoir la dimension qualitative de l'accompagnement social et de rompre avec les approches gestionnaires qui appauvrissent le travail social.

Il s'agira de reconnaître l'expertise de terrain co-construite avec les personnes accueillies ou accompagnées comme le fondement de l'analyse des

situations et de la mise en place de parcours visant à l'émancipation de ces personnes.

Par ailleurs, le CESE insiste sur l'importance de la formation continue interinstitutionnelle des travailleuses et travailleurs sociaux (départements, CCAS, CAF, etc.), condition indispensable pour renforcer la connaissance réciproque des acteurs et des actrices de l'action sociale, permettre l'acquisition d'une culture partagée et le développement de projets territoriaux coordonnés.

C - Consolider et clarifier la gouvernance au niveau opérationnel comme au niveau stratégique

La notion de chef de file appliquée au département a été consacrée par la loi MAPTAM de 2014 : « *le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :*

1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;

2° L'autonomie des personnes ;

3° La solidarité des territoires ».

Le Code général des collectivités territoriales précise, lui, que « *le département est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ». Cette affirmation claire du périmètre des compétences sociales départementales est issue de la loi NOTRe de 2015.

Leur responsabilité sur ces sujets est également financière : en effet, les départements, comme les communes et les régions, doivent financer par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.

Il est prévu que la contractualisation entre l'État et les départements soit ouverte aux métropoles - Lyon, Nantes, Marseille ont signé, ou vont le faire. Peu de métropoles ont dans les faits acquis des compétences dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, à l'exception de Lyon-Métropole qui exerce l'ensemble des compétences départementales.

Le rapport de notre commission a souligné les difficultés inhérentes au rôle de « chef de file » des collectivités, notamment des départements : ils ne peuvent pas, en vertu du principe d'exclusion de toute tutelle d'une collectivité sur une autre, l'exercer dans toutes ses dimensions. Leur rôle de chef de file repose essentiellement sur les coopérations qu'ils mettent en place, et non sur une autorité de nature administrative ou politique.

Le département apparaît à la fois comme suffisamment proche et suffisamment vaste pour incarner les politiques de lutte contre la grande pauvreté. Leur attribution à ce niveau de collectivité paraît d'ailleurs bien mieux établie que celle d'autres politiques publiques, plus éparpillées ou pour lesquelles la répartition des compétences n'est pas encore consolidée.

Pour le CESE, avec les départements, les politiques de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion ont trouvé leur responsable opérationnel. Encore faut-il que les conseils départementaux soient tous mis également en capacité d'exercer cette responsabilité, et que les différents niveaux d'intervention soient clarifiés.

Préconisation 19 : renforcer la responsabilité d'organisateur et de coordonnateur du département

Le CESE recommande que la contractualisation avec les départements soit l'occasion pour l'État de reconnaître clairement leur rôle de chef de file et de coordonnateur au niveau départemental. Cette affirmation est essentielle à la stabilité et à la lisibilité du système.

Le CESE demande que cette responsabilité de chef de file soit consolidée dans la pratique et son contenu précisé, qu'elle soit assortie à la fois de capacités d'action et d'obligations soumises à contrôle.

Le CESE recommande que des indicateurs d'atteinte des grands objectifs, ainsi que des résultats de chaque action, soient élaborés à l'échelle des collectivités qui contractualisent avec l'État. Ils doivent répondre à deux conditions:

- être cohérents entre eux à l'échelon départemental afin de correspondre au niveau de coordination territoriale retenu par la loi ;**
- permettre leur agrégation au niveau national dans le cadre du suivi de la stratégie, afin notamment de garantir l'égalité d'accès aux droits.**

Le premier outil à construire serait un indicateur de suivi des sorties du RSA et des autres minima sociaux, soit vers l'emploi, soit d'un minima social vers un autre. Le deuxième devrait être un indicateur départemental de recours aux droits.

Si le département est le premier responsable opérationnel, pour le CESE, l'État doit jouer pleinement son rôle d'impulsion, déterminer le niveau d'ambition et le traduire en objectifs, définir la stratégie pour les atteindre, et garantir la solidarité nationale et l'égalité des droits dans les territoires. Il lui appartient, en qualité de garant de cette solidarité, de veiller à la cohérence des actions entre collectivités dans la mise en œuvre de la stratégie.

Des conférences régionales d'acteurs vont être organisées deux fois l'an dans chacune des régions par le haut-commissaire dédié à la lutte contre la pauvreté. Un avis de vacance de février 2019 indique que « *le haut-commissaire dédié à la prévention et à la lutte contre la pauvreté assure la coordination et le pilotage interministériel au niveau régional de la stratégie, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les différentes politiques publiques concourant à la*

prévention et à la lutte contre la pauvreté : petite enfance, hébergement/logement, économie, emploi, formation, éducation, jeunesse, santé et médico-social. Il œuvre à la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés ». Il est placé auprès du préfet ou de la préfète de région et est fonctionnellement en lien avec le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

Le CESE ne peut que se réjouir de la création de ces treize postes d'animation et de relais régionaux de la stratégie. L'effectivité de ce pilotage pourrait cependant être renforcée.

Préconisation 20 : renforcer l'interministérialité du pilotage de la loi de programmation

Compte tenu de l'ampleur des dimensions à traiter, le CESE estime important que la mise en œuvre des orientations définies par la loi de programmation soit confiée à un Haut-Commissaire en charge de la grande pauvreté, placé auprès du Premier ministre. Ce positionnement renforcera l'effectivité du pilotage interministériel.

Le CESE demande que, dans la perspective de la future loi de programmation, la responsabilité des Préfets et Préfètes de région soit davantage engagée dans le pilotage des chantiers de lutte contre la grande pauvreté.

D - Renforcer les moyens et le rôle des CAF et des MSA

Si « *les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité des départements* » selon le Code de l'action sociale et des familles (article L 115.2), leur mise en œuvre nécessite, comme l'a montré le rapport, une coopération entre de nombreux et nombreuses partenaires.

Parmi ceux-ci, les opérateurs et opératrices de la protection sociale, et en tout premier lieu les réseaux des CAF et des MSA, jouent un rôle pivot très important dans la gouvernance du système de l'action sociale. Leur coopération étroite et positive avec les CCAS, en lien direct avec les personnes, est, à cet égard, un véritable atout.

La loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA a ainsi officialisé le rôle des CAF dans l'instruction et le paiement de cette prestation.

Si la partie accompagnement des bénéficiaires est pour l'essentiel assurée par les départements et Pôle emploi, il revient aux CAF de recevoir, enregistrer, instruire les demandes puis de calculer le montant des droits, d'assurer leur versement ainsi que le contrôle de la situation des allocataires.

Accompagnement des familles, lutte contre le non-recours et accompagnement dans l'accès aux droits, versement de prestations monétaires, les CAF sont soumises à des injonctions contradictoires entre une ambition élevée fixée par les décideuses et décideurs publics, un périmètre d'intervention toujours croissant et des moyens contraints.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre la CNAF et l'État pour la période 2013-2017 mentionnait ainsi « *l'État souhaite que sur l'ensemble de la période conventionnelle, l'évolution des effectifs de la branche s'inscrive dans une trajectoire de baisse* ». La COG 2018-2022 évoque quant à elle « *un contexte de contraintes sur les ressources*. »

La mise en place de la prime d'activité en 2016 témoigne des difficultés que cette situation fait peser sur les agentes et agents et la qualité de service. Des fermetures ponctuelles de guichets, voire la fermeture au public de certaines antennes, ont été rendues nécessaires.

L'annonce de l'élargissement de l'assiette et de la revalorisation de la prime d'activité en décembre 2018 a occasionné les mêmes difficultés face à l'afflux de nouvelles demandes : plus d'un million entre janvier et mars 2019.

Préconisation 21 : donner aux CAF et aux MSA les moyens de leurs missions

Parce qu'elles sont des partenaires essentiels des départements dans la mise en œuvre des politiques d'actions sociales, le CESE demande que les CAF et les MSA puissent bénéficier de moyens financiers et humains suffisants pour accomplir leurs missions.

Le CESE demande qu'une attention particulière soit portée aux usagers et usagères sur l'accès aux services numériques, en particulier la prise de rendez-vous souvent citée comme un obstacle difficile à franchir.

Le CESE recommande le maintien d'une présence physique sur tout le territoire et la possibilité de rencontrer facilement une ou un professionnel.

V - SOUTENIR L'ACTION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITE ET LA MOBILISATION DE LA SOCIETE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETE

A - Reconnaître l'engagement et la générosité des bénévoles et des donatrices et donateurs

Le rapport de notre commission a mis en relief le rôle capital des actrices et acteurs de solidarité (associations, fondations et mutuelles) dans la lutte contre la grande pauvreté, au plus près des territoires, en relation avec les actrices et acteurs locaux. Derniers recours des personnes en grande difficulté, en première ligne pour créer ou recréer du lien social avec souplesse et réactivité, les associations de solidarité ont besoin d'être sécurisées sur leurs financements, qu'ils proviennent des particuliers ou des entreprises, pour recruter et bâtir des programmes d'actions sur le long terme.

Or l'année 2018 a été particulièrement difficile sur le plan des dons des particuliers. Ceux-ci ont été impactés par la hausse de la CSG, le remplacement de l'ISF par l'IFI et les inquiétudes provoquées par le passage au prélèvement à la source. Le montant des dons a chuté pour la première fois depuis 30 ans, et cela dans des proportions importantes. Après avoir transformé profondément leur modèle économique, les associations de lutte contre la pauvreté ont une structure budgétaire reposant pour environ 20 % en moyenne sur les dons et peut atteindre 70 % pour certaines, comme pour les Restos du cœur par exemple.

Il faut saluer la fidélité et la générosité des donatrices et des donateurs français dans ce contexte. Si le montant des dons reçus a baissé de 4,2 %, leur nombre s'est maintenu. 94 % des dons proviennent de personnes qui, malgré des difficultés financières, ont choisi d'investir durablement dans la solidarité nationale et internationale.

Cependant, cette fidélité ne doit pas cacher la fragilité d'un écosystème marqué par le nombre important de donatrices et de donateurs âgés et la difficulté à en mobiliser de nouveaux dans un contexte fiscal et social inédit et ressenti comme instable.

Ces personnes, qu'elles soient donatrices et /ou bénévoles, les plus engagées dans l'action sociale, souvent retraitées, contribuent à la solidarité nationale. Certaines n'étant pas assujetties à l'impôt sur le revenu ne peuvent défiscaliser leurs dons, quand les plus aisées le peuvent.

Préconisation 22 : soutenir les dons des citoyennes et citoyens

Le CESE recommande pour les personnes non-imposables d'instaurer un crédit d'impôt afin de reconnaître l'engagement et la générosité de tous les citoyens et citoyennes.

L'engagement bénévole est aujourd'hui largement occulté par notre société. Alors que de nombreux acteurs et actrices de solidarité rencontrent des difficultés à mobiliser pour porter leurs différentes missions, il convient de reconnaître davantage cet engagement citoyen au service des autres, car il est un ciment essentiel du lien social et produit des effets bénéfiques pour toutes et tous.

Les initiatives des associations solidaires, proches des personnes en grande précarité, sont nombreuses et ont souvent des difficultés à être connues, reconnues, financées et démultipliées. En France, ce sont 22 millions de personnes qui sont engagées dans une activité bénévole à travers 1,2 million d'associations. Le rapport et l'avis sur les personnes vivant dans la rue, ont mis en relief leur rôle irremplaçable d'accompagnement des personnes en situation de grande pauvreté et de lutte contre l'isolement social. Il est capital de mieux faire connaître, de préserver et développer cet engagement citoyen.

En encourageant ainsi des millions de vocations solidaires, ce sont toutes les citoyennes et les citoyens qui sont invités à participer à la réussite de l'objectif d'éradication de la grande pauvreté à horizon 2030.

Préconisation 23 : mettre en place le compte engagement citoyen

Conformément à son avis adopté en mai 2019 intitulé *L'éducation populaire, une exigence du 21ème siècle* le CESE recommande, après étude, l'élargissement du « compte engagement citoyen » (CEC) à toutes et tous les bénévoles qui s'investissent au moins 200 heures par an, entre autres, dans des actions de lutte contre la grande pauvreté portées par les acteurs de solidarité et d'envisager l'abondement du CEC par le Compte personnel de formation (CPF).

B - Rassurer les associations sur la pérennité des dons des entreprises

S'agissant des entreprises, elles peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur les bénéfices égale à 60 % de leurs dons aux œuvres ou organismes d'intérêt général, dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires. Une évolution positive est intervenue pour les plus petites d'entre elles qui atteignaient ce plafond très rapidement. L'article 148 de la loi de finances 2019 a ainsi créé un plafond alternatif de 10 000 € qui s'applique aux versements effectués dès 2019. Les entreprises peuvent donc, au choix, appliquer ce plafond ou celui de 5 pour mille, et ce sur tous leurs dons en numéraire ou en nature.

A l'heure où un groupe de travail a été créé, à l'Assemblée nationale, afin de formuler des recommandations et aboutir à un dispositif stabilisé en 2020 sur la base d'un rapport récent de la Cour des comptes, le CESE rappelle que la défiscalisation des dons ne constitue pas une niche fiscale, mais plutôt l'expression du contrat social entre la société civile agissante et l'État, garant de l'intérêt général.

Préconisation 24 : pérenniser le régime fiscal des dons des entreprises

Le CESE recommande avec force de pérenniser le régime fiscal actuel des dons des entreprises et des particuliers aux associations et aux fondations. Celui-ci n'est pas une niche fiscale mais un investissement social.

C - Encourager la participation des personnes concernées et les innovations sociales

« Penser avec l'autre, jamais pour l'autre et jamais sans l'autre. »

« Repenser nos relations et nos institutions avec ces personnes peut créer une espérance mobilisatrice, antidote de l'impuissance citoyenne et politique qui prévaut aujourd'hui. »

Bruno Tardieu

Dans son avis de décembre 2018 sur *Les personnes vivant à la rue : l'urgence d'agir*, le CESE appelait à changer de regard, c'est-à-dire à vaincre l'indifférence, les

préjugés, mais également à ne plus considérer les personnes en situation de grande pauvreté comme des « victimes », incapables de ce fait d'avoir leur propre jugement sur ce qui les concerne directement. Il faut accepter d'entendre ce qu'elles ont à dire sur les conditions de mise en œuvre et l'efficacité de l'aide qui leur est apportée, mais pas seulement. En effet, en raison de la durée et de la complexité de leur situation, elles possèdent aussi des compétences concrètes, des connaissances vécues qu'elles peuvent partager avec les experts, à condition d'organiser ces échanges.

Dans cet esprit, le 21 mars 2019, la commission temporaire a associé à ses travaux des délégations, principalement constituées de personnes accompagnées, d'associations partenaires de cette journée : l'Armée du salut, ATD Quart Monde, La Cloche, les Petits frères des pauvres; les Restaurants du Cœur et le Secours catholique. Le matin, parole a été donnée aux personnes accompagnées qui ont livré leurs témoignages puis exprimé leurs recommandations ou demandes, élaborées collectivement avant la séance. L'après-midi a été consacré à un débat réunissant les délégations et les membres de la commission autour de cinq grands thèmes : santé, logement, social/accompagnement, démarches administratives et emploi.

« Penser ensemble », « faire ensemble » demande du temps. En 2012, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a, le premier, institué un 8ème collège composé de personnes en situation de grande précarité. Dans ses « Recommandations pour la participation » publiées en 2011, le CNLE écrivait : *« les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion ne forment pas un groupe communautaire clos qui défend ses intérêts propres au travers d'un système institutionnel. Elles sont les détentrices de savoirs de vie essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place. En revanche, ces savoirs ne peuvent être source de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité ».*

La décision a été prise d'associer, à différents niveaux (national, local), les personnes concernées à la conception et/ou à la mise en œuvre des politiques sociales. Pour que ce choix produise tous ses effets, il faut préparer et accompagner cette participation par des actions de formation, un soutien logistique, en facilitant de manière bienveillante l'appropriation et la montée en compétences techniques sur les sujets traités. Comme le résumait le CNLE, la participation des personnes obéit à quatre principes : elle doit être préparée, organisée, collective et directe. Cela suppose d'y consacrer des moyens.

Si l'innovation sociale peut venir des personnes elles-mêmes, les initiatives des associations y contribuent aussi fortement. Notre commission a, dans son avis sur les personnes vivant dans la rue, repéré le développement de plateformes, de réseaux de solidarité et les services très concrets qu'ils peuvent apporter. Ceux-ci ont d'ailleurs fait l'objet d'une préconisation en décembre 2018.

Si l'accompagnement social est essentiel à l'inclusion des personnes en situation de grande pauvreté, il ne suffit pas à les protéger et à les sortir de l'isolement. L'effritement des solidarités de proximité portées par les entourages proches est une des évolutions préoccupantes de nos sociétés qui frappe davantage les personnes les plus pauvres et ne peuvent être remplacées par des services professionnels. Ces

situations d'isolement relationnel touchent entre 5 et 6 millions de Françaises et de Français, on peut donc parler de « solitude de masse ». Cette solitude est aujourd'hui un problème de société plus qu'un problème d'individu. L'accompagnement fourni par les entourages, familial, amical, de voisinage, affinitaire, bénévole et associatif, est un accompagnement relationnel qui ne se substitue pas à l'accompagnement social mais en est complémentaire. Le renforcement des solidarités collectives de proximité est une priorité.

En mai 2019, une nouvelle plateforme de géolocalisation des équipes citoyennes a été créée par l'association Monalisa (www.equipecitoyenne.fr). Elle permettra à tous ceux et toutes celles qui le souhaitent, de participer autour d'eux et elles à la mobilisation nationale contre l'isolement social.

Préconisation 25 : co-construire réellement les politiques de lutte contre la grande pauvreté avec les personnes concernées

Le CESE recommande de renforcer la participation des personnes concernées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et des moyens de lutte contre la grande pauvreté. Le CESE considère qu'il faut se fixer comme objectif leur co-construction.

Pour une plus grande efficacité, le CESE demande que ces démarches de co-construction soient renforcées dans tous leurs aspects, pédagogiques et matériels, avec un soutien de l'État adapté à cette exigence.

Conclusion

Notre commission tient à remercier les personnes vivant dans la grande pauvreté qui ont accepté, avec simplicité et disponibilité, de partager leurs difficultés afin de nous faire mieux comprendre leur situation : les difficultés à faire valoir leurs droits, l'insécurité, le poids de regards parfois stigmatisant, le manque de moyens, de ressources, mais également le manque de choix dans leur vie quotidienne. Ce qu'elles expriment ainsi, c'est le désir d'exercer leur liberté, c'est le souhait de pouvoir choisir leur avenir.

Les préconisations de cet avis ambitionnent de contribuer à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations et de faire de l'éradication de la grande pauvreté une réalité de notre pays.

Nous sommes conscients que de nombreux chantiers sont aujourd'hui portés par les pouvoirs publics, en particulier suite au lancement, en septembre 2018, par le Président de la République, de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Notre Assemblée suivra avec attention sa mise en œuvre. Cependant, avec cet avis, notre intention n'était pas de porter un regard de court terme sur les chantiers actuels, mais plutôt d'apporter la vision des actrices et acteurs de la société civile sur l'impératif d'agir dans la durée sur ce problème majeur de la grande pauvreté dans notre pays. C'est dans cet esprit que nos préconisations fixent un cap ambitieux : éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030. Le chemin pour atteindre cet objectif sera long. Seul un portage volontariste, une mobilisation des moyens nécessaires et l'engagement de l'ensemble de la société permettront d'en faire une réalité.

Michel SERRES soulignait avec raison que « *nous n'avons jamais vécu en démocratie dès le moment où nous laissons vivre à côté de nous des hommes détruits par la plus grande pauvreté* ». C'est pourquoi le CESE contribuera avec force à porter durablement cet objectif de l'éradication de la grande pauvreté.

Déclarations/ Scrutin

Agriculture

Le sujet est difficile, parce qu'il est douloureux. Il concerne chacun d'entre nous, notre société et son incapacité à intégrer certains de nos concitoyens. Il touche aussi le secteur agricole, en particulier nos aînés dont nous connaissons les niveaux de retraite particulièrement faibles. Nous devons tous nous préoccuper de la grande pauvreté. Nous savons que les causes en sont multifactorielles, le champ d'investigation de cet avis est donc très large.

Le groupe de l'agriculture approuve les préconisations qui visent à faciliter l'accès aux différents soutiens publics et aux dispositifs de soins. Nous nous interrogeons toutefois la proposition d'une évolution qui doit encore être soumise à des négociations, notamment avec les partenaires sociaux. Nous exprimons là une réserve, non pas sur les objectifs à atteindre mais sur la méthode à employer pour y parvenir.

Dans le rapport, il est fait état des problématiques liées à l'alimentation. Elles ne sont pas développées dans l'avis et nous le comprenons. L'aide alimentaire devrait faire l'objet d'un avis à part entière tant les problèmes à évoquer sont nombreux. Ainsi, par exemple, les politiques européennes dans ce domaine restent insatisfaisantes, l'avenir du fonds européen d'aide aux plus démunis inquiète tous les acteurs de terrain.

Sur l'alimentation des plus démunis, l'association SOLAAL aide à mettre en relation les agriculteurs donateurs et les associations caritatives. Les objectifs de SOLAAL sont de renforcer l'engagement des acteurs des filières agricoles et agro-alimentaires, faciliter l'organisation des dons et contribuer à l'équilibre nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Depuis sa création en 2013, SOLAAL a contribué à la distribution de l'équivalent de 27 millions de repas.

La profession agricole travaille aussi en partenariat avec les banques alimentaires qui accomplissent un travail formidable pour faciliter l'accès des plus démunis à une alimentation régulière mais aussi pour engager les populations les plus pauvres à retrouver un lien avec la nourriture, avec l'acte de cuisiner.

Notre assemblée a également adopté, en mai 2019, un avis sur l'agriculture urbaine qui, même modestement, peut contribuer à fournir une alimentation de proximité et à recréer un lien social autour des productions agricoles.

Le groupe de l'agriculture a voté majoritairement en faveur de l'avis.

Artisanat

La France figure parmi les pays dont le taux de pauvreté est le plus bas. Si notre système de solidarité permet un tel résultat, cela ne saurait cacher une autre réalité : celle du nombre considérable de personnes en situation de pauvreté, qui, lui, ne fléchit pas au fil des années.

Des personnes, des familles se trouvent assignées durablement dans la précarité, avec pour certaines un cumul de difficultés pour se loger, se nourrir, se soigner, et d'infimes perspectives d'accès à un emploi.

L'efficacité de notre modèle social montre ainsi ses limites, que n'ont pas réussi à corriger les divers plans de lutte contre la pauvreté, mis en œuvre au cours de 20 dernières années.

Les politiques de prévention et d'accompagnement ont été largement délaissées au profit des seules aides financières ; et même ces prestations monétaires ne sont pas parvenues à répondre pleinement aux besoins, comme en témoigne le taux de non-recours au RSA.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement vient de lancer une grande concertation visant à rendre plus lisible, plus simple et plus efficace le système.

Le présent avis apporte une contribution à cette concertation, autour d'un objectif que le groupe de l'artisanat ne peut que partager : éradiquer la grande pauvreté d'ici 2030.

La nécessité première est de garantir un revenu stable à toutes les personnes en situation de précarité.

Chacun doit en effet pouvoir compter sur un revenu minimum lui permettant de subvenir à ses besoins fondamentaux.

Par conséquent, les complexités administratives ne doivent plus conduire à différer ou interrompre le versement d'une aide.

Sur le périmètre de ce revenu, l'avis confirme la proposition qu'il avait déjà formulée, dont son application sous condition de ressources et cela, dès 18 ans pour les jeunes se trouvant ni en emploi, ni en formation.

Il suggère aussi que le montant de ce revenu puisse atteindre la moitié du salaire médian et propose que sa mise en œuvre donne lieu à expérimentation et évaluation.

Le groupe de l'artisanat salue ces précautions d'écriture.

Toutefois, vu la diversité des publics et des situations auxquels s'appliquerait le revenu minimum proposé par l'avis, il considère que études d'impacts préalables seraient également nécessaires.

Rendre effectif l'accompagnement des personnes en situation de précarité est l'autre levier essentiel.

Si la loi reconnaît un droit à l'accompagnement des allocataires du RSA, celui-ci reste en réalité très aléatoire. Or, c'est précisément une condition fondamentale pour parvenir à une réinsertion sociale et professionnelle.

À ce titre, le groupe de l'artisanat approuve la proposition d'offrir à chacun un suivi via un « *référént de parcours* » et de garantir la cohérence des actions d'intervention sociale en créant un « *dossier social unique* ».

Déclarations des groupes

Sur une généralisation du tiers payant, en revanche, le groupe de l'artisanat considère que sa mise en œuvre ne peut se concevoir en dehors d'une concertation approfondie avec les professionnels de santé.

L'accompagnement social est très souvent une exigence préalable dans un parcours de réinsertion.

Pour autant, l'emploi reste le premier facteur de sortie de la pauvreté. D'où l'importance d'un accompagnement global et coordonné autour de ces deux dimensions. Le groupe de l'artisanat regrette que l'avis ne mette pas davantage l'accent sur ce point.

De même, il estime qu'aurait dû être rappelé l'intérêt des actions de pré-formation ou de remise à niveau qui permettent d'inscrire les personnes dans un parcours progressif d'insertion professionnelle, et surtout de leur redonner confiance en leur ouvrant des perspectives d'évolution de leur situation.

Si le groupe de l'artisanat soutient globalement l'avis, il a toutefois exprimé des réserves dans ses votes.

Associations

Éradiquer la grande pauvreté, s'il est un sujet qui ferait grandir toute la société, le voici ! Le groupe des associations tient avant tout à saluer le parti pris des rapporteurs qui ont saisi cette situation, si complexe, de la grande pauvreté de façon systémique, car c'est la seule qui puisse faire fonctionner une véritable politique de fraternité.

Accéder à un logement, à la santé, à un travail, faire valoir ses droits, passer des droits quérables à des droits portables ce qui redonnera toutes leurs lettres de noblesse aux métiers du travail social en faisant de l'accompagnement des personnes la clé de voûte du système : ce sont des préconisations indispensables. Cependant le travail des professionnels est néanmoins complexifié, empêché, par l'isolement relationnel subi par de trop nombreuses personnes en situation de grande pauvreté. Nous sommes aujourd'hui dans une société atteinte par la solitude de masse. C'est pourquoi, en cohérence avec le rapport du CESE de 2017, vous avez justement porté une attention particulière à la lutte contre l'isolement social. Le renforcement des solidarités collectives de proximité doit être une priorité dans la lutte contre la pauvreté, comme le souligne bien l'avis.

Depuis des années nous déplorons la stagnation du non recours aux droits. Toutefois, le groupe des associations estime que la réponse à cet état de fait ne saurait reposer exclusivement sur la simplification des dispositifs. En effet, nous ne parviendrons à l'effectivité des droits qu'avec les personnes elles-mêmes. Elles doivent être impliquées dans la construction des politiques les concernant, vous l'avez fort justement affirmé... La construction individuelle et sociale d'une personne passe à la fois par l'éducation, le droit aux vacances que ce soit en colonies de vacances pour les enfants ou en famille, la reconnaissance de la valeur de sa propre culture et par son accès à l'ensemble des ressources culturelles,... En somme, par son émancipation et par l'affirmation de sa propre valeur pour la société.

Cette volonté d'impliquer les personnes traverse votre avis et elle est fondamentale. Les travaux menés ces derniers mois en ont été la parfaite illustration puisque nous avons rencontré de nombreuses personnes concernées par cette situation de grande pauvreté et leur parole a largement nourri nos réflexions. Ces personnes demandent à s'impliquer dans la vie sociale, elles ont des choses à dire, il faut donc les entendre.

De nombreuses initiatives existent pour lutter contre l'isolement relationnel et plus globalement contre la grande pauvreté. Elles sont essentiellement portées par le monde associatif et reposent sur le bénévolat. Les valoriser et les soutenir est indispensable. C'est pourquoi, nous adhérons totalement aux préconisations 22 et 23 qui permettent aux donateurs, qu'ils soient imposables ou non, de bénéficier des mêmes incitations fiscales grâce au crédit d'impôts, ou de voir leurs heures bénévoles inscrites sur leur compte d'engagement citoyen. Dans le même esprit, la déductibilité des dons des entreprises doit être maintenue : ils constituent en moyenne 20 % du budget des associations humanitaires, sanitaires et de solidarité. Cette part de financement par le don peut même atteindre parfois jusqu'à 80 % de leur budget.

L'avis nous convient tout à fait même si nous aurions aimé y voir intégrée une préconisation sur la confiscation aux malfaiteurs des biens mal acquis. Ceux-ci devraient être confiés automatiquement aux associations d'intérêt général – soit pour qu'elles y logent directement des personnes ou s'en servent pour générer des revenus afin de mener à bien leurs projets.

Le groupe des associations a voté cet avis.

CFDT

Pauvreté, grande pauvreté, autant de situations différentes mais que connaissent toujours trop de personnes en France au 21^e siècle. Pour le groupe CFDT, il est important de poser lucidement ce constat, à l'heure où le projet gouvernemental de réforme de l'assurance chômage multipliera les trappes à pauvreté.

Les questions liées à la pauvreté sont complexes, difficiles à traiter, appelant des réponses différenciées. L'avis et le rapport s'inscrivent dans l'histoire de notre conseil et présentent des propositions pour l'avenir. Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 est l'un des objectifs de développement durable adoptés par les États membres de l'ONU en 2015. Pour y parvenir, en France, il faut une ambition portée par un axe stratégique rappelé par l'avis : les droits existent, rendons-les effectifs.

Or, au travers de gouvernances complexes, d'une multiplicité d'acteurs qui agissent chacun dans leurs domaines, les différents niveaux stratégiques et opérationnels s'enchevêtrent, rendant souvent très difficile l'accès aux droits. Il faut réexaminer la nécessaire articulation des politiques, des dispositifs et des acteurs selon le principe « *Penser global, agir local* ». Dans cet esprit, la préconisation 12 sur l'accompagnement revêt pour la CFDT une importance particulière. Nous la résumons ainsi : chaque personne dans le besoin doit pouvoir disposer d'un droit à l'accompagnement global, facilement accessible, dans tous les territoires.

L'adoption d'une loi de programmation dès 2020 est une condition essentielle pour planifier sur plusieurs années les recettes et les dépenses de l'État et des

Déclarations des groupes

collectivités territoriales. L'investissement social, nécessaire à l'atteinte des objectifs d'ici 2030, mérite donc une vue à long terme, condition du développement pérenne des projets des acteurs.

Si les financements sont essentiels, le rôle des travailleuses et des travailleurs sociaux l'est tout autant. Leur reconnaissance et la valorisation de leur travail est un enjeu pour la mise en œuvre de cette grande politique publique. Les actions coordonnées autour des personnes qu'ils accompagnent doivent être facilitées. Partager les informations, simplifier les démarches sont l'objet de la préconisation 13. La mise en place d'un dossier social unique peut y contribuer.

La lutte contre la grande pauvreté relève des politiques publiques, elle relève aussi de la mobilisation de la société, notamment des acteurs associatifs de solidarité. Toutefois comme nous l'avions exprimé à propos de l'avis sur l'éducation populaire, nous réitérons nos réserves sur la proposition d'abondement du CEC par le Compte personnel formation même si les nécessaires reconnaissance et valorisation des engagements associatifs et bénévoles restent à construire.

Sur la santé, sur l'éducation, l'avis porte aussi des préconisations importantes. La CFDT l'a voté.

CFE-CGC

« *Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une Nation fondée sur les droits de l'Homme* » : cette phrase est gravée à l'entrée du Palais d'Iéna suite à l'avis de Joseph Wresinski voté en février 1987.

Dix ans pour faire disparaître ce mal qu'est la grande pauvreté en France tel est l'objectif que le CESE affiche dans cet avis pour notre pays.

Dix ans c'est à la fois long, mais aussi tellement court par rapport à l'ampleur de la tâche !

Le groupe CFE-CGC soutient les préconisations de cet avis qui répondent d'abord à l'ambition de résorber la grande pauvreté et de faciliter l'effectivité des droits des personnes en grande difficulté.

La CFE-CGC défend le fait que le travail doit générer des revenus décents permettant à toutes et à tous de vivre dignement.

Néanmoins, un emploi ne protège plus de la pauvreté, notamment pour celles et ceux qui travaillent à temps partiel ou alternent des périodes de travail précaire et de chômage.

Pour nous, le travail est un facteur d'intégration et de cohésion sociale.

Nous soutenons tout particulièrement la première préconisation relative à l'instauration d'un revenu minimum social garanti, qui viserait au regroupement des divers dispositifs existants avec un soutien social et un accompagnement vers et dans l'emploi avec un objectif d'autonomie.

Il est également primordial pour le groupe CFE-CGC de maintenir l'inconditionnalité des aides.

La CFE-CGC en tant qu'organisation syndicale approche la notion de compétitivité notamment sous sa dimension sociale. Rappelons-nous la définition officielle donnée de la compétitivité par le Conseil européen de Lisbonne : « *un moyen permettant à un pays d'améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et habitantes, et de leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale* ».

Autre point que nous défendons : la valorisation, la reconnaissance et une meilleure formation des travailleurs sociaux pour garantir un accompagnement de qualité. Ce travail social est en quête d'un nouveau sens et doit faire l'objet d'un plan d'actions gouvernemental afin de le réinventer.

Le groupe a été touché par la confiance et la générosité avec lesquelles les personnes en situation de grande pauvreté auditionnées ont témoigné de leurs difficultés, leur mal être, leur besoin d'être considérées et malgré tout cela ont réaffirmé leur foi en notre société.

Nous avons voté cet avis.

CFTC

Le CESE s'inscrit dans le combat du Père Wresinski et de Geneviève de Gaulle-Anthonioz en se donnant la possibilité de réaliser un avis en associant les personnes concernées par la grande pauvreté. Ce combat pour éradiquer la grande pauvreté doit s'accélérer ; il y a urgence et cet avis le démontre.

L'instauration d'un revenu minimum social garanti (RMSG) attaché à la personne en y intégrant les jeunes dès 18 ans est une préconisation que soutient la CFTC surtout si l'accompagnement de ce dispositif amène vers l'insertion.

Rendre son autonomie à chaque Femme et chaque Homme est un devoir, lui permettre de décider de sa propre vie est un droit.

Pour la CFTC, il faut stopper les cassures dans le parcours d'une personne en grande pauvreté. Attendre 1 an entre le dernier versement du RSA et le 1er versement de sa petite retraite est intolérable. Par conséquent nous soutenons les préconisations 2 et 3.

Il faut impliquer au mieux les personnes concernées par la pauvreté pour modifier nos comportements et ceux des décideurs qui créent les dispositifs d'aides. La clarté, la simplicité, le meilleur accès possible à l'information doivent éviter les non-recours.

Avoir un toit, un logement à soi pour se poser et se reconstruire est une priorité absolue. La CFTC partage la préconisation 5 qui demande que les loyers soient adaptés aux ressources des plus pauvres.

Encourager les personnes à se faire soigner c'est comme le préconise l'avis, condamner les comportements de refus de soin, c'est aussi généraliser le tiers payant et doter d'une carte les bénéficiaires de l'Aide Médicale d'État (AME) pour un meilleur suivi de santé et faciliter le travail des soignants.

Déclarations des groupes

Un accompagnement scolaire et périscolaire doit permettre à tous les enfants en grande pauvreté d'avoir les mêmes chances de réussites que les autres. Cela passe par la culture, le sport, les loisirs, les aides individualisées et les préconisations 10 et 11 sont à souligner.

L'accompagnement vers l'apprentissage, ou vers l'emploi est primordial pour augmenter toutes les chances de sortir définitivement de la pauvreté.

Le parcours est bien souvent long et semé d'embûches. C'est pour cette raison qu'il faut créer les conditions pour faire de l'éradication de la grande pauvreté une réalité à l'horizon 2030 et adopté une loi de programmation en 2020 comme le préconise cet avis.

Il est difficile en quelques minutes de parler de vies meurtries de millions d'enfants, de femmes et d'hommes. Dans cet avis chaque obstacle a été identifié et des préconisations ont été formulées.

La CFTC remercie les rapporteurs ainsi que la présidente de la Commission et surtout toutes celles et tous ceux qui sont venus devant nous livrer à cœur ouvert leurs blessures.

La CFTC a voté cet avis et formule le vœu qu'en 2030 la grande pauvreté soit enfin éradiquée.

CGT

Cet avis préparé depuis un an se situe dans un contexte de crise sociale, économique et démocratique. Le CESE s'y est inscrit par l'avis Fractures et transitions et un devoir d'exemplarité dans l'écriture et les propositions.

Ce sujet devait s'inscrire dans la lignée des grands avis du CESE qui ont marqué son histoire. Ceux de Joseph Wrésinsky et Geneviève Antonioz De Gaulle qui ont œuvré à cette conquête des droits de tous pour tous. Un combat toujours recommencé contre la misère et l'exclusion sociale.

C'est porté par cette exigence que nous nous sommes battus pour que cet avis soit à la hauteur des enjeux et ne se contente pas de lieux communs et de bons sentiments...

Il comporte toujours des manques :

- l'analyse du non-recours aux droits reste superficielle. Il faut que le CESE s'y penche sérieusement ;
- le droit à l'emploi ne peut se résumer aux territoires zéro chômeur ou à l'insertion sociale. La logique aurait imposé une politique volontariste de lutte contre le chômage et de création de vrais emplois et non de « *bullshit-jobs* » comme c'est le cas dans les pays qui affichent des taux de chômage bas avec une pauvreté très haute comme l'Allemagne ou les États unis... En France, le nombre de travailleurs pauvres augmente et le pouvoir appauvrit encore les chômeurs dont la moitié de ceux qui touchent, reçoivent moins de 500 euros par mois !

Cet avis se veut volontariste sur l'éradication de la pauvreté et nous en sommes d'accord mais, sans oser parler du financement.

Or, alors que le pouvoir tente de faire de nouvelles économies avec le RUA, les dividendes ont battus de nouveaux records cette année à 51 milliards d'euros soit 10 % de plus qu'en 2017 : C'est cet argent qu'il faut aller chercher pour éradiquer la pauvreté ici et ailleurs.

À force d'insistance, nous avons pu faire entrer dans cet avis quelques avancées comme la réquisition des logements vacants dans les zonées tendues.

Nous avons fixé un objectif à 2030, comme la France s'y est engagée pour l'éradication de la grande pauvreté.

Nous avons collectivement fait bouger le curseur vers un minimum social à 855 euros hors allocations logement et prestations familiales ! Reste la volonté de n'avoir aucun minima social en dessous du seuil de pauvreté.

Nous avons rappelé la France à ses obligations d'un accueil dans la dignité des demandeurs d'asile

Nous saluons l'idée d'une loi de programmation, mais aussi la reconnaissance, la valorisation du travail social et l'expertise des travailleurs sociaux.

Nous apprécions la volonté de renforcer les moyens des Caisses d'Allocations Familiales et de la Mutualité Sociale Agricole. Mais, Il reste cependant beaucoup à faire dans le contrôle des politiques mises en œuvre au plan départemental pour garantir l'égalité des droits sur tout le territoire...

Ce texte va dans le bon sens, la CGT l'a voté. Mais, il exige une mobilisation générale et permanente à laquelle le CESE doit s'employer pour que vienne le temps de l'effectivité des droits réels pour toutes et tous...

CGT-FO

Les gouvernements se succèdent, les plans se suivent, les dispositifs se compilent et les promesses des uns et des autres dépassent rarement l'étape de simples vœux. La pauvreté est toujours là. Elle peut changer de visage prendre d'autres habits mais le plus souvent elle s'inscrit dans les mêmes processus et renvoie à des enjeux liés à la question sociale. Nous ne pouvons en effet dissocier la question de la pauvreté de celle de la répartition des richesses et plus globalement du système de reproduction des inégalités sociales. Ces questions sont bien sûr éminemment liées aux choix politiques et à leur concrétisation dans les politiques publiques. La pauvreté est aussi et surtout la conséquence de ces choix.

L'avis met en lumière certaines évolutions de la pauvreté comme sa tendance à prendre encore plus d'ampleur chez les jeunes, les femmes, les familles monoparentales, les retraités, les demandeurs d'asiles, etc... Sur certains territoires ruraux ou à la périphérie des villes, la pauvreté peut atteindre des niveaux encore plus élevés.

Nous partageons le diagnostic posé et pensons qu'il est urgent d'agir car on ne peut reporter *ad vitam aeternam* le règlement de cette question au risque de voir notre

Déclarations des groupes

modèle social se distordre encore plus et fragiliser davantage la cohésion de notre société. Le groupe FO adhère à l'objectif d'éradiquer la grande pauvreté même si nous pensons que l'échéance de 2030 est trop lointaine, car d'ici là ce sont plusieurs générations de nos concitoyens qui vont être privées d'une vie décente.

Nous soutenons plusieurs des préconisations proposées en particulier celles relatives à la simplification des dispositifs pour les rendre plus accessibles afin de réduire les non recours. Notre groupe est également favorable au renforcement de la politique de logement et à la construction de plus de logements sociaux avec des loyers adaptés et accessibles aux personnes en difficultés. De même, le droit d'accès à une santé et à une éducation de qualité doit être renforcé et assuré. Nous soutenons également les préconisations sur le renforcement du travail social. Celui-ci devrait tenir compte de toutes les dimensions qui facilitent l'accompagnement des personnes vers des emplois décents et pérennes. À ce niveau, nous regrettons que l'avis ne dénonce pas les politiques de réduction à tout va des effectifs dans les services publics en charge de l'accompagnement et des choix faits pour privilégier le tout numérique au dépend du lien humain indispensable pour cerner la complexité des parcours des personnes en difficulté.

Par ailleurs, malgré sa richesse, l'avis laisse dans l'ombre une grande partie des causes de la pauvreté. Rien n'est dit sur les politiques d'emploi, la tendance à faciliter le développement des emplois de mauvaise qualité dans une logique de libéralisation du marché du travail. Ce faisant, la pauvreté laborieuse explose et environs 2 millions de travailleurs sont pauvres ou très pauvres. Les dernières mesures sur l'assurance chômage vont grossir encore plus le nombre de pauvres dans notre pays. Au moins 300 000 demandeurs d'emploi vont tout simplement perdre la possibilité d'accéder à une indemnisation par l'assurance chômage. N'oublions pas, par ailleurs que cette pauvreté touche également des centaines de milliers de retraités. Leur situation risque d'empirer avec le recul de l'âge de départ à la retraite et un niveau de chômage très élevé chez les seniors (30 % des 60-64 ne travaillent pas).

Nous avons également des réserves sur certaines préconisations. Nous sommes pour le renforcement des services publics et pour une réelle prise en charge des besoins des citoyens. Nous ne pensons pas que la fiscalité en faveur des dons s'inscrit uniquement dans le cadre d'un investissement social. Nous savons que des dérives existent et l'exemple d'une fondation qui a fait peser sur l'État 80 % des 800 millions d'euros qui ont servis à la construction de son bâtiment devrait nous interpeler.

Enfin et concernant la préconisation n°1, Force Ouvrière met en garde contre une réforme instaurant un revenu universel d'activité par fusion des minima sociaux et des prestations sociales qui viserait à réaliser des économies au profit d'autres lignes budgétaires.

Cette préconisation ne nous permet pas de voter favorablement cet avis, c'est pourquoi le groupe FO s'est abstenu.

Coopération

Les préconisations de cet avis fixent un cap ambitieux : éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030. Un cap ambitieux mais impératif dans notre pays, 6ème puissance mondiale où vivent cinq millions de nos concitoyens en situation de grande pauvreté.

Le groupe de la coopération s'inscrit pleinement dans cet objectif. Il soutient les préconisations qui priorisent l'accès au logement décent pour les personnes les plus vulnérables financièrement, dans une logique de maintien de mixité sociale dans les parcs de logements et de pratique de loyers raisonnables.

Simplifier l'accès aux droits, l'accès à des ressources et à des conditions de vie décentes, l'accès aux soins ; lutter contre le non recours sont essentiels.

Le groupe reste favorable à l'égard du revenu minimum social garanti, excluant les allocations logement, dans un objectif d'autonomisation et d'insertion socio professionnelle.

Il semble important, pour le groupe de la coopération, de souligner l'intérêt d'un accompagnement global personnalisé dans un objectif d'accès à un emploi durable choisi et d'autonomie. C'est dans cette perspective que l'expérimentation « *Territoires zéro chômeurs de longue durée* » a été menée. L'avis propose à juste titre de changer d'échelle et de pérenniser cette expérimentation – même s'il ne s'agit pas de la seule innovation en la matière et que d'autres gagneraient à être connues.

Plus généralement, la reprise économique doit pouvoir bénéficier à toutes et à tous. Et dans une volonté affirmée de créer une économie inclusive, pour le groupe de la coopération, il faut insister sur la nécessité de coopération entre l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

Le groupe de la coopération est aussi sensible à ne pas oublier la question de l'accès à la culture, aux activités sportives et artistiques.

Le groupe est également en parfait accord avec la dernière recommandation qui préconise d'associer les personnes concernées à la conception et/ou à la mise en œuvre des politiques sociales à l'instar de cet avis qui a permis d'entendre la voix des personnes en situation de grande pauvreté et en premier lieu concernés par les décisions et préconisations.

Pour terminer, l'adoption d'une loi de programmation dès 2020 renforcerait la stabilité et la cohérence des dispositifs, et consacrerait ce combat comme priorité nationale.

Le groupe de la coopération a voté favorablement l'avis.

Déclarations des groupes

Entreprises

Si on ne revient pas ici sur les problèmes structurels dus au marché du travail, une action volontariste et concertée contre l'exclusion et la grande pauvreté doit être menée. L'avis présenté est en cela ambitieux dans son objectif, réaliste dans sa durée.

Pour réduire la fracture sociale et pour favoriser le retour à l'emploi des personnes en difficulté et sans emploi, il faut impérativement mettre l'accent sur les leviers qui ont fait preuve de leur efficacité, pour les adapter, les rénover, les simplifier. Et pour cela, il faut agir pour mieux éduquer, mieux former, mieux accompagner. Plusieurs des préconisations de cet avis vont dans ce sens et c'est une bonne chose.

Nous avons une conviction : c'est le retour à l'emploi dans les entreprises petites et grandes qui est le vecteur principal d'insertion de personnes en situation de pauvreté et donc vecteur de cohésion sociale. Il faut placer l'emploi comme perspective prioritaire du parcours d'insertion, coordonner et mettre en cohérence les différents dispositifs et prestations d'insertion pour une meilleure efficacité et enfin, expérimenter et évaluer de nouvelles réponses au niveau territorial. Là aussi, nous soutenons les recommandations de cet avis qui vont en ce sens : en particulier celle de soutenir une meilleure intégration des salariés employés par le secteur de l'insertion par l'activité économique ; ou encore l'idée de développer des concertations dans les branches professionnelles pour favoriser l'insertion des réfugiés.

Pour autant, nous insistons sur la nécessité de rationaliser : le non recours et la dispersion des politiques publiques, le chevauchement de mesures justifiées soit en raison des publics, des territoires, de la catégorie sociale, des acteurs ...qui sans coordination et évaluation, ne conduisent pas aux résultats espérés. Vous l'avez rappelé : la gouvernance doit être aussi clarifiée.

Enfin, nous avons une réserve : celle de la soutenabilité financière de certaines mesures proposées. Mais c'est en travaillant ces pistes que nous avancerons sur leur faisabilité ou non.

En saluant le travail de qualité des rapporteurs, le groupe des entreprises a voté favorablement.

Environnement et nature

Amer constat : l'alerte que lançait le CESE sur la grande pauvreté dans l'avis porté par le père Wresinski en 1987 est toujours d'actualité et s'est aggravée. De plus en plus de nos concitoyens sont soumis à des précarités multiples qui engendrent autant d'insécurités. Il en résulte, de la part des classes « modestes », une peur légitime de subir cette situation qui a certainement contribué à les mobiliser dans la rue.

Le rapport détaillé sur lequel s'appuie l'avis que nous examinons aujourd'hui fait la part des choses entre définition, compréhension statistique, et situation ressentie par les premiers concernés. On peut débattre de la pertinence de tel ou tel seuil de revenu, mais une chose est sûre : en ces matières le réel est poignant. 39 % de nos

concitoyens ont connu, à un moment ou à un autre de leur vie, la pauvreté. Les causes en sont connues : un chômage de longue durée persistant ; les accidents individuels ou familiaux ; mais aussi un déterminisme intergénérationnel indigne du XXI^e siècle.

A ces causes, il faut en ajouter d'autres. Car, comme le souligne l'introduction de l'avis, les crises environnementales, économiques et migratoires aggravent encore le sort des plus démunis. Hélas, cela ne fait que commencer.

Notre Assemblée a récemment abordé dans ses travaux, la sensibilité particulière des personnes en grande pauvreté aux enjeux environnementaux.

Concernant le lien santé – environnement par exemple : l'avis sur les maladies chroniques rappelle que les populations les plus défavorisées sont les plus vulnérables et les plus exposées aux facteurs de risques environnementaux.

Par ailleurs, notre avis sur la justice climatique rappelait que les plus démunis sont aussi ceux qui disposent des plus faibles moyens d'adaptation aux changements à venir. Par exemple, 2 ans après la tempête Irma, l'argent de la reconstruction ne va pas en priorité aux plus pauvres qui se retrouvent piégés sur un territoire à risque. Autre exemple, les mal-logés et les personnes à la rue subissent de plein fouet les extrêmes climatiques – y compris les canicules !

Dans l'avis qui nous est soumis aujourd'hui, la préconisation 5 insiste sur la nécessité de construire de nouveaux logements sociaux. Bien sûr. Mais nous rappelons que nous vivons dans un pays comportant trois millions de logements vacants, et dans lequel 80 à 90 000 de plus se vident chaque année : aberration insupportable quand tant de personnes vivent dans des conditions indécentes, ou même dans la rue.

Pour éradiquer la grande pauvreté en 2030, comme le prévoient les objectifs du développement durable, les 5 axes d'actions et les 25 préconisations que prévoit l'avis sont évidemment utiles, et c'est pourquoi nous approuvons ce texte. N'oublions pas, pour autant, que la transition écologique offre aussi des opportunités en termes de lutte contre les inégalités et l'exclusion des plus démunis.

Mutualité

Si l'éradication de la pauvreté ne peut s'imaginer ni s'espérer sans un engagement déterminé, persévérant, inscrit dans la durée, des actions immédiates sont indispensables pour faire face à l'urgence, à la souffrance, pour améliorer les conditions de vie de celles et ceux qui vivent aujourd'hui dans la grande pauvreté.

L'avis s'inscrit dans l'agenda fixé par l'ONU dans le cadre des Objectifs de développement durable, et retient 2030 comme horizon pour éradiquer la grande pauvreté.

Aujourd'hui, en France, plus de 5 millions de personnes vivent dans la grande pauvreté, près de 10 % de la population.

Déclarations des groupes

Des dispositifs existent, mais force est de constater que les différents plans, stratégies mis en place jusqu'à présent n'ont permis qu'une amélioration marginale, trop lente, de la situation.

Les chiffres du non-recours aux prestations sont saisissants ! Le non-recours au RSA dépasse les 35 % ; 30 % des personnes qui pourraient recourir à la CMU-C et disposer ainsi d'une couverture santé complète n'y recourent pas ... Pourtant des actions sont possibles pour permettre un meilleur accès aux droits.

C'est l'un des premiers axes de ce projet d'avis : assurer un revenu minimum stable et simplifié accompagné de mesures spécifiques pour l'accès aux droits.

Les mutuelles connaissent les difficultés pour permettre aux plus pauvres, aux plus fragiles d'accéder aux soins, d'exercer leurs droits. Elle soutient pleinement les propositions de l'avis pour y remédier non par des dispositifs discriminants mais en inscrivant les plus pauvres dans un parcours de soins égal pour toutes et tous.

Accès à la santé, au logement, à l'éducation, à la culture, à l'insertion, ... exige un accompagnement de qualité, qui permette une coordination des mesures de lutte contre la grande pauvreté ; cela nécessite également de porter la même attention au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique.

L'engagement de notre pays pour éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 doit être inscrit dans une loi de programmation dès 2020 : la lutte contre la grande pauvreté suppose en effet de déterminer, sur plusieurs années, les objectifs de l'action de l'État et de mobiliser les moyens financiers nécessaires.

Enfin, l'action des acteurs de la solidarité doit être soutenue, notamment à travers la reconnaissance de l'engagement des bénévoles qui agissent au quotidien pour accompagner les personnes en grande pauvreté, les aidant à rompre l'isolement social dans lequel elles sont trop souvent enfermées.

Bien sûr, tout cela n'a de sens que si nous renforçons la participation des personnes concernées dès la conception des politiques de lutte contre la grande pauvreté, et jusqu'à leur évaluation. Cette co-construction est indispensable à la prise en compte réelle de leur expérience, de leurs besoins et de leurs aspirations.

L'avis fixe un cap ambitieux que le groupe de la mutualité partage : plus personne en situation de grande pauvreté à l'horizon 2030.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Souvent montrée en exemple pour son système de protection sociale, la France ne brille pas en ce qui concerne l'accès des jeunes au droit commun, et a fortiori aux minima sociaux : elle est en effet un des rares pays de l'Union Européenne à ne pas permettre l'accès dès 18 ans à un revenu minimum. Jusqu'à 25 ans, il faut donc uniquement compter sur les solidarités familiales, qui n'existent pas dans certains cas. Cette situation maintient les jeunes dans une forme de minorité sociale, alors qu'elles et ils sont pourtant bien majeur.es ! Cette absence d'investissement social conduit à des coûts humains et financiers importants par la suite : cela constitue une

trappe à pauvreté pour les jeunes, qui sont parmi les publics qui s'appauvrissent le plus ces dernières années.

Nous soutenons donc la première préconisation de l'avis relative à l'instauration d'un revenu minimum social garanti accessible dès 18 ans, même s'il est précisé qu'il est pour les jeunes ni en emploi, ni en formation et sous certaines conditions. Si l'application réelle de cette mesure serait un progrès notable, elle ne peut pas suffire. À ce titre, le chantier en cours sur le revenu universel d'activité dans lequel les jeunes doivent être intégrés, ne pourra pas se faire à coûts constants et ne pourra pas inclure les APL.

De plus, comment ne pas mentionner l'injuste actuel projet de réforme de l'assurance chômage ? Rehausser de 4 à 6 mois la durée minimale d'activité requise pour être indemnisé.e, dans les 24 au lieu des 28 derniers mois.

Faire des économies sur l'Unedic d'un côté pour voir augmenter les sommes attribuées aux minima sociaux de l'autre... Cette réforme va encore plus éloigner les jeunes de l'emploi et les précariser et n'est pas acceptable.

L'avis rappelle à juste titre que les personnes en situation de grande pauvreté doivent bénéficier des mêmes droits que tous et toutes, doivent pouvoir elles aussi faire des choix pour leur vie. Mais quels choix pour les jeunes issus de familles pauvres et très pauvres ? Inadaptation du système de bourses étudiantes, prix des logements, faible nombre de chambres en CROUS... les conditions de vie des étudiantes et étudiants sont souvent précaires et entravent leur réussite aux examens

Quand on sait que la moitié des jeunes non qualifié.es sont au chômage, on comprend que l'accès à l'enseignement supérieur dans des conditions de vie favorables est primordial afin de ne pas reproduire les inégalités sociales.

Ainsi, nous aurions souhaité que les passages concernant la revalorisation des bourses étudiantes ou encore la construction de logements étudiants fassent l'objet de réelles préconisations, et ne soient pas vus comme secondaires, placés entre deux paragraphes. Nous continuons de nous interroger sur le fait qu'il semble acceptable dans la société, voire normal, que la jeunesse s'accompagne obligatoirement d'un passage par la précarité.

Le groupe a voté cet avis.

Outre-mer

« Des femmes, des hommes, des jeunes et des familles survivent :

- sans pouvoir assurer leur subsistance par leur travail ;*
- avec des ressources extrêmement faibles et parfois inexistantes ;*
- dans des conditions de logement excessivement précaires et souvent dégradantes ;*
- sans pouvoir acquérir des savoir-faire de base et a fortiori un savoir nouveau. »*

Déclarations des groupes

Voilà les premiers constats que posait notre institution, il y a 32 ans dans l'avis sur La grande pauvreté et la précarité économique et sociale, qu'a rapporté le Père Joseph Wresinski.

Nous aurions pu reprendre la même architecture de plan tant le constat que nous posions à l'époque ressemble à s'y méprendre à celui contenu dans l'avis présenté aujourd'hui.

Chômage de longue durée, précarité alimentaire, l'accès aux logements, aux soins ainsi que les inégalités de revenus et le pouvoir d'achat des plus pauvres caractérisent le visage de l'extrême pauvreté auxquels on s'habitue trop souvent.

Malgré tous les plans, les stratégies et les engagements internationaux de la France pour lutter contre la grande pauvreté, les moyens ne suffisent pas pour éviter la reproduction et l'augmentation de la précarité dans notre pays. Pourtant, l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes a été érigée comme le premier objectif de développement durable par les Nations Unies.

Ceci est notamment plus criant dans les Outre-mer, comme le rappelait la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme dans son rapport sur l'effectivité des Droits : *« de tous les territoires de la République, les départements, régions ainsi que les Collectivités d'Outre-mer sont, sans conteste, les espaces où la pauvreté est la plus prononcée »*.

Lorsqu'on parle d'extrême pauvreté dans ces territoires, l'un des sujets sur lequel il faut s'interroger c'est l'approche statistique et les indicateurs retenus. Pour de meilleurs diagnostics territoriaux, il faudrait revisiter la liste des indicateurs utilisés pour mieux évaluer les phénomènes de pauvreté dans toute leur complexité.

Par ailleurs, bien qu'il y ait eu une harmonisation de certaines politiques de solidarité avec celle de l'Hexagone dans certains territoires, l'égalité prononcée en droit ne s'est pas traduite par une égalité sociale et économique de fait.

L'accumulation des retards de développement, la persistance insupportable du chômage de masse, en particulier celui des jeunes, la structure familiale avec l'importance des familles monoparentales, le vieillissement des populations et la prégnance de l'illettrisme sont des facteurs aggravants de la pauvreté.

Afin de garantir à tous les Français un accès effectif à leurs droits fondamentaux, il faut que la lutte contre la grande pauvreté s'effectue au cœur des territoires, en co-construction avec les personnes concernées, par leur accompagnement et leur formation. Cela passe par exemple par l'extension aux territoires ultramarins de l'expérimentation *« Territoires zéro chômeurs de longue durée »*, par un meilleur accompagnement des personnes âgées mais aussi par un effort décuplé d'éducation et de formations adaptées aux contextes locaux.

« On a toujours pensé faire la charité aux pauvres et jamais à faire valoir les droits de l'Homme pauvre sur la société et ceux de la société sur lui. L'organisation de l'assistance doit être prévue dans la Constitution ». Le groupe de l'Outre-mer soutien les préconisations contenues dans cet avis car n'ont qu'un objectif, non pas de stigmatiser, mais de faciliter l'accès de tous aux droits, comme le souhaitait La Rochefoucault. Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Gérard Aschieri : « Il y a une semaine le CREDOC publiait le résultats d'une enquête montrant combien gagne du terrain l'idée que pauvreté et précarité sont une affaire de responsabilité individuelle : 75 % des personnes interrogées considèrent qu'il est parfois plus avantageux de vivre avec les minima sociaux qu'avec un salaire peu élevé et le taux de ceux qui attendent une action plus importante de l'état envers les plus modestes est passé en moins de 20 ans de 62 % à 49 %.

Dans ce contexte il n'est pas indifférent que la société civile organisée que nous représentons propose à travers le rapport joint à cet avis une vision de la réalité de ce que vivent les personnes en grande pauvreté et qu'elle ait le courage de faire sien l'objectif de son éradication à l'horizon 2030. Je m'en félicite.

Je me réjouis qu'elle propose un ensemble de mesures cohérentes qui, même si certaines formulations sont des compromis, permettent d'avancer dans la bonne direction.

Et je me réjouis encore plus que l'axe directeur de cet avis soit celui de l'effectivité et de l'inconditionnalité des droits ; en effet même si l'empathie est importante il ne s'agit pas ici d'une question de générosité ou de charité mais de cohésion de notre société, de vivre et faire ensemble, en un mot de démocratie.

Si l'avis met l'accent à juste titre sur la question du revenu minimum social garanti, sur celle de la lutte contre le non recours, celle du logement et de la santé, il a le mérite de ne pas oublier le droit à l'éducation et celui à la culture, essentiels pour faire société.

Représentant ici la FSU je ne peux que m'en féliciter, tout comme je me félicite des propositions sur le travail social, sur l'importance de prendre en compte les personnes dans leurs particularités et de dégager pour cela le temps nécessaire en rompant avec une logique gestionnaire.

Enfin, et ce n'est pas la moindre qualité de cet avis, je tiens à souligner combien il est important que le texte soit irrigué par l'idée de faire participer les personnes en situation de grande pauvreté à la co construction des mesures les concernant.

Vous l'avez compris je voterai cet avis. Mais en le faisant je veux terminer par un double souhait.

D'abord que les pouvoirs publics ne cèdent pas à la tentation d'une politique de l'opinion, toujours versatile, mais choisissent une politique fondée sur les droits et s'appuyant sur la réalité bien tangible de solidarités, d'innovations sociales et d'engagements que nous avons pu mesurer dans nos travaux et que l'avis propose de conforter. Ensuite qu'ils se gardent de toute mesure à courtes vues, par exemple sur l'assurance chômage, qui ne ferait qu'alimenter de nouveau la pauvreté et la précarité. Nous avons besoin non pas d'un nouveau tonneau des Danaïdes mais, comme le préconise l'avis, d'un effort sur la durée de toute la société »

Déclarations des groupes

Marie-Aleth Grard : « Une société qui accepte que plus de 5 millions de femmes, d'hommes et d'enfants vivent dans la grande pauvreté est une société qui ne va pas bien.

Il est urgent, essentiel, de lutter pour l'accès de tous aux droits de tous et le respect de l'égale dignité de chacun (du plus nanti au plus pauvre). C'est le seul chemin pour parvenir à l'éradication de la grande pauvreté sans mettre à part ceux qui la subissent, et l'Avis se place dans cette perspective.

Je souhaite donner ici la parole à Martine, militante Quart Monde, qui en septembre dernier, disait ceci au Président de la République : *« Quand on parle de pauvreté, nous ne parlons pas « d'accident de parcours » individuel, mais bien de toute une population, tout un milieu qui vit l'exclusion, l'humiliation et la honte qui se transmet de génération en génération. On a parlé de nous comme des sous-prolétaires, des cas sociaux, des marginaux, des citoyens de seconde zone, ceux dont on n'attend rien, considérés comme inutiles, incapables, démissionnaires, dépendants du social. On nous accuse souvent d'être des profiteurs, des fraudeurs, des fainéants qui préfèrent se la couler douce avec le RSA plutôt que de travailler.*

Ceux qui tiennent ces propos sont dans l'ignorance de ce que nous vivons au quotidien, trop loin de nous pour percevoir le degré de courage, la ténacité, la résistance dont on doit faire preuve au quotidien pour rester des hommes et des femmes debout. Vivre dans la grande pauvreté, Monsieur le Président, ce n'est pas vivre, c'est survivre. Vivre dans la grande pauvreté, c'est gérer l'ingérable, c'est passer d'une urgence à une autre urgence au quotidien. C'est être en lutte sur tous les fronts en même temps.

Il nous arrive parfois d'avoir, comme on le dit chez nous, un agenda de ministre. Dans une même journée, on peut avoir un rendez-vous à l'école, avec l'assistante sociale, avec le juge pour enfants. »

Alors que peut-on faire pour que toute personne soit respectée dans sa dignité et puisse accéder à tous ses droits ? Il nous semble qu'une des clefs soit la participation effective des personnes en situation de grande pauvreté partout où se noue l'avenir de l'ensemble des citoyens de notre pays, tout spécialement là où s'élaborent les lois pour tous. Il est évident que les conditions de cette participation sont alors particulièrement exigeantes pour tous.

Je vous remercie Chers rapporteurs d'avoir organisé cette journée du 21 Mars avec des personnes ayant l'expérience de la grande pauvreté, mais j'ai un regret ; une journée c'est trop court. Il faut du temps pour se connaître et se reconnaître, pour oser travailler et penser ensemble, pour oser faire des propositions qui changeront durablement la vie des personnes.

Faute de cela, notre assemblée se condamnerait à faire indéfiniment le même constat. Je voterai cet Avis ».

Professions libérales

L'avis qui nous est présenté participe, par sa densité et la pertinence de ses propositions, de la vocation de notre institution.

Alors que le système redistributif, qui fait notre fierté, permet à la France d'être, avec les pays scandinaves, l'un des pays d'Europe où le taux de grande pauvreté est le moins élevé, ce sont cependant plus de 8 millions de personnes qui vivent dans notre pays sous le seuil de pauvreté, dont 5 millions dans la grande pauvreté.

Aussi, l'avis propose-t-il :

- un objectif : éradiquer et non plus seulement soulager ;
- un horizon : 2030 ;
- une méthode : fixer le seuil de grande pauvreté à 50 % du revenu médian.

Votre première préconisation est de celles qui font débat : l'instauration d'un revenu minimum social garanti, assurant un revenu stable et pérenne aux personnes en situation de grande pauvreté.

Vous synthétisez à cet effet les préconisations déjà adoptées par notre assemblée dans un avis précédent, et dans le récent avis *Fractures et transitions*.

C'est le sujet le plus délicat, il sera le marqueur de la volonté du législateur d'éradiquer la grande pauvreté.

L'attribution de ce socle monétaire de Droit commun, attaché à la personne, posera en effet des difficultés politiques et économiques importantes, voire des sentiments de frustration. Certains travailleurs, pauvres ou précaires, pourront être écartés du dispositif par effet de seuil, selon que leurs revenus seront inférieurs ou supérieurs de très peu à 50 % du revenu médian.

Dans la mesure où, la notion d'universalité de ce revenu substitutif a été, à juste titre, écartée, la définition d'une allocation proportionnelle, modulable, fortifiant la valeur travail, serait de nature à faire reculer les oppositions à sa mise en œuvre.

Deux autres préconisations de l'avis vont malheureusement au-delà du simple débat puisqu'elles vont à l'encontre des professionnels de santé que notre groupe représente :

- l'une porte sur le « suivi » de ceux qui, statistiquement, suivent le moins de bénéficiaires de la CMUC, de l'ACS ou de l'AME. Des sanctions très lourdes en cas de refus de soin discriminatoire existent déjà, sans qu'il soit besoin de stigmatiser inutilement les professionnels de santé ;
- l'autre préconisation porte sur la généralisation du tiers payant.

Si les professionnels de santé sont favorables à l'application du tiers payant pour les personnes en situation de pauvreté, elles restent opposées à sa généralisation pour tous. Ceci d'autant qu'il n'existe aucune solution pour rendre ce système techniquement fiable et que cette disposition imposerait une lourde charge administrative.

Déclarations des groupes

Au regard de ces deux préconisations et malgré les avancées préconisées par l'avis, le groupe des professions libérales a préféré s'abstenir de voter celui-ci.

UNAF

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, ...* ». 70 ans après, la réalité de ce droit reste à conquérir.

L'avis, à l'appui d'un rapport très documenté, dresse un état des lieux de la grande pauvreté en France en soulignant ses multiples formes et ses évolutions affectant durement certains jeunes et des familles monoparentales. Trente-deux ans après celui du père Wresinski, vingt-quatre ans après de celui de Geneviève de Gaulle – Anthonioz et seize ans après celui de Didier Robert, ce nouvel avis remet l'ouvrage sur le métier pour éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030.

Pour y parvenir, il nous semble essentiel d'agir en priorité sur le logement. Peut-on fonder une famille sans pouvoir l'abriter dans un logement ? Peut-on assurer la sécurité et la santé des enfants, permettre leur éducation et leur épanouissement si ce logement est un taudis ? La préconisation 5, avec un accent porté sur les prêts locatifs aidés d'intégration, sur le niveau des loyers et la généralisation de la cotation des demandes de logement social, doit être mise en œuvre rapidement. Les APL doivent être exclues du futur revenu universel d'activité.

L'éducation doit recevoir toutes les attentions comme un des moyens de résorber les inégalités sociales. Avec l'ouverture de l'école aux parents, la complémentarité école-famille agit sur la méthode éducative pour le bien-être des enfants et permet d'augmenter ainsi leur capacité d'apprentissage.

Le groupe de l'UNAF est particulièrement sensible à l'objectif poursuivi par la préconisation 4 de lutter contre le non-recours dès la conception des dispositifs d'aides ou d'ouverture de droits. Trop souvent, les dispositifs élaborés sans concertation avec les bénéficiaires conduisent souvent à une application partielle relevant de l'effet d'annonce assorti d'économies pour les dépenses publiques.

A la veille de la coupure estivale, le droit aux vacances reste d'actualité. Particulièrement pour les familles en grande pauvreté, ces temps de rupture avec le quotidien permettent aux parents et aux enfants de se voir sous un autre jour. Partir en vacances est un marqueur social fort, une dignité retrouvée, le sentiment d'être comme tout le monde. La préconisation 12 ouvre des pistes pour un droit effectif aux vacances pour un plus grand nombre de familles précarisées.

En conclusion, il est important de rappeler qu'une stratégie de réduction de la pauvreté se limitant à des aides ciblées peut trouver d'importantes limites (non-recours, coûts de gestion, perte de légitimité de l'aide). Pour le groupe de l'UNAF, la politique familiale universelle et pérenne reste le plus puissant levier de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Le projet d'avis sur la grande pauvreté que nous examinons aujourd'hui s'inscrit en partie comme un avis de suite.

Il fait en effet référence à plusieurs recommandations émises dans de précédents travaux du CESE en rapport avec ce sujet et les complète dans un esprit de continuité sur d'autres domaines.

Cette démarche pourrait paraître répétitive. Pas pour l'UNSA, car, en matière de lutte contre la grande pauvreté, la constance et l'opiniâtreté sont des maîtres mots.

En effet, si l'égalité des droits, principe politique cardinal de notre République, nourrit abondamment discours et écrits, on se bouscule nettement moins pour se soucier de l'effectivité de sa mise en œuvre.

C'est qu'en matière sociale, les priorités sont relatives et l'évocation du « réalisme » vient trop souvent justifier, au mieux des accommodements, au pire des renoncements.

La vérité est que, derrière le prétexte du « réalisme », se cache un substrat idéologique: celui selon lequel si certaines situations sont inégalitaires, c'est qu'au fond, celles et ceux qui les subissent en portent la responsabilité.

Les pauvres coupables de leur pauvreté, les chômeurs de leur absence de travail, les précaires de leur précarité : ce schéma de culpabilisation, le projet d'avis le rejette au profit d'une démarche centrée sur l'élimination et non simplement l'atténuation de la grande pauvreté et c'est une première raison pour laquelle l'UNSA le soutient.

Pour le reste, l'UNSA se reconnaît dans l'orientation générale des différentes préconisations.

Oui, plutôt que de les réduire, il faut garantir des conditions de ressources et de vie décentes, à travers un revenu minimum social garanti à l'accès simplifié, comme doit l'être aussi celui aux différentes prestations.

Oui, l'axe principal doit bien être celui de la reconnaissance et de la considération des personnes, en pensant comme essentiels le logement mais aussi la santé, l'accès à la culture et aux loisirs, à l'éducation.

Oui, enfin, l'accompagnement et la reconnaissance de ses professionnels sont des clés, comme la question des moyens via une loi de programmation et la nécessité de rendre pleinement opérationnels les chefs de file.

L'UNSA a voté cet avis.

Mais, nous ne pouvons, au nom de l'UNSA, taire une dernière remarque. Par un hasard de calendrier, ce travail pour éradiquer la grande pauvreté coïncide avec les annonces d'une réforme gouvernementale de l'assurance chômage dont les précaires seraient massivement et très durement la cible.

Combien de personnes et de familles cela risquerait-il d'entraîner implacablement vers la pauvreté ? Inconscience sociale, cynisme ?

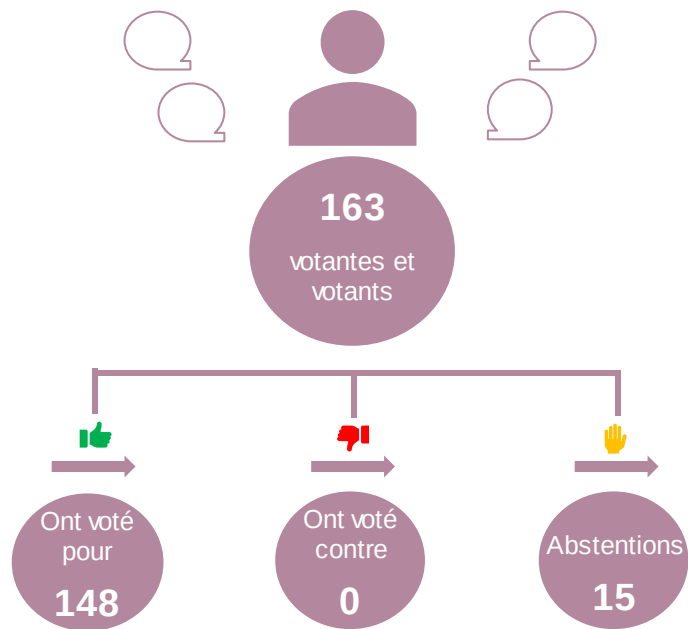
Déclarations des groupes

On ne sait ce qui domine mais je voudrais dire ici avec amertume mais surtout colère qu'il n'est pas encore trop tard pour sortir de cette ornière.

Certes, l'avis le rappelle avec raison, *« résorber la grande pauvreté est le 1er levier pour faire reculer la pauvreté dans notre pays »*.

Mais encore faudrait-il ne pas avoir l'inconscience de concevoir en même temps une immense trappe à pauvreté où pourraient être précipités, par milliers, des travailleurs précarisés.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par
Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et
environnemental, le 26 juin 2019

Pour : 148

Agriculture	Mmes Beliard, Bonneau, M. Cochonneau, Mmes Even, Gautier, Lion, Valentin, Vial.
Artisanat	M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Teyssedre.
Associations	Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
CFDT	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, MM. Mussot, Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
CFTC	Mmes Coton, Lecerf, MM. Sagez, Thouvenel.

<i>CGT</i>	Mme Chay, MM. Dru, Fourier, Mmes Garreta, Lamontagne, Manière, M. Naton.
<i>Coopération</i>	MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin.
<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Cavagné, Cordesse, Mme Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, M. Pottier, Mmes Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Boulter-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty.
<i>Mutualité</i>	MM. Caniard, Junique, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Dulin, Mmes Le Bas, Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Guénant-Jeanson, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna, Vernaoudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Léoni, Levaux, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Mmes Sehier, Thiéry, Trostiansky.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Abstentions : 15

<i>Agriculture</i>	MM. Davesne, Lainé, Roguet.
<i>Artisanat</i>	Mmes Amoros, Marteau.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Derobert, Desiano, Gillard, MM. Homez, Techer.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Pasquier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Noël, Mme Riquier-Sauvage.

Rapport

Présenté au nom de la Commission temporaire

ÉRADIQUER LA GRANDE PAUVRETE A L'HORIZON 2030

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

Introduction

Dans le prolongement de son avis sur la situation des personnes vivant dans la rue, voté le 12 décembre 2018, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) porte aujourd'hui son regard sur la grande pauvreté dans notre pays. Le CESE ne découvre pas le sujet. La lutte contre la grande pauvreté est un marqueur de l'histoire et des travaux de notre assemblée.

Ainsi, les rapports de Joseph Wresinski et de Geneviève de Gaulle-Anthonioz ont marqué une étape significative dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans notre pays. Ils ont été à l'origine d'avancées législatives avec l'instauration du Revenu minimum d'insertion (RMI) et de la Couverture médicale universelle (CMU). Le travail législatif s'est poursuivi en faisant reconnaître comme 21^e critère de discrimination la « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue. », loi votée à l'unanimité par l'assemblée nationale le 16 juin 2016, pour lutter contre les discriminations faites aux pauvres.

Ces deux rapports se sont placés dans une perspective : éradiquer la grande pauvreté et non pas se contenter de la soulager. L'enjeu en est l'effectivité des droits humains pour toutes et tous. Bien sûr, les dispositifs d'action sociale seront toujours nécessaires pour accompagner les personnes en grande pauvreté, mais le CESE ne peut admettre qu'elles en soient dépendantes de façon pérenne, sauf à dire que notre pays renonce à faire de la sortie de la grande pauvreté une priorité. Cela signifie que le CESE ne peut accepter une société duale où les plus pauvres seraient traités dans des dispositifs spécifiques qui ne feraient que les maintenir dans une situation d'infériorité et de non effectivité de leurs droits. Les personnes en situation de grande pauvreté ont les mêmes droits fondamentaux que toutes et tous pour exercer leurs responsabilités de citoyens et de citoyennes, de parents, de travailleurs et de travailleuses, de patients et de patientes : vivre en famille, s'instruire, se former, se cultiver, se soigner, participer à la vie associative, se défendre devant les tribunaux, être consultés et représentés... Ces droits sont indivisibles.

En cohérence avec l'engagement de la France d'atteindre l'objectif de développement durable d'éradiquer la pauvreté à l'horizon 2030, le CESE ne peut se résigner à constater que la grande pauvreté persiste dans notre pays². Fidèle à l'approche de ces rapports fondateurs, il tente par ce nouveau rapport de comprendre sa stagnation et ce qui empêche l'éradication de la misère en France. Il s'agit de considérer que notre pays a connu de profondes évolutions depuis 1987 : elles produisent de nouvelles formes de misères et impactent le regard que la société porte sur la grande pauvreté. L'urgence sociale de ce combat doit être réaffirmée.

La France est certes, avec les pays scandinaves, l'un des pays d'Europe où le taux de grande pauvreté est le plus faible, où le filet de sécurité de la solidarité fonctionne mieux qu'ailleurs dans l'Union européenne.

2 Avis du CESE, la politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable, Philippe Jahshan, octobre 2016.

Toutefois, selon les dernières données statistiques publiées par l'Insee, **8,8 millions de personnes vivent dans notre pays sous le seuil de pauvreté dont 5 millions dans la grande pauvreté**. Ce chiffre ne tient pas compte du million de personnes qui sont probablement parmi les plus pauvres et échappent à ces statistiques (personnes vivant en bidonville ou dans les squats, étrangers sans titre de séjour, personnes hébergées etc...).

Alors que les plans antérieurs n'ont pas permis de résultats significatifs, le gouvernement a annoncé en septembre 2018 une stratégie nationale dont les déclinaisons sont toujours en attente d'arbitrage : un de ses axes majeurs est de s'attaquer prioritairement à la racine des inégalités sociales en luttant contre l'échec scolaire, dès la petite, voire toute petite enfance, afin d'éviter la reproduction de la pauvreté.

Celle-ci passe par l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté, garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants, un parcours de formation garanti pour toutes et tous les jeunes.

Si cette stratégie se situe dans une logique d'investissement social, ce qui est un choix important, qu'elle porte une volonté de lutte contre les déterminismes sociaux, elle ne résout pas tous les défis, en particulier immédiats, de la pauvreté.

C'est pourquoi, le CESE a souhaité apporter le regard des actrices et acteurs de la société civile organisée sur cette question qu'il estime majeure et fondamentale pour l'avenir de la cohésion de notre pays.

Dans son précédent avis sur les personnes sans domicile, le CESE a répondu à la mobilisation de pétitionnaires indignés par la violence des situations de vie dans la rue. Il souhaite à travers le présent avis, considérer l'ensemble de celles et ceux qui vivent dans la grande pauvreté.

La commission a souhaité construire son avis, au-delà des données quantitatives, sur la réalité des situations et expériences vécues auxquelles il est indispensable de répondre. Elle l'a fait en entendant les associations de lutte contre l'exclusion et leurs bénéficiaires avec qui ses membres ont longuement échangé, en auditionnant des travailleuses et travailleurs sociaux ainsi que des élues et élus locaux, en rencontrant des représentantes et représentants des territoires lors de déplacements dans deux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) qui, sur le terrain, ont travaillé sur des sujets comme l'illettrisme, l'accès aux soins des plus précaires dans les Hauts de France, ou la pauvreté, en particulier en milieu rural, en Bourgogne Franche-Comté.

Car derrière l'avalanche de chiffres et de rapports, ce sont des visages que nous avons vus, des mots très forts que nous avons entendus et qui nous interpellent pour faire comprendre le besoin essentiel des personnes de voir leur expertise reconnue et prise en compte, d'exercer la plénitude de leurs droits, en un mot être des citoyens et citoyennes à part entière.

Ces personnes affirment leur volonté, en particulier comme parents, de protéger et d'assurer une éducation de qualité à leurs enfants pour qu'ils sortent de cette situation de grande pauvreté. Elles ont, derrière le terme « mal logement » décrit les

logements de fortune, la promiscuité, le surpeuplement, la difficulté de se chauffer, le bruit, l'humidité, l'insalubrité.

Elles ont également mis le doigt sur les impasses, les situations inextricables auxquelles elles se heurtent au quotidien : chômage, petits boulots, période sans revenu aucun entre les minima sociaux et les droits à la retraite, exploitation des migrantes et migrants du fait d'un travail trop souvent non déclaré, problèmes de santé, en particulier l'accès aux médecins spécialistes et aux dentistes, coût des transports, accès à une nourriture plus saine, difficulté d'enterrer dignement un parent, ont ainsi été évoqués. Elles ont dit la violence de se sentir réduites à un numéro ou un dossier à traiter. Elles nous ont parlé de la solitude dans laquelle leur situation les emprisonnait et de leur besoin de bénéficier de relations dans lesquelles elles peuvent se reconnaître en tant que personne et citoyenne ou citoyen.

Cette écoute a structuré notre rapport qui, dans un premier temps, présente les difficultés concrètes de vie des personnes et l'accès effectif aux droits.

Dans un deuxième temps, il analyse les réponses des pouvoirs publics et de la société en termes d'aides financières et d'accompagnement des personnes.

C'est le fondement même des principes républicains d'égalité et de fraternité qui est posé. La solidarité, la cohésion sociale, sont de la responsabilité des pouvoirs publics, elles reposent aussi sur l'adhésion citoyenne et l'action associative pour répondre aux défis de l'éradication de la pauvreté. C'est le choix de société dans lequel nous voulons nous inscrire.

Chapitre 1 Entre pauvreté et grande pauvreté : une réalité multidimensionnelle insuffisamment traduite par les seules statistiques

Article paru dans l'hebdomadaire « La Vie », 7 février 2019

« Fatima et Fabrice Pano ont emménagé dans un studio meublé, il y a six ans, situé au rez-de-chaussée d'un petit immeuble de quatre étages à Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, à proximité du périphérique parisien, mal entretenu il pâtit d'une absence totale de ventilation. « L'humidité est telle que l'eau dégouline le long des murs et sur les fenêtres, ce qui fait la joie des limaces qui ont trouvé refuge chez nous et sortent, comme les souris, à la tombée de la nuit », L'air est âcre, la moisissure est partout, sur les murs, sur les draps, les couvertures, et même sur les vêtements. La minuscule salle de bains est elle-même envahie par les champignons. Et le système électrique défectueux ne permet même pas d'allumer un convecteur pour chauffer et « sécher » l'appartement.

Le studio où ils habitent est si petit (15m2 pour 5 personnes) qu'ils passent leur temps sur le grand lit qui occupe la moitié de la pièce...

Peu à peu les problèmes de santé s'accumulent pour toute la famille, asthme chronique pour les parents qui amène à la perte d'emploi pour le papa et saturnisme et affections respiratoires pour les enfants. »

I - LES NOUVEAUX VISAGES DE LA GRANDE PAUVRETE

À la fin des années 80, la pauvreté avait sensiblement reculé, donnant l'impression qu'elle pouvait disparaître car la situation des personnes âgées, jusqu'alors très touchées par la pauvreté, s'était améliorée avec le minimum vieillesse, la mise en place de la sécurité sociale, la création de retraites complémentaires et des pensions de réversion et enfin le taux d'emploi pendant les Trente glorieuses. Mais depuis le début de ce siècle, de nombreuses catégories de personnes basculent dans la grande pauvreté : des jeunes, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes sans diplôme, des personnes en emploi précaire, des chômeuses et chômeurs de longue durée, des

migrants ou migrantes et des Roms... Il suffit parfois, en effet, de peu pour passer d'une situation de précarité à la pauvreté avec un rapide enchaînement des difficultés : un décès, un divorce ou une séparation, la sortie du domicile parental, un accident, l'annonce d'un handicap, l'absence de titre de séjour régulier, le chômage, le passage à la retraite, qui déstabilisent le budget du ménage, entraînent endettement, soucis de santé, isolement social.

La grande pauvreté peut être engendrée par un cumul de ces vulnérabilités. Les difficultés de toute nature dégradent souvent les solidarités familiales ou amicales, aboutissant à un isolement social qui ne fait que les aggraver en retour.

Lors de son audition, Louis Gallois a insisté sur ce qu'il a appelé les déterminants de la pauvreté. Le premier étant la reproduction intergénérationnelle : « *les enfants de pauvres risquent beaucoup plus que quiconque d'être pauvres* », le second, le chômage de longue durée qui fait glisser petit à petit les personnes dans la pauvreté, le troisième, les ruptures familiales, et enfin, le quatrième, l'immigration.

La persistance du chômage, la hausse de la qualification des emplois et des métiers, la destruction d'emplois intermédiaires, laissent de côté les personnes les moins qualifiées. Or un tiers des personnes qui vivent avec 50 % du revenu médian³ (soit 886 euro par mois) n'ont pas de diplôme, et 84 % d'entre elles n'ont pas dépassé le bac. Au total, plus de la moitié des personnes pauvres sont privées d'emploi.

En prenant en compte le seuil de pauvreté à 50 %, **une personne pauvre sur quatre vit dans une famille monoparentale**, soit 1,2 million de personnes. Il s'agit dans la grande majorité des cas de femmes seules avec enfants. Mais les couples avec enfants, qui sont 2,1 millions, sont eux aussi touchés et représentent 40 % des personnes vivant dans la pauvreté : **la pauvreté touche donc en priorité des familles, des enfants et des jeunes de moins de 30 ans qui représentent plus de la moitié des personnes en grande pauvreté.**

Les migrations récentes ont multiplié les situations de grande pauvreté. Les problématiques liées à l'asile (durée de la procédure, interdiction de travail, montant de l'Allocation pour demandeur d'asile (ADA), créent des situations de pauvreté. Sont touchés également les déboutés en attente de décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et les migrantes et migrants sans papiers. Ces situations posent avec acuité la question de l'urgence sociale.

Globalement, les **personnes vivant dans un ménage immigré sont 3,5 fois plus pauvres que les personnes non immigrées** (sur la base du calcul de 60 % du revenu médian). Près de 40 % d'entre elles sont considérées comme pauvres.

3 La médiane sépare la population en deux moitiés, l'une gagnant plus, l'autre moins que la médiane.

II - UNE DEFINITION MULTIDIMENSIONNELLE DE LA GRANDE PAUVRETE

La définition de la « grande pauvreté » établie par le CESE dans son avis rendu en 1987 reste la même : « *la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible*⁴. »

Or, le caractère multidimensionnel, retenu dans la définition de Joseph Wresinski, n'est pas aujourd'hui suffisamment pris en compte, en France comme dans les autres pays européens, dans la mesure officielle de la grande pauvreté. Les statistiques reposent principalement sur des indicateurs quantitatifs centrés sur l'aspect monétaire. Ces mesures statistiques ne traduisent pas suffisamment la réalité des situations de vie des personnes en de grande pauvreté mais surtout, ne permettent pas de faire une réelle distinction entre pauvreté et grande pauvreté. Le CESE le déplore.

Pour la suite du rapport, la commission s'est référée à la définition retenue par les autorités publiques, qui repose sur ces indicateurs monétaires, car ils sont actuellement les seuls utilisés de manière régulière pour mesurer la pauvreté dans notre pays.

Ainsi, une personne est considéré comme pauvre lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Pour les Nations-unies et l'Union européenne, une famille est dite « pauvre » si son revenu se situe sous un seuil de pauvreté défini à 60 % du revenu médian de l'ensemble des ménages. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %), conformément aux recommandations du rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur la mesure des inégalités.

Le seuil à 40 % concerne en France 3,5 % de la population, soit 2,1 millions de personnes vivant avec au plus 684 euros par mois (données 2016). Ce seuil permet sans doute d'estimer le nombre de personnes vivant en situation de très grande pauvreté, mais sans pouvoir en décrire les différents stades ni en mesurer concrètement les effets, en particulier dans ce qu'elle a, en France, de plus dégradant – personnes vivant à la rue, bidonvilles, habitat indigne... Il ne permet pas non plus de croiser les statistiques (celles du logement, celles du RSA, celles de l'aide alimentaire...) pour vérifier s'il s'agit ou non des mêmes populations.

4 Avis du CESE, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Joseph Wresinski, février 1987.

Tableau 1 : Taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté en 2016

Taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté en 2016

en %

	2012	2013	2014	2015	2016
Seuil à 40 %	4,0	3,5	3,7	3,4	3,5
Seuil à 50 %	8,5	7,9	8,0	8,0	8,0
Seuil à 60 %	14,2	13,8	14,0	14,2	14,0
Seuil à 70 %	22,2	21,7	21,9	22,3	22,1

Lecture : en 2016, 14,0 % de la population vit avec un niveau de vie au-dessous du seuil de pauvreté (taux de pauvreté).

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, **enquêtes Revenus fiscaux et sociaux** 2012 à 2016.

Le président de L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), Jérôme Vignon, auditionné par la commission, a utilisé ces trois seuils pour distinguer pauvreté, grande pauvreté et extrême pauvreté – tout en rappelant qu'établir des distinctions et des différences de traitement entre « niveaux de pauvreté » n'est pas un choix qui fait l'unanimité, d'aucuns recommandant d'agir en même temps sur l'ensemble des niveaux de pauvreté.

Jérôme Vignon, évoquant les différents seuils monétaires, a souligné « *qu'il y a péril à partir du seuil de 50 % et certitude de très grande gravité et d'irréversibilité à partir du seuil de 40 %* ». À partir du seuil de 50 %, commencent à se poser de graves difficultés d'accès à l'emploi. La dépendance financière envers les prestations sociales s'accroît durablement et les difficultés matérielles s'accumulent – impayés de loyers, endettement.... À partir de ce seuil et en-dessous, les personnes, selon Jérôme Vignon, « *se sentent suffisamment en difficulté pour éprouver, pour une part non négligeable d'entre elles, la nécessité d'être aidées par le monde associatif, et pas seulement par le monde des assistants sociaux* ». Autour du seuil de 40 % vient s'ajouter, pour l'auditionné, un facteur supplémentaire de gravité : l'isolement social, qu'il qualifie aussi de « *pauvreté affective* ». Entre ces trois seuils de 60, 50 et 40 % du revenu médian, s'effectue une évolution de la pauvreté vers la grande puis l'extrême pauvreté, caractérisée par de lourds problèmes d'emploi et, de façon encore plus prégnante, de mal logement.

III - ÉLÉMENTS DE DEBAT SUR LES SEUILS A 50 ET 60 %, ET LES AUTRES APPROCHES POSSIBLES

Le Document de politique transversale (DPT) Inclusion sociale de la loi de finances pour 2019 s'appuie sur cette définition d'un seuil relatif : « En France métropolitaine, en 2015, 8,9 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire, soit un taux de pauvreté de 14,2 % (source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux - INSEE). Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population et s'établit à 12 180 euros annuels. Le taux de pauvreté était de 13,8 % en 2013 et de 14,0 % en 2014. Cette évolution s'accompagne d'un maintien du niveau de vie médian des personnes en situation de pauvreté, qui atteint 815 €/par mois en 2015 ». Toujours en 2015, selon l'INSEE, un individu est considéré comme pauvre quand ses revenus mensuels après impôts et prestations sociales sont inférieurs à 855 €.

Tableau 2 : Indicateur de l'ODD n°1, éradiquer la pauvreté, seuil à 60 %

Code	Indicateur	Unité	Années							
			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.1	Taux de pauvreté monétaire (seuil à 60 % et à 50 % du niveau de vie médian)									
	Seuil de 60 % du niveau de vie médian	%	14,0	14,3	14,2	13,8	14,0	14,2		
	Selon le sexe :									
	Femmes		14,8	14,9	14,5	14,2	14,6	14,6		
	Hommes		13,2	13,6	13,8	13,4	13,4	13,7		
	Selon la classe d'âge de l'individu :									
	Moins de 18 ans		19,3	19,5	20,3	19,6	19,8	19,9		
	18 à 59 ans		13,5	14,3	14,7	14,1	14,6	14,9		
	60 ans ou plus		10	9,2	7,4	7,8	7,5	7,5		
	Selon l'activité BIT de l'individu :									
	Actifs âgés de 15 ans ou plus		10,2	11,0	11,1	10,5	10,9	10,9		
	Actifs occupés		7,6	8,0	8,0	7,6	7,8	7,8		
	Chômeurs		35,9	39,0	38,8	36,6	37,4	37,7		
	Inactifs âgés de 15 ans ou plus		16,3	15,9	15,2	15,2	15,1	15,4		
	Étudiants		20,2	19,8	20,9	21,5	21,2	21,8		
	Retraités		10,0	9,3	7,4	7,6	7,2	7,3		
	Autres inactifs		31,8	32,9	33,8	33,7	34,9	35,5		

Source : Insee, fichier des indicateurs de l'objectif n°1, 21 janvier 2019

À 50 %, le nombre de personnes concernées se trouve considérablement réduit.

Le choix d'un seuil plutôt que d'un autre présente un caractère arbitraire. L'Observatoire des inégalités dont le directeur, Louis Maurin, a été entendu en audition, privilégie le seuil à 50 %, considérant qu'à 60 %, seuil généralement utilisé en Europe, se trouvent rassemblées des personnes qui sont en réalité dans des situations sociales très hétérogènes. « L'échelle » ci-après situe les différents seuils utilisés dans le débat public en France notamment par rapport au salaire moyen.

Tableau 3 : L'échelle des revenus en France de l'Observatoire des inégalités – montant mensuel en euros

RSA socle avec aide logement incluse	485
Seuil de pauvreté à 40%	684
Minimum vieillesse	833
Seuil de pauvreté à 50%	855
Seuil de pauvreté à 60%	1026
Smic net	1188
Niveau de vie médian	1710
Salaire moyen des ouvriers	1720
Salaire moyen de l'ensemble des salariés	2250
Seuil des 10% les plus riches	3131

Source : Observatoire des inégalités (montants 2018 pour les minima).

Pour l'Observatoire, « *la pauvreté s'est accrue au cours des dix dernières années. Le taux de pauvreté au seuil de 50 % a progressé de 7,3 % à 8 % entre 2006 et 2016 et de 13,3 % à 14 % au seuil à 60 %. Selon le premier seuil, le nombre de personnes pauvres est passé de 4,4 à 5 millions (+ 600 000), selon le second, de 8 à 8,8 millions (+ 800 000)* ». Sur une période plus courte, la situation est meilleure : « *Entre 2013 et 2016, le taux de pauvreté s'est stabilisé. Le nombre de personnes pauvres a baissé de 100 000 au seuil à 50 % et de 200 000 au seuil à 60 %* ». Toutefois, ces chiffres doivent être utilisés avec précaution : en effet, le seuil de pauvreté est calculé par rapport au niveau de vie médian, aussi ce seuil de pauvreté, en période de difficultés économiques, baisse avec le niveau de vie médian, sans que le niveau de vie des personnes ait changé et l'inverse est vrai.

Comme l'indique le rapport de l'Observatoire, la pauvreté n'est pas qu'une question monétaire : « *des données non monétaires permettent d'établir les niveaux des privations qui excluent une partie des membres de notre société de consommation. 7,6 % de la population déclare ne pas pouvoir s'acheter une deuxième paire de chaussures faute de moyens. 4,8 millions de personnes ont dû faire appel à l'aide alimentaire en 2015... La pauvreté ne s'arrête d'ailleurs pas aux privations matérielles et peut prendre bien d'autres formes d'exclusion. Ainsi 18 % des Français de plus de 15 ans n'ont pas de diplôme ou seulement le certificat d'études et la France compte 7 % d'illettrés parmi les 18-65 ans*⁵ ».

Encadré 1 : Comment mesurer la pauvreté (d'après l'Observatoire des inégalités)

La pauvreté monétaire relative :

Dans les pays riches, c'est non pas la moyenne des revenus qui est utilisée comme référence mais la médiane, qui est la valeur du niveau de vie pour laquelle autant de personnes gagnent plus et autant moins. La population est donc séparée en deux parties égales.

5 Rapport sur la pauvreté en France, Observatoire des inégalités et Compas, direction Louis Maurin, 2018.

La pauvreté « légale » : elle correspond au nombre de personnes auxquelles la société apporte un soutien au travers de minima sociaux. En dénombrant les allocataires, on fournit une mesure de la pauvreté.

La pauvreté en conditions de vie : il s'agit de mesurer les privations auxquelles les personnes sont confrontées. Plus le nombre de privations s'accroît, plus leur exclusion est grande au regard des conditions de vie normales de la population. Selon l'INSEE, une personne est pauvre en conditions de vie dès lors qu'elle déclare connaître huit restrictions sur 27 répertoriées conventionnellement dans quatre dimensions : insuffisances de ressources, retards de paiement, consommation, difficultés de logement.

La pauvreté absolue : La référence est l'accès à une liste de biens et de services indispensables pour vivre dignement, avec le risque que cette liste soit définie de manière particulièrement restrictive. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a déterminé des « budgets de référence » pour pouvoir participer effectivement à la vie sociale, concept proche de la pauvreté absolue.

Peut-on dire que notre modèle social est bien peu efficace contre la pauvreté ? Assurément non répond l'Observatoire des inégalités. Rappelons tout d'abord que les prestations sociales permettent à plus de cinq millions de personnes d'échapper à la pauvreté. **Sans le système de protection sociale, tel qu'il existe et avec tous ses défauts, ce ne serait pas 14 % mais 22 % des Français qui vivraient sous le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian).** Notre système développé de prestations sociales et familiales, auquel il faut ajouter notamment le rôle fondamental de l'habitat social et des services publics gratuits, permet à un grand nombre de personnes très modestes d'éviter la misère et la rue. *«La France est l'un des pays d'Europe qui a le taux de grande pauvreté (à 40 % du niveau de vie médian) le plus bas⁶».*

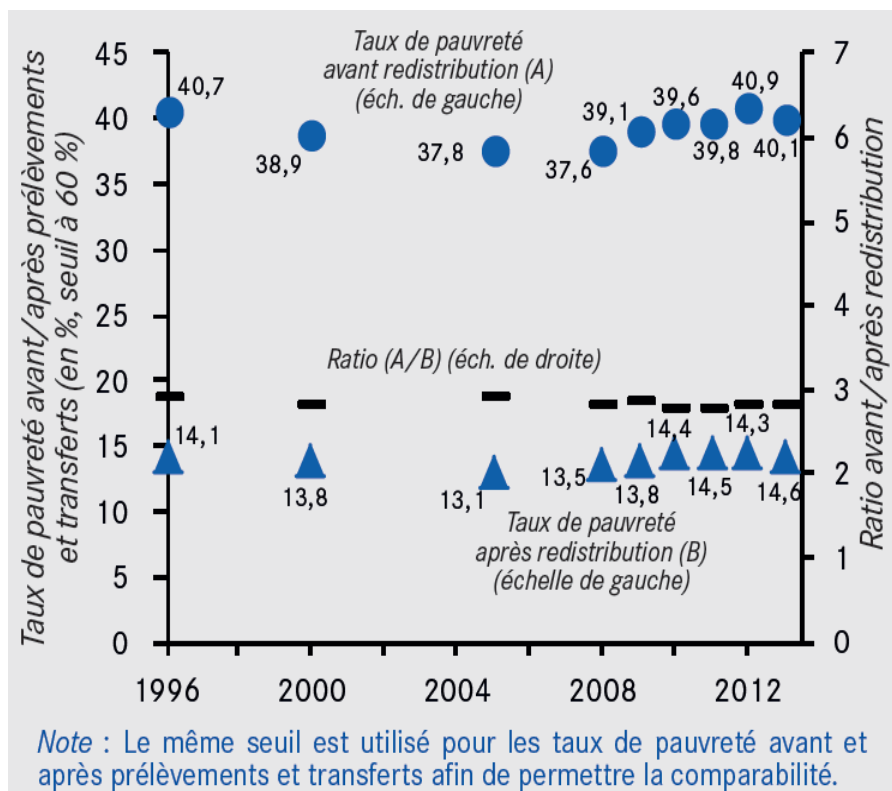
Pour élargir la réflexion sur l'effet d'amortisseur social de notre système redistributif, on citera le CAE : *« Entre 2008 et 2014, suite à la crise financière mondiale, le taux de chômage est passé de 7,4 % à 10,3 % en France. Dans le même temps, le taux de pauvreté après prélèvements et transferts a également augmenté mais beaucoup plus lentement... Il est passé de 13,1 % en 2008 à 14,1 % en 2014. Cette résilience relative montre la capacité du système redistributif à contenir la pauvreté ⁷».*

Pour illustrer ce point, le graphique ci-après indique les taux de pauvreté avant et après prélèvements et transferts (y compris les retraites). Ceux-ci permettent de diviser le nombre de pauvres par environ 2,8.

⁶ Rapport sur la pauvreté en France, déjà cité, 2018.

⁷ CAE, avril 2017, note n°41, Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires.

Graphique 1 : Pauvreté monétaire avant et après prélèvements et transferts



Source : CAE 2017 et OCDE.

IV - TERRITOIRES ULTRAMARINS : UNE GRANDE PAUVRETE PLUS MARQUEE

La pauvreté et la grande pauvreté se mesurent également au sein des territoires : toutes les collectivités et tous les territoires ne sont pas égaux dans la lutte qu'ils doivent mener, et ils luttent d'autant moins à armes égales que les plus pauvres sont aussi souvent ceux qui ont le moins de ressources propres. Les taux de pauvreté monétaire des cinq départements les moins touchés sont, en moyenne, inférieurs de plus de la moitié à ceux des cinq départements les plus touchés. Dans ces deux groupes, la tendance est à la hausse depuis 2009.

Le cas des territoires ultramarins est emblématique.

« En France, le seuil de pauvreté est calculé en proportion du niveau de vie médian national pour tous les départements. Jusqu'à présent, l'Insee utilisait comme référence pour les départements d'Outre-Mer (sauf La Réunion) le niveau de vie local. Comme le niveau de vie médian des Dom est très inférieur au niveau national, le seuil

de pauvreté s'en trouvait jusqu'ici minoré (autour de 600 euros en Guadeloupe et en Martinique).»⁸

Taux de pauvreté dans les DOM

Taux de pauvreté national ⁽¹⁾	
Martinique (2014)	32,0%
La Réunion (2014)	41,8%
Taux de pauvreté local ⁽²⁾	
Guadeloupe (2011)	19,0%
Guyane (2011)	44,3%
France métropolitaine (2014) ⁽¹⁾	14,1%

(1) une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian en métropole. En 2014, le seuil de pauvreté calculé hors revenus financiers imputés est de 983 euros par mois par unité de consommation.

(2) le seuil est calculé localement, c'est-à-dire par rapport au niveau du vie médian local.

Source : INSEE

Indicateur d'inégalité (indice de Gini)

Guadeloupe (2011)	0,42
Guyane (2011)	0,42
Martinique (2011)	0,41
Mayotte (2011)	0,49
La Réunion (2011)	0,39
Nouvelle-Calédonie (2008)	0,42
Polynésie française (2009)	0,40
Wallis-et-Futuna (2008)	0,50
France métropolitaine (2015)	0,29

Note : L'indice de Gini vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour une répartition totalement inégalitaire, où tous les revenus sont détenus par une seule personne.

Sources : ISPF, ISEE, Eurostat, AFD

En mars 2018, la Ministre des Outre-Mer a annoncé qu'une « feuille de route ODD (Objectifs de Développement Durable) » serait élaborée pour chaque territoire ultramarin. Pourtant, les Outre-Mer sont les grands absents de la stratégie pauvreté annoncée en septembre 2018⁹.

En 2017, l'INSEE avait réalisé une étude sur le taux de pauvreté en France, sans les régions ultramarines : « *l'Institut vient toutefois de publier un document dans lequel il situe le seuil de pauvreté à 600 € mensuels en Guadeloupe...En 2015, l'Institut avait chiffré les taux de pauvreté à 19 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique et 44 % en Guyane en retenant non le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian national mais celui du niveau de vie médian local. En Martinique, le seuil de pauvreté tombe à 615 euros, en Guadeloupe à 588 et en Guyane à 558 euros. Si on utilisait le seuil national, le taux de pauvreté dans ces départements serait proche de 33 % selon les évaluations du Compas* »¹⁰.

Une meilleure connaissance des revenus et du coût de la vie dans les DROM-COM devrait être une priorité pour les travaux statistiques de l'INSEE afin d'en déduire ensuite de manière plus pertinente les seuils de pauvreté. Dans ces territoires, « *le plus grand dénuement y côtoie les plus grandes richesses. Les couches aisées des départements d'Outre-Mer perçoivent des revenus comparables aux plus riches de la métropole* »¹¹.

8 Centre d'observation de la société, www.observationsociete.fr, novembre 2017.

9 « Les Outre-Mer sont confrontés à des mutations démographiques qui bouleversent leurs structures sociales. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes fera l'objet d'une déclinaison spécifique Outre-Mer pour en tenir compte. »

10 Centre d'observation de la société, même site internet, juin 2017.

11 Ibid.

Enfin, dans les territoires ultramarins, plus encore que dans l'hexagone, les femmes sont davantage concernées par la grande pauvreté que les hommes.

À titre d'exemple, en 2019, pour La Réunion, l'INSEE l'expliquait notamment par le phénomène de la monoparentalité : Les Réunionnaises vivent moins souvent en couple que les métropolitaines (57 % contre 63 %). Ainsi, 59 000 mères élèvent seules leurs enfants à La Réunion, une situation deux fois plus fréquente qu'en métropole (21 % contre 9 %)¹².

En Guyane, d'après les chiffres de 2013 de l'Insee, 33,6 % des familles sont monoparentales avec, comme parent une femme et 57,1 % des chômeurs sont des femmes. Selon Lesley Porte, directrice de l'association L'Arbre fromager à Cayenne, *« on sait que les inégalités liées au genre ont des répercussions sur la santé. Les femmes, fortement touchées en Guyane par le chômage et la précarité, élèvent souvent seules leurs enfants et connaissent des difficultés spécifiques qui ont un impact sur leur niveau d'accès aux soins »*¹³.

V - UN RESSENTI DE LA PAUVRETE RENFORCE DANS L'OPINION PUBLIQUE

Enfin, la population a sa propre mesure et son propre ressenti de ce qu'est la pauvreté. Les Françaises interrogées dans le cadre de l'édition 2018 du baromètre annuel Ipsos pour le Secours populaire pensent qu'une personne seule peut être considérée comme pauvre avec un revenu mensuel inférieur à 1075 euros, les Français fixent ce seuil à 1165 euros. Ce seuil de pauvreté subjectif varie aussi légèrement en fonction de l'âge (1080 euros pour les moins de 35 ans, 1128 euros pour les plus de 60 ans) et du lieu de résidence (1109 euros en province, 1160 en Ile-de-France).

Selon le Secours populaire, *« plus d'un tiers des Français a été confronté en 2018 aux privations multiples avec toutes les souffrances que cela comporte. Ils étaient 37 % en 2017, ils sont désormais 39 % (+ 2 points) à avoir connu un moment de leur vie une situation de pauvreté. L'intensification de la pauvreté en France poursuit une tendance inquiétante. La crise économique de 2008, la plus grave depuis l'après-guerre a favorisé une accentuation des inégalités. Ce qui entrave la mobilité sociale des plus modestes, quand on est né au bas de la structure sociale, la reproduction sur plusieurs générations demeure un destin probable »*.

Les personnes ayant un salaire de moins de 1200 euros mensuels, même si elles ne relèvent pas de la grande pauvreté, éprouvent des difficultés à : partir en vacances une fois par an pour 67 % d'entre elles, payer certains actes médicaux mal

¹² <https://www.insee.fr/fr/statistiques>.

¹³ <http://inpes.santepubliquefrance.fr/SLH/pdf/sante-action-441.pdf>.

remboursés par la sécurité sociale pour 56 %, payer leurs dépenses d'énergie (électricité, chauffage...) pour 57 %, et payer leur loyer, leur emprunt immobilier ou les charges du logement pour 45 %.

90 % des Français et Françaises se montrent personnellement préoccupés par la pauvreté et un tiers d'entre elles et eux se sentent directement concernés par le risque de devenir pauvre dans les cinq prochaines années, comme le souligne le baromètre d'opinion de la DREES¹⁴.

Simultanément, les opinions à l'égard des chômeuses et des chômeurs, des familles à faible revenu et des personnes pauvres ont sensiblement évolué depuis 2012. Après des appréciations devenues plus compatissantes en 2008, au début de la crise, puis trois années d'étiage, elles ont évolué dans un sens nettement moins favorable. Ainsi, en 2014, 44 % des personnes interrogées estiment que « *faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes leur enlève tout sens des responsabilités* ». Elles n'étaient que 34 % deux ans plus tôt. De même, 37 % des enquêtées estiment maintenant que « *les personnes pauvres n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir* », contre 30 % en 2012¹⁵.

Cependant, si la peur du déclassement ou de la pauvreté se répand dans les classes populaires et moyennes, il faut bien constater que les risques sont d'autant plus importants que des revenus faibles, l'isolement social, familial et affectif préexistent. Un accident de la vie peut alors bouleverser un fragile équilibre et ouvrir la porte à la grande pauvreté.

14 BVA-DREES, 2015.

15 Rapport indicateurs 2015 de l'Onpes.

Chapitre 2 Quelle effectivité dans l'accès aux droits ?

I - BIEN SE LOGER QUAND ON EST PAUVRE, DROIT REEL OU INACCESSIBLE ?

« Quand on vous propose un vestibule et pas un studio, vous devez avoir le droit de ne pas dire oui. »

« Une famille qui était à l'hôtel et l'a quitté à cause des punaises, elle a perdu sa priorité. On est parfois logés à 60 km de l'école. »

« Un logement décent c'est un logement qui a toutes les commodités, c'est indispensable pour l'intimité d'une personne. »

« Nous avons planté un clou dans le mur....notre logement a été envahi de bestioles. »

« On m'a proposé un logement, même un chien ne peut y dormir c'était couvert de vermine. »

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019.¹⁶

1. Le logement, préoccupation centrale dans le quotidien des ménages très pauvres

Lors de la journée de travail organisée par la commission avec l'appui et le concours actif de six associations participantes (Armée du Salut, ATD Quart monde, Petits frères des pauvres, Restaurants du cœur, Secours catholique et La Cloche), les membres des délégations, personnes accompagnées ou accompagnants et accompagnantes salariés ou bénévoles, ont témoigné, échangé et proposé sur le thème du logement. Selon les propos de l'une d'elles, « *une personne dans la rue n'est plus que l'ombre d'elle-même* », et le logement apparaît comme la première sécurité à assurer aux plus précaires. Le droit à un logement digne conditionne le droit de travailler et celui de vivre en famille.

Comme indiqué, Jérôme Vignon, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), a lors de son audition affirmé que ce n'est pas « *l'accès à l'emploi qui est la principale cause de la grande pauvreté. C'est cette barrière que constitue le mal-logement et le risque de passer du mal-logement à l'extrême mal-logement* ».

¹⁶ Le 21 mars 2019, une journée d'échanges et de débat a été organisée par la commission temporaire avec des personnes accompagnées et des bénévoles des associations suivantes : Armée du Salut, ATD Quart monde, Petits frères des pauvres, Restaurants du cœur, Secours catholique et La Cloche.

La situation des ménages pauvres (pour l'ONPES, ceux appartenant aux deux premiers déciles de revenus) n'est cependant guère plus favorable. En effet, le taux d'effort logement, net des aides, a beaucoup augmenté y compris pour les personnes logées en logement social, et explique un décalage entre la réalité de leur situation monétaire, mesurée par la statistique, et leur ressenti ou plutôt leur vécu. Une part croissante de leurs ressources étant dédiée au logement, ce qu'il leur reste pour vivre se réduit de plus en plus : les dépenses ajustables comme les dépenses d'alimentation, de loisirs, de vacances, toutes celles qui concernent la vie sociale, qui ne sont pas contractualisées, sont de plus en plus contraintes. Selon un travail de l'ONPES¹⁷, « l'indicateur utilisé pour suivre la charge de logement montre qu'en 2016, 10,7 % des ménages consacrent plus de 40 % de leur revenu à se loger une fois déduite les aides au logement dont ils peuvent bénéficier ». Pour les étudiantes et étudiants, la situation est encore plus délicate : ils consacrent en moyenne 50 % de leurs ressources à se loger et vivent difficilement la baisse récente des APL ainsi que celle des aides d'urgence. Après avoir culminé en 2014, le taux d'effort des ménages baisse au cours des deux années suivantes. En 2016, il semble se stabiliser à un niveau sensiblement supérieur à celui atteint en 2008 (+ 0,9 point) – comme le montre ce tableau :

Tableau 4 : Part des ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 40 %, entre 2008 et 2016

Tableau 16 – Part des ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 40 %, entre 2008 et 2016

	En %								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ménages dont les dépenses de logement sont supérieures à 40 % de leur revenu	9,8	9,7	10,1	10,1	10,9	10,7	11,6	11,1	10,7

Note : Les dépenses de logement incluent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation. Les aides au logement (ALS, APL, ALF) sont par ailleurs déduites de ces dépenses, il s'agit d'un taux d'effort « net ». Le revenu est le revenu total avant impôts et perception des aides au logement : il regroupe les revenus salariaux, les allocations chômage, les retraites et pensions, les revenus non salariaux, les prestations sociales et familiales, les revenus du patrimoine et le solde des transferts entre ménages (pensions alimentaires, etc.). Il est net des cotisations et contributions sociales.

Lecture : En 2016, 10,7 % des ménages ont des dépenses de logement supérieures à 40 % de leur revenu.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, fermière, métayère.

Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) de 2008 à 2016.

Sur la base d'enquêtes réalisées en 2012 et 2013, la DREES a réalisé une étude sur l'impact que les allocations logement ont sur les taux d'effort. Ses résultats, publiés en mars 2019¹⁸, font apparaître que les allocations logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement.

17 Cahiers de l'ONPES, n°2, Qui sont les personnes pauvres, et selon quels critères ?, octobre 2018.

18 Études et résultats, mars 2019, n°1111, Bénéficiaires de revenus minima garantis : les allocations logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement.

Rapport

Ainsi, la médiane du taux d'effort brut¹⁹ est de 46 % pour les bénéficiaires de revenus minima garantis (RMG), et de 23 % pour l'ensemble des ménages, soit 23 points d'écart. Les allocations logement réduisent fortement les inégalités d'effort financier pour se loger : l'écart du taux d'effort net médian n'est que de 4 points (25 % contre 21 %). **77 % des bénéficiaires de RMG ont perçu des allocations logement, pour un montant mensuel moyen de 290 euros, contre 17 % de l'ensemble des ménages (périodes des enquêtes).**

Tableau 5 : Part des ménages et des bénéficiaires de revenus minima garantis percevant les allocations logement et distribution du taux d'effort en logement net, selon diverses caractéristiques

		Part percevant les allocations logement		Taux d'effort net		
		parmi l'ensemble	parmi les locataires	1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
Ensemble des ménages		17	40	11	21	31
Selon le statut d'occupation du logement	Propriétaire	<1	n. c.	7	10	15
	Accédant à la propriété	6	n. c.	21	28	35
	Locataire du parc social	50	50	18	25	33
	Locataire du parc privé	32	32	22	30	40
Selon la situation familiale	Personne seule	20	38	15	25	36
	Famille monoparentale	52	70	18	26	37
	Couple sans enfant	5	19	8	13	23
	Couple avec enfant(s)	17	43	14	22	30
	Ménage complexe	19	41	10	17	28
Bénéficiaires de revenus minima garantis		77	87	16	25	39
Selon le revenu minimum garanti perçu	AAH	69	84	14	22	33
	Minimum vieillesse	68	85	15	24	38
	ASS	64	83	16	27	42
	RSA socle non majoré	84	89	17	27	45
	RSA socle majoré	91	93	14	23	34
	RSA activité seul	80	86	18	25	35
Selon le statut d'occupation du logement	Propriétaire	<1	n. c.	8	13	20
	Accédant à la propriété	55	n. c.	21	31	44
	Locataire du parc social	88	88	16	23	33
	Locataire du parc privé	85	85	20	32	50
Selon la situation familiale	Personne seule	77	87	20	31	50
	Famille monoparentale	87	92	16	25	37
	Couple sans enfant	57	74	14	25	37
	Couple avec enfant(s)	80	88	14	20	30
	Ménage complexe	64	74	13	22	38

Note • n.c. = non concerné. Le taux d'effort en logement net est calculé comme le rapport entre les dépenses de logement nettes des allocations logement reçues et les revenus.

Lecture • En 2012, la moitié des bénéficiaires de revenus minima garantis fin 2011 (et leurs ménages) ont un taux d'effort en logement net supérieur à 25 %, un quart ont un taux supérieur à 39 % et trois quarts ont un taux supérieur à 16 %, 77 % d'entre eux perçoivent des allocations logement et cette proportion s'élève à 87 % parmi ceux qui sont locataires. En 2013, la moitié des ménages ont un taux d'effort en logement net supérieur à 21 %, un quart ont un taux supérieur à 31 % et trois quarts ont un taux supérieur à 11 %, 17 % d'entre eux perçoivent des allocations logement et cette proportion s'élève à 40 % parmi ceux qui sont locataires.

Champ • France métropolitaine, bénéficiaires de revenus minima garantis et ménages vivant en logement ordinaire et disposant de leur propre logement.

Sources • DREES, enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 ; Insee, enquête Logement 2013.

Comme on le voit dans le tableau ci-dessus, lors des enquêtes, ce sont les bénéficiaires du RSA socle qui perçoivent le plus souvent les allocations logement, suivis par les bénéficiaires du RSA activité seul, les proportions se réduisant

19 Définition de l'INSEE : le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est déduite de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » des aides.

sensiblement pour les trois autres revenus minima garantis. Ces différences dépendent pour l'essentiel du statut d'occupation du logement : elles s'estompent pour les locataires.

Les aides personnalisées au logement ont déjà fait l'objet de mesures qui ont progressivement conduit à réduire le nombre de bénéficiaires, puis d'une baisse de 5 euros, appliquée à tous les allocataires et enfin d'un gel de la revalorisation en 2018. Le CESE a d'ailleurs demandé dans son avis de mars 2019²⁰ le rétablissement de « l'intégralité des APL dans leurs montants comme dans leurs modes de calcul ».

Le niveau des loyers est aussi un obstacle, même dans les logements sociaux réservés aux plus pauvres : relevant en décembre dernier que le coût de réalisation des logements dans certaines zones peut conduire les bailleurs sociaux à choisir les candidates et candidats dont les revenus sont les plus élevés, bien qu'en-dessous des plafonds, le CESE a appelé à agir « soit en facilitant la solvabilisation des personnes, soit en agissant en amont pour que les logements soient économiquement accessibles²¹ ».

2. Une hausse des prix de l'énergie et une transition énergétique dans le logement qui impactent durement les plus pauvres

Comme le souligne un autre avis du CESE²², les ménages vont devoir faire face à de nouvelles hausses des coûts de l'énergie (PPE). En effet, les mesures prévues par la Programmation pluriannuelle de l'énergie devraient entraîner, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), « un surcoût moyen annuel de 120 € par ménage sur leur facture énergétique en 2020 (une fois déduit le chèque énergie). Celui-ci serait porté à 240 € en 2025 avant de redescendre à 180 € en 2030, pour se transformer en une baisse de 750 € en 2050 ».

La mesure de la **précarité énergétique effectuée** par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) permet d'analyser et comprendre les situations. « À travers l'indicateur du taux d'effort énergétique (TEE-3D), est en précarité énergétique un ménage qui consacre plus de 10 % de ses revenus à ses dépenses d'énergie et dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs au troisième décile. Sur cette base, l'enquête nationale logement de l'Insee de 2013 permet d'estimer à **2,8 millions le nombre de ménages exposés, soit 10,4 % des ménages français, ce qui représente 5,5 millions de personnes** ... Les ménages correspondant sont plutôt locataires, sont souvent composés de familles

20 Avis du CESE, *Fractures et transitions, réconcilier la France* ; Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019.

21 Avis du CESE, *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir* ; Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique, décembre 2018.

22 Avis du CESE, *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens*, Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie ; Guillaume Duval et Madeleine Charru, avril 2019.

monoparentales et appartiennent en majorité (56 %) au 1^{er} décile de niveau de vie. Les logements correspondants sont en majorité situés en zones faiblement urbanisées et construits avant 1975, davantage chauffés par une chaudière collective et plus souvent humides que l'ensemble des logements²³ ». Pour mémoire, en 2016, les individus dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile disposent d'un niveau de vie annuel moyen de 8 380 euros.

Il y a en France, selon l'ONPE, 7 à 8 millions de passoires énergétiques. Un Plan de rénovation énergétique du bâtiment (PREB) a été publié en avril 2018, mais les budgets et moyens qui lui sont consacrés sont largement insuffisants : le rythme proposé de 150 000 rénovations de passoires thermiques par an ne permettrait en effet leur élimination qu'en quarante-six ans.

Il est également possible d'étendre la notion de précarité énergétique aux déplacements en voiture pour aller au travail, faire des achats ou accéder à certains services. Les déplacements rentrent ainsi dans le calcul de ce que l'INSEE appelle la vulnérabilité énergétique (voir encadré ci-dessous).

Encadré 2 : L'approche par la vulnérabilité énergétique

Ce phénomène est appréhendé par les dépenses énergétiques contraintes liées au logement et aux déplacements. Elles correspondent, d'une part, à celles engagées pour le chauffage, l'eau chaude et la ventilation du logement et, d'autre part, à celles liées aux trajets pour se rendre à son lieu de travail ou d'études, pour les achats, la santé ou les démarches administratives. Rapportées aux ressources du ménage, elles font ressortir un ratio. Il s'agit du taux d'effort énergétique. La distribution des taux d'effort de l'ensemble des ménages permet de définir un seuil au-dessus duquel un ménage est dit en situation de vulnérabilité énergétique. Ce seuil, fixé par convention au double du taux d'effort médian de l'ensemble de la population, est de 8 % pour le logement et de 4,5 % pour les déplacements.

À partir de données de 2008, on estime ainsi que 15 % des ménages de France métropolitaine sont en situation de vulnérabilité énergétique pour leur logement et 10 % pour les déplacements contraints, 3 % l'étant simultanément pour ces deux dimensions. La part de ménages en situation de vulnérabilité énergétique (logement ou déplacements) varie fortement selon le type d'espace considéré. Elle est relativement faible au sein des pôles urbains (13,8 % pour les grands pôles), mais augmente fortement lorsque l'on s'en éloigne. **Dès la couronne périurbaine, la part de ménages**

23 Cahiers de l'ONPES, cités.

vulnérables dépasse en moyenne 30 %. Elle atteint même 41 % dans les communes multipolarisées et frôle 50 % hors des aires urbaines.

À titre d'exemple, la région Grand Est est la région de France la plus exposée à la vulnérabilité énergétique « logement », près du quart de la population de la région consacre plus de 8 % de son revenu disponible aux dépenses de chauffage et la moitié des ménages y avaient dépensé, en 2015, plus de 1650 euros pour se chauffer²⁴.

Source : Cochez, N., Durieux, E., Levy, D. (2015, janvier). Vulnérabilité énergétique. Loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget. Insee première, 1 530.

Le projet de PPE utilise, selon le même principe, un indicateur de précarité énergétique et un indicateur de vulnérabilité énergétique, différents des précédents. Pour la précarité, il considère les ménages qui, parmi les 30 % les plus pauvres, dépensent plus de 8 % de leur budget pour chauffer leur logement, et pour la vulnérabilité, les ménages qui dépensent plus de 16 % de leur budget pour leurs dépenses énergétiques totales (logement + transport). *« Selon ces indicateurs, en 2015, 11,3 % des ménages étaient en situation de précarité énergétique et 9,6 % en vulnérabilité énergétique. Avec les mesures envisagées dans le cadre de la PPE, ces taux augmenteraient à 11,8 % pour la précarité énergétique et à 12 % pour la vulnérabilité énergétique ... Ces estimations ... montrent bien que les mesures d'accompagnement prévues jusqu'ici, et notamment la hausse du chèque énergie, sont largement insuffisantes pour éviter une dégradation de la situation des personnes les plus vulnérables²⁵ ».*

Les conditions d'attribution du **chèque énergie** et les montants servis (entre 48 et 277 euros) ont été modifiées en 2018. Celui-ci varie en fonction de la composition du foyer et du revenu fiscal de référence par unité de consommation. La principale nouveauté est l'automatisme de l'attribution du chèque : il est envoyé une fois par an au domicile de la ou du contribuable sur la base d'informations relatives aux revenus transmises par les services fiscaux. **En 2019, 5,8 millions de ménages devraient en bénéficier, dont 2,2 millions de plus qu'en 2018.** La procédure retenue est efficace : elle repose en effet sur l'automatisme, et constitue aussi un instrument de lutte contre le non-recours aux droits puisque le chèque énergie, qui n'était jusqu'alors accordé que sur demande, n'atteignait qu'une partie de son public. La généralisation du chèque énergie s'accompagne de la disparition des tarifs sociaux. Toutefois, certains droits associés aux tarifs sociaux (droit à des délais supplémentaires en cas d'impayés, frais d'intervention réduits en cas de coupure...) sont maintenus pour les bénéficiaires du chèque.

Par ailleurs, de nombreux moyens de lutte sont engagés contre la précarité dans le logement et l'habitat, mis en œuvre par un grand nombre d'acteurs publics. Par exemple, les CAF conduisent des actions au profit de la lutte contre l'habitat non-

²⁴ Dossier Insee Grand Est, *Vulnérabilité énergétique dans le Grand Est*, n°10 janvier 2019.

²⁵ *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens*, avis du CESE déjà cité.

décént en conservant les sommes dues aux occupantes et occupants de tels logements au titre de l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et de l'Allocation logement à caractère familial (ALF). Les sommes correspondantes sont conservées pendant dix-huit mois, et déduites des loyers (le ou la propriétaire ne peut réclamer à la ou au locataire les montants correspondants aux sommes versées par la CAF), tandis qu'une obligation de travaux pèse sur le ou la propriétaire. Les sommes retenues ne lui sont versées que si les travaux ont été effectués.

Le recueil des signalements des logements s'effectue localement grâce à la mobilisation des acteurs et actrices de la lutte contre l'habitat indigne. Dans une cinquantaine de départements, ces recueils s'effectuent par l'entremise de guichets uniques assurés par des ADIL, des CAF, des DDT... Plus de 12 000 signalements ont été enregistrés par les CAF en 2017.

Enfin, impulsée par la loi Elan, le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne passe par la lutte contre les marchandes et marchands de sommeil. Cette dernière a été renforcée par une circulaire du janvier 2019 signée par la garde des Sceaux et le ministre chargé de la Ville et du logement qui met en place de manière prioritaire dans six départements (Seine-Saint-Denis, Val de Marne, Essonne, Alpes Maritimes, Bouches-du-Rhône et Nord), des groupes locaux de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne. Des mesures de simplification des procédures de redressement des copropriétés dégradées et des sanctions lourdes contre les marchandes et marchands de sommeil y sont également prévues.

3. Un droit au logement opposable emblématique, mais de portée limitée

On ne reviendra pas dans les paragraphes qui suivent sur la question du logement dans son ensemble, qui a fait l'objet de propositions dans quatre avis récents du CESE²⁶, et en particulier sur la production de logements sociaux, l'intermédiation locative et la lutte contre les expulsions, priorités retenues par la commission temporaire dans son avis de décembre 2018. Le choix a été fait, conformément à l'engagement pris par la commission lors de ce premier travail, de se concentrer sur le respect du droit au logement qui est, cas unique en France pour les droits économiques et sociaux issus du préambule de la constitution de 1946, qualifié de droit « opposable » par la loi de 2007 qui l'institue²⁷.

Le droit au logement trouve son origine dans les 10ème et 11ème alinéas du préambule de 1946, qui traitent des conditions du développement de la famille et des moyens convenables d'existence que la Nation promet aux personnes en grande difficulté. Présenté dès 1982 par la loi Quilliot comme un droit fondamental, il est solennellement affirmé par la loi Besson de 1990 : « *garantir le droit au logement*

26 *Fractures et transitions : réconcilier la France*, Michel Badré et Dominique Gillier, avis de mars 2019 ; *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique, avis de décembre 2018, *Comment mieux répondre aux besoins en matière de logement dans les territoires*, Isabelle Roudil, avis et rapport de mars 2017 ; *La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble*, avis et rapport d'avril 2017.

27 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Le Conseil Constitutionnel l'a érigé en objectif de valeur constitutionnelle.

Le droit au logement opposable (DALO) vise à reconnaître un droit de priorité au logement ou au relogement à des ménages confrontés à des difficultés objectives d'accès à un logement indépendant et décent. La loi prévoit six motifs de recours : ne pas avoir de logement ; être menacé d'une expulsion sans relogement ; être hébergé à titre temporaire en établissement ou logement de transition ; être logé dans des locaux impropres à l'habitation, dangereux ou insalubres ; être logé dans des locaux manifestement sur occupés ou non décents, à condition d'avoir en charge une ou un enfant mineur ou une ou un adulte handicapé ou d'être soi-même porteuse ou porteur d'un handicap ; être demandeuse ou demandeur d'un logement social depuis un délai anormalement long.

Trois conditions sont requises pour formuler un recours : avoir la nationalité française ou disposer d'un droit ou d'un titre de séjour en cours de validité ; ne pas pouvoir se loger par ses propres moyens dans un logement décent et indépendant ; répondre aux conditions de ressources imposées pour un logement social. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir formulé une demande de logement social, mais il est souhaitable de pouvoir faire état des démarches entreprises pour trouver une solution à la situation qui justifie le recours.

Depuis 2008, 761 370 recours DALO au total ont été déposés devant les commissions départementales de médiation. Après quatre années de baisse du nombre de ménages reconnus prioritaires par ces commissions, leur nombre augmente de nouveau. Sur le total des recours examinés en 2017, 31 % de décisions favorables ont été rendues²⁸.

Sauf indications contraires, les chiffres qui suivent sont extraits de la « Mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2017 » présentée en avril 2018 par le Ministère de la Cohésion des territoires et établissant le bilan des commissions de médiation. Les départements y sont classés en fonction de leur activité. Sont à forte activité (plus de 1000 recours par an) dix-huit départements : les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Haute-Savoie, la Gironde, l'Hérault, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les huit départements de l'Île-De-France. On compte par ailleurs trente-deux départements à activité soutenue (120 à 999 recours par an, contre 29 en 2016) et cinquante départements à activité modérée (contre 53 en 2016, moins de 120 recours).

Les cinq départements regroupant le plus grand nombre de recours déposés en 2017 pour 100 000 habitants sont :

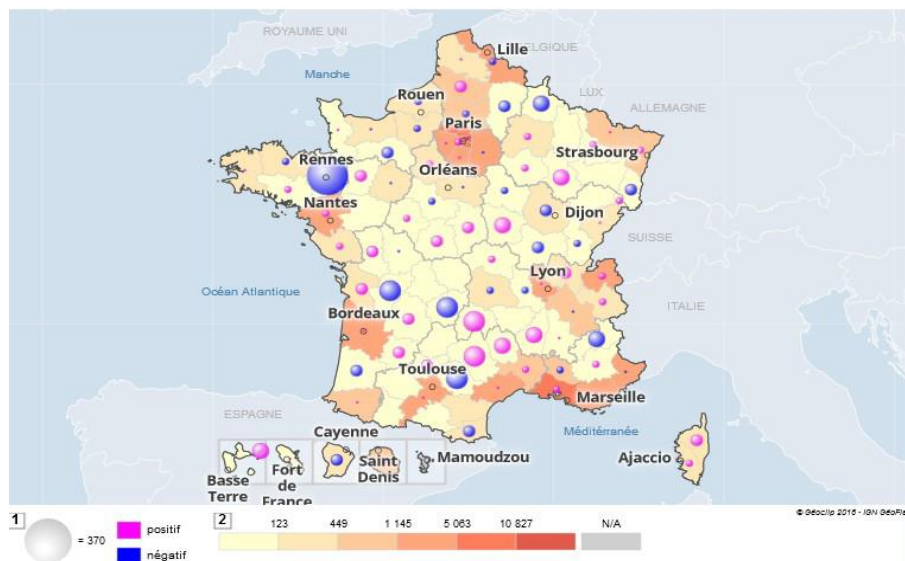
- Seine-Saint-Denis : 809 recours pour 100 000 habitants (population totale 1,5 million d'habitants) ;
- Paris (2,2 millions d'habitants) : 560 recours pour 100 000 habitants ;
- Val-d'Oise : 497 recours pour 100 000 habitants ;

28 Plaquette le DALO en 2017, Comité de suivi de la loi Dalo

Rapport

- Val-de-Marne : 472 recours pour 100 000 habitants ;
- Hauts-de-Seine : 489 recours pour 100 000 habitants.

Carte 1 : Nombre de recours logement déposés en 2017 et évolution (%) par rapport à 2016



Le nombre moyen de recours déposés pour 100 000 habitants est de 150 en 2017. Pour la France entière, 100 176 recours auprès des commissions ont été déposés (+ 3,5 % par rapport à 2016), dont 87,6 % dans les départements à forte activité.

En 2017 toujours, 20 254 relogements ont été effectués. Ces relogements ne permettent pas de donner une suite concrète à toutes les décisions favorables des commissions puisque 22,8 % des ménages (54 367 au total) déclarés « prioritaire et urgent » entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2017 ne sont toujours pas relogés en mars 2018. Leur nombre a diminué très modestement par rapport à 2016 (de 1,3 %). Il y a donc encore loin pour ces familles de la reconnaissance du droit à sa concrétisation.

En Île-de-France, la tendance est cependant à l'amélioration pour les ménages dont le relogement est reconnu prioritaire et urgent au titre du DALO : 13 518 ménages ont été relogés en 2017, soit une augmentation de 9,6 % par rapport à 2016 et de 60,2 % depuis 2013. La part des ménages DALO dans toutes les attributions de logements sociaux en Île-de-France est également en constante augmentation. Elle est de 17,3 % en 2017 (15,1 % en 2016 et 10,5 % en 2013). De plus, malgré une baisse constatée des attributions en 2018, la part des ménages DALO relogés sur l'ensemble des attributions continue de progresser en 2018. Cependant la part des ménages avec une ancienneté importante dans le total des relogements DALO reste faible (6,1 %). Elle tend par ailleurs à diminuer du fait de ces relogements ou de non-renouvellement de demandes de logements sociaux.

Ces tendances à l'amélioration ne sont pas suffisantes pour répondre durablement aux besoins de l'ensemble des demandeuses et demandeurs au titre du DALO.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne dans son dernier rapport annuel que les ménages reconnus au titre du DALO ne représentent que 4 % du total des 512 000 attributions de logements sociaux en 2016²⁹. Dans ce même rapport, il rappelle que « *La loi Égalité et Citoyenneté a fourni les outils pour favoriser l'attribution des logements sociaux les moins chers aux ménages les plus modestes. Elle a en effet mis en place un quota de 25 % des attributions hors quartiers prioritaires réservées aux ménages du premier quartile de revenus, et a également imposé aux bailleurs un objectif de 25 % d'attributions à des ménages prioritaires, au premier rang duquel les ménages reconnus au titre du DALO sur leur patrimoine propre. Le même objectif est fixé aux collectivités sur leurs droits de réservation. Le développement de l'outil statistique permettant de suivre l'application de ces mesures était prévu pour l'été 2018* »...

De plus, des associations ont porté à la connaissance du HCLPD avoir été l'objet de la part des services de l'État, dans certains territoires, de demandes les incitant à faire preuve de retenue dans la mise en œuvre de recours DALO, donc à ne pas soutenir « trop » de démarches d'accès au droit.

Par ailleurs, les taux de décisions favorables varient toujours très fortement d'un département à l'autre. La question de l'égalité des citoyennes et des citoyens, sur l'ensemble du territoire, devant la loi qui organise la reconnaissance de leur droit au logement, reste donc posée.

Le dernier bilan disponible présenté par le Comité de suivi national de la loi DALO³⁰ relevait plusieurs points inquiétants ou négatifs parmi lesquels :

- une baisse du nombre de recours en 2015 et une stagnation en 2016, malgré l'aggravation de la crise du logement ;
- le grand nombre de personnes potentiellement concernées qui ne formulent pas de recours. Le nombre de recours déposés au titre du DALO est très en dessous du nombre de personnes qui sont concernées par l'un des critères d'éligibilité. Une comparaison du nombre de personnes indiquant dans leur demande de logement social l'un des critères de recours au DALO et du nombre de personnes y recourant sur le même critère permet d'apprécier ce décalage ;
- le statut de ménage reconnu prioritaire et urgent au titre du DALO est devenu pour un certain nombre d'acteurs et d'actrices l'objet de préjugés qui se transforment parfois en discriminations ;
- l'État ne s'est pas donné les moyens de faciliter l'accès au droit des ménages concernés : la majorité du travail auprès des personnes requérantes est réalisé par les associations et les personnes accompagnantes. Il n'y aurait à

29 Chiffres cités par le HCLPD dans son rapport *Cinq conditions à la mise en œuvre du logement d'abord*, novembre 2018.

30 Comité DALO, *Bilan chiffré du droit au logement opposable 2008-2016*, n°11, 2017.

ce jour qu'un seul accueil physique public pour le dépôt d'une demande DALO en France (Préfecture de police de Paris).

Le bilan reste extrêmement négatif puisque aujourd'hui, 902 000 personnes sont privées de logement personnel, 2 819 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles, et 12 138 000 personnes sont fragilisées par rapport au logement.

Il existe également un droit à l'hébergement au profit des personnes qui, ayant formulé au préalable une demande d'hébergement, n'ont pas reçu de proposition adaptée ou de proposition tout court. Le précédent avis de la commission temporaire avait déjà souligné la situation particulièrement difficile concernant ce DALO hébergement (DAHO). Le Comité de suivi national de la loi DALO a d'ailleurs lancé un appel à ce sujet (cf. encadré ci-dessous) dans lequel on peut lire que « *la situation est absolument dramatique. L'exercice de ce droit est aujourd'hui en danger. Seulement 10 081 recours ont été déposés en 2017, alors que les dernières statistiques de l'INSEE dénombraient plus de 140 000 personnes sans-abri. Une partie de plus en plus importante de ces personnes ne réalise plus de demandes d'accueil en structure d'hébergement. Les raisons de cette absence de recours sont multiples : manque d'information sur les dispositifs existants, certitude d'un refus de leur demande, manque d'accompagnement, inadaptation du parc d'hébergement ne permettant pas toujours le respect de l'intimité et la stabilité nécessaire voire mettant en cause l'unité familiale, peur de la stigmatisation et du contrôle social...* »

Encadré 3 : L'Appel de Grenoble

« À l'occasion du 12e anniversaire de la loi Dalo, le Comité de suivi national de la loi Dalo tenait sa réunion à la Mairie de Grenoble le 4 mars 2019. Un appel intitulé *Faire valoir les droits des personnes sans-abri*, **soutenu par le Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, a été lancé par 25 organisations, acteurs du logement et de l'hébergement. Son objectif est double :

- Lancer une campagne nationale pour accompagner les personnes sans-abri à faire valoir leurs droits lors d'une demande d'hébergement ou de logement (recours DALO).
- Généraliser les Équipes Juridiques Mobiles, à l'image de celle créée à Grenoble, pour aller à la rencontre des personnes sans-abri et les accompagner dans leurs démarches. »

Il faudrait y ajouter une forme de discrimination : « *Interrogés sur le faible nombre de recours DALO hébergement dans des territoires pourtant en forte tension, certains services de l'État, mais également des travailleurs sociaux du département ou d'associations, nous ont fait la réponse suivante: « réaliser un recours DALO hébergement risquerait de faire passer la personne devant la file d'attente et ce ne*

*serait pas équitable*³¹». Cette attitude traduit à la fois un refus d'ordre déontologique d'établir des priorités, non prévues par les textes, entre des situations également inacceptables, et une forme de résignation.

Ces statistiques relatives aux recours DALO et DAHO doivent être rapprochées des chiffres du mal-logement que livre chaque année la Fondation Abbé Pierre (FAP) – ce qu'elle vient de faire à l'occasion de la parution de son rapport 2019³². **La FAP indique que 3 558 000 personnes modestes (appartenant aux trois premiers déciles) ont eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique, que 5 732 000 personnes se trouvent en situation d'effort financier excessif et qu'1 210 000 personnes locataires sont en situation d'impayé de loyers ou de charges. Au total, il y a selon la FAP 12 138 000 personnes en situation de fragilité par rapport au logement, dont 3 953 000 mal logées.** Ces chiffres ayant peu varié, on voit bien que l'effectivité du droit au logement opposable passe, en zone tendue, par la production de logements à loyers sociaux et très sociaux ainsi que par la solvabilisation des locataires.

Encadré 4 : L'insuffisance d'offres de logements publics en direction du public étudiant

Si les instruments de mesure de la grande pauvreté ne sont pas adaptés à la situation des étudiantes et étudiants, de nombreuses politiques publiques ne permettent pas de lutter efficacement contre la précarité étudiante. Ainsi, l'offre de logements publics est très insuffisante au regard du nombre d'étudiantes et étudiants : 165 000 logements publics sont gérés par le CROUS pour 2 600 000 étudiants en France, soit 6 % du total des étudiantes et étudiants. 60 000 logements étudiants devaient être construits dont 20 000 gérés par le CROUS, mais cette mesure n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. Les régions où l'accès au parc privé est le plus difficile sont celles où le parc social dédié aux étudiantes et étudiants est le plus tendu.

Le logement représente plus de 50 % d'un budget étudiant et jusqu'à 60 % en région parisienne. Des aides existent comme les APL pour aider les jeunes à financer leur loyer, mais elles restent insuffisantes pour prévenir les risques de rupture familiale, qui pèsent également sur l'accès au logement.

³¹ Rapport annuel du HCLPD, déjà cité.

³² Fondation Abbé Pierre, 24^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France, édition 2019.

II - DES DIFFICULTES D'ACCES A LA SANTE QUI S'AGGRAVENT

« Oui, la mauvaise santé est un marqueur de la pauvreté. Nous parlons souvent du droit à la santé pour tous, mais non, tous n'ont pas droit à la santé. »

« À Bordeaux, j'ai appelé pour prendre rendez-vous à la clinique, ils m'ont donné un rendez-vous très aimablement, mais quand j'ai dit que j'avais l'ACS, ils m'ont dit : « alors on annule le rendez-vous ? » »

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019.³³

1. Pauvreté, santé et accès aux soins : des inégalités importantes

À l'occasion de son audition le 24 janvier 2019, le professeur SPIRA³⁴ a présenté aux membres de la commission la notion de « syndémie ». Elle caractérise un entrelacement de problèmes de santé qui se renforcent mutuellement les uns les autres et portent atteinte à la santé globale de la personne. Cela implique que les phénomènes de santé ne surviennent pas de manière isolée, mais revêtent un lien fort avec les caractéristiques physiques, biologiques, sociales, et l'environnement de chacune et de chacun. Ces interactions sont essentielles pour comprendre la santé des plus vulnérables.

À cet égard, les conditions socio-économiques apparaissent bien comme un déterminant de santé particulièrement influent.

Dans son rapport *Précarité, pauvreté et santé*, le professeur Alfred SPIRA donne quelques chiffres édifiants. L'insécurité alimentaire touche la moitié des mères et le tiers des enfants hébergés à l'hôtel par le Samu social en Ile-de-France. Le suivi des grossesses est insuffisant dans les deux-tiers des cas, 10 % des enfants ne sont pas scolarisés, 26 % connaissent surpoids ou obésité. La situation des personnes sans-domicile au regard de la santé a été plus particulièrement étudiée par le CESE dans son avis *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*.

Le professeur SPIRA relève également que *« les campagnes de prévention sont d'autant moins efficaces que le revenu est bas : parmi les cadres, la consommation de tabac a nettement baissé depuis 15 ans, de 36 % à 27 %, puis est restée stable à 29 %, alors que parmi les chômeurs le tabagisme a connu une baisse initiale plus faible, et une remontée plus forte, de 44 % à 40 % puis 49 % actuellement. »*

³³ Comme indiqué plus haut, le 21 mars 2019, une journée d'échanges et de débat a été organisée par la commission temporaire avec des personnes accompagnées et des bénévoles de six associations.

³⁴ Membre de l'Académie nationale de médecine, le Pr Alfred SPIRA est le rapporteur du rapport *Précarité, pauvreté et santé* adopté par l'Académie en 2017.

Ces chiffres témoignent d'un « gradient social de santé ». L'éducation, les conditions de vie - et notamment celles de travail - le niveau de revenu, sont pour une large part à la source des inégalités sociales de santé.

Le professeur Philippe Denormandie et Mme Marianne Cornu-Pauchet, directrice du Fonds CMU-C, avancent ainsi dans leur rapport : « *Les besoins en soins courants sont plus fréquemment insatisfaits pour les personnes en situation de handicap ou en situation de précarité, en particulier s'agissant des actions de prévention et des soins dont l'absence peut se traduire par une détérioration de l'état de santé général. Il en est ainsi en particulier des soins bucco-dentaires, auxquels ces populations recourent beaucoup moins que la population générale, mais également des soins gynécologiques, ophtalmologiques, cardio-vasculaires, psychiques*³⁵... »

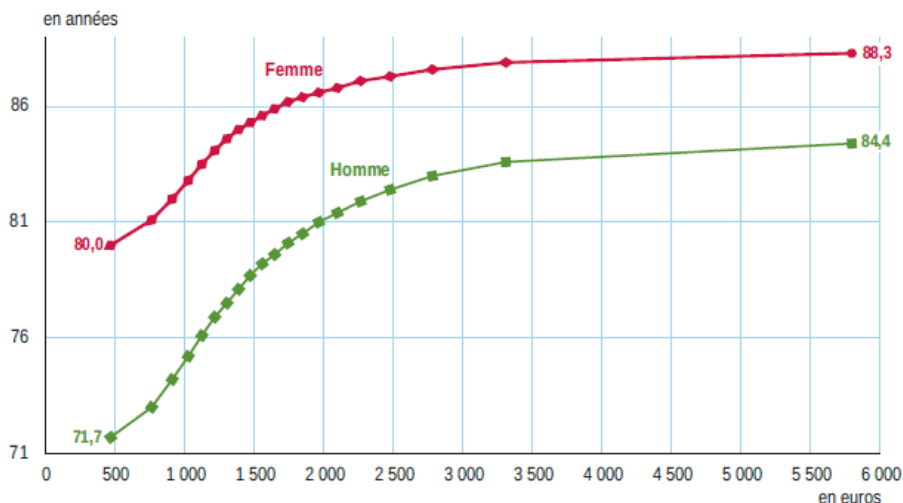
Les femmes en situation de précarité ont un moindre suivi gynécologique, elles ont moins recours à une contraception, ce que met en évidence l'enquête «FECOND» menée par l'INSERM et l'INED en 2010. Cela explique pour partie la prévalence des grossesses non prévues et non désirées pour les femmes en grande précarité. Cela explique également, selon un rapport du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) sur la santé des femmes vivant dans la grande pauvreté, le fait qu'il existe une plus forte exposition de ces femmes aux cancers féminins et qu'elles bénéficient moins d'actions de dépistage.³⁶

Les statistiques INSEE témoignent d'un écart d'espérance de vie à la naissance entre les plus pauvres et les plus riches de 13 ans pour les hommes et de 8 ans pour les femmes, comme le montre le tableau ci-après.

³⁵ *L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité*, Dr Philippe DENORMANDIE, Mme Marianne CORNU-PAUCHET, rapport remis à la ministre des solidarités et de la santé et à la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées, juillet 2018.

³⁶ *La santé et l'accès aux soins, une urgence pour les femmes en situation de précarité*, HCE, 2017.

Graphique 2: L'espérance de vie à la naissance selon le niveau de vie



Note : en abscisse, chaque point correspond à la moyenne des niveaux de vie mensuels d'un vingtile. Chaque vingtile comprend 5 % de la population.

Lecture : en 2012-2016, parmi les 5 % les plus aisés, dont le niveau de vie moyen est de 5 800 euros par mois, l'espérance de vie à la naissance des hommes est de 84,4 ans.

Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Échantillon démographique permanent.

Ce chiffre est une moyenne et plus les conditions de vie sont difficiles, plus l'espérance de vie recule. **L'âge moyen des 566 personnes sans-domicile décédées, recensées par le collectif des morts dans la rue, était en effet de 48 ans.** Ce chiffre est à comparer avec ceux de l'espérance de vie à la naissance dans notre pays : 85,4 ans pour les femmes, 79,5 ans pour les hommes en 2018.

Enfin, comme le souligne la Stratégie nationale de santé de 2013, « *les facteurs explicatifs de la surmortalité qui frappe les catégories les moins favorisées interviennent pour l'essentiel en amont de la prise en charge proprement médicale des différentes pathologies. Ces catégories cumulent en effet les facteurs de risque : expositions plus fréquentes aux risques environnementaux (toxiques en milieu professionnel, polluants de l'habitat, pollution urbaine), prévalence plus élevée des facteurs de risque comportementaux liés aux modes de vie, moindre accès au dépistage précoce et diagnostic plus tardif des pathologies graves.* »

Aussi, un avis du CESE de janvier 2015³⁷ relevait que « **l'augmentation des maladies non transmissibles** (cancers, maladies cardiovasculaires, diabète, obésité, asthme, maladies chroniques physiques et/ou psychologiques, etc.) **résulterait pour l'essentiel des conditions de vie** (niveau d'exposition aux pollutions et nuisances, qualité nutritionnelle de l'alimentation, du logement, situation

37 Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, Pierrette Crosemarie, janvier 2015.

familiale, niveau d'activités, etc.), elles-mêmes influencées par des facteurs socioéconomiques (niveau de scolarité, emploi, niveau de revenu, sentiment d'appartenance à la collectivité...) » ainsi que de facteurs environnementaux (intensité de l'exposition aux polluants).

Enfin, un autre avis³⁸ montre que l'isolement social est également un déterminant de santé, comparable dans certaines études récentes au tabagisme ou à l'obésité. Il est d'autant plus important de le considérer que **18 % des personnes déclarant des revenus inférieurs à 1000 euros par mois sont en situation objective d'isolement social** (contre 9 % dans l'ensemble de la population, Fondation de France).

2. Un système de santé qui devrait pourtant garantir l'accès aux soins pour toutes et tous

Le Code de la santé publique et le Code de la sécurité sociale garantissent l'égal accès aux soins pour toutes et tous.

L'article L1110-1 du Code de la santé publique affirme ainsi : « *Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent, avec les usagers, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible.* »

L'article Article L111-2-1 du Code de la Sécurité sociale rappelle quant à lui : « *La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale.*

La protection contre le risque et les conséquences de la maladie est assurée à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. Chacun contribue, en fonction de ses ressources, au financement de cette protection.

L'État, qui définit les objectifs de la politique de santé publique, garantit l'accès effectif des assurés aux soins sur l'ensemble du territoire. »

La Protection universelle maladie (PUMA) entrée en application en 2016, garantit à toute personne qui travaille ou réside en France de manière stable ou régulière, même sans-domicile, un droit à la prise en charge de ses frais de santé.

Concernant la couverture complémentaire, les assurées et assurés dont les ressources sont inférieures à un plafond – 8951 euros annuels pour une personne seule³⁹ au 1er avril 2019 – et résidant régulièrement en France (hors Mayotte) depuis plus de trois mois, peuvent bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). L'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS)

38 Avis du CESE, *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, Jean-François Serres, juin 2017.

39 Arrêté du 20 mars 2019 fixant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé.

Rapport

est quant à elle destinée aux personnes ayant des ressources comprises entre le plafond de la CMU-C et ce plafond majoré de 35 % (soit un peu plus de 12000 euros annuels)

En 2017, 5,5 millions de personnes étaient en France bénéficiaires de la CMU-C, soit 8,2 % de la population et 1,24 million étaient protégées par un contrat ACS⁴⁰.

Présentation 1 : Présentation synthétique de la CMU-C et de l'ACS

CMU-C

UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ GRATUITE

La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) permet aux personnes ayant de faibles ressources d'accéder aux soins.

Elle prend en charge la part complémentaire (ticket modérateur) de tous les soins médicalement prescrits et remboursables par l'assurance maladie à hauteur de 100 % du tarif de responsabilité de la sécurité sociale (consultations, médicaments, hospitalisation, etc.).

Elle offre la prise en charge d'une paire de lunettes par an, des prothèses dentaires, des frais d'orthodontie, des dispositifs médicaux et des audio-prothèses. La prise en charge se fait à hauteur de forfaits fixés venant en complément des tarifs de la sécurité sociale.

Les bénéficiaires de la CMU-C ont un droit à la dispense totale d'avance des frais et ne peuvent se voir facturer de dépassements d'honoraires.

La CMU-C est gérée, au choix du bénéficiaire, soit par l'organisme d'assurance maladie en charge de sa protection obligatoire, soit par un organisme complémentaire agréé inscrit sur la liste nationale des organismes participant à la CMU-C.



ACS

UNE AIDE POUR FINANCER UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ

L'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) s'adresse aux personnes dont les ressources dépassent de 35 % le plafond d'attribution de la CMU-C.

Le montant de l'ACS varie en fonction de l'âge :

Tranches d'âge	Montant de l'ACS
Moins de 16 ans	100 € par an
De 16 à 49 ans	200 € par an
De 50 à 59 ans	350 € par an
60 ans et plus	550 € par an

L'ACS est à utiliser sur des contrats de complémentaire santé sélectionnés par l'État pour leur rapport qualité/prix. Le bénéficiaire de l'aide obtient une réduction sur le coût de sa complémentaire santé, en présentant son attestation auprès de l'organisme complémentaire choisi.

L'ACS offre également un droit à la dispense totale d'avance des frais et à des tarifs plafonnés pour les soins dentaires. Par ailleurs, les médecins ne peuvent pas pratiquer de dépassements d'honoraires aux patients bénéficiaires de l'ACS.



(Source : rapport Denormandie/Cornu-Pauchet)

Toute personne de nationalité étrangère en situation irrégulière et dépourvue de couverture sociale peut bénéficier, pour elle-même et les personnes à sa charge, de l'aide médicale d'État (AME) qui ouvre droit à un accès gratuit au système de santé pour un panier de soins cependant limité. Il lui faut justifier de son identité et de celle des personnes à sa charge, résider de façon ininterrompue en France depuis plus de trois mois, ce qui peut s'avérer difficile pour des personnes relevant de situations administratives complexes, n'ayant, de surcroît, pas l'autorisation de travailler.

40 La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties, DREES, 2019.

Des dispositifs spécifiques ont par ailleurs été développés comme les permanences d'accès aux soins et à la santé (PASS), créées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, qui accueillent, orientent et soignent au sein de la plupart des établissements hospitaliers, les personnes les plus démunies. On peut également mentionner les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP)⁴¹.

Leurs moyens ne sont cependant plus conformes aux besoins. Beaucoup de PASS sont aujourd'hui saturées et ne peuvent plus recevoir que sur rendez-vous après de longs délais.

Les dispositifs de prévention et le dépistage apparaissent également nettement insuffisants.

Le CESE dans son avis sur la santé des élèves note ainsi « le nombre sans cesse plus faible de médecins de l'Éducation nationale. [...] qui n'étaient plus que 1035 en fonction au 1er juin 2016. L'avis rendu par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat dans le cadre du projet de loi de finance pour 2017 concernant l'enseignement scolaire, fait état d'une baisse des effectifs de l'ordre de 20 % depuis 2008. Dans l'ensemble, le taux d'encadrement moyen dépasse aujourd'hui les 12 000 élèves par médecin de l'Éducation nationale. Cette moyenne cache de fortes inégalités entre les territoires : Mayotte, le département le plus jeune de France ne compte plus aucun médecin de l'Éducation nationale titulaire, la Seine-Saint-Denis ne peut s'appuyer que sur 29 médecins de l'Éducation nationale pour 340 000 élèves, alors même que la précarité sociale contribue à l'augmentation des risques sanitaires et des non-recours aux soins. »⁴²

La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes relevant de la protection de l'enfance et notamment les mineurs non accompagnés qui devraient pouvoir bénéficier d'un bilan de santé complet dès le début de leur prise en charge. Or, comme le relève le Défenseur des droits, « 44 % des départements mettent en œuvre des bilans de santé au cours du placement de l'enfant et seuls 28 % en réalisent systématiquement ». ⁴³

À noter qu'une expérimentation vient d'être lancée en Loire-Atlantique visant à la mise en place d'un parcours de santé des enfants de l'aide sociale à l'enfance qui implique une meilleure coordination des actrices et des acteurs ainsi que la création d'un forfait annuel de prise en charge.

41 Sur ces dispositifs, on pourra utilement se reporter à l'avis du CESE *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, déjà cité.

42 Avis du CESE, *Pour des élèves en meilleure santé*, Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve, mars 2018.

43 Avis du CESE, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, Antoine Dulin, juin 2018.

3. Renoncement, non-recours et refus de soins

Malgré la qualité de notre système de santé et de notre protection sociale, les difficultés d'accès aux soins pour les plus pauvres se manifestent par un renoncement et un non-recours toujours élevés.

L'Odenore, Observatoire des non-recours aux droits et aux services, note que **le renoncement aux soins est encore plus important chez les femmes que chez les hommes. Les familles monoparentales sont également davantage touchées.**⁴⁴

Pour beaucoup, la santé apparaît comme un sujet de préoccupation secondaire passant après les urgences quotidiennes que constituent le logement ou l'alimentation. *« Les personnes précaires ont en permanence de nombreux choix à faire, essayant au mieux de parer aux urgences quotidiennes (se loger, se nourrir, se vêtir, assurer les besoins de base pour elles-mêmes et leurs familles...). Pour elles, la santé se situe dans un espace secondaire, ce qui peut engendrer un cercle vicieux : la dégradation de la santé concourt à la dégradation socio-économique, qui aggrave l'état sanitaire. »*⁴⁵

La complexité des dispositifs et des démarches administratives constitue également un obstacle.

Une récente enquête de la DREES permet de mesurer ce non-recours s'agissant de la couverture par une complémentaire santé. Le lien est en effet fort entre absence de complémentaire santé et renoncement aux soins pour raisons financières – en particulier pour l'optique, les soins dentaires et prothétiques.

Si 95 % des Françaises et des Français sont couverts par une complémentaire santé, **plus de 12 % des personnes parmi les 20 % les plus modestes ne bénéficient d'aucune couverture.**⁴⁶

Par ailleurs, la fin de la sécurité sociale étudiante a entraîné un déficit de couverture complémentaire santé : ainsi 69 % des étudiantes et étudiants seraient couverts par une complémentaire, contre 85 % avant la réforme.

S'agissant de la CMU-C, le taux de recours au dispositif est estimé par la DREES entre 55 % et 66 % en 2017. Les taux de recours à l'ACS sont eux plus faibles encore : entre 41 % et 59 % des personnes qui pourraient y prétendre en bénéficient effectivement.

Pour l'Aide médicale d'État (AME), destinée aux personnes étrangères en situation non régularisée, le taux de non-recours est de l'ordre de 50 %. Ce non-recours est particulièrement préjudiciable s'agissant de populations dont Alfred SPIRA a souligné lors de son audition la particulière vulnérabilité (pathologies préexistantes ou acquises à leur arrivée, fréquents traumatismes psychiques et mentaux, maladies liées à l'environnement...).

⁴⁴ *Diagnostic descriptif du renoncement aux soins des assurés des CPAM*, Odenore, mars 2018.

⁴⁵ *Précarité, pauvreté et santé*, déjà cité.

⁴⁶ *La complémentaire santé*, DREES, édition 2019.

Si les explications sont multiples (freins culturels et comportementaux, manque d'information, absence de connaissance des dispositifs...), la « non-demande » en raison de la complexité des démarches est un facteur majeur.

Obtenir l'AME est ainsi particulièrement difficile pour des personnes ne maîtrisant parfois pas du tout le français. Le Professeur Denormandie et Mme Marianne Cornu-Pauchet relèvent ainsi : « *il n'existe pas de document officiel définissant exactement les pièces acceptées et refusées (de type circulaire de l'administration), qui varient dans le temps et d'une caisse à l'autre. La mission a par exemple pu constater au cours de ses auditions sur le terrain, notamment dans le Centre d'accueil, de soins et d'orientation (CASO) de Seine-Saint-Denis, que certaines pièces jusque-là acceptées par la CPAM pour évaluer la stabilité de résidence ne l'étaient plus, engendrant de l'incompréhension, des délais et des difficultés supplémentaires pour l'ouverture des droits*⁴⁷. »

Remarquons également que les inégalités sociales et territoriales de santé se cumulent. C'est particulièrement vrai dans les zones rurales isolées, les DOM et les « déserts médicaux ».

Le CESER Bourgogne-Franche-Comté relève ainsi dans le Jura, des taux plus élevés de non-recours à la CMU-C que dans les autres départements de la région et fait le lien avec une méconnaissance des dispositifs et une plus importante difficulté d'accès⁴⁸.

À la Guadeloupe par exemple, on ne compte que 65 médecins pour 100 000 habitants contre 85 en France métropolitaine. En Guyane, hors des centres villes du littoral, l'offre de santé est quasiment inexistante. À Mayotte et à la Réunion, en raison de la saturation de l'offre de soins et les menaces sur la santé des populations, il a été nécessaire de mettre en place un programme d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) pour les personnes les plus démunies.

Face à ce renoncement aux droits, des mesures d'amélioration pour l'accès aux droits ont été engagées. Elles sont insuffisantes. Si le formulaire de demande de CMU-C, particulièrement complexe et à renouveler chaque année a ainsi été simplifié en 2018, il comporte encore quatre pages (contre huit pour la version antérieure). Les assurés et assurées doivent déclarer leurs ressources catégorie par catégorie et fournir les pièces justificatives correspondantes.

Pouvoirs publics et opérateurs ont également mis en œuvre des mesures visant à renforcer l'accompagnement et la lutte contre le non recours. On peut notamment citer la mise en place, dans les 101 caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), de cellules de lutte contre le renoncement aux soins, les plates-formes d'intervention départementales pour l'accès aux soins et à la santé (PFIDASS) ou le développement des « rendez-vous des droits » par les caisses d'allocations familiales (CAF)⁴⁹.

47 L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité, déjà cité.

48 La pauvreté et la précarité en Bourgogne-Franche-Comté : une fatalité ?, CESER de Bourgogne-Franche-Comté, 2017.

49 Sur ce dispositif, on pourra se reporter à l'avis *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, déjà cité.

La fusion de la CMU-C et de l'ACS prévue par le PLFSS pour novembre 2019 participe également de cette volonté d'augmenter les taux de recours. Elle s'articulera avec la réforme « 100 % santé » qui, devant le renoncement aux soins pour cause de reste à charge trop élevé, vise à proposer d'ici à 202, une prise en charge intégrale pour un ensemble de prestations de soins et d'équipements en audiologie, optique et soins dentaire.

Soulignons enfin que *« malgré tous les efforts portés vers l'amélioration de l'accès à une couverture santé et de l'accessibilité financière aux soins, les comportements et pratiques de certains professionnels et établissements de santé peuvent in fine constituer un obstacle à l'accès effectif aux soins. »*⁵⁰

Contraire à la loi, à l'éthique médicale et au serment d'Hippocrate, le refus de soin, en particulier chez les généralistes, est une réalité. *« De nombreuses études, testings et travaux de recherche ont démontré l'existence de refus de soins. Ils se manifestent à chaque étape de l'accès aux soins des personnes handicapées ou en exclusion.*

- *lors du premier contact avec le professionnel (refus de recevoir, délais élevés pour la prise de rendez-vous, créneaux de rendez-vous spécifiques, orientation répétée et abusive vers un centre de santé, une consultation externe à l'hôpital ou un autre professionnel sans raison médicale ou de surcharge de travail énoncée),*
- *lors de la consultation et de la délivrance des soins : refus d'appliquer le tiers-payant alors que les patients en bénéficient du fait de leur couverture maladie (CMU-C, ACS, AME), application de dépassements d'honoraires pourtant non autorisés (CMU-C, ACS), abaissement de la norme de prise en charge médicale par rapport aux standards. »*⁵¹

Dans son rapport rendu à la ministre des solidarités et de la santé en 2018, la Commission d'évaluation des pratiques de refus de soins⁵² indiquait ne pas disposer d'autres statistiques que celles produites par la CNAMTS et celles recensées par l'Ordre des médecins.

En 2016, 766 cas ont ainsi été recensés par la mission conciliation de la CNAMTS, mais ce chiffre ne permet pas de mesurer convenablement un phénomène dont les conséquences vont au-delà de ses effets sur la santé des personnes démunies : renforcement du renoncement au soin, perte de confiance dans le système de santé, report de charge sur les hôpitaux et les services d'urgence, renforcement de la saturation des PASS...

50 L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité, déjà cité.

51 L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité, déjà cité.

52 Créée en 2016 et placée respectivement auprès du Conseil national de l'Ordre des médecins, de l'Ordre des chirurgiens-dentistes et de l'Ordre des sages-femmes, la Commission est chargée d'évaluer les pratiques de refus de soins opposés par les professionnels de santé inscrits au tableau de chacun de ces ordres.

III - PRECARITE ALIMENTAIRE : CONCRETISER LE DROIT A UNE ALIMENTATION Saine ET EQUILIBREE

« La faim, la peur de ne pas pouvoir nourrir ses enfants, c'est la pire des précarités, elle tétanise la personne et bloque ses dynamiques pour rebondir, elle contraint les enfants à sortir le plus vite des études pour chercher à gagner de l'argent. Elle est à l'origine de nombreuses rechutes dans la pauvreté. »

« Un ami me dit souvent : attention, ce n'est pas en distribuant de la nourriture gratuite que l'on va avoir des gens citoyens ! Ce n'est pas possible. »

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019.

La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame⁵³ que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation ».

Se nourrir, dîner entre amis, faire ses courses, aller au restaurant, préparer le repas, nombreux sont les actes liés à l'alimentation accomplis tous les jours. Ils relèvent presque de la banalité pour une grande partie des personnes. Nous les réalisons naturellement sans nous rendre compte de la portée du plaisir d'un repas convivial ou de la qualité gustative des plats partagés. Ils sont pourtant des actes forts du quotidien. Ils construisent notre bien-être et participent activement à créer ce lien social fondamental à l'être humain.

Ne pouvoir accéder en quantité suffisante à une nourriture saine et équilibrée, c'est l'exclusion, la rupture du lien social, la porte ouverte aux problèmes de santé et de bien-être. Or, 21 % des Françaises et des Français ont du mal à se procurer une alimentation saine pour s'assurer trois repas par jours, selon IPSOS-Secours populaire français.

L'alimentation est une nécessité du quotidien et pourtant elle est souvent négligée par les personnes qui vivent dans la grande pauvreté, leur quotidien rempli de multiples précarités les oblige à faire passer l'alimentation au second plan.

Extrait de la revue Quart Monde : « se nourrir lorsqu'on est pauvre »

« Se nourrir, ou au contraire être soumis à des barrières d'accès à l'alimentation, influence toutes les dimensions qui permettent de mesurer l'inclusion sociale : la consommation (l'achat de la nourriture), la production (l'autoproduction ou le choix de produits issus

53 DUDH, article 25, 1948.

de différentes formes d'agriculture), les interactions sociales (la convivialité des repas, la culture alimentaire) et l'engagement politique (et la question de la voix libre de celui qui dépend des autres pour se nourrir et nourrir sa famille).

Les échanges des militants Quart Monde montrent cette importance du rôle de l'accès à la nourriture pour permettre l'inclusion sociale. « Se nourrir » représente un acte non seulement vital mais aussi un acte qui impulse des dynamiques essentielles à la personne humaine comme la construction de l'identité individuelle, la création du lien social ou encore le positionnement dans un groupe social. Or, ces dynamiques sont grandement affectées par la vie en grande précarité.

C'est bien la reprise d'une autonomie alimentaire et l'accès à une alimentation durable que les plus pauvres qualifient de moteur d'inclusion sociale. »

Une étude de l'INSERM de 2014, citée par le Sénat dans un rapport d'information d'octobre 2018⁵⁴, affirmait que *« l'insécurité alimentaire est associée à un état de santé altéré à tous les âges de la vie⁵⁵ »*, dans la mesure où les ménages les plus précaires arbitrent au détriment des dépenses alimentaires pour faire face aux dépenses contraintes. Le mode d'alimentation qui en résulte, riche en calories, pauvre en nutriments essentiels, explique le nombre de cas d'obésité et de maladies chroniques dans les populations les plus démunies. Selon une étude qui continue à faire référence, l'étude dite Abena⁵⁶ de l'hiver 2011-2012, conduite dans six zones urbaines et procédant par comparaison avec des observations réalisées en 2004-2005, *« l'état de santé des usagers de l'aide alimentaire demeurerait préoccupant avec des prévalences des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, diabète, certains déficits vitaminiques) particulièrement élevées. »* L'étude souligne en outre un écart important entre les consommations de certains groupes alimentaires et les recommandations nutritionnelles, en particulier pour les fruits et légumes et les produits laitiers, bien que de légères améliorations aient été observées depuis 2004-2005. L'évolution favorable de certains marqueurs biologiques de l'état nutritionnel, comme la baisse de l'anémie par carence en fer, encourage à poursuivre

54 Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver ; Rapport d'information n° 34 (2018-2019) de MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 octobre 2018.

55 Inserm, *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, 2014.

56 D. Grange, K. Castetbon, G. Guibert, M. Vernay, H. Escalon, A. Delannoy, V. Féron, C. Vincelet, *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire* Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. L'étude Abena 2011-2012 a été financée par l'Institut de veille sanitaire, la Direction générale de la cohésion sociale, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France pour l'Observatoire régional de santé Île-de-France et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé.

les actions entreprises pour améliorer l'organisation de l'aide alimentaire (diversité des aliments proposés, choix pour les usagers et les usagères...).

Malgré la richesse de notre pays, c'est l'aide alimentaire qui permet en effet aux personnes, au quotidien et grâce à l'engagement des salariées, salariés et bénévoles des grandes associations nationales et de très nombreuses associations locales, de ne pas mourir de faim.

5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire en 2017⁵⁷, soit plus du double qu'en 2009, qui comptait déjà 2,6 millions de bénéficiaires. Selon les conclusions du récent rapport d'information du Sénat⁵⁸, déjà cité, **ce sont au total 8 millions de personnes qui sont en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières en France**. En 2017, ce sont 301 000 tonnes de marchandises qui ont ainsi été distribuées. Huit associations sont subventionnées directement par l'État pour assurer une activité de « têtes de réseaux » de distribution : l'Association nationale des épiceries solidaires (ANDES), la Croix-Rouge, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), la Fédération nationale des paniers de la mer, Imagine 84, les Restos du Cœur, le Réseau Cocagne et le Secours populaire français.

Pour les 35 ans des banques alimentaires, en 2019, la Fédération française des banques alimentaires a publié des chiffres actualisant, à partir d'une enquête conduite fin 2018, ceux de son étude nationale antérieure (2016). Elles sont réalisées auprès des personnes accueillies par les associations membres (qui accueillent au total 2 millions de personnes) et les CCCAS partenaires. Ces études font apparaître les évolutions suivantes :

- au global, les femmes⁵⁹ sont très majoritaires parmi les bénéficiaires (70 %, +5 points par rapport à 2014, contre 30 % d'hommes) en 2016, et le demeurent (69 %) en 2019 ;
- une large majorité des bénéficiaires sont de nationalité française (80 %) ;
- l'âge moyen des bénéficiaires progresse pour s'établir à 45 ans en 2016, avec une stabilité en 2019 (5 % de moins de 25 ans, 55 % de 26-50 ans et 40 % de plus de 50 ans) ;
- la grande majorité des bénéficiaires (85 %) dispose d'un logement stable (étant locataires, pour 76 % d'entre eux, ou propriétaires, pour 9 % d'entre eux) ;
- les personnes isolées (31 %) et les familles monoparentales (33 %) restent davantage concernées par l'aide alimentaire, dans 85 % des cas la cheffe de famille est une femme ;

57 Chiffres fournis par la DGCS au Sénat, rapport cité infra.

58 *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver* ; Rapport d'information n° 34 (2018-2019), 10 octobre 2018.

59 Selon la DGCS, en 2016, les femmes représentent 52,4 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire, les enfants, 35 %. Cette part est en constante augmentation. Exploitation du Système d'information de l'aide alimentaire.

- près des trois quarts des bénéficiaires (74 % en 2016, 71 % en 2019) vivent avec moins de 1 000 euros par mois, en moyenne ils disposent de 821 euros mensuels (2019) et près d'un quart, moins de 500 euros. Il s'agit majoritairement de minima sociaux.

Le recours à l'aide alimentaire est installé dans la durée. La proportion de celles et ceux qui y ont recours depuis plus d'un an progresse régulièrement : en 2016, elle était de 41 %, et de 10 % pour celles et ceux qui font appel à cette forme d'aide depuis plus de 5 ans. **Cette proportion de personnes bénéficiaires depuis plus d'un an est désormais de 52 % en 2019.**

Une personne accueillie sur deux a recours à l'aide alimentaire au moins une fois par semaine. Les aliments privilégiés par les bénéficiaires sont surtout ceux qui sont les plus chers dans le commerce, comme la viande et le poisson, choisis en priorité par 31 % des bénéficiaires. Viennent ensuite les féculents (27 %), les produits laitiers (27 %) et les fruits et les légumes (23 %).

L'aide alimentaire permet aux bénéficiaires d'affecter en moyenne 96 euros par mois en 2019 (92 en 2016) à des dépenses qu'ils estiment encore plus urgentes : pour 53 % des bénéficiaires, l'aide alimentaire représente une aide dont ils ne pourraient se passer.

Encadré 5 : Des formes d'aide alimentaire qui vont du commerce de détail à la restauration assise

Les épiceries solidaires : Elles permettent de faire ses courses, en échange d'une participation financière de 10 % à 30 % du prix affiché. La terminologie utilisée distingue les « épiceries sociales », portées par une collectivité (à travers son CCAS), et les « épiceries solidaires » ou « sociales et solidaires », gérées par une association ou de la Mutualité. Les CCAS interviennent au titre de leur compétence facultative « aide alimentaire », 10 % d'entre eux gérant directement une épicerie. Ces épiceries sont majoritairement fournies par les banques alimentaires, qui ravitaillent près de 700 d'entre elles et d'autres associations.

Les AGORAé : Un syndicat étudiant, la FAGE, partant du constat d'une dégradation des conditions de vie des étudiantes et des étudiants, développe depuis 2009 des épiceries solidaires accessibles sur critères sociaux : les étudiantes et étudiants peuvent y trouver des produits alimentaires, d'entretien ou encore des fournitures scolaires à prix réduits. Le réseau comprend une quinzaine d'AGORAé, gérées au niveau local par les étudiantes et étudiants du réseau de la FAGE.

La ville de Paris développe une gamme complète de services d'aide alimentaire, seule ou en partenariat, comprenant des épiceries sociales, des lieux de

distribution et des restaurants solidaires. Ses onze restaurants, gérés par le CCAS, servent 360 000 repas par an en restauration assise, de qualité et dans un cadre chaleureux, aux personnes en grande précarité, sur orientation d'un organisme social. L'accueil y est inconditionnel.

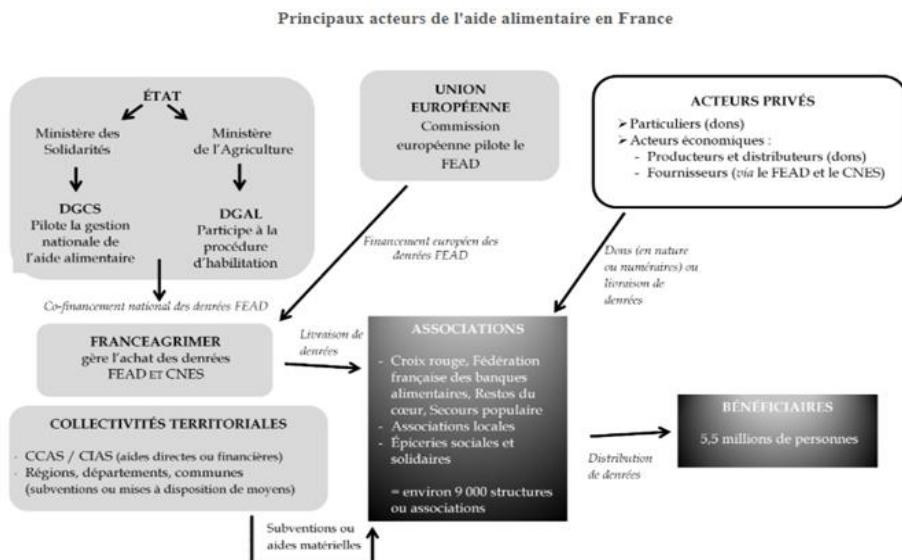
Cette aide alimentaire permet à des millions de personnes de subvenir à un besoin vital, se nourrir. Les associations insistent sur leur volonté de veiller à ce que cette alimentation soit équilibrée en quantité, en qualité et sur le plan nutritionnel. Ainsi des Restaurants du Cœur : *« chaque personne accueillie aux Restos a droit à une certaine quantité de nourriture qui lui permet de préparer quotidiennement un repas complet et équilibré pour tous les membres de son foyer »*, ou bien *« les Restos du Cœur sont très attentifs à l'équilibre nutritionnel. [Ils] procèdent de manière permanente à l'analyse de leur gamme et ont porté à 50 % la proportion potentielle de fruits et légumes dans les denrées distribuées »*.

Le Sénat, dans son rapport déjà cité, a cherché à mesurer cet effort de la société pour la sécurité alimentaire. Sur la base des indicateurs fournis par les quatre principales associations que sont les Restos du Cœur, la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire français et la Croix-Rouge française, **le coût de l'aide alimentaire atteindrait près d'1,5 milliard d'euros en 2017, en augmentation par rapport aux 930 millions d'euros de 2008.**

Cette estimation constitue néanmoins une fourchette basse, car certaines sources de financement ont été minorées, comme les dons et le bénévolat. Au sein de cette enveloppe, 31 % proviennent de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales), 36 % de financements privés, les 33 % restant correspondant à la valorisation du bénévolat exercé au sein des associations. Le financement de l'Union européenne (72,7 millions d'euros) se fait par le biais du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Les crédits budgétaires de l'État alloués à l'aide alimentaire sont inscrits depuis 2013 à l'action 14 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, Insertion, égalité des chances », pour un montant de 51,9 millions d'euros en 2018. Toujours selon le Sénat, les déductions fiscales s'élèveraient à 218 millions d'euros. Les auteurs du rapport valorisent le bénévolat (plus de 211 500 bénévoles dédiés à l'aide alimentaire) à près de 500 millions d'euros.

Par ailleurs, le système d'aide alimentaire français, à l'instar de l'ensemble du secteur associatif, a souffert de la diminution des crédits qui lui sont consacrés, de la suppression des emplois aidés et de la réserve parlementaire, dont les montants n'ont pas été entièrement compensés. Le rapport du Sénat, déjà cité, souligne que la complexité du système d'aide alimentaire français constitue une difficulté supplémentaire (cf. schéma ci-après).

Schéma 1 : Principaux acteurs de l'aide alimentaire en France



Source : commission des Finances du Sénat.

De plus, le **FEAD est source de procédures lourdes et complexes**, auxquelles la France a d'ailleurs eu du mal à adapter son propre système de gestion. Le modèle français d'achat des denrées FEAD se caractérise, en effet, par un nombre et une diversité plus élevés de produits (33 en 2017, alors que la moyenne européenne est beaucoup plus faible, de 10 à 20 produits), de points de livraisons et de lots dans les marchés publics.

De ce fait, **le nombre de produits achetés par l'État a dû être divisé par deux depuis 2009, avec le risque qu'une logique purement comptable conduise à remettre en cause l'objectif de qualité et de diversité des denrées de notre système d'aide alimentaire**. Par ailleurs, de nombreux points importants sont en suspens, qui inquiètent le monde associatif :

- la diminution des aides de l'État ;
- la pérennité du FEAD après 2020, car il n'est garanti en tant que tel que jusqu'à cette date, puis il sera fusionné à partir de 2021 dans le FSE+ avec d'autres fonds européens, avec des modalités de gestion qui pourraient devenir plus complexes encore ;
- la conciliation d'un système français assez lourdement administré avec un modèle associatif reposant sur le bénévolat.

Pour le CESE, si l'aide alimentaire répond à l'urgence de se nourrir, force est de constater qu'elle maintient les plus pauvres dans une dépendance et une absence de choix qui ne permettent pas de rendre effectif le droit à l'alimentation proclamé par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

IV - L'ÉCOLE EN DIFFICULTE FACE A LA GRANDE PAUVRETE

« Le premier désir des personnes en situation de pauvreté que nous rencontrons est toujours que leurs enfants connaissent une vie meilleure, et pour cela qu'ils réussissent à l'école. »⁶⁰

1. Pauvreté et parcours scolaires

L'article 13 du Préambule de la Constitution de 1946 proclame : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. »

Il s'agit donc de tenir cette promesse en particulier à l'égard des 3 millions d'enfants qui vivent dans des familles en situation de pauvreté, dont 1,2 million dans des familles en situation de grande pauvreté.

Ancien Directeur général de l'enseignement scolaire, Jean-Paul Delahaye s'interrogeait ainsi dans son rapport :

« Un enfant de famille pauvre est un enfant qui vit avec d'importantes fragilités financières, sociales, culturelles, et ces difficultés s'accroissent avec l'aggravation de la crise économique. Comment entrer sereinement dans les apprentissages quand on rencontre des difficultés pour se loger, pour se nourrir, pour s'habiller, pour se cultiver ? Que faisons-nous pour réduire les inégalités entre les enfants pour que les plus démunis d'entre eux puissent mieux répondre aux exigences scolaires ? [...] Pourquoi ne parvenons-nous pas à changer une organisation du système éducatif qui accroît à ce point les inégalités ? [...] Pourquoi les décisions d'orientation sont-elles si dépendantes des origines sociales ? »⁶¹

⁶⁰ Quand un peuple parle. ATD Quart Monde, un combat radical contre la misère, Bruno Tardieu, 2015.

⁶¹ Grande pauvreté et réussite scolaire : le choix de la solidarité pour la réussite de tous, rapport remis à la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2015.

Encadré 6 : Les observations du réseau d'aides spécialisées pour les élèves en difficulté (RASED) d'Epinal-Xertigny (académie de Nancy-Metz)

« Le premier niveau d'alerte est l'absentéisme scolaire. Les parents en situation de grande pauvreté se voient progressivement exclus de toute vie sociale et sont en perte de repères. Ils ont des difficultés à respecter les horaires, « oublient » de réveiller leurs enfants pour les amener à l'école, ou font le choix de les garder, certains jours, auprès d'eux.

- La tenue vestimentaire des enfants peut également alerter : vêtements inadaptés à la taille de l'enfant, à la saison, manque d'équipement de base adapté lors d'une sortie scolaire. Le repas de midi fourni à l'enfant par sa famille à l'occasion d'une sortie peut également être révélateur de problèmes de cet ordre.

- Certains enfants ne mangent pas toujours à leur faim ; la plupart des enfants issus de ces familles arrivent à l'école le matin sans avoir pris de petit-déjeuner.

- Les parents qui se voient conseiller un suivi spécialisé pour leur enfant (orthophonique, par exemple) finissent souvent par évoquer des problèmes d'ordre financier : coût des soins (qui doit souvent être avancé) prix des tickets de bus, des places de stationnement pour se rendre sur le lieu de soins.

- Les parents des enfants orientés vers une classe spécialisée dans une autre commune évoquent aussi le prix de la cantine qu'ils ne peuvent payer (Le tarif est souvent plus élevé pour les enfants ne résidant pas dans la commune.)

- On peut également remarquer des problèmes d'hygiène chez certains enfants (plus d'eau chaude à la maison, de chauffage, logements insalubres...).

- La grande pauvreté est vécue de manière différente à la ville et à la campagne (existence de structures sociales en ville, plus grand isolement à la campagne »).

(Source : rapport Delahaye)

La dernière enquête PISA⁶² (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) place la France au 26^e rang en matière de performance éducative parmi environ 70 pays. Si, dans tous les pays participant à l'enquête, les élèves les plus défavorisés se révèlent moins susceptibles de réussir à l'école que les élèves appartenant à un milieu socio-économique favorisé, cette différence est particulièrement marquée dans notre pays.

La France est un pays dans lequel une part importante du destin scolaire est liée à l'origine sociale. Les élèves arrivent inégaux à l'école, en termes de bagage culturel, de niveau de langue et l'école ne parvient pas à le corriger.

Plus encore, cette inégalité dans les parcours scolaires semble s'aggraver.

Les résultats scolaires des élèves défavorisés sur le plan socio-économique se dégradent dans notre pays, évolution à rebours de celle des autres pays de l'OCDE, comme le montre le tableau ci-après, issu des travaux du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO).⁶³

62 Les enquêtes PISA sont conduites tous les 3 ans par l'OCDE sur un large panel d'élèves âgés de 15 ans. Elles visent à mesurer les performances des systèmes éducatifs. L'étude « PISA 2015 » a été rendue publique en décembre 2016. « PISA 2018 » sera publiée courant 2019.

63 *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, CNESCO, 2016.

Tableau 6 : Evolution des inégalités scolaires en France en compréhension de l'écrit entre 2000 et 2012 selon PISA

	2000		2012		Évolution	
	France	OCDE	France	OCDE	France	OCDE
Augmentation du score moyen pour un point de plus sur l'échelle socio-économique	+ 44	+ 39	+ 60	+ 38	+16	-1
Score moyen des 20 % des élèves les plus défavorisés au plan socio-économique	456	430	445	452	- 11	+ 22
Score moyen des 20 % des élèves les plus favorisés au plan socio-économique	560	559	578	546	+ 18	- 13

Source : CNESCO-2016.

Les inégalités en matière d'acquisition des savoirs fondamentaux que l'école primaire peine à corriger se creusent encore dans le secondaire. Le CNESCO, dans son travail paru en 2016, relève ainsi d'importantes inégalités dans le redoublement, l'orientation et la diplomation.

Ainsi, si la pratique du redoublement a quasiment disparu depuis une vingtaine d'année, **35 % des élèves de 3e appartenant à une famille défavorisée avaient un an de retard ou plus en 2014 contre 10 % pour les élèves de familles très favorisées**.⁶⁴

Au-delà des différences de résultats scolaires, **les choix d'orientation sont également fortement marqués par les inégalités sociales**.

L'avis du CESE *Une école de la réussite pour tous*, éclairé par les chiffres de la DEPP, a ainsi mis en évidence que l'orientation vers les classes spécialisées (ULIS école (ex CLIS), ULIS collège, SEGPA, ITEP, IME...) et l'ASH (Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés) est fortement liée à l'origine sociale. Il porte des témoignages montrant combien cette orientation est subie par des fratries entières.

« Parmi les enfants affectés en ASH pour des troubles intellectuels et cognitifs, 6 % viennent de milieu social favorisé, contre 60 % d'un milieu très défavorisé.

64 Le décret du 18 octobre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement des élèves limitait le redoublement à deux cas de figure : une interruption de la scolarité ou un refus d'orientation en 3ème et 2de. Le décret du 20 février 2018 rétablit le redoublement à titre exceptionnel. Il peut être décidé en fin d'année scolaire par le chef d'établissement (dans le secondaire) ou le conseil des maîtres (en primaire), lorsque l'élève rencontre des difficultés scolaires.

Lorsque les troubles sont [...] bien identifiés, là l'écart se réduit. [...] Dès le plus jeune âge, les enfants sont trop souvent orientés en fonction de leur catégorie sociale, ce qui se révèle très préjudiciable à la réussite scolaire de ces enfants, et n'est pas sans conséquence pour leur vie d'adulte. »⁶⁵

72,1 % des élèves de SEGPA⁶⁶ sont issus de milieux sociaux défavorisés. D'une manière générale, par manque de formation et souvent ignorance de la réalité de la grande pauvreté combinés avec le manque de personnels sociaux, l'école apparaît peu accueillante aux familles et enfants vivant dans la pauvreté.

2. Des politiques de compensation insuffisantes

Notre système scolaire est très largement fondé sur le principe historique de l'égalité des chances, dans une perspective méritocratique. Le même enseignement est dispensé à toutes et tous, sur l'ensemble du territoire, et doit permettre à chaque enfant d'acquérir un socle de connaissances, de compétences et de culture (c'est l'ambition de « l'école du socle »), et au-delà, de développer tout son potentiel. C'est pourquoi notre système éducatif ne peut se résumer à un lieu de sélection, de distinction entre les élèves selon leurs résultats.

Les inégalités initiales, hors de l'école, ayant un impact important sur les parcours scolaires, des politiques de compensation se sont développées depuis une quarantaine d'années, destinées à donner plus à celles et ceux qui ont moins, à offrir « *aux plus démunis un socle de ressources qui permettent l'intégration de chacun, en l'occurrence les ressources éducatives de l'enseignement obligatoire dans le champ de l'éducation.* »⁶⁷

Les politiques d'éducation prioritaire sont au cœur de ces politiques de compensation visant à davantage d'équité à l'école. Elles sont complétées par des dispositifs d'accompagnement personnalisé, le plus souvent en marge des heures de cours ordinaires, qui se superposent depuis les années 1980.

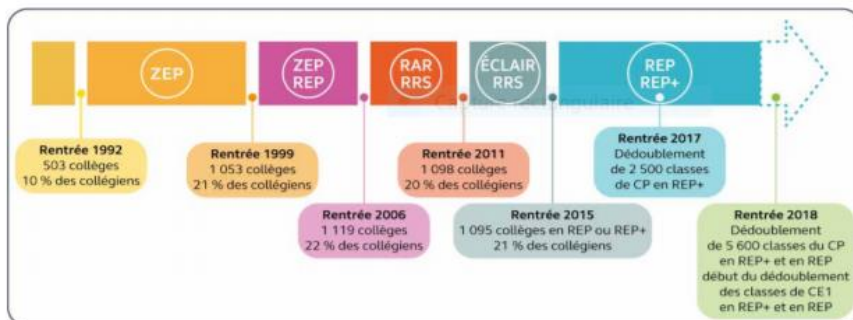
65 Avis du CESE, *Une école de la réussite pour tous*, Marie-Aleth Grard, mai 2015.

66 Créées en 1996, les SEGPA (sections d'enseignement général et professionnel adapté) proposent un enseignement adapté de la 6^e à la 3^e. Parmi les élèves entrés en 6^e en 2007, 3,4 % ont intégré une classe de SEGPA au collège. 37 % ont obtenu un diplôme 8 ans après leur entrée en 6^e, très majoritairement un CAP. (Source DEPP 2017).

67 *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, déjà cité.

Depuis la création des premières zones prioritaires en 1981, les dispositifs se sont succédé, comme le montre la frise chronologique simplifiée ci-dessous :

Frise chronologique 1 : L'évolution de l'éducation prioritaire



Source : Cour des comptes.

Or, ainsi que le faisait remarquer Jean-Yves ROCHEX, professeur en sciences de l'éducation, à l'occasion de son audition par le CESE dans le cadre de l'avis *Une école de la réussite pour tous* : « La politique d'éducation prioritaire s'est substituée comme seule réponse à la question des rapports entre école et milieux populaires. Chacun sait que les enfants des milieux populaires sont loin d'être tous en ZEP. D'autre part, cette politique est quasiment la seule manière dont on territorialise les politiques éducatives. Or les difficultés territoriales sont diverses : milieu rural, quartiers urbains périphériques de villes moyennes, difficultés de politiques éducatives sur des territoires entiers tels que la Seine-Saint-Denis, la Guyane ou Mayotte. »⁶⁸

Ainsi, si les établissements prioritaires comprennent une proportion très importante d'élèves d'origine sociale défavorisée (plus de neuf collèges en REP+ sur dix accueillent au moins 60 % d'élèves d'origine sociale défavorisée contre 6 % des collèges hors éducation prioritaire), « **le principe d'une allocation des moyens de l'éducation prioritaire aux écoles et établissements où se concentrent les difficultés laisse une partie importante (près de 70 %) des élèves socialement défavorisés en dehors du dispositif.** »⁶⁹

Plus encore, le CNESCO relève en dépit des politiques d'éducation prioritaire, « des inégalités de traitement croissantes » et avance : « sur trois dimensions centrales dans la réussite scolaire (le temps d'apprentissage, les pratiques pédagogiques et l'expérience professionnelle des enseignants), les élèves

⁶⁸ Une école de la réussite pour tous, déjà cité.

⁶⁹ L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique, Cour des comptes, 2018.

défavorisés en France ne bénéficient pas d'une égalité de traitement dans leurs conditions d'apprentissage avec leurs pairs favorisés. »⁷⁰

Une « école de la réussite pour tous » est pourtant possible. Des initiatives innovantes, des pratiques pédagogiques inclusives sont mises en œuvre dans nombre d'établissements et constituent autant de réponses. « Ces lieux où l'école s'invente au quotidien [...] ouvrent des voies qui devraient permettre de surmonter cet obstacle du déterminisme social auquel se heurte l'école ». ⁷¹

En témoigne également le recul du décrochage scolaire dans notre pays grâce à des politiques volontaristes et une large mobilisation des pouvoirs publics et des associations⁷²

Certaines mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie pauvreté devraient contribuer à améliorer les conditions d'apprentissage des enfants les plus défavorisés. Comme l'expliquait Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé en lançant en avril 2019 dans 8 académies des « petits déjeuners gratuits » à l'école : « Dans les zones défavorisées, un enfant sur dix arrive en classe le ventre vide. Il n'a donc pas les mêmes chances d'apprentissage qu'un camarade qui a le ventre plein. Mettre en place le petit-déjeuner à l'école, c'est une mesure de bon sens qui s'attaque aux racines des inégalités. »⁷³

Notons cependant que cette mesure ne concerne que les classes primaires REP+ : 100 000 enfants en bénéficieront à l'issue de sa généralisation en septembre prochain. Les chiffres le montrent, les enfants qui vivent dans des familles en grande pauvreté ne sont pas que en REP+ (1,2M dans le système scolaire obligatoire).

De même, le mécanisme d'incitation pour appliquer une tarification sociale de la restauration scolaire dit « cantine à 1 € » ne sera destiné qu'aux communes de moins de 10 000 habitants, excluant de fait nombre d'enfants vivant dans la grande pauvreté. Par ailleurs, l'aide de l'État ne couvrira qu'une partie du coût.

3. Un enjeu social, économique et démocratique fondamental

L'enjeu de l'éducation est crucial pour notre démocratie. Lieu d'ouverture au monde et d'émancipation, l'école est aussi celui où se développent l'esprit critique, la connaissance et la compréhension des autres, des éléments déterminants pour le niveau de qualification de chaque élève.

70 *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, déjà cité.

71 *Une école de la réussite pour tous*, déjà cité.

72 Le nombre de jeunes sortants chaque année sans qualification du système éducatif est passé de 140 000 en 2010 à 110 000 en 2014 et 98 000 en 2016 (source DEPP, 2017).

73 Interview de Christelle Dubos, Le JDD, 7 avril 2019.

Tableau 7 : Taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2017 (en %)

Niveau de diplôme	Sortis depuis 1 à 4 ans de formation initiale	Sortis depuis 5 à 10 ans de formation initiale	Sortis depuis 11 ans ou plus de formation initiale	Ensemble
Sans diplôme, CEP, brevet	48,4	37,4	14	17
Bac, CAP, BEP	24,1	15,1	7,6	10
Bac + 2 ou plus	8,8	5,1	4,2	5,2
Ensemble	17,8	12	7,6	9,4

Source : Insee, enquête Emploi, 2018.

Lecture : en 2017, 8,8 % des personnes actives âgées de 15 ans ou plus, ayant un diplôme de niveau bac +2 ou plus et ayant achevé leur formation initiale depuis 1 à 4 ans, sont au chômage.

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes actives de 15 ans ou plus.

Comme le montre le tableau ci-dessus, **inégalités sociales, inégalités scolaires (de traitement, de résultats, d'orientation, de diplôme) et inégalités d'insertion professionnelle sont ainsi profondément imbriquées et contribuent à la reproduction des inégalités au détriment des plus pauvres.**

C'est un enjeu économique également important. Comme le note le CESER des Hauts-de-France, région métropolitaine particulièrement touchée par l'illettrisme, « *le niveau de formation et de qualification des salariés dans une région et un bassin d'emploi est un des enjeux pour l'installation et le développement des entreprises.* »⁷⁴

Dans notre économie qui se veut fondée sur la connaissance⁷⁵, éducation et formation revêtent une importance cruciale et comme le fait remarquer l'OCDE, « *pour stimuler la création d'emplois et la croissance, la France doit améliorer l'égalité d'accès à un enseignement et une formation de qualité et promouvoir une meilleure utilisation des compétences.* »⁷⁶

Lutter contre les inégalités scolaires apparaît comme une nécessité, et ce d'autant plus que les enquêtes PISA montrant que les pays qui se sont attachés à la réussite des élèves les plus fragiles ont vu augmenter leur performance globale. Comme le souligne Jean-Paul DELAHAYE : « ***ce n'est pas niveler par le bas, c'est élever le niveau de tous en centrant l'attention du système éducatif en priorité en direction des plus fragiles, ceux dont les destins scolaires sont liés à leur origine sociale. Et tout le monde y gagnera, y compris les élites, dont la base sociale est trop étroite et dont les résultats ont tendance à stagner, voire à régresser.*** »⁷⁷

⁷⁴ Les enjeux des politiques de maîtrise de la langue française, CESER Hauts-de-France, 2017.

⁷⁵ Rappelons que le Conseil européen de Lisbonne en 2000 s'est fixé comme ambition de faire de l'Union européenne l'économie du savoir la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

⁷⁶ Obtenir les bonnes compétences : France, OCDE, 2017.

⁷⁷ Grande pauvreté et réussite scolaire : le choix de la solidarité pour la réussite de tous, déjà cité.

Enfin, parce que notre École est au cœur de la promesse républicaine d'émancipation, s'attacher à la réussite des plus pauvres est un impératif démocratique.

L'École doit renouer pleinement avec sa vocation démocratique et citoyenne en permettant à tous les enfants, quel que soit leur milieu, de s'épanouir et de développer leurs aptitudes à comprendre le monde et à maîtriser leur environnement. Insérés dans la société, ils et elles sauront exercer et faire valoir leurs droits comme citoyens et citoyennes dans notre démocratie.

V - DROIT AU TRAVAIL : L'ACCES DE TOUTES ET TOUS A UNE FORMATION ET UN EMPLOI DECENT, POUR SORTIR DE LA GRANDE PAUVRETE ET ACCEDER A LA VIE SOCIALE

« Le chômage de longue durée touche 2,5 à 3 millions de personnes, dans notre pays on peut considérer qu'il y a 500 000 chômeurs de longue durée qui échappent totalement à la statistique... L'expérimentation territoires zéro chômeur a permis de démontrer que personne n'est inemployable », Louis Gallois lors de son audition.

« Le travail est le pilier sur lequel se resocialiser et retrouver de l'autonomie », Thibaut Guilluy lors de son audition.

1. Une connaissance lacunaire des trajectoires de sortie du chômage, des minima sociaux et des allers retours vers l'emploi

L'article 5 du préambule de la Constitution de 1946 énonce que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». L'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 proclame que « *toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage* ». En France, si l'organisation de la protection contre le chômage a été réalisée en 1958, qu'en est-il du droit au travail ?

En France métropolitaine, au quatrième trimestre 2018, le nombre moyen de demandeuses ou demandeurs d'emploi⁷⁸ inscrits en catégories A, B, C depuis un an ou plus, augmente de 0,4 % (+5,0 % sur un an). **Le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C) s'établit à**

⁷⁸ DARES indicateurs, janvier 2019, n°003, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au quatrième trimestre 2018.

5,6 millions, dont 2,5 millions de chômeuses et chômeurs depuis un an ou plus (voir le tableau de la DARES en annexe sur l'ancienneté en catégories A, B, C).

Tous les demandeurs ou demandeuses d'emploi, y compris de longue durée, ne sont pas en situation de pauvreté ou de grande pauvreté. Les demandeurs et demandeuses d'emploi de longue durée qui sont en situation de grande pauvreté, peuvent bénéficier d'allocations de solidarité de l'État versées par Pôle Emploi (voir en annexe le tableau de la DARES sur l'indemnisation des catégories A, B, C, D, E).

Fin septembre 2018, en France métropolitaine, parmi 5,6 millions de personnes inscrites à Pôle emploi tenues de rechercher un emploi, 61,1 % sont indemnisables au titre de l'assurance chômage⁷⁹ (+ 1,7 % sur un an) et 7,3 % au titre d'allocations de solidarité - État⁸⁰ (- 0,9 point sur un an).

Le taux de chômage des jeunes est très préoccupant, de l'ordre de 22 %. Une étude de la DARES de janvier 2018 estimait à 727 700, le nombre de jeunes de moins de 25 ans en catégories A, B, C dont 155 000 inscrits depuis plus de 6 mois.

Dans les DOM, le taux de chômage est plus du double de celui de la France métropolitaine et dépasse les 22 %, à l'exception de la Martinique (18 %), celui des jeunes oscille entre 30 et 68 %, 10,6 % des jeunes ultramarins n'étant ni en emploi, ni en formation, ni au chômage.

Le taux de chômage des personnes handicapées est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population - les demandeuses et demandeurs d'emploi handicapés passent en moyenne 200 jours de plus au chômage que l'ensemble des demandeuses et demandeurs d'emploi.⁸¹

Concernant les sorties des bénéficiaires du RSA :

- le Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a produit en 2018 une note intitulée *Trajectoires et accompagnement des bénéficiaires du RSA*⁸² qui indique, pour l'année 2010, un taux des sorties à un an de 27 %, légèrement plus élevé pour les moins de 29 ans et les couples sans personne à charge. Cette approche ne permet cependant pas de caractériser ces sorties : hausse des revenus d'activité (reprise ou augmentation de l'activité professionnelle), changements familiaux, passage vers un autre minima garanti (minimum vieillesse, AAH), ou non-recours ;
- la DREES a également étudié les trajectoires des bénéficiaires de revenus minima garantis (RSA socle, RSA activité, ASS, AAH) de 16 à 58 ans, entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015 : le taux de sortie y est « de 18,6 % pour les bénéficiaires du RSA socle majoré. Il est proche de celui pour

79 Champ couvert de l'Assurance chômage : allocations ARE (Allocation d'aide au retour à l'emploi) et AREF (ARE Formation), hors convention de gestion ONP, ARE différé (intermittents du spectacle) et ARE différé formation, ASP (Allocation de sécurisation professionnelle).

80 Champ couvert : ASS (Allocation de Solidarité Spécifique) et ASS formation, ATA2 (Allocation Temporaire d'Attente 2, anciens détenus et salariés expatriés), AER (Allocation Équivalent Retraite), ATS (Allocation Transitoire de Solidarité), AFSP (Allocation du Fonds Spécifique Provisoire), RFF (Rémunération de Fin de Formation).

81 Mission « flash » sur l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, Communication de la députée Caroline Janvier du 27 mars 2019.

82 A l'appui de son rapport *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants adoptés* en juin 2018.

les bénéficiaires du RSA socle non majoré seul qui est de 21 %. En revanche, le taux de sortie est bien plus élevé pour les bénéficiaires du RSA socle + activité non majoré puisqu'il est de 34,2 %). Il est beaucoup plus faible pour les bénéficiaires de l'AAH (94,5 % des bénéficiaires fin 2014 l'étaient encore un an plus tard). » Les séries sur cinq années (2011-2015) confirment ces tendances.

Toutefois, le HCFEA souligne que « **la connaissance des trajectoires des bénéficiaires du RSA est encore lacunaire**. Il importerait ainsi de mieux connaître les « sorties » du RSA (et/ou des minima sociaux, y compris éventuellement les prestations chômage), de savoir si elles correspondent à des sorties vers l'emploi par exemple, ou encore de connaître les phénomènes de permanence, de récurrence, d'entrées-sorties. » Il ajoute qu'il conviendrait « non seulement de mieux connaître les trajectoires, mais aussi d'en mettre à jour les déterminants ou, à tout le moins, de caractériser ces trajectoires au regard de variables sociodémographiques usuelles...mais également au regard des éventuelles mesures d'orientation, de suivi et/ou d'accompagnement dont les bénéficiaires du RSA ont pu bénéficier. Dans cette perspective, les outils produits à partir des données administratives sur les bénéficiaires de minima sociaux...sont incontournables. Ces outils sont d'autant plus précieux qu'aucune alternative pour suivre les trajectoires des bénéficiaires du RSA (et des minima sociaux plus généralement) n'est envisagée, car construire des données longitudinales (enquêtes ad hoc auprès de bénéficiaires ou panels reconstitués à partir de données administratives) s'avère particulièrement difficile et coûteux. »

2. Un accompagnement global vers l'emploi inégal selon les départements

Lors de son audition en commission, Mathieu Klein, président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, a souligné ne pouvoir se satisfaire - comme toutes et tous ses collègues présidentes et présidents de conseils départementaux - d'être à la fois le responsable de l'allocation du RSA et de constater combien il est difficile de faire sortir les allocataires du RSA vers l'emploi.

Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, Pôle emploi met d'ailleurs en place un accompagnement global, réalisé conjointement par l'un de ses conseillers avec un travailleur social du département concerné.

Encadré 7 : L'accompagnement global des demandeuses et demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé

Le 1er avril 2014, l'Assemblée des départements de France (ADF), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi ont signé un protocole national portant sur « une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragilisés ». Les partenaires affirment leur volonté de s'engager dans une action conjuguant les efforts des acteurs de l'emploi et ceux du social, visant à

favoriser le retour à l'emploi des personnes qui rencontrent simultanément des difficultés professionnelles et sociales (ou dites « périphériques à l'emploi ». Ces principes sont inspirés des résultats probants tirés de l'expérimentation conduite en 2011 sur le rapprochement des dimensions sociales et professionnelles de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, avec dans le cas présent, un objectif d'élargissement au-delà de ce public.

Une évaluation partenariale menée avec 11 Conseils départementaux montre que cet accompagnement bénéficie à des personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et qui font face le plus souvent à plusieurs freins périphériques à l'emploi. **Particulièrement intensif, l'accompagnement global augmente de 27 % le taux de retour à l'emploi durable au cours des 6 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif.**

Source : Pôle Emploi, éclairages et synthèses, novembre 2018.

L'orientation vers un accompagnement global résulte d'un diagnostic partagé des conseillères et conseillers de Pôle emploi et des travailleuses et travailleurs sociaux du conseil départemental : les bénéficiaires sont le plus souvent des personnes qui cumulent plusieurs « freins périphériques » à l'emploi, les problèmes financiers, les difficultés de logement et de santé venant en tête. *« Au niveau national, 50 100 personnes étaient en accompagnement global fin décembre 2017. Les bénéficiaires se distinguent fortement des autres demandeurs d'emploi par une part importante de personnes éloignées de l'emploi (50 % ont une durée d'inscription en catégorie A d'au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois), de faible niveau de formation (les trois quarts ne dépassent pas le niveau CAP ou BEP), résidentes en quartier prioritaire de la Ville (21 %), bénéficiaires du RSA (62 %) et de nationalité étrangère (22 %)⁸³ ».* Ces caractéristiques sont très voisines de celles observées sur les onze départements faisant l'objet de l'évaluation partenariale citée dans l'encadré.

Cet accompagnement est qualifié d'intensif : les 972 conseillers et conseillères de Pôle emploi mobilisés à temps plein suivent chacun et chacune en moyenne 50 personnes pendant une durée médiane de 9,5 mois. La fréquence des entretiens physiques est égale ou supérieure à 89 % avec les conseillers et conseillères de pôle emploi et à 42 % avec les travailleuses et travailleurs sociaux. *« Une année après leur entrée en accompagnement global, au niveau national, plus de la moitié des personnes a eu accès à l'emploi. 43 % ont eu accès à un emploi de plus d'un mois et 23 % à un emploi durable (CDI ou contrat temporaire de plus de 6 mois)⁸⁴ ».*

83 L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé, Pôle Emploi, éclairages et synthèses n°47, novembre 2018.

84 Ibid.

Il est intéressant de rappeler, au vu du chiffre de 62 % de bénéficiaires du RSA parmi ces chômeuses et chômeurs accompagnés, qu'en matière de RSA, la loi prévoit pour les bénéficiaires un droit à l'accompagnement social et professionnel : **« le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique⁸⁵ »** (article L.262-27 CASF). Cet accompagnement relève des départements qui peuvent le déléguer à d'autres organismes. **Pourtant, comme le souligne le HCFEA dans sa note⁸⁶ le droit à un accompagnement par un référent ou une référente unique est loin d'être toujours effectif.** Si 80 % des personnes sont orientées, dont un peu plus de la moitié vers Pôle emploi, *« les personnes peuvent être orientées sans jamais rencontrer ou parler à personne. De façon plus générale, les statistiques sur le nombre de bénéficiaires du RSA orientés n'informent pas sur le contenu concret ou la qualité des actions d'accompagnement réalisées, et encore moins sur leurs effets et sur leur utilité »*.

Plus inquiétant, les efforts d'accompagnement par les départements se réduisent. En 2015, leurs dépenses d'insertion des bénéficiaires du RSA représentaient 8 % du total alors que la loi prévoyait pour le RMI une obligation à hauteur de 20 % pour les départements – obligation supprimée pour le RSA. *« Les évolutions récentes sont marquées par une tendance à la baisse des dépenses d'insertion des bénéficiaires du RSA des départements, et plus encore de la part des dépenses consacrées à l'insertion. Entre 2011 et 2015, alors que les dépenses de prestation ont augmenté de 28 % (en euros constants), les dépenses d'insertion ont baissé de 8 % »*. Il convient de constater que selon les départements, ces évolutions sont cependant contrastées.

« De nombreux départements ont, dans un contexte de difficultés budgétaires, limité voire diminué les moyens consacrés à l'insertion des bénéficiaires du RSA. Compte tenu de l'évolution du nombre d'allocataires du RSA socle, on peut évaluer que le montant moyen de dépenses d'insertion par allocataire du RSA socle a diminué d'un quart à un tiers entre 2011 et 2016... Cette tendance inquiétante n'est pas nouvelle mais apparaît en décalage avec les discours sur l'accompagnement et l'aide à l'insertion des bénéficiaires du RSA⁸⁷ ».

3. Les différentes voies d'insertion par l'activité économique : des résultats à consolider

Parmi les moyens utilisés pour réduire le chômage de longue durée, et utilisés en Meurthe-et-Moselle, Mathieu Klein a appelé l'attention sur l'intérêt des clauses d'insertion dans les marchés publics. Vécues au départ comme une contrainte de plus, elles sont désormais bien acceptées en raison de leurs effets concrets : 300 000 heures par an, cela équivaut dans le département à 1 100 personnes qui, chaque année, accèdent à l'emploi grâce aux clauses d'insertion.

85 Bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs, i.e. disposant d'un revenu professionnel inférieur à 500 euros par mois (environ 98 % des bénéficiaires fin 2016).

86 Juin 2018, déjà citée.

87 HCFEA, Rapport du Conseil de la famille *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants* - Adopté le 5 juin 2018, note 2.3 *Trajectoires et accompagnement des bénéficiaires du RSA*.

Par ailleurs, la métropole du Grand Nancy développe avec d'autres acteurs et actrices, une expérimentation de travail d'accompagnement sur trois ans avec 100 familles monoparentales qui perçoivent le RSA, pour trouver des solutions opérationnelles quand elles rencontrent, dans leur recherche d'emploi (ce que Pôle emploi appelle les freins périphériques), des problèmes de mobilité, de garde d'enfants, d'accès au logement, de financement des études des enfants... L'auditionné a en particulier insisté sur **l'intérêt qu'il y a aujourd'hui à disposer de solutions rapides, réactives, permettant à une personne qui se voit proposer un emploi de pouvoir l'accepter aussitôt sans être freinée ou bloquée par un ensemble de difficultés à résoudre dans l'urgence**. Mathieu Klein soutient l'idée que l'action sociale publique doit pouvoir dans ce cas, aider les personnes à s'organiser et les appuyer concrètement dans leurs démarches. Par exemple, si le problème est le mode de garde des enfants, il convient soit de pouvoir proposer une place réservée préalablement pour ce type de circonstances en EAJE⁸⁸, soit de faire appel à des dispositifs pré-positionnés de type « Arc-en-ciel », qui permettent de mobiliser des étudiantes et étudiants en travail social en urgence pour de la garde ponctuelle, dans l'attente d'une solution pérenne. À Nancy, ce service organisé par le CCAS propose à des personnes travaillant en horaires décalés, un système de garde d'enfants à domicile. Des étudiantes et étudiants en filière sanitaire et sociale, employés par le CCAS, se rendent au domicile des familles afin d'assurer le relais avant l'ouverture ou après la fermeture des structures d'accueil. **De telles actions nécessitent décloisonnement et capacité de réaction rapide, ce qui demande une volonté affirmée et un effort important.**

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée lancée en 2016 propose un nouveau modèle pour la création d'emploi. Elle a pour principe d'embaucher en CDI, au Smic, toute personne privée d'emploi depuis plus d'un an et ainsi lui permettre de retrouver par le travail une place dans la société. La démarche vise à créer des activités non concurrentielles sur ce territoire (supplémentarité des emplois créés) et à financer ces emplois sans coût supplémentaire pour les finances publiques. Les emplois sont créés au sein des entreprises à but d'emploi et financés en partie par les prestations sociales aux personnes privées d'emploi et /ou par des recettes supplémentaires liées aux reprises d'emploi.

L'association Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée, présidée par Laurent Grandguillaume, a pour but de soutenir les 10 premiers territoires engagés dans le projet et de rendre possible l'extension de la démarche.

Après 18 mois d'expérimentation, l'ensemble des dix territoires a permis à 936 des 1711 PPDE (55 %) volontaires de sortir de la privation d'emploi. L'État accompagne cette expérimentation par le biais de sa contribution au fonds d'expérimentation territorial contre le chômage de longue durée et au fonctionnement

88 Etablissement d'accueil des jeunes enfants.

de l'association gestionnaire, pour un montant de 20 M €. A mettre en regard avec une étude macro-économique de 2017 où ce coût est estimé entre 43 et 50 Md € par an soit entre 16000 et 19000 euros par demandeuse ou demandeur d'emploi non indemnisable par l'aide au retour à l'emploi (ARE).⁸⁹

Laurent Grandguillaume a rappelé le principe fondateur d'exhaustivité : il faut pouvoir proposer un emploi à toutes les personnes privées durablement d'emploi du territoire, sans exception (pas seulement celles inscrites sur les listes Pôle emploi). Les personnes concernées par l'expérimentation sont les demandeurs et demandeuses d'emploi depuis plus d'un an et sont domiciliées sur le territoire participant à l'expérimentation depuis au moins 6 mois.

Les trois principes de base de la démarche sont :

- personne n'est inemployable : toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences ;
- ce n'est pas le travail qui manque : c'est l'emploi, puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits ;
- ce n'est pas l'argent qui manque, puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend en charge.

Après un premier bilan de cette expérimentation, il existe des disparités entre les résultats obtenus sur les 10 territoires. Selon Laurent Grandguillaume, les raisons de ces différences sont multiples et variées : la manière dont les besoins en emploi supplémentaire ont été évalués, les inégalités entre territoires, les différences de parcours des personnes, leur âge (souvent plus de 50 ans) et la durée de chômage. Il s'agit aussi de comprendre pourquoi certaines personnes ne veulent pas rejoindre l'expérimentation alors qu'elles répondent aux critères.

Les dépenses du mécanisme d'expérimentation sont dégressives dans le temps. Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée travaille avec les TPE, les PME, les grands groupes... en s'appuyant sur leur expertise – par exemple Saint-Gobain sur le recyclage des fenêtres en PVC. Il utilise également le levier du mécénat de compétence.

Le diagnostic permet de faire apparaître des besoins non couverts par les entreprises, par les acteurs traditionnels du marché de l'emploi et de proposer un emploi aux personnes au chômage de longue durée. Laurent Grandguillaume a cité de nombreuses activités liées à la filière bois, au maraîchage, des conciergeries de territoire, des ressourceries, des services aux entreprises, de l'aide à domicile... Il a défendu au travers de ces exemples un modèle viable, s'adressant à toutes les personnes privées d'emplois dans les territoires, fondé sur le développement d'une large gamme d'activités allant de ce qu'il a appelé les « intersticielles » jusqu'aux plus innovantes mais ayant toutes en commun une forte intensité en travail humain.

⁸⁹ Etude macroéconomique sur le coût de la privation durable d'emploi, annexe 3 de la demande d'expérimentation ATD Quart monde, Territoires zéro chômeur de longue durée, 4 mars 2015.

L'auditionné a défendu le principe du « porte à porte », qui permet d'aller précisément au contact des personnes, de démarcher celles qui sont habituellement peu ou pas visibles, mais également de démontrer l'utilité du projet, de comprendre les besoins des habitantes et des habitants.

Concrètement, la démarche nécessite du temps, de renouer le dialogue avec des personnes qui sont parfois « invisibles » depuis des années, de leur redonner progressivement l'envie de travailler en répondant à un besoin d'intérêt général.

Il s'agit de créer sur chaque territoire des entreprises conventionnées à but d'emploi (EBE) qui ont pour objectif premier la création d'emplois répondant aux besoins non satisfaits et de travaux utiles à la société. Parce qu'elles sont en CDI, ces personnes retrouvent par le travail l'estime d'elles-mêmes, une place dans la société et une capacité de projection dans l'avenir qu'elles avaient perdues.

Les CESER ont leur rôle à jouer dans ces synergies. Lors de son déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, la commission a ainsi rencontré les membres du CESER, qui avaient en 2017⁹⁰ souligné l'intérêt et le caractère novateur de l'expérimentation.

Plus globalement, la Cour des comptes a consacré son rapport public thématique, publié en janvier 2019⁹¹, à l'insertion des chômeurs par l'activité économique – et ne couvre donc pas tous les dispositifs de retour à l'emploi. Elle rappelle deux points avec lesquels certaines expérimentations en cours sont en rupture : les structures d'insertion proposent des CDD et la durée du parcours est en principe limitée à vingt-quatre mois.

Sur ce sujet Thibaut Guilluy, président du Conseil national de l'inclusion dans l'emploi, directeur général de l'association pour la réinsertion économique et sociale (ARES), a souligné lors de son audition qu'il ne faut pas systématiquement considérer ces emplois comme des « tremplins » vers des emplois de droit commun, car cela ne peut valoir pour tous les publics. Les trajectoires professionnelles sont différentes selon les individus. L'auditionné a émis le souhait que cette durée des parcours d'insertion, limitée à vingt-quatre mois, soit revue et prolongée pour s'adapter aux personnes les plus fragiles mais également au contexte économique des territoires. Il a évoqué à cet égard l'idée d'un CDI d'insertion.

La Cour relève qu'en 2016, les associations intermédiaires (AI) emploient 43 % des salariés et salariées en parcours, les ateliers ou chantiers d'insertion 37 %, les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) 20 %. Elle juge que leurs résultats, au regard des critères de performance, qui mesurent le taux d'insertion dans l'emploi, toutes durées confondues, sont encourageants. Elle souligne qu'ils ont progressé ces dernières années. Toutefois, le taux d'insertion dans l'emploi durable demeure faible.

Selon Thibaut Guilluy, l'offre d'insertion est très inégalement répartie sur le territoire. Le nombre de postes d'insertion rapporté au nombre de chômeurs et de chômeuses de longue durée varie ainsi de 1 à 8 entre les départements. Une piste

90 Avis du CESER Bourgogne Franche-Comté, *La pauvreté et la précarité en Bourgogne-Franche-Comté : une fatalité ?*, Monique Augé et Bernard Quaretta, juin 2017.

91 Cour des comptes, *Entités et politiques publiques, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter*, Rapport public thématique, janvier 2019.

pour corriger ce déséquilibre pourrait consister à moduler les aides de l'Etat, par exemple une aide socle complétée par une aide modulée selon les territoires en fonction de leurs besoins au regard de l'insertion.

La Cour indique que « pour la première fois en 2018 le ministère du travail a étudié les trajectoires professionnelles d'un échantillon de sortants [de structures d'insertion vers l'emploi] sur une période de deux ans, mettant en évidence un taux moyen d'insertion dans l'emploi plutôt stable et une progression de ce taux au fil du temps pour les bénéficiaires les plus en difficulté ». Le tableau ci-dessous en présente la synthèse.

Tableau 8 : Situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)

Tableau n° 6 : situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
<i>En emploi six mois après la sortie</i>	24,3	31,5	49,4	52,9	37,8
<i>dont emploi non aidé</i>	16,3	23,5	36,7	36,9	27
<i>dont emploi aidé</i>	6,9	7,2	11	14,2	9,2
<i>En emploi 12 mois après la sortie</i>	25,2	36,4	48	47,5	37,6
<i>dont emploi non aidé</i>	17,3	28,9	36,7	35,7	27,8
<i>dont emploi aidé</i>	6,6	6,4	8,5	10,2	7,9
<i>En emploi deux ans après la sortie</i>	28,4	35,2	42,5	43,3	36,9
<i>dont emploi non aidé</i>	19,8	29,3	35,9	34,9	28,6
<i>dont emploi aidé</i>	7,4	4,9	6,6	7,2	6,6

Source : Cour des comptes, d'après données Dares

Légende : ACI : ateliers ou chantiers d'insertion, EI : entreprise d'insertion, AI : associations intermédiaires, ETTI : entreprises de travail temporaire d'insertion

Ces résultats, souligne la Cour, « seraient aussi nettement supérieurs aux indicateurs actuellement utilisés, fondés uniquement sur la situation à la sortie ».

Cette question du passage de l'emploi aidé à l'emploi non-aidé a également été abordée par Thibaut Guilluy, au cours de l'audition évoquée. Il a insisté sur l'importance de l'accompagnement qui doit être à la fois personnalisé – c'est-à-dire adapté à la situation et aux capacités de chacun et chacune – et global, pour prendre en charge les difficultés liées à la santé, au logement ou à la mobilité.

Dans les structures ARES, chaque chargé ou chargée d'accompagnement s'occupe de 20 à 25 personnes. Il est leur interlocuteur unique, procède à une évaluation régulière des compétences des salariés et salariées, leur propose des

formations (neuf salariés et salariées sur dix ont un niveau inférieur ou égal au CAP), travaille avec elles et eux sur leur projet professionnel.

Dans ce passage d'une entreprise d'insertion à une entreprise « classique », la phase de transition est particulièrement importante. Les outils sont complexes. Une piste étudiée par le Conseil national de l'inclusion consiste en une « mise à disposition » de la salariée ou du salarié par l'entreprise d'insertion auprès de l'entreprise de droit commun. Cela présente l'avantage de sécuriser l'entreprise d'accueil comme la personne, en lui offrant la possibilité de revenir au sein de la structure d'insertion ou d'intégrer définitivement sa nouvelle entreprise en signant un CDI.

4. La nécessité de formations adaptées

La formation à tous niveaux constitue un axe d'effort important. Laurent Grandguillaume l'a souligné à propos de Territoires zéro chômeur de longue durée, la démarche part des compétences et des motivations des personnes pour ensuite les accompagner dans leur nouvel emploi à travers des formations adaptées. Le caractère formateur de cet emploi doit donc être garanti : montée en compétences sur un poste de travail donné, mobilité professionnelle au sein de l'entreprise, formation continue. La recherche constante d'une autonomie aussi complète que possible des territoires passe également par des actions de formation des responsables locaux (membres des comités locaux, management des EBE).

Pour ce qui est de l'accompagnement des personnes (PPDE), l'essentiel est de partir de l'expression des besoins concrets sans chercher à appliquer des modèles théoriques qui ne correspondent pas à la réalité des territoires. Il faut bien entendu que la solidarité nationale joue son rôle, mais la « manière de faire » doit appartenir aux territoires. Des « grappes régionales » se constituent, rassemblant des territoires d'expérimentation et des territoires volontaires. Il s'agit de renforcer les dynamiques locales, l'efficacité des comités locaux, en s'appuyant sur des consensus à l'échelle territoriale, construits par-delà les clivages politiques. Comme le relève la Cour des comptes, cette approche de la question de l'accompagnement socio-professionnel de salariées et de salariés embauchés en CDI, et non en CDD, fait partie des points qui distinguent l'expérimentation⁹² TZCLD des entreprises de l'insertion par l'activité économique.

La hausse de la qualification des emplois et des métiers laisse de côté les personnes les moins qualifiées : un tiers des personnes qui vivent avec 50 % du revenu médian n'ont pas de diplôme et 84 % d'entre elles n'ont pas dépassé le bac.

Au total, la formation des salariées et salariés est bien un facteur essentiel d'insertion. Le rapport thématique de la Cour des comptes indique que selon le ministère du Travail (enquête 2012), 80 % des salariés et salariées en parcours d'insertion cumulent deux difficultés d'accès à l'emploi ou plus. Outre l'absence de travail dans leur branche professionnelle (pour 59 % d'entre eux), les difficultés principales sont l'insuffisance de leur niveau de formation (48 %), l'absence de permis

⁹² Mentionnée à plusieurs reprises par la Cour, elle ne rentre pas dans le champ de son rapport.

de conduire ou de véhicule (42 %) venant en troisième position devant les problèmes de discrimination (35 %). La Cour cite des exemples de formations intégrées au parcours d'insertion ou réalisées à la sortie de l'insertion par l'activité économique. Selon le rapport, « *Des actions de formation de deux types peuvent être organisées pendant le parcours d'insertion : l'adaptation au poste de travail occupé et, s'il ne s'agit pas de formations trop lourdes, des formations préparant l'étape suivante du parcours professionnel, à l'extérieur. Dans la majorité des cas, les formations lourdes conduisent à rompre le contrat de travail dans les structures d'accueil pour entrer en stage à temps plein sur des formations financées par les régions ou par Pôle emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi* ».

Selon les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), environ 60 % des formations financées sont des stages de remise à niveau visant l'acquisition des savoirs de base ou des stages de pré-qualification, même s'il est dans ce domaine aussi, possible d'innover (cf.encadré).

Encadré 8

Valoriser l'acquisition des compétences dites « non formelles »

La branche professionnelle des ateliers et chantiers d'insertion a sollicité le réseau Chantier école en 2013 pour élaborer un certificat de qualification professionnelle (CQP) de salarié polyvalent. Certains ateliers et chantiers d'insertion sont désormais identifiés comme « chantiers formation » et délivrent un certificat validant des compétences dites non formelles, notamment acquises en situation de production.

Source : Cour des comptes, Rapport public annuel, 2019.

Les structures de l'éducation populaire sont des actrices incontournables qui, par leurs méthodes et démarches, favorisent le développement et l'apprentissage de ces compétences « non-formelles ». Le rapport et avis du CESE intitulé « L'éducation populaire, une exigence du 21^{ème} siècle »⁹³ note que le « *militantisme associatif, syndical ou politique même sans bénéficier de temps de formations spécifiques, reste une expérience formatrice* ». L'éducation populaire, notamment via l'apprentissage entre pairs qu'elle promeut, « *favorise l'émergence de savoirs informels et de « soft skills », le travail d'équipe, la collaboration et change le rapport de l'apprenant au savoir* ». Ces compétences « *qu'elles soient techniques, organisationnelles ou comportementales servent bien au-delà* » des structures dans lesquelles les personnes agissent et « *sont utiles dans la vie de la Cité au sens large, mais aussi dans sa gestion (...) [et] servent aussi à l'entreprise* ». C'est pourquoi la reconnaissance, par les pouvoirs publics comme par les employeurs et employeuses, des compétences acquises dans les structures d'éducation populaire est aujourd'hui un véritable enjeu.

93 Christian Chevalier et Jean-Karl Deschamps rapporteurs, mai 2019.

Parmi les difficultés signalées, celles des salariées ou salariés aux qualifications les moins élevées qui ne sont pas toujours en capacité ou prêts à entrer dans une démarche de formation. Une autre réside dans le peu de lieux de formation ouverts ; ce qui peut entraîner des déplacements pour des personnes qui ont des problèmes de mobilité. Le rythme de ces formations doit aussi être compatible avec celui de la structure d'insertion. Enfin, les publics des ateliers et chantiers d'insertion portés par des communes ou des intercommunalités relèvent, pour leur formation, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), lequel ne dispose dans son catalogue d'aucune offre de formation réellement adaptée.

Au total, pour la Cour, *« les salariés en parcours d'insertion ont un accès trop limité à la formation professionnelle. Près de 69 % des structures estiment que les salariés bénéficiant d'une formation de remise à niveau sur les savoirs de base sont au mieux peu nombreux, 78 % pour les habilitations et les formations certifiantes courtes et 87 % pour les formations qualifiantes d'une durée supérieure à trois mois. La situation est un peu moins préoccupante pour les formations d'adaptation au poste de travail occupé au sein de la structure »*⁹⁴.

On retiendra enfin que dans ses recommandations, la Cour appelle à *« une évaluation de l'« impact social » de l'insertion par l'activité économique, fondée sur une méthodologie éprouvée, [qui] présenterait un réel intérêt, notamment afin de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. Il serait particulièrement souhaitable de disposer de ces résultats lors de l'évaluation de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », également encouragée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté »*.

5. Relever les défis de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation de grande pauvreté

Comme le rappelle un avis du CESE de mars 2019⁹⁵, **les jeunes de 18-24 ans constituent aussi la catégorie qui a l'indice de mesure des inégalités le plus élevé et dont le taux de pauvreté a le plus augmenté au cours de la décennie 2002-2012 passant de 17,6 % à 23,3 %** (alors que le taux n'a progressé que d'un point pour l'ensemble de la population sur la même période).

Les jeunes étudiants et étudiantes qui recherchent un emploi le font souvent par nécessité : ils sont obligés de travailler en parallèle pour éviter d'aggraver leur situation précaire. Le travail des étudiants et étudiantes leur fait courir un risque accru d'échec dans leurs études dès lors qu'il dépasse une certaine durée, ce qui est souvent le cas pour ceux et celles qui ne disposent pas de bourses suffisantes ou d'aides familiales.

Pour les jeunes en situation de grande pauvreté et qui n'ont pas accès à l'emploi, trouver un travail est le seul moyen de bénéficier de filets sociaux. En effet, il existe de nombreuses barrières d'âge excluant les jeunes du droit commun. Par exemple, le RSA n'est aujourd'hui pas ouvert pour les jeunes de moins de 25 ans. De plus, le

⁹⁴ Cour des comptes, rapport public thématique, janvier 2019.

⁹⁵ Avis du CESE, *Les jeunes et l'avenir du travail*, Dominique Castera et Nicolas Gougain, mars 2019.

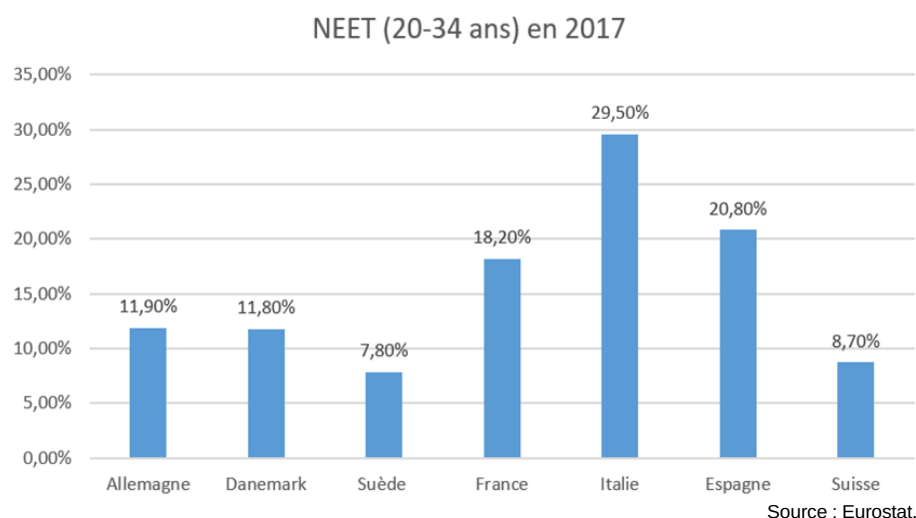
RSA-jeunes n'est accessible qu'aux jeunes ayant travaillé deux ans sur les trois dernières années.

Les jeunes les plus précaires qui ne sont ni en emploi, ni en formation – appelés NEET (de l'anglais « *Not in employment, education or training* ») – peuvent se voir proposer le dispositif de la Garantie jeunes.

Un indicateur provenant d'Eurostat permet d'analyser les difficultés rencontrées par les jeunes européens face à l'entrée sur le marché du travail. Le graphique ci-dessous représente la proportion de personnes NEET pour la population de 20 à 34 ans dans plusieurs pays européens en 2017.

En France, 18,2 % des jeunes de 20 à 34 ans ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (la moyenne de l'Union européenne s'élève à 17,2 %), comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous.

Graphique 3



La Garantie jeunes leur ouvre le droit à une allocation dont le montant est légèrement inférieur au RSA, subordonnée à l'accomplissement d'obligations de formation et de suivi par les équipes des missions locales.

Présentes sur l'ensemble du territoire, les 450 Missions Locales⁹⁶, 1er réseau national d'insertion des jeunes, exercent une mission de service public de proximité avec un objectif essentiel : accompagner les jeunes de 16 à 25 ans dans leurs

⁹⁶ Source : Union nationale des Missions locales (UNML), site internet.

parcours d'insertion professionnelle et sociale. Ainsi, chaque année, elles accompagnent plus d'un million de jeunes.

La Garantie jeunes n'est pas une aide sociale, mais un dispositif dont l'objectif est d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie grâce à un parcours dynamique d'accompagnement social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation. Selon une étude de la Dares publiée en mars 2019⁹⁷, **entre octobre 2013 et juillet 2018, 229 000 jeunes ont intégré la Garantie jeunes**. Dans un bilan publié l'année précédente⁹⁸, figurait le chiffre de 76 000 bénéficiaires au 1er janvier 2017.

Au début de leur accompagnement, ceux-ci touchent très souvent le maximum de l'allocation, puis au fil de l'accompagnement, le montant moyen diminue, avec l'augmentation des autres revenus. *« L'allocation passe de 430 euros en moyenne le mois qui suit l'entrée à 237 euros le 11e mois. Sur l'ensemble de la période d'accompagnement, les jeunes reçoivent en moyenne 3 900 €⁹⁹ ».*

L'emploi progresse parmi les jeunes bénéficiaires après l'entrée en Garantie jeunes, en particulier l'emploi durable. **29 % des bénéficiaires sont en emploi 8 mois après l'entrée en dispositif, 41 % au bout de 19 mois**. L'évaluation de l'impact de la Garantie jeunes sur les trajectoires d'emploi des bénéficiaires montre qu'elle aurait augmenté le taux d'emploi des bénéficiaires de 10 points, 11 mois après l'entrée en dispositif. Cet effet perdure dans les mois qui suivent la sortie de l'accompagnement et correspond essentiellement à une augmentation du taux d'accès à l'emploi durable.

On rappellera que dans un avis d'avril 2017, le CESE s'est prononcé en faveur d'un RMSG dès 18 ans pour les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation, et ne bénéficiant d'aucun soutien de leurs parents. Il se substituerait le cas échéant à la Garantie jeunes et donnerait lieu à un accompagnement vers et dans l'emploi.¹⁰⁰

Du point de vue de l'accompagnement, l'avis sur les jeunes et l'avenir du travail indique *« que les missions locales apportent une offre renforcée d'accompagnement, qui répond aux besoins de stabilisation de jeunes en situation de grande vulnérabilité »*. Cet accompagnement a des effets très positifs puisque le fait d'en bénéficier semble faciliter l'accès à un emploi durable (en CDI ou en CDD de plus de six mois). *« L'ensemble des actrices et acteurs du dispositif semble ainsi se mobiliser pour que cet outil d'intermédiation sur le marché du travail permette d'obtenir, non seulement un placement quelconque, mais un emploi durable offrant une réelle perspective de s'autonomiser »*.

97 Dares analyses, *La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ?*, avril 2019, n°18.

98 *Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes*, février 2018.

99 Dares, avril 2019, déjà cité.

100 Avis du CESE, *Revenu minimum social garanti*, Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, avril 2017, proposition reprise en 2019 dans l'avis *Fractures et transitions*, déjà cité.

Tableau 9 : Types et motifs de sorties de Garanties jeunes

Types et motifs de sorties de Garantie jeunes

	Sortie du dispositif			
	Sortie à la fin des 12 mois d'accompagnement	Renouvellement (1)	Rupture anticipée de la période initiale	Ensemble des sorties
Pourcentage des sorties	76,1	1,8	22,1	100,0
Durée moyenne en Garantie jeunes (en mois).....	12,0	17,3	7,5	11,1
Motifs des sorties (en %)				
Accès à l'autonomie « avec situation active » ..	41,3	36,2	1,7	32,5
Accès à l'autonomie « sans situation active » ..	52,0	51,7	1,9	40,9
Abandon du jeune	1,2	1,9	21,6	5,7
Non-respect des engagements.....	1,1	2,5	47,2	11,3
Réorientation vers un autre dispositif	4,1	5,3	5,2	4,4
Autre	0,4	2,4	22,4	5,3

(1) Y compris ruptures anticipées dans le cas d'un renouvellement.

Lecture : 76,1 % des jeunes entrés en Garantie jeunes sortent à la fin des 12 mois d'accompagnement. Parmi eux, 41,3 % accèdent à l'autonomie avec une situation active : ils sont en emploi ou en formation qualifiante ou certifiante au moment de la sortie du dispositif.

Champ : jeunes entrés en Garantie jeunes jusqu'en fin 2016.

Source : I-Milo, traitement Dares.

Un autre point qui ne doit pas être négligé tient dans le sentiment d'injustice que peuvent éprouver les jeunes non diplômés face au recrutement. L'importance du diplôme est telle que les employeurs manifestent souvent une préférence pour des profils de jeunes diplômés y compris lorsque les postes proposés ne nécessitent pas de formation initiale particulière. Le recrutement sur concours en catégorie C dans la fonction publique pouvant produire les mêmes effets, un parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (Pacte), dont les règles ont été revues en 2017, permet à un jeune de 28 ans au plus non diplômé ou faiblement diplômé (niveau d'études inférieur au bac, donc y compris BEP et CAP) d'accéder à l'une des trois fonctions publiques en catégorie C sans concours. La personne recrutée en CDD suit une formation en alternance qui lui permet d'acquérir une qualification ou un diplôme en lien avec son emploi, et de devenir fonctionnaire titulaire à l'issue.

Ce type de recrutements permet d'intégrer des jeunes en fonction de leurs qualités personnelles, de leur capacité à acquérir et à développer rapidement des compétences pour effectuer des tâches déterminées, mais aussi en estimant leur potentiel et leur volonté d'évoluer. Il serait utile de faire un bilan et une évaluation de ce dispositif. Toutes et tous les jeunes, même lorsqu'ils n'ont pas pu développer un parcours scolaire complet, et a fortiori dans le supérieur, devraient pouvoir bénéficier d'une telle opportunité.

VI - LE DROIT A LA CULTURE DES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE : UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE

« Un séjour en vacances en famille réussi, c'est 10 ans de travail social gagné. »

Une travailleuse sociale

« Aller au musée, c'est comme une fenêtre de douceur dans ma vie. »

Comme le souligne la CNCDH, *«la pauvreté n'est pas seulement socio-économique, mais aussi liée au manque de relations, de pouvoirs, de participation ou encore de responsabilité réelle de la personne dans la vie publique. »*

La culture constitue un élément indispensable à l'émancipation individuelle et collective, au lien social, qu'il convient d'intégrer au cœur des dispositifs de lutte contre la grande pauvreté.

C'est bien là l'enjeu de la mise en œuvre des droits culturels, dont le CESE rappelait dans un récent avis¹⁰¹ que leur effectivité étaient indissociable de celle de l'ensemble des droits humains *« Leur effectivité (...) renvoie aux problématiques cruciales de la justice sociale et de la place faite aux publics les plus fragiles quant à l'accès à la culture, qu'il s'agisse des personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité, des femmes, des jeunes, des migrant et migrantes ou des publics dits empêchés. »*

1. Les droits culturels : un levier de l'effectivité de l'ensemble des droits

Ces droits culturels ont émergé progressivement dans les textes internationaux et nationaux. Le préambule de la Constitution de 1946 garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la culture, et la loi d'orientation du 29 juillet 1998 stipule, que *« l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs, constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté »*.

La déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001 rehausse l'ambition en proclamant que *« la défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité humaine »*. Ces droits ainsi proclamés seront codifiés dans la Convention de l'UNESCO de 2005 sur *« la protection de la promotion de la diversité des expressions culturelle »*.

Ils sont désormais intégrés dans le corpus législatif français à travers deux lois : d'une part la loi NOTRe du 8 août 2015 posant un principe de responsabilité conjointe des collectivités territoriales et de l'État en matière culturelle, qui s'exerce *« dans le*

101 Avis et rapport du CESE, *Vers la démocratie culturelle*, Marie-Claire Martel, novembre 2017.

Rapport

respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 » ; d'autre part la loi du 16 juillet 2016 sur la Liberté de création, l'architecture et le patrimoine qui se réfère aux mêmes principes, institue les libertés de création et de diffusion et impose de « mettre en œuvre, à destination de toutes les personnes, notamment de celles qui sont les plus éloignées de la culture, des publics spécifiques, des actions d'éducation artistique et culturelle permettant l'épanouissement des aptitudes individuelles et favorisant l'égalité d'accès à la culture ».

De fait comme l'a rappelé le CESER Bourgogne-Franche-Comté, « la culture dans ses différentes formes (instituée, populaire, de masse) est l'outil essentiel de la cohésion sociale et une condition de l'émancipation de l'être humain. La culture participe à la constitution de l'indispensable socle de culture commune qui permet à une société de se construire et d'évoluer¹⁰². »

La capacité émancipatrice de la culture a toujours été au cœur des préoccupations des associations du champ social, parce qu'elle participe à la construction du sens, contribue à la fondation à la fois de l'individu et de la Cité, dans son rapport avec lui-même mais aussi avec les autres. Joseph Wresinski aimait à expliquer que « ce que la misère détruit, la culture le reconstruit ». Les associations portent depuis toujours une attention particulière à la participation de tous à la vie culturelle : bibliothèques de rue, Pivots culturels et Festival des Savoirs et des Arts d'ATD Quart Monde, l'association Cultures du Cœur, Centres Sociaux, MJC...

Elle est même considérée comme une « arme » contre la pauvreté. Elles créent des lieux d'expression des plus pauvres qui sont des espaces de rencontre avec tous les autres milieux. Il leur importe d'apporter les outils et les moyens de comprendre ce qui se pense et se passe dans le monde alentour, en y ajoutant la dynamique d'un véritable rassemblement de tous autour d'un projet commun. « Une culture vivante est toujours un combat pour des idéaux que les uns et les autres respectent malgré leurs différences¹⁰³. »

Cette conception des droits culturels comme droits humains fondamentaux implique que leur effectivité ne relève pas seulement des politiques culturelles mais de l'ensemble des politiques publiques, ce qui est trop souvent négligé. Ces droits ainsi définis doivent se traduire, dans le respect de la diversité culturelle, non seulement dans l'accès de tous et toutes aux œuvres et aux ressources culturelles mais aussi dans la création et la participation à la vie culturelle.

Or, s'agissant des personnes en situation de grande pauvreté, force est de constater que l'on est loin de cet objectif.

¹⁰² La pauvreté et la précarité en Bourgogne-Franche-Comté : une fatalité ?, avis du CESER, juin 2017, déjà cité.

¹⁰³ Colloque culture et pauvreté, in cahiers Wresinski n°7, février 2004, Ed. Quart-Monde.

2. Des inégalités persistantes dans l'accès à la culture et aux loisirs

La politique de démocratisation culturelle domine les choix politiques en matière de culture : elle a pour principal objectif de « donner accès à », et non de permettre de « participer à ».

Cette orientation se traduit notamment par la politique d'éducation artistique et culturelle qui, non ciblée spécifiquement sur les enfants vivant dans des familles pauvres, leur permet aussi d'accéder à la culture sans stigmatisation. Cependant elle n'est pas exempte de faiblesses telles qu'évoquées par le CESE dans son avis précité : « *cloisonnements disciplinaires, déficit de formation, faiblesse de l'offre culturelle dans l'enseignement supérieur* ». Il faut également souligner que l'éducation artistique n'est obligatoire que jusqu'à la fin de la scolarité au collège.

D'autre part, la démocratisation de la culture tout au long de la vie, faite de manière très institutionnelle, rencontre de grandes difficultés liées aux difficiles progrès des actions de médiation¹⁰⁴, bien que des exemples tels que celui mené par le musée du quai Branly soient remarquables : début avril 2019, celui-ci a accueilli 87 structures sociales pour les journées des associations en lien notamment avec la Fabrique nomade, Emmaüs solidarité et l'atelier des artistes en exil.

Par ailleurs, l'accès à la culture est traditionnellement mené par les associations culturelles et celles du champ de l'éducation populaire qui connaissent depuis des années de grandes difficultés pour mener leurs projets.

De façon générale, la politique de démocratisation culturelle n'a pas résorbé les inégalités entre les territoires et les publics en matière d'accès à la culture qui « demeurent considérables (...) en fonction du niveau d'éducation d'abord, de la catégorie socio professionnelle, puis de l'âge des personnes¹⁰⁵ ».

Ce phénomène est particulièrement accentué pour les personnes en situation de grande pauvreté. Cependant il n'existe pas suffisamment d'études différenciées en fonction des revenus.

À côté de ces politiques non ciblées sociologiquement, il existe des protocoles dédiés passés avec d'autres ministères (Culture/Santé, Culture/Justice, Culture/Politique de la ville, Culture/Agriculture, Culture/Handicap) qui permettent d'orienter certaines actions de démocratisation « vers les personnes nécessitant un accompagnement particulier », en s'appuyant sur les réseaux culturels publics ou associatifs et ceux de l'éducation populaire, bien que les personnes en situation de

104 Médiation culturelle : « *Située à l'intersection du culturel, de l'éducation, de la formation continue et du loisir, la médiation culturelle s'inscrit dans le champ ce que l'on appelle l'éducation informelle...La médiation culturelle regroupe l'ensemble des actions qui visent à réduire l'écart entre l'œuvre, l'objet d'art ou de culture, les publics et les populations* ». Source : dictionnaire de la médiation culturelle, www.culture.gouv.fr.

105 Avis déjà cité.

grande pauvreté ne soient pas clairement ciblées. Il existe par ailleurs des politiques tarifaires dans les institutions publiques qui visent à permettre aux personnes sans emploi, vivant des minima sociaux etc... d'y accéder. De même, les collectivités territoriales ont mis en place des politiques tarifaires en fonction des revenus. Elles sont insuffisantes et ne permettent pas de lutter contre les facteurs multiples de l'exclusion culturelle.

Comme l'explique la FAS¹⁰⁶, « *Aux barrières matérielles que sont le coût et l'accès physique aux établissements culturels et à la pratique artistique, s'ajoutent des barrières symboliques plus complexes à lever. Ce sont des mécanismes d'autocensure qui empêchent les personnes de se rendre dans certains lieux qu'elles trouvent intimidants ou encore d'oser donner leur avis sur une œuvre, l'angoisse de se retrouver une nouvelle fois face à l'échec dans le cadre d'une activité artistique* ». C'est bien cet effet du seuil du « ce n'est pas pour moi » que l'on retrouve dans le rapport et l'avis du CESE. Les politiques culturelles ayant sacralisé les lieux et les artistes ont contribué à renforcer cet écart tel que le souligne l'Evaluation de politiques publiques de la démocratisation culturelle.¹⁰⁷

L'accès à la culture est très dépendant des solidarités de proximité : les mesures et actions incitatives ne peuvent fonctionner sans ces relais relationnels proches, souvent associatifs.

Enfin, il est à noter que le recul de 21 % du nombre d'enfants et de jeunes dans les séjours de vacances collectifs (colonies de vacances, sans thème particulier, d'une durée de plus de 5 jours) au profit de séjours internationaux ou à thème, plus onéreux, semble de nature à pénaliser en priorité les enfants et les jeunes de familles pauvres. Cependant, encore une fois, il n'existe pas de statistiques précises concernant les personnes en situation de pauvreté. De plus, les vacances en famille ne sont pas seulement une question de revenus mais également de réseau, ce qui fait souvent défaut à ces personnes. Être accueilli plusieurs jours en famille, se déplacer, avoir des pratiques culturelles ou sportives qui rompent avec le quotidien, permettent une sociabilité accrue pendant le séjour et au retour et renforcent les liens familiaux dans un contexte moins anxiogène.

3. Une participation culturelle difficile à concrétiser

La participation à la vie culturelle des personnes en situation de précarité se heurte à deux grandes difficultés :

- l'action sociale a tendance à s'attacher prioritairement aux droits qui lui paraissent les plus « urgents » : hébergement, logement, alimentation, santé...
- l'action culturelle s'intéresse plus aux œuvres qu'à leur contexte de création et de diffusion, ce qui rend difficile l'obtention de financements de projets dont l'axe central est la participation de personnes en situation d'exclusion, avec par exemple le spectacle « Franchir la nuit » du chorégraphe Rachid

106 Contribution de la Fédération des acteurs de la solidarité à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté : *Donner à la culture toute sa place dans la lutte contre l'exclusion*, février 2018.

107 EPP démocratisation culturelle, source MCC 2016.

Ouramdane intégrant des migrantes et migrants africains ou le « Bocal littéraire » du centre social des Alagniers de la banlieue de Lyon.

Or la participation à un projet culturel, en tant qu'acteur ou actrice d'un tel projet, peut permettre aux personnes de retrouver une dynamique positive, de reconstruire leur identité. Des activités artistiques et culturelles peuvent aussi permettre aux personnes de s'exprimer sur des traumatismes subis, elles leur fournissent une occasion de sortir de leur isolement, de rencontre et de partage. Elles sont un espace de mise ou de remise en relation des personnes les plus isolées, notamment lorsqu'elles ne sont pas à l'aise avec la langue, en multipliant les formes d'expression.

La diversification des usages des lieux de culture à l'instar des nombreux projets portés par les bibliothèques sont également des solutions intéressantes. (cours divers, aide aux devoirs, FabLab, MédiaLab, espaces numériques accompagnés...). Les projets tels que « Cultures du cœur », ou l'appel à projet national « C'est mon patrimoine » (anciennement Les portes du Temps, ce projet a touché en 2017, 24 320 jeunes des quartiers prioritaires et 27 500 en 2018), les orchestres, chœur ou opéra à l'école, contribuent largement à la mixité sociale, à l'inclusion et à l'ouverture à la culture. Les résidences d'artistes, l'art participatif notamment par les écritures théâtrales ou les impros débats, sont unanimement salués à la fois pour leurs apports culturels, mais aussi pour le lien social retissé qui les accompagnent ; l'exemple de la compagnie des Désaxés avec son spectacle « Les veilleurs » (Lionel Armand – auteur) ou ses impro débats en partenariat avec la Mutualité Française Rhône Alpes et les UDAF de la région.

Cependant, malgré la réussite de ces actions, elles peinent à se multiplier pour plusieurs raisons:

- les conventions de financement avec l'État prévoient trop rarement une dimension culturelle à l'accompagnement social. Les établissements ou services font donc souvent le choix de s'en tenir à un seul projet pour lequel ils ont obtenu un financement et ne s'engagent pas à long terme sur les activités culturelles et sociales ;
- les difficultés liées au financement des associations impactent à la fois les activités artistiques et culturelles au quotidien, mais aussi le cadre de vie et la possibilité pour les enfants de partir en colonie de vacances ;
- il s'agit d'actions dont l'apport est d'abord qualitatif et non quantifiable ce qui constitue un frein à leur évaluation ;
- les collectivités territoriales sont de plus en plus enclines à répercuter sur les activités culturelles et sociales les baisses de dotation de l'État qu'elles subissent ;
- le ministère de la Culture soutient les associations de solidarité par un conventionnement avec leurs têtes de réseau nationales, ce qui donne de la visibilité à cette dimension culturelle de l'accompagnement social, mais cette charte peine à se renouveler et à se décliner dans les territoires avec les services déconcentrés ;

- alors que la mise en œuvre des droits culturels devrait relever de l'ensemble des politiques publiques, ils sont cantonnés aux seules politiques culturelles dont les moyens budgétaires sont de plus en plus limités.

Chapitre 3 Un système français qui privilégie les aides monétaires et oublie l'importance de l'accompagnement

« Comment pouvez-vous comprendre notre vie si vous la regardez depuis votre bureau. »

« La retraite, quand vous avez un minima social, le minima s'arrête avant que la CARSAT vous paie votre droit à la retraite. »

« La retraite c'est pire que le parcours du combattant : en 3 semaines et 3 courriers différents on vous demande les mêmes papiers 3 fois. Le jour de tes 65 ans, c'est la même chose que pour le RSA avec l'AAH : à 65 ans t'es plus handicapé ! »

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019/

« Si tant de gens ayant droit au RSA ne le touchent pas, ce n'est pas parce qu'ils ne le demandent pas, c'est parce qu'ils sont pris dans un parcours du combattant pour réunir toutes les pièces exigées et faire face aux contrôles incessants dus à l'obsession du risque de fraude. »

Bruno Tardieu *« Quand un peuple parle, ATD Quart Monde, un combat radical contre la misère. »*

Notre système est passé d'une logique d'action sociale à une logique d'allocation sociale. Il s'est considérablement complexifié, sans parvenir à réduire la grande pauvreté alors même que les dépenses sociales sont en augmentation.

La multiplicité des approches crée un cadre difficilement compréhensible où les aides monétaires se superposent. Cette complexité interpelle : quoique souvent légitime pour répondre de manière fine à la diversité des situations, elle ne garantit pas l'effectivité des droits, produit du non-recours et favorise, par son opacité, l'incompréhension des citoyens et des citoyennes. Cette situation est d'autant plus préoccupante que des millions de personnes ne peuvent vivre à égale dignité dans notre pays.

Faut-il en tirer d'emblée un constat d'impuissance ? Peut-on mesurer les résultats obtenus au regard des moyens alloués ? Comment les personnes soutenues peuvent-elles faire face à ce labyrinthe d'aides et de dispositifs ? Quelle volonté de s'attaquer au sujet du non-recours qui aujourd'hui limite la portée de ces politiques ?

I - UN SYSTEME D'AIDES MONETAIRES COMPLEXE

Comme le souligne l'avis du CESE sur le revenu minimum rendu en 2017¹⁰⁸, « malgré sa contribution à la réduction des inégalités, notre système de minima sociaux n'est pas parvenu à empêcher la persistance d'un taux de pauvreté élevé. »

A - La mesure précise de l'effort national de lutte contre la pauvreté butte sur des difficultés comptables et organisationnelles

1. Protection et prestations sociales : une approche globale par risques

« La protection sociale couvre, dans un cadre de solidarité nationale, l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, en faveur des ménages pour les prémunir contre les différents risques sociaux. Ces transferts sont appelés prestations de protection sociale... Les prestations de protection sociale sont réparties en six risques sociaux, reflétant le besoin principal qu'elles couvrent ». Les deux principaux risques, vieillesse-survie et santé, représentent un peu plus de 75 % du total des dépenses. Les prestations des risques famille et emploi en représentent respectivement 8 % et 6 %, tandis que les risques pauvreté-exclusion sociale et logement en constituent chacun près de 3 %.¹⁰⁹

La pauvreté et l'exclusion sociale sont donc bien considérées comme « un » risque « couvert » par des mesures de protection sociale.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des prestations relatives aux différents risques entre 2012 et 2016.

¹⁰⁸ Avis du CESE, *Revenu minimum social garanti*, avril 2017, déjà cité.

¹⁰⁹ DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2016*, comptes de la protection sociale, édition 2018.

Tableau 10 : Évolution des prestations de protection sociale**Tableau 1** Évolution des prestations de protection sociale

	Montants en milliards d'euros, évolution en %					
	2012	2013	2014	2015	2016	16/15
Santé	228,9	234,3	240,1	245,1	249,9	2,0%
Maladie	186,9	191,1	195,8	200,1	204,1	2,0%
Invalidité	34,7	36,0	37,2	38,0	38,9	2,6%
AT-MP	7,3	7,2	7,1	7,0	6,8	-2,4%
Vieillesse-survie	299,0	308,2	314,5	320,0	325,3	1,7%
Vieillesse	262,1	270,6	276,5	281,7	286,9	1,9%
Survie	36,9	37,5	38,0	38,3	38,4	0,4%
Famille	52,4	53,6	54,4	54,5	54,5	0,0%
Emploi	40,7	42,2	42,9	43,5	44,5	2,3%
Chômage	3,4	3,3	3,5	3,5	4,2	19,9%
Insertion et réinsertion prof.	37,3	38,9	39,4	40,0	40,3	0,8%
Logement	17,2	17,7	18,0	18,1	18,4	1,3%
Pauvreté-exclusion sociale	18,7	19,1	20,3	20,9	21,9	4,5%
Ensemble des prestations	656,9	675,0	690,2	702,2	714,5	1,8%

Source > DREES, CPS.

C'est sur le risque « pauvreté-exclusion sociale » que l'accroissement du taux d'effort est le plus important : +4,5 % entre 2015 et 2016.

Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale se composent du revenu de solidarité active, de la prime d'activité, des prestations en nature et en espèces des CCAS et CCIAS, de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et des prestations versées par les Institutions sans but lucratif au service des ménages, les ISBLSM, principalement les aides liées à l'hébergement. Elles sont réparties comme suit :

Tableau 11 : Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale**Tableau 1** Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale

	Montants en millions d'euros, évolutions en %					
	2012	2013	2014	2015	2016	16/15
Public						
Administrations de Sécurité sociale	55	54	59	46	58	25,9
Administration publique centrale	5 431	4 866	5 022	5 046	5 442	7,8
Prestations liées à l'activité	4 568	4 038	4 116	4 264	4 503	5,6
RSA activité	1 578	1 685	1 908	2 126	353	-
Prime pour l'emploi	2 990	2 353	2 209	2 138	37	-
Prime d'activité	0	0	0	0	4 113	-
Autres prestations	864	828	905	782	939	20,0
Administration publique locale	10 672	11 592	12 443	12 951	13 266	2,4
RSA socle*	8 416	9 154	9 979	10 603	10 927	3,1
Prestations des CCAS et CCIAS	2 077	2 249	2 285	2 182	2 150	-1,5
Autres prestations	179	189	179	167	189	13,1
Privé						
Institutions sans but lucratif au service des ménages	2 529	2 637	2 745	2 894	3 122	7,9
Prestations des ISBLSM liées à l'hébergement	1 658	1 728	1 824	1 924	2 166	12,6
Action sociale des ISBLSM	551	579	591	624	597	-4,3
Autres prestations	320	330	330	346	359	3,8
Total Pauvreté-exclusion sociale	18 687	19 149	20 268	20 937	21 888	4,5

* Le RSA socle est dénommé RSA à partir de juillet 2016.

Source > DREES, CPS.

2. Aide et action sociales : une approche multisectorielle par objectifs

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) effectue une distinction entre l'aide sociale qui répond à des normes déterminées par la loi (mais dont il est possible de faire une application plus favorable), et l'action sociale qui recouvre toutes les mesures facultatives prises par les collectivités et les actrices et les acteurs de la protection sociale (par exemple, colis de fin d'année, aides d'urgence...).

La DREES précise que l'aide et l'action sociales, « *entendues comme les composantes de la protection sociale définies dans le code de l'action sociale et des familles (CASF)* », font partie intégrante du système de protection sociale. Elles « relèvent de multiples domaines de l'action publique ¹¹⁰ ». Elles sont présentées à l'article L116-1 du CASF : « *L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales* ».

De manière plus précise, le CASF (article L311-1) décrit l'action sociale et médico-sociale comme un ensemble de « missions » accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales pour atteindre des objectifs d'intérêt général et d'utilité sociale. Ces missions recouvrent des actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation, adaptées aux besoins de la personne ; mais aussi des actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles ; ou d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ; ou enfin des actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique etc.

Selon la DREES, en 2015, l'aide et l'action sociales représentent 10 % des dépenses de protection sociale, soit 70 milliards d'euros. Or, la même année, les dépenses de protection sociale consacrées à la couverture du risque « pauvreté » ne représentent que 21 milliards d'euros.

Rapprochant les chiffres de la protection sociale et ceux de l'aide sociale, le tableau ci-après fait apparaître la part des dépenses d'aide et d'action sociales dans le total des dépenses de protection sociale. Une partie importante des sommes consacrées à la couverture des six risques sociaux – supérieure à 25 % en ce qui concerne le risque « famille » - constitue donc de l'aide sociale.

110 DREES, *L'aide et l'action sociale en France*, édition 2018.

Tableau 12 : Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et action sociales dans ces dépenses en 2015

Tableau 1 Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et action sociales dans ces dépenses en 2015

Champs de la protection sociale	Montant total 2015 (en millions d'euros)	Parts de l'aide et de l'action sociales (en %)				
		État	Organismes de sécurité sociale	Départements	Communes et intercommunalités	Total
Santé ¹	244 956	1,0	7,3 ²	3,0	-	11,4
Vieillesse-survie ³	319 667	-	0,3	2,7	-	3,0
Famille ⁴	54 182	-	12,6	14,3	-	26,9
Logement ⁵	18 134	-	1,0	0,6	-	1,6
Emploi et Pauvreté Exclusion sociale ⁶	64 272	6,6	0,9	16,2	3,4 ⁷	27,1
Total	701 211	1,0	3,8	4,9	0,3	10,0

1. Maladie, invalidité et handicap, accidents du travail et maladies professionnelles.

2. Y compris dépenses d'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées hébergées en établissement médico-social.

3. Retraites de droit direct et dérivé, minimum vieillesse, aide et action sociales aux personnes âgées.

4. Prestations familiales, accueil des jeunes enfants, aide sociale à l'enfance.

5. Allocations logement, fonds de solidarité pour le logement.

6. Y compris insertion et réinsertion professionnelle.

7. Dépenses des CCAS-CIAS ; il n'est pas possible en l'état actuel de ventiler ces dépenses par risque.

La ventilation de l'aide sociale entre les risques ne décrit donc qu'une partie des moyens consacrés à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : par exemple la prime d'activité, contrairement à la partie « activité » du RSA, n'est pas considérée comme de l'aide sociale, « car elle est instaurée dans le code de la sécurité sociale¹¹¹ ». Une note de l'Institut Diderot relève dans le même sens que le montant des sommes versées au titre des minima sociaux « est supérieur à celui des prestations pour le risque pauvreté et exclusion sociale. Cela tient au fait que certains minima sociaux sont classés sous d'autres risques. Ainsi, les 3,2 Mds € de l'ex minimum-vieillesse (ASPA) relèvent du risque vieillesse-survie¹¹² ».

Ces différentes prestations ne décrivent qu'une partie de la réalité de la prise en charge par la société de la pauvreté et de la précarité.

Pour donner plus de consistance à ce secteur que le tableau du risque « pauvreté-exclusion sociale » désigne par l'acronyme ISBLSM (Institutions sans but lucratif au service des ménages), on citera Philippe Bregeon¹¹³, sociologue, qui écrit : « le nombre d'associations employeurs du champ de l'action sociale avoisine 33 000 en 2010, avec 3 300 dans le secteur de la santé, 9 030 dans le secteur de l'hébergement médico-social et 20 300 dans l'action sociale sans hébergement. Ensemble, ces associations et leurs établissements emploient près de 980 000 salariés dans ce champ de l'action sociale, pour une masse salariale de l'ordre de 19 milliards d'euros en 2010. Avec près d'un million de salariés, le secteur associatif de l'action sociale

111 DREES, *L'aide et l'action sociales en France*, 2018.

112 Institut Diderot, Jean-Pierre Gualazzi, *Le maquis des aides sociales*, novembre 2018.

113 Philippe Bregeon, *Les associations d'actions sociales*, Doctorat, France. 2015.

professionnelle représente environ 55 % du total des emplois associatifs et un peu plus de 5 % du nombre total des salariés du secteur privé en France...Les établissements gérés par les associations représentent entre 55 % et 75 % de l'action sociale, selon les sous-secteurs concernés (handicap, enfance, personnes âgées, adultes en difficulté) ». Selon une étude de l'INSEE de 2011, les ISBLSM « ont produit et distribué gratuitement ou presque des services pour un coût de 40 milliards d'euros. La moitié de ces services relève d'activités d'enseignement et d'activités récréatives, sportives et culturelles, l'autre moitié relève de l'aide aux personnes handicapées et en difficulté »¹¹⁴.

Le dynamisme de ce secteur ne fait en rien oublier qu'il est soumis à de fortes contraintes administratives et financières. S'interrogeant sur la crise de ce modèle au début du XXI^{ème} siècle, Philippe Bregeon relève que les associations d'actions sociales, qui « avaient été, durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, à l'initiative de la construction des modes d'interventions en même temps que de leurs mises en œuvre » se trouvent de plus en plus reléguées, avec la volonté de rationalisation de l'Etat, « dans des fonctions de prestataires de services, de plates-formes techniques. La baisse des coûts est devenue l'objectif prioritaire et l'évaluation est le plus souvent rabattue sur la standardisation des résultats, ce qui n'autorise plus guère les associations à innover. Le projet associatif est alors de plus en plus oublié au profit d'une obsession de la mesure des résultats. La déconnexion entre le projet associatif et l'activité semble de plus en plus profonde. Les pouvoirs publics tentent de substituer au mode de financement traditionnellement pérenne et dédié à une institution ou à un service social, le principe de l'appel d'offres, mettant en concurrence les associations et prévoyant un financement limité à la durée de l'action ».

3. L'approche transversale de la loi de finances : l'inclusion sociale vue du budget de l'État

Le CASF énonce clairement que l'objectif de lutte contre la pauvreté est un objectif global qui revêt de multiples dimensions et exige la mobilisation de toutes les forces de la société.

Pour preuve, le CASF dispose dans son article L 115-1 que « la lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. [...] L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions. [...] Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des

114 La place du secteur associatif et de l'action sociale dans l'économie, Insee Première, n°1356, juin 2011.

acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs. »

La mise en œuvre de cet impératif s'exprime dans un processus que le budget de l'État appelle l'inclusion sociale, titre donné à l'un des 21 documents de politique transversale (les DPT) associés au budget 2019. Reprenant la formule en vigueur dans les documents de l'Union européenne, le DPT définit ce processus comme *« permettant aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale de bénéficier des possibilités et des ressources nécessaires pour participer à la vie économique et sociale »*. Les DPT, aussi appelés « oranges budgétaires », sont des documents annexés chaque année au projet de lois de finances. Outils de pilotage transversal, visant à améliorer la coordination et l'efficacité de l'action publique, ils portent sur des politiques publiques financées à un niveau significatif par l'État, concernant plusieurs programmes et relevant de plusieurs missions budgétaires, conduites par différents ministères.

On pourrait donc supposer que ce document, dont les ministères chefs de file sont le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de la Cohésion des territoires, réalise une présentation à la fois complète et transversale de l'ensemble des moyens que l'État consacre à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sont effectivement concernés par cette présentation onze départements ministériels : Premier ministre, solidarités et santé, cohésion des territoires, travail et emploi, éducation nationale, enseignement supérieur, agriculture, justice, culture, sports et outre-mer. Un tableau joint en annexe synthétise les principaux programmes du DPT 2019.

L'intérêt de cette présentation est double. Elle fait apparaître, bien qu'il existe également une stratégie nationale interministérielle, la nécessité de contributions de l'ensemble des ministères à l'effectivité et à l'indivisibilité des droits. Elle présente dans un document unique des programmes et des actions dont on ne peut nier qu'ils ont pour objectif de contribuer ou contribuent directement à la lutte contre la pauvreté, comme, par exemple, les bourses dans l'enseignement secondaire et supérieur, ou les aides à la résorption de l'habitat informel et insalubre dans les Outre-mer. Il ne s'agit cependant que d'une présentation par programme budgétaire de l'État, qui ignore par conséquent les mesures relevant d'autres modalités de financement. Elle englobe en outre dans un certain nombre de cas des actions ou des démarches d'inclusion sociale qui ne sont qu'indirectement des mesures de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Elle est aussi intéressante pour comprendre les difficultés de certains services à conduire leurs missions, ou la complexité des actions de coordination. Les crédits du ministère de la Justice affectés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne constituent qu'une partie des dépenses de « Protection de l'enfance » puisque deux dispositifs coexistent. L'aide sociale à l'enfance (ASE) est de la responsabilité des départements : les conseils départementaux ont à leur charge le financement des prestations d'aide sociale à l'enfance ainsi que le financement de la mise en œuvre des décisions judiciaires de protection de l'enfance. La PJJ a quant à elle pour mission principale, l'action éducative dans le cadre pénal; elle prend en charge des mineurs et mineures dans ses établissements publics et ceux du secteur associatif habilité. Elle est chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des

mineurs/mineures et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre. Chargée de l'exécution de la part du budget de l'Etat consacrée à la « protection de l'enfance », elle n'en a pas en réalité la maîtrise, puisque les juges des enfants décident souverainement des mesures qu'elle devra appliquer, même s'ils doivent tenir compte de ses capacités de prise en charge. Dans son rôle de coordination, elle rencontre les compétences départementales, et en dépit de progrès importants, les actions de ses services ne sont pas encore parfaitement articulées avec celles des conseils départementaux. Sans s'étendre sur toutes les manifestations de cette complexité au niveau territorial, on rappellera les termes de l'avis¹¹⁵ du CESE de juin 2018 : *« Elle ne doit pas occasionner de différences de traitement, selon les départements, en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des parents et des enfants. C'est pourtant ce qui est constaté, dans un contexte de tensions budgétaires et compte tenu de la variété des choix politiques des départements »*.

Autre exemple que fait apparaître l'examen du DPT, celui de la santé scolaire, très inégalement assurée et dont le fonctionnement actuel pénalise concrètement les enfants issus de milieux défavorisés. C'est le ministère de l'Education nationale qui finance la santé scolaire. Les infirmiers et infirmières sont placés sous l'autorité du chef ou de la cheffe d'établissement. Un rapport de l'Académie de¹¹⁶ médecine a critiqué les effets négatifs de cette logique budgétaire qui conduit à l'absence de gouvernance commune aux ministères de l'Education nationale et de la santé.

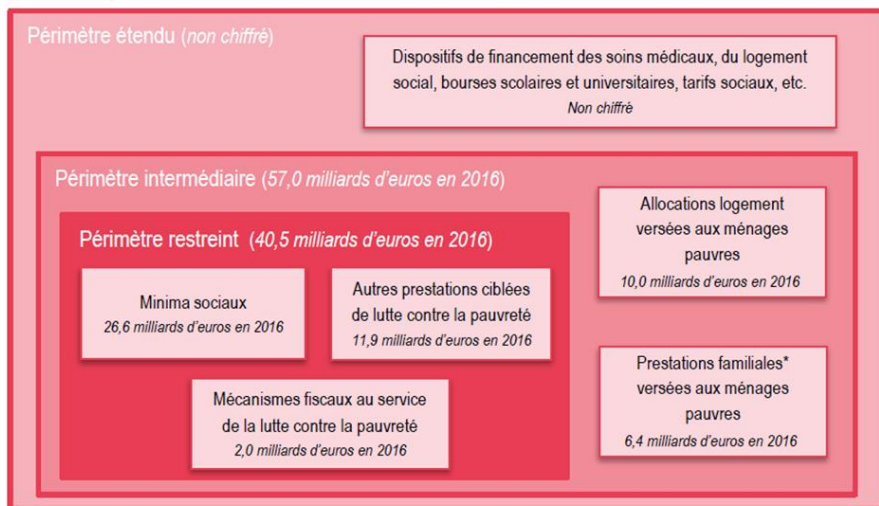
4. L'approche « modulaire » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : un besoin de vision transversale et globale incluant l'ensemble des acteurs et des actrices

Ce besoin de clarification, de lisibilité et en même temps d'approche globale est relevé par la DREES¹¹⁷ qui consacre un focus de son rapport sur les comptes de la protection sociale à « l'effort social de la nation au service de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » et l'évalue entre 1,8 et 2,8 % du PIB. Tout en soulignant la difficulté et la complexité de l'exercice consistant à mesurer cet effort dans toutes ses dimensions, la DREES réalise une estimation selon une méthode modulaire qui la conduit à élaborer un périmètre restreint, un périmètre intermédiaire et un périmètre étendu, comme le décrit le tableau ci-après.

115 Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance, avis du CESE, Antoine Dulin, juin 2018.

116 Rapport de l'Académie de médecine, *La médecine scolaire en France*, rapporteur Pierre Bégué, octobre 2017.

117 *La protection sociale en France et en Europe en 2016*, édition 2018, déjà cité.

Tableau 13 : Une définition modulaire de la lutte contre la pauvreté**Schéma 1** Une définition modulaire de la lutte contre la pauvreté

* Les prestations familiales estimées ici sont celles qui contribuent au calcul du revenu disponible (voir annexe méthodologique).

Sources > DREES, CPS ; DREES, CNS ; Annexes au PLF ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; IPC Insee.

Source : DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2016, comptes de la protection sociale, édition 2018.

Selon ce travail, **un premier périmètre de dépenses, restreint**, comptabilise les prestations de protection sociale ciblées de lutte contre la pauvreté, telles que les minima sociaux, les aides monétaires aux personnes en difficulté et les mécanismes fiscaux qui allègent la charge fiscale de ces ménages et augmentent leur revenu disponible... Les minimas sociaux qui constituent le cœur de ce dispositif sont le RSA, l'Allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et l'Allocation de solidarité spécifique (ASS). Viennent s'y ajouter la prime d'activité, les prestations liées à l'hébergement, celles des CCAS et CIAS, la Garantie de ressources des travailleurs handicapés¹¹⁸ (GRTH). Ce périmètre intègre également les prestations servies par les associations, ainsi que certains abattements, exonérations et dégrèvements d'impôts (taxe foncière, taxe d'habitation et impôt sur le revenu) principalement en faveur des personnes âgées modestes. **Ce périmètre restreint a progressé de 3,5 % par an en moyenne entre 2006 et 2016 pour atteindre 40,5 milliards d'euros en 2016.**

Dans le deuxième périmètre, dit « intermédiaire », on trouve les aides au logement et les prestations familiales, dont l'objectif principal n'est pas la lutte contre la pauvreté mais qui y contribuent. Ce périmètre est augmenté par rapport au précédent par la part des prestations logement et famille versées aux ménages pauvres et atteint alors **57,0 milliards d'euros en 2016**.

118 Elle est versée aux travailleuses et travailleurs handicapés admis dans certains établissements pour garantir une rémunération comprise entre 55 et 110 % du SMIC ; à ce titre elle peut être considérée comme relevant de la lutte contre la pauvreté pour les personnes en situation de handicap.

Les aides personnelles au logement représentent une part importante de ce deuxième périmètre. Elles sont constituées de l'allocation de logement à caractère familial (ALF), de l'allocation de logement à caractère social (ALS) et de l'aide personnalisée au logement (APL). **« Ces allocations logement représentent près de 14 % du revenu disponible des ménages pauvres (Cabannes et Richet-Mastain, 2017). Si ces prestations doivent être comptabilisées dans l'estimation des dépenses de la nation en faveur des personnes pauvres, elles ne peuvent l'être qu'en partie ».** En effet, compte tenu des plafonds de ressources, **« la part des prestations logement versée à des ménages vivant sous le seuil de pauvreté peut être estimée à 55 % des masses totales versées à ce titre en 2016, soit environ 10,0 milliards d'euros ».**

Les prestations familiales contribuent quant à elles pour 11 % aux revenus des personnes pauvres. **« Parmi l'ensemble des prestations familiales, toutes ne peuvent pas être considérées comme relevant, même indirectement, de la lutte contre la pauvreté. En effet, les prestations familiales répondent généralement à une logique de redistribution, à revenu donné, des familles sans enfant vers les familles avec enfants. Elles sont majoritairement attribuées sans conditions de ressources, même si leur montant peut être modulé en fonction des ressources du ménage ».**

La tendance à l'œuvre sur les prestations familiales semble cependant bien refléter une volonté de faire contribuer plus fortement la politique familiale à la lutte contre la pauvreté. Dans les réformes sur les prestations familiales depuis ces dernières années, la redistribution des familles sans enfant vers les familles avec enfant passe au second plan par rapport à cet objectif.

Comme le soulignait la Cour des comptes en 2017, **« la réduction en deux étapes successives de l'avantage fiscal lié au quotient familial, la modulation des allocations familiales en fonction des revenus et l'augmentation des aides aux familles monoparentales et aux familles nombreuses à faibles ressources ont eu de forts effets redistributifs¹¹⁹ ».** Cela semble tout à fait pertinent dans une logique de ciblage des aides sur les familles qui en ont le plus besoin.

Toutefois, les efforts demandés à certaines familles n'ont pas bénéficié intégralement aux plus modestes. De plus, certaines mesures ont concerné des prestations déjà attribuées sous condition de ressources : elles ont donc touché les familles des classes moyennes.

Enfin une accentuation, voire une transformation de la politique familiale en instrument de lutte contre la pauvreté, conduirait à remettre en cause un des principes fondamentaux de cette politique.

Le montant total de l'estimation des prestations familiales allouées aux ménages pauvres est de 6,4 M € en 2016 dont 2,9 millions d'allocations familiales, 0,9 million d'Allocation de soutien familial (ASF), 0,7 d'Allocation de rentrée scolaire (ARS) et 0,7 de Complément familial (CF).

119 Cour des comptes, Sécurité sociale 2017.

Tableau 14: part des prestations logement et des prestations familiales bénéficiant aux ménages pauvres

	Estimation du montant 2016 en Mds d'euros	Pourcentage du total
Part des prestations logement bénéficiant aux ménages sous le seuil de pauvreté	10	55%
Part des prestations familiales allouées aux ménages sous le seuil de pauvreté	6,4	44%

Source : DREES, 2018.

Enfin, dans le troisième périmètre, le plus étendu, viennent s'ajouter d'autres types de dépenses, relevant ou non du système de protection sociale, qui apportent une aide aux ménages très pauvres, *« même si elles n'ont pas d'influence directe sur la pauvreté monétaire. C'est le cas, par exemple, des dépenses d'investissement pour l'hébergement d'urgence et de réduction des nuitées hôtelières, des tarifs réduits des transports etc.) ou encore de la prise en charge spécifique des dépenses au titre de la maladie pour les ménages les plus démunis »*, comme la couverture maladie complémentaire universelle (CMU-C), l'aide pour une complémentaire santé (ACS) ou l'aide médicale d'État (AME). En 2016, 6,6 millions de personnes ont bénéficié de l'un des deux dispositifs, ACS ou CMU-C, et 311 000 de l'AME.

Ce troisième périmètre n'est pas chiffré ni déterminé précisément par l'étude, qui indique qu'une partie de l'aide sociale à l'enfance (ASE), du crédit d'impôt de frais de garde d'enfant (part versée aux ménages non imposables), devraient en faire partie.

Les bourses, en particulier celles du secondaire, contribuent également à aider les familles dont les ressources sont insuffisantes. Comme on le voit dans le tableau supra reprenant les éléments du DPT « inclusion sociale », les bourses et les fonds sociaux des établissements dans l'enseignement secondaire représentent 880 M € environ (LFI 2019) et 2,2 Mds d'€ de bourses et d'aides spécifiques aux étudiants et étudiantes dans l'enseignement supérieur. La DREES indique que *« les bourses du supérieur n'appartiennent pas au champ des Comptes de la protection sociale, car elles sont afférentes au risque éducation »*.

Encadré 9 : Le système français de bourses du supérieur

Le système français de bourses du supérieur repose sur la solidarité familiale. En effet, les bourses sont calculées sur les revenus des parents seuils et ne sont

pas indexées à l'inflation. 73,5 % des étudiantes et étudiants n'ont pas accès aux bourses (notamment en raison d'effets de seuils), et le montant maximum est de 556 € mensuel. En 2013 a été créé l'échelon 7 de bourses pour les plus précaires et l'échelon 0 bis. Depuis 2016, il n'y a pas eu de revalorisation du montant des bourses.

A côté des bourses sur critères de revenus des parents, il existe des aides d'urgence (aides spécifiques ponctuelles et aides spécifiques annuelles) pour permettre un soutien financier aux étudiants et étudiantes vivant des ruptures familiales, mais celles-ci ont baissé entre 2016 et 2017 (Aides spécifiques ponctuelles : - 1559 bénéficiaires, + 611 967 € et les aides spécifiques annuelles : - 388 bénéficiaires, - 2,32 millions d'euros). Ces dispositifs permettent aux jeunes de rester dans un environnement de formation malgré une situation familiale compliquée. En effet, les risques de décrochage scolaire sont plus importants quand les jeunes sont hébergés en dehors des espaces de formation (comme les Foyers Jeunes Travailleurs par exemple).

La DREES mentionne également comme faisant partie du champ, les transferts des ménages à d'autres ménages (dons manuels, aides financières parents-enfants, aidants familiaux etc.) ainsi que le travail bénévole dans les associations caritatives de lutte contre la pauvreté. Il convient en effet de ne pas oublier qu'existent entre individus des formes intenses et efficaces de solidarité au premier rang desquelles se trouve la solidarité familiale, qui n'apparaît pas dans les grands comptes des paragraphes précédents. **En France, aujourd'hui, le volume sur une année des transferts privés entre ménages, essentiellement au sein des familles (aides financières, héritages et donations, aides en temps et en nature) « représente 15,4 % du revenu national, dont 0,9 % sont des aides financières régulières et occasionnelles (Le Goff et al., 2016), et fait ainsi de cette question un enjeu majeur des politiques publiques »¹²⁰.**

Les pensions alimentaires constituent un prolongement obligatoire, en vertu du Code civil, de cette solidarité familiale dont la mise en œuvre peut être informelle mais passe très souvent, compte tenu du nombre croissant de familles monoparentales, par la voie conventionnelle ou judiciaire. Selon une note de Terra nova¹²¹, **« 900 000 personnes attendent chaque mois une pension alimentaire pour subvenir aux besoins de 1,5 million d'enfants. 35 % d'entre elles sont victimes d'impayés, soit 315 000 parents et près de 500 000 enfants. Cette situation est d'autant plus**

120 « Quand on aime, on ne compte pas » Difficultés méthodologiques et stratégies de questionnement dans les enquêtes sur les aides matérielles et financières apportées aux jeunes adultes par leur famille ; les dossiers de la DREES ; Marie-Clémence Le Pape, Mickaël Portela et Élise Tenret août 2016 n°4.

121 Terra nova, Pensions alimentaires : en finir avec les impayés, Daniel Lenoir, mars 2019.

inacceptable que ce sont souvent des personnes modestes, et qu'elles utilisent encore trop rarement les procédures de recouvrement qui sont à leur disposition ».

Un système de garantie contre les impayés de pension alimentaire a été généralisé en 2016, dans lequel les CAF et la MSA interviennent auprès du parent débiteur en recouvrement. Le parent victime des impayés doit formuler une demande d'allocation de soutien familial (ASF) s'il élève seul son enfant, ce qui déclenche la procédure, ou bien une demande d'aide au recouvrement des pensions alimentaires (Darpa), s'il ne remplit pas les conditions de l'ASF. L'ASF constitue la pension alimentaire minimale qui doit être versée par mois et par enfant.

La réforme a conduit à la création, au sein de la branche Famille, de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa), et la situation s'est sensiblement améliorée. Toutefois, malgré les progrès réalisés, une très grande partie des bénéficiaires potentiels ne recourent pas à l'Aripa pour le recouvrement des pensions alimentaires non versées : seules 37 000 familles y ont recours, ce qui représente probablement nettement moins de 20 % des pensions alimentaires non versées. *« Aux causes habituelles de non-recours au droit (manque d'information, mauvaise connaissance du dispositif, complexité administrative, notamment) s'ajoutent des difficultés particulières liées à la situation de séparation : la créancière (qui peut être aussi un créancier, mais qui est dans 93 % des cas une femme) hésite bien souvent à mettre en cause l'ex-conjoint débiteur (qui peut être une débitrice, mais beaucoup moins souvent) et à s'engager ainsi dans un conflit avec l'autre parent »*¹²². Au début de 2019, le gouvernement a annoncé sa volonté d'aller plus loin.

Enfin, la DREES souligne que *« seule la moitié des ménages pauvres a effectivement accès au logement social, ce qui correspond à 40 % du parc social locatif »*, mais ne peut estimer la part de la dépense de production de logements sociaux qui bénéficie à ces ménages.

L'intérêt de cette approche modulaire est manifeste. Elle permet de prendre conscience de la grande diversité de l'origine des contributions à la lutte contre la pauvreté, de la variété des sources et des formes de prestations, de la multiplicité des champs couverts par des interventions tant publiques que privées.

Au total, comme le Conseil d'analyse économique (CAE) le résumait en 2017, *« le système français est complexe parce qu'il met en jeu une grande variété de dispositifs administrés par plusieurs catégories d'acteurs pas ou peu coordonnés : il fait coexister des mécanismes de garantie de ressources de portée générale (RSA, minimum vieillesse) avec des mesures ciblées sur certains groupes ayant des difficultés spécifiques (l'Allocation aux adultes handicapés) ; combine des aides accessibles à tous les ménages à faible revenu et des aides affectées à certains besoins (les aides au logement, pour les locataires) ; ajoute aux aides légales des prestations facultatives offertes par une grande variété d'acteurs, à différents niveaux territoriaux*¹²³ ».

¹²² Note de Terra nova, déjà citée.

¹²³ Conseil d'analyse économique, *Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires*, MM. Bargain, Carcillo, Lehmann et L'Horty, n°41, avril 2017.

B - Un labyrinthe de conditions d'attribution des aides monétaires

« Arrêtez de donner des démarches à suivre alors que l'on a pas les conditions pour le faire ! »

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019.

1. De nombreux obstacles à la simplification

À de nombreuses reprises, les auditions ont fait apparaître la situation paradoxale à laquelle se heurtent les bénéficiaires potentiels de certaines aides monétaires : un droit concret, mais un labyrinthe pour y accéder. Il y a là, comme le relève la même note du CAE¹²⁴ déjà citée, matière à étonnement : *« Une autre source de complexité tient aux diverses conditions d'attribution des aides. La condition de ressources repose sur des barèmes explicites qui dépendent parfois de la taille du ménage et de sources variées de revenus. La condition de statut porte notamment sur l'âge, la présence d'enfants dans le foyer, la situation vis-à-vis de l'emploi, l'ancienneté de résidence pour les citoyens hors Union européenne, etc. Certaines prestations, enfin, sont conditionnées à des démarches d'insertion dans une logique de droits et devoirs. Ces conditions diffèrent pour chacune des aides ce qui, compte tenu de leur variété, nuit à la lisibilité d'ensemble. Le système est difficile à gérer de façon cohérente et il est mal compris par ses bénéficiaires potentiels, ce qui conduit à des taux élevés de non-recours. »*

S'agissant de la prise en compte de la famille dans le montant des prestations, la note du CAE relève que *« les minima sociaux tiennent parfois compte de la situation familiale du bénéficiaire, mais de manière différente selon le dispositif considéré [hors prestations familiales]...Le montant de l'ASS est indépendant de la composition familiale mais l'allocation est attribuée sous une condition de ressources conjugalisée...De même, la condition de ressources pour l'octroi de l'AAH dépend de la composition familiale mais son montant est indépendant de celle-ci. Les autres aides sont conjugalisées et familialisées : le montant maximum diffère pour un célibataire et un couple, et suivant le nombre d'enfants mais avec des échelles différentes, sans justification claire »*. Le tableau ci-après résume les principales échelles d'équivalence utilisées pour ajuster les montants de base à la configuration familiale.

124 N°41, avril 2017.

Tableau 15 : Échelle d'équivalence des principales prestations sociales

	QF ^a	RSA/ PA ^b	RSA/ PA ^c	AAH*	ASS*	ASPA	ALD
Célibataire							
– 0 enfant	1	1	1,28	1	1	1	1
– 1 enfant	2	1,5	1,71	1,5	1	1	1,36
– 2 enfants	2,5	1,8	2,14	2	1	1	1,56
Couple							
– 0 enfant	2	1,5		2	1,57	1,55	1,28
– 1 enfant	2,5	1,8		2,5	1,57	1,55	1,36
– 2 enfants	3	2,1		3	1,57	1,55	1,56

Lecture : 1 enfant à charge élève de 71 % le montant du RSA pour un célibataire isolé, alors que le quotient familial est multiplié par 2 ; s'il y a aussi un conjoint, le RSA versé au foyer est relevé de 80 % par rapport à un célibataire sans enfant, tandis que le quotient familial est multiplié par 2,5.

Notes : ^a Hors veuvage ; ^b Hors majoration pour isolement ; ^c Célibataires isolés ; ^d Calcul des auteurs pour l'APL, en prenant la moyenne sur les trois zones géographiques des AL.

Source : CAE, avril 2017, note n°41 - Les coefficients correspondent aux coefficients multiplicateurs par rapport au montant de base, sauf pour l'ASS et l'AAH où il s'agit de l'échelle d'équivalence pour le calcul du plafond de ressources au-delà duquel la personne n'est plus éligible à cette aide. QF : quotient familial de l'impôt sur le revenu, PA : prime d'activité, AAH : allocation adulte handicapé, ASS : allocation de solidarité spécifique, ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées, APL : allocation personnalisée au logement.

S'agissant des ressources prises en compte dans le calcul des prestations, Julien Damon et Christine Cloarec-Le Nahour ont, dans leur rapport¹²⁵ au Premier ministre de septembre 2018, mis en lumière deux évolutions également légitimes, mais qui contribuent à compliquer le système de protection des ménages face au risque de pauvreté, ou du moins son environnement, et à renforcer le sentiment d'illisibilité :

- Une aspiration à la personnalisation, qui est par elle-même source de complexité, cette dernière étant « *inhérente à l'extension d'une protection sociale reposant sur des prestations ajustées* »,
- Une logique de maîtrise des dépenses publiques, source elle aussi de complexité, « *incarnée par l'extension des conditions de ressources et des modulations de prestation* ».

Le rapport juge que la première source de complexification, liée à l'adaptation à la diversification des ménages, est inévitable voire même souhaitable. Il en va autrement de la multiplication et de « *l'extension désordonnée des conditions de*

125 Christine Cloarec-Le Nahour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018.

ressources », qui doivent être maîtrisées. **Que les conditions de ressources jouent un rôle dans la modulation des prestations n'est pas en soi problématique, ce qui l'est, c'est l'hétérogénéité des bases ressources.**

Les différences portent sur :

- les périmètres des revenus pris en compte,
- les périodes de référence d'appréciation des ressources (du trimestre à l'année N-2),
- les modalités de recueil des informations (degré d'automatisation),
- les mécanismes d'abattement ou de neutralisation qui limitent les pertes de ressources pour l'allocataire.

Les bases de ressources, indiquent les auteurs, sont donc déterminées selon des règles différentes pour calculer prestations familiales, aides au logement, AAH, RSA et prime d'activité.

« D'un côté, les prestations familiales et les aides au logement sont établies sur la base essentiellement des revenus imposables. D'un autre côté, le RSA et la prime d'activité prennent en compte la quasi-totalité des ressources du foyer (mais dont le périmètre n'est pas strictement identique entre les deux prestations), imposables ou non, afin que la prestation soit ajustée au regard de la situation du bénéficiaire. Il s'agit d'une approche de type « revenu net perçu ». Entre les deux logiques se situe l'AAH qui, bien que constituant un minimum social, repose sur les mêmes règles de prise en compte des ressources que les prestations familiales et les aides au logement ¹²⁶».

¹²⁶ Ibid.

Tableau 16 : Illustration de la complexité des bases ressources

	Règles de prise en compte des ressources dans le calcul des minima sociaux et des aides au logement versés par les CAF et les MSA			
	RSA (montant net perçu)	Prime d'activité (montant net perçu)	AAH (montant net imposable)	AL (montant net imposable)
Traitements et salaires	X	X	X	X
Revenus non-salariés des auto-entrepreneurs	X ¹	X (voir ndbp)	X (voir ndbp)	X (bénéfice)
Revenus non salarié (hors auto-entrepreneurs)	X	X	X	X
Primes et accessoires de salaires	X	X	X	X
Rémunération des stages de formation professionnelle	X	X	X	X
Prime transitoire de solidarité		X	X	X
Indemnités journalières de maladie, accident du travail, maladie professionnelle	X	X	X	X
Indemnités journalières maladie longue durée	X	X	X Si imposable	X
Pensions alimentaires reçues	X	X	X Si imposable	X Si imposable
Bourses d'étude ou de recherches impossibles	X	X	X	X
Dédommagement de l'aidant familial	X	X		X
Libéralités	X	X		
Revenus issus d'un contrat épargne handicap constitué par la personne handicapée	X	X	X prise en compte des sommes >1830€ annuel	X
Revenus issus d'un compte nominatif (fin d'incarcération, levée d'écrou)	X	X	X	X
Capitaux placés non productifs de revenus : livrets épargne, assurance-vie...	X			X (à partir de 30 000 €)
Biens immobiliers non loués	X			X (à partir de 30 000 €)
Prestations familiales et sociales incluses dans la base ressources (allocations familiales, ASF, CF etc.)	X	X		
Prestations familiales versées par un organisme étranger	X	X		
Aides et secours	X			

[1] Le montant du chiffre d'affaires ou de recettes imposable (avant retenue ou saisie), déduction faite de l'abattement forfaitaire applicable en fonction du secteur d'activité (71 % pour la vente de marchandise en l'état ou transformées ; 50 % pour les prestations de service ; 34 % pour les professions libérales).

Source : CNAF pour le rapport La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté.

Le tableau¹²⁷ ci-avant décrit clairement comment l'existence des différentes sources de revenus (ou la détention de certains biens) influe sur les droits des allocataires. Elle est peu compréhensible pour eux. Elle induit par ailleurs des difficultés de gestion et un risque d'erreurs dans le calcul des droits. Elle rend plus difficile l'élaboration de systèmes d'acquisition de données. De plus, l'intégration dans la base « ressources » d'éléments patrimoniaux qui n'en génèrent pas, entraîne des traitements coûteux, sans que les économies réalisées soient évaluées. Le CESE avait d'ailleurs critiqué dans son avis sur le revenu minimum rendu en 2017¹²⁸ la prise en compte du patrimoine comme étant « parfois nulle, partielle ou discutable » et s'était prononcé pour un resserrement de la base ressources sur les seuls revenus.

La réflexion pourrait être étendue à d'autres prestations, comme les bourses d'étudiants et de lycées : en effet, leurs règles et modalités de gestion « varient significativement ». « *Elles reposent, dans le supérieur, sur le revenu brut global des parents, alors qu'elles reposent, dans le secondaire, sur leur revenu fiscal de référence*¹²⁹ ». Les modalités d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'énergie venant d'être entièrement revues, il s'agira surtout d'en tirer le bilan, notamment quant à l'amélioration du ciblage des bénéficiaires.

Les aides servies au niveau local - accès gratuits à des équipements sportifs, sociaux, culturels, aides à la mobilité – sont hétérogènes et souffrent d'un manque de lisibilité relatif aux conditions d'attribution, aux barèmes, aux éventuels effets de seuil... D'une manière générale, comme le CESE l'avait souligné dans l'avis cité ci-dessus sur le revenu minimum, tout effort de simplification pose la question des droits connexes associés aux minima sociaux actuels.

Enfin, le rapport souligne **l'impact de la désynchronisation des dates d'actualisation des données des bénéficiaires d'une prestation à l'autre**, qui complique les tâches déclaratives et peut provoquer des trop ou des moins-perçus. Les prestations sous conditions de ressources, outre qu'elles peuvent prendre en compte, on l'a vu, des revenus différents, le font à des moments et selon des modalités diverses : « *il faut distinguer la période de référence sur laquelle on regarde les ressources et la fréquence à laquelle ces ressources sont réexaminées* », comme on le voit dans le tableau ci-après, ce qui entraîne parfois le versement d'indus qui placent les personnes en grande difficulté et donnent une image de fraudeurs ou fraudeuses à ceux ou celles qui n'en sont pas.

Le système est donc qualifié « d'asynchrone », mais aussi « d'asymétrique », car s'il existe des mesures d'actualisation des situations qui permettent de traiter les conséquences de certains événements défavorables assez rapidement, comme le chômage ou la séparation, « *en cas de progression des revenus, de retour à l'emploi, la prise en compte de la nouvelle situation n'est pas systématique.* »

127 Note : dans un souci de lisibilité, ce tableau met l'accent sur les différences. Plusieurs types de revenus sont en effet systématiquement intégrés dans les bases ressources : revenus fonciers, revenus de valeurs mobilières, allocation de veuvage, rentes AT/MP, rentes viagères imposables, pensions d'invalidité, pensions de retraite, indemnités des élus locaux, indemnités de chômage, rémunérations des stages de formation professionnelle, rémunération perçue dans un ESAT. Il faut aussi avoir à l'esprit qu'un allocataire peut bénéficier simultanément de 2 ou 3 de ces prestations.

128 Avis du CESE, *Revenu minimum social garanti*, Mmes Grard et Vignau, déjà cité.

129 *Ibid.*

Toutefois, le rapport insiste sur le fait que « **la condition indispensable à une réactivité plus importante des droits versés réside dans l'automatisation de l'acquisition des informations relatives à la situation des bénéficiaires** ».

Tableau 1 : Calendrier de l'examen des ressources pour certaines prestations

Prestation	Appréhension des ressources	Période de référence	Fréquence de réexamen
AAH sans activité	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
AAH avec activité	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	Trimestrielle
Aides au logement	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
ASS	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	Semestrielle
CMU-C ACS	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	Annuelle
Prestations familiales sous CR	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
RSA, prime d'activité	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	Trimestrielle

Source : rapport La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté.

2. Un système déclaratif lourd et source d'erreurs

La modernisation des prestations sociales est d'abord une question de modernisation des instruments de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, en ce sens qu'elle nécessite une réflexion sur les conditions d'attribution de chacune des prestations et de leur modulation afin qu'elles soient le plus adaptées possible aux situations qui en sont l'objet.

Au sens strict, telle qu'énoncée par la mission IGF-IGAS dans son rapport intitulé « la modernisation de la délivrance des prestations sociales » en juin 2017, elle se définit « *comme le recours à des données plus récentes et plus fiables pour alimenter automatiquement les bases ressources des prestations sociales sous conditions de ressources en simplifiant la démarche des allocataires* ».

Cela a déjà été souligné, le décalage entre les changements survenus dans les ressources et leur déclaration peut conduire à des différés de paiement des prestations au moment où les personnes en auraient le plus besoin et à des versements indus lorsque leur situation s'améliore. De plus, « *la plupart des minima sociaux, ainsi que la CMU-C et l'ACS, comportent des bases ressources s'étendant à des revenus non-imposables, qui ne peuvent pas être appréhendés automatiquement à partir des données de l'administration fiscale*¹³⁰ »

Lors de son audition par la commission, Frédéric Marinacce, directeur général délégué de la CNAF, chargé des politiques familiales et sociales, a confirmé que le système déclaratif de délivrance des prestations sociales était par lui-même générateur d'indus et producteur de créances. 27 % des allocataires, toutes prestations confondues, auraient ainsi une créance. Dans la grande majorité des cas, elle ne relèverait pas de la fraude. Les sommes peuvent être importantes, et la situation peut fortement pénaliser les allocataires. En 2017, les CAF ont intensifié leur politique de contrôle. Le bilan présenté par la CNAF permet de combattre certaines idées reçues : 1,12 milliard d'euros a été régularisé, 316 millions d'euros étant des rappels de droits et non des indus. Sur les 802 millions d'euros d'indus réclamés aux allocataires, la majorité correspond à des erreurs et non à de la fraude. Cette dernière

130 Rapport IGAS-IGF, juin 2017, déjà cité.

ne concerne que 0,36 % des allocataires, mais pour un montant de 291 millions. La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF prévoit d'ailleurs la mise en œuvre d'un plan de prévention des indus prenant en compte le principe du droit à l'erreur. *« Cela se traduira dans la mise en place d'un programme annuel de prévention des indus. Il vise à prévenir les erreurs de déclaration des allocataires et les erreurs de traitement par les gestionnaires¹³¹ ».*

Le rapport IGF-IGAS a par ailleurs étudié les possibilités offertes par le prélèvement à la source, mais a conclu qu'il ne serait pas, en l'état et à lui seul, l'instrument de la modernisation de la délivrance des prestations sociales. En effet, les informations transmises aux services fiscaux par d'autres tiers que les entreprises effectuant comme elles des prélèvements à la source sur les revenus mensuels – organismes versant des prestations sociales imposables comme les caisses de retraite – sont insuffisantes. En effet, elles ne renseignent pas sur la nature ou le détail du montant, et les bases ressources des minima sociaux intègrent des prestations sociales non imposables. De plus, les revenus pris en compte dans l'assiette de l'IR ne le sont pas nécessairement à l'identique dans les bases ressources des prestations. Enfin, un certain nombre de revenus, notamment les pensions alimentaires, continuent à donner lieu à acomptes sur la base du revenu net imposable de la dernière année connue, sauf demande de modulation du contribuable. La modulation introduit bien une possibilité d'estimation du revenu, mais avec une réelle marge d'incertitude.

Pour les membres de la mission IGF-IGAS, deux types de revenus pourraient être pris en compte de manière automatisée et contemporaine, en utilisant les outils mis en place pour le prélèvement à la source. Il s'agirait des revenus salariaux d'une part, des prestations sociales imposables ou non imposables d'autre part, à condition de mettre en place un système d'échanges entre organismes d'informations nominatives incluant les montants. Pour les autres revenus imposables, la mission propose de privilégier l'objectif de réactivité pour le RSA et la prime d'activité, sur le mode déclaratif actuel.

Au-delà, la COG de la CNAF souligne bien que **« le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu constitue une opportunité de modernisation de la délivrance des prestations sociales, en particulier celles calculées sur la base de ressources fiscales, telles que les aides personnelles au logement. La réforme tirera profit des informations véhiculées par la déclaration sociale nominative (Dsn) et par Pasrau (prélèvement à la source pour les revenus autres) pour actualiser de façon plus réactive et automatique la majeure partie de la base des ressources servant au calcul des aides personnelles au logement ».**

Christine Cloarec et Julien Damon écrivent dans leur rapport de septembre 2018, déjà cité, que *« ajuster par contemporanéisation, les prestations, c'est assurément rendre le système plus juste... le projet en cours sur les allocations logement est une première marche avant une extension souhaitable à d'autres prestations. Les minima sociaux ont, en particulier, beaucoup à gagner d'une telle réforme systémique ».* Ils ajoutent : *« dans le cadre de la gestion des prestations sociales, le système déclaratif est toujours largement dominant. C'est par croisement des fichiers et partage des*

131 Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 entre l'État et la CNAF.

informations – sous couvert de la protection de la vie privée et de partage des données – qu'il est possible d'avancer ».

Il existe depuis un décret de mai 2002, une procédure automatique d'échanges de données de l'administration fiscale vers les organismes de sécurité sociale, pour apprécier l'ouverture ou le maintien des droits et engager des procédures de contrôle, à raison de deux fois par an depuis la DGFIP vers la CNAF et la CCMSA. Bien que cette procédure présente des limites en vue d'une utilisation pour un calcul automatique - selon la CNAF, à l'issue de rapprochements opérés en 2016, 12,8 % des allocataires ne sont pas retrouvés dans les fichiers fiscaux – des échanges systématiques sont possibles.

Le besoin de simplification des normes et de leurs règles d'application, largement exprimé par les citoyens, citoyennes et organisations de la société civile, est reconnu par les pouvoirs publics. La stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée à la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite ESSOC), proclame ainsi que « *le Gouvernement se fixe pour objectifs, s'agissant de l'administration de l'État :*

1° La dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022, avec la prise en compte des besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès aux services dématérialisés ;

2° L'institution du droit pour toute personne de ne pas être tenue de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue auprès d'une autre administration. »

Rendre effectif l'exercice de ce droit demande des efforts considérables. On rappellera la mise en œuvre progressive par l'État du principe « Dites-le-nous une fois ». Deux décrets de janvier 2019, pris en application de la loi ESSOC, organisent les conditions d'échange d'informations entre administrations et précisent les domaines concernant les particuliers : emploi, chômage, identité (état civil), santé et solidarité (aides sociales, handicap, perte d'autonomie, retraite, sécurité sociale...). Ces textes indiquent aux administrations qui ont besoin de certains documents, celles auxquelles elles doivent s'adresser pour les obtenir.

3. Prévenir le non-recours en intégrant le plein accès au droit dès sa conception

L'avis sur les personnes vivant dans la rue de décembre 2018 a consacré un développement et des préconisations à la question du non-recours. Celui-ci reste une préoccupation majeure, comme en témoignent les développements qui lui sont consacrés à plusieurs reprises dans le présent rapport.

Le non-recours aux droits ne concerne pas que les allocations monétaires : par exemple, les difficultés de mise en œuvre du droit à l'hébergement opposable nourrissent et accentuent le taux de non-recours à ce droit.

Les minima sociaux ou certaines prestations comme la prime d'activité y sont cependant particulièrement exposés. La prime d'activité, créée par regroupement en 2016 du RSA activité et de la prime pour l'emploi, est calculée en fonction des

ressources de l'ensemble du foyer, y compris les allocations familiales et les aides au logement. En septembre 2018¹³², la prime d'activité était versée par les caisses d'Allocations familiales à près de 2,70 millions de foyers résidant en France métropolitaine et dans les Dom (y compris Mayotte), pour un montant moyen de 160 euros par mois. Ils étaient 2,6 millions de foyers un an plus tôt. Au total, cette prestation couvrait alors 5,51 millions de personnes

En mars 2019, le gouvernement¹³³ a annoncé que la prime d'activité bénéficiait à 1,1 million de personnes supplémentaires. Il a également précisé que sur 1,1 million de nouveaux inscrits, 55 % d'entre eux remplissaient antérieurement les conditions pour l'obtenir mais ne la demandaient pas.

Il est intéressant de comparer ces chiffres avec ce qu'écrivait la DGCS dans le Rapport d'évaluation de la prime d'activité publié en 2017 : « *En décembre 2016, 2,58 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité. Alors que le RSA activité seul souffrait d'un taux de non-recours estimé à 68 %, le taux de recours anticipé à la prime d'activité avait été estimé à 50 % en effectifs pour l'année 2016 dans l'étude d'impact du Titre IV de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Or, la première évaluation de celui-ci suggère un taux de recours dépassant 70 % en moyenne par trimestre sur l'année 2016, ce qui atteste du succès de la prime d'activité auprès d'un large public* ». Les chiffres actuels permettent de situer le taux de non recours plus près de 10 % que de 30. On constate en tout cas de la part du gouvernement et du Parlement une volonté d'anticipation de l'impact budgétaire des taux de recours aux prestations, qui peuvent être selon les cas sous-estimés, ou surestimés.

On sait – et cela a été largement développé dans l'avis sur les personnes vivant à la rue¹³⁴ – qu'il y a des non recours qui résultent des capacités des personnes, de l'état psychologique dans lequel elles se trouvent (découragement, amour propre...) mais aussi des conditions matérielles (difficultés devant la complexité et/ou la dématérialisation des dossiers) de l'accès au droit.

L'amélioration des conditions matérielles d'obtention d'une prestation monétaire légale dépend de l'État, qui la conçoit et la met en place, et des organismes qui la versent. Le rapport d'évaluation de la prime d'activité expliquait en 2017 le décalage entre le taux de non-recours estimé et le taux de non recours réel de la manière suivante :

- la volonté de limiter au maximum le non-recours a été intégrée dès le départ dans la conception de la prime d'activité ;
- un simulateur simple d'utilisation a été très rapidement disponible sur internet ;
- le choix a été fait de la dématérialisation des démarches (notamment justificatifs), sans obligation de se déplacer, de déposer ou d'envoyer un formulaire de demande au format papier ;

132 DREES conjoncture, Prime d'activité, n°11, décembre 2018.

133 Gouvernement.fr, 8 mars 2019.

134 Avis du CESE, décembre 2018, cité.

- les anciens bénéficiaires du RSA activité ont basculé automatiquement dans la prime d'activité au 1er janvier 2016 sans avoir à effectuer de démarches ;
- la base ressource a été allégée et la prime conçue pour stabiliser les montants versés aux bénéficiaires pendant un trimestre complet, les changements de situation n'ont donc pas à être signalés entre deux échéances.

Le rapport indique également que la prime d'activité a aussi été conçue de manière à apparaître déconnectée du RSA, jugé stigmatisant par les personnes. Il souligne que l'efficacité de la simplification, dont témoignent les bénéficiaires de la prime d'activité interrogés dans le cadre du bilan, marque une rupture. La dématérialisation des procédures est fortement plébiscitée. Cependant, cette satisfaction exprimée s'accompagne d'une « demande de cohabitation des démarches en ligne avec une assistance personnalisée » dans les CAF, chaque fois que nécessaire, y compris de la part de bénéficiaires qui affirment se sentir à l'aise avec internet et l'informatique.

Pour la CNAF comme pour de nombreux autres organismes sociaux, le combat contre le non-recours et pour l'accès aux droits continue : *« Prenant appui sur le constat d'un non-recours encore important, d'une distance considérable au numérique pour certains publics ou encore de difficultés d'accès à l'information et aux services, la branche Famille souhaite à nouveau faire de l'accès aux droits un objectif essentiel de la COG¹³⁵ »* couvrant la période qui va de 2018 à 2022.

135 COG 2018-2022 CNAF-État.

II - UN PAYSAGE DE L'ACCOMPAGNEMENT FRAGMENTÉ

« Rien que de passer la porte de l'assistante sociale on sent le froid. Elles sont dans des cases et nous on nous remet dans des cases. »

« 15 ans de bonheur avec mon assistante sociale, avant de partir à la retraite, elle m'a mis en contact avec les Petits frères des pauvres, c'est encore plus de bonheur. Ce sont eux qui font les demandes pour moi, ils sont vraiment aux petits soins ! J'ai continué à la voir après sa retraite »,

« C'est une relation humaine la plus vraie possible, sans jugement, sans complaisance. Le plus important c'est le respect de la personne, de son autonomie, de ses décisions »,

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019.

Axe majeur de la stratégie pauvreté qui s'engage à « investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi », objet d'un récent rapport¹³⁶ remis au Premier ministre, **l'accompagnement est devenu une référence incontournable de l'action sociale. Son contenu diffère cependant beaucoup selon les acteurs et ses moyens apparaissent réduits face à des dépenses d'allocations croissantes.**

A - Un cadre aux déclinaisons multiples

1. Un axe central des politiques sociales, des caractéristiques communes, des modalités très diverses

Développée dans les années 80, la notion d'accompagnement est aujourd'hui un **cadre incontournable de l'action sociale**. « En France, c'est le législateur qui l'a inscrite dans l'ensemble des politiques sociales et de l'emploi par diverses lois¹³⁷ concernant un public cible et centrées sur des objectifs à atteindre. Le législateur français délimite ainsi de nombreux dispositifs d'accompagnement des chômeurs de longue durée, des jeunes en difficulté, d'insertion, des parents en difficulté, des femmes isolées, de la protection de l'enfance... »¹³⁸

136 *L'accompagnement des bénéficiaires du RSA*, rapport de Claire PITOLLAT et Mathieu KLEIN, remis au Premier ministre en septembre 2018.

137 Loi relative au Revenu minimum d'insertion (1988), Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (1990), Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (1998).

138 *Les nouvelles dynamiques du développement social*, Cyril AVENEL et Denis BOURQUE (dir), Champ social édition, 2017.

L'accompagnement social fait consensus. *Ad* « vers », *cum* « avec », l'étymologie du mot indique un cheminement commun entre accompagnant et accompagné vers un objectif, l'accès aux droits, l'amélioration de la situation de la personne accompagnée, son émancipation. L'accompagnement social implique également un rapport de partage, de construction commune d'un projet.

La plasticité du concept permet son utilisation la plus large. « *La notion d'accompagnement se présente comme une notion vertueuse et consensuelle [...] acceptable sur l'ensemble de l'éventail politique, qui évite aussi bien le reproche de l'assistance ou du contrôle social, puisque dans ses principes, il accorde une place importante à la responsabilité de chacun et à l'engagement réciproque* ».¹³⁹

C'est cette idée d'un travail s'inscrivant dans le temps, d'un projet co-construit avec la personne accompagnée que l'on retrouve dans la définition du travail social proposée par le Haut conseil du travail social (HCTS) et inscrite depuis mai 2017 dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF) :

« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement ».

« À cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière. Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social. »

Si ces principes sont partagés par les acteurs et les actrices de l'accompagnement, leur mise en œuvre apparaît sous de multiples déclinaisons : « accompagnement global », « accompagnement personnalisé », « accompagnement renforcé », « accompagnement vers l'accès aux droits », « accompagnement vers l'emploi », « accompagnement vers le logement », « accompagnement à la parentalité », « accompagnement des bénéficiaires du RSA »...

« Les domaines dans lesquels se déploie l'accompagnement social recouvrent un large spectre : appui aux démarches administratives, prévention des impayés, aide à la gestion du budget, hébergement d'urgence, accès aux droits sociaux, traitement

¹³⁹ *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, rapport de recherche pour la DARES, Bernard BALZANI, Mathieu BERAUD, Ali BOULAYOUNE, Sophie DIVAY..., 2008.

des freins périphériques à l'emploi, prévention et gestion du surendettement, guidance familiale, insertion socio-professionnelle, médiation culturelle, accès à la santé... Les modalités de cette relation d'aide sont très diversifiées : accueil, écoute, soutien, information, instruction de dossier, appui à l'élaboration de projet »¹⁴⁰, approche individuelle ou collective...

S'agissant de l'accompagnement vers l'emploi, le Conseil d'orientation pour l'emploi relevait ainsi *« une pluralité de conceptions et de stratégies. Aux côtés de l'approche la plus classique qui consiste à traiter de façon linéaire les freins sociaux puis les questions d'ordre professionnel, coexistent notamment des approches globales où plusieurs problématiques sont traitées simultanément ; ou encore des approches itératives de type « médiation active », qui reposent sur la multiplication des situations de travail. »*¹⁴¹

2. Un besoin nouveau et grandissant d'accompagnement relationnel et de solidarités de proximité

Si l'accompagnement social est essentiel à l'inclusion des personnes en situation de grande pauvreté, il ne suffit pas à les protéger et à les sortir de l'isolement social. La place des entourages est essentielle et constitue un capital social qui manque à beaucoup d'entre elles.

L'accompagnement fourni par les entourages, familial, amical, de voisinage, affinitaire, bénévole et associatif, est un accompagnement relationnel qui ne se substitue pas à l'accompagnement social mais qui en est complémentaire. En effet, l'isolement relationnel des personnes en situation de grande pauvreté vient complexifier, densifier voire empêcher le travail des professionnels, intervenants auprès d'eux, à domicile ou professionnels des ESMS. Les personnes qui n'ont aucun entourage sont plus difficiles à détecter (les actions de préventions sont peu ou pas opérantes pour elles), et plus difficiles à accompagner pour les professionnels.

Ces relations horizontales et réciproques, de personne à personne, gratuites, produisent de la reconnaissance, de la protection et de la participation, trois ressources essentielles pour se constituer en tant que personne dans la société (voir la définition de l'isolement social du CESE 2017). L'effritement des solidarités de proximité portées par ces entourages proches constitue une des évolutions préoccupantes de nos sociétés, qui frappe davantage les personnes les plus pauvres et ne peut être remplacé par des services professionnels.

Ces situations d'isolement relationnel ne sont pas marginales. Elles touchent entre cinq et six millions de Françaises et de Français et l'intensification du phénomène a de quoi inquiéter. Alain Mergier, en référence au chômage, parle de solitude de masse : la solitude est aujourd'hui un problème de société, plus qu'un problème d'individu. L'ONPES travaille actuellement à définir un indicateur permettant de suivre son évolution parmi les populations en situation de pauvreté et de grande pauvreté.

¹⁴⁰ L'accompagnement social, rapport de capitalisation de Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, IGAS, 2018.

¹⁴¹ L'accompagnement vers et dans l'emploi, rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi, 2016.

Des dispositifs de soutien aux aidants familiaux ou à la parentalité favorisent le développement de ces relations de qualité. Mais le renforcement des solidarités collectives de proximité est une priorité, comme le rappelle le rapport du CESE. Des initiatives existent pour lutter contre l'isolement relationnel et faciliter les engagements citoyens bénévoles dans la proximité, portées par le monde associatif pour la plupart. Des solutions numériques sont expérimentées pour impulser et outiller ces solidarités proches. Toutefois ces initiatives sont dispersées, insuffisantes, inégalement soutenues et ne sont pas identifiées de manière lisible comme répondant aux situations d'isolement relationnel et axées sur la participation à la vie sociale des personnes les plus vulnérables. Elles restent donc peu accessibles aux personnes en situation de grande pauvreté : à celles qui souffrent de solitude comme à celles qui souhaitent contribuer et s'engager bénévolement.

3. Une pluralité d'acteurs

L'action sociale entendue au sens large comme l'ensemble des dispositifs et des services qui concourent au développement social et à la lutte contre les exclusions fait intervenir un grand nombre d'acteurs. La décentralisation, l'apparition de politiques territorialisées (politique de la ville, éducation prioritaire...) et l'investissement croissant de la société civile et des acteurs associatifs dans le champ des solidarités, ont encore accru la complexité du paysage de l'accompagnement.

De l'urgence sociale à l'insertion professionnelle, Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ dresse dans son rapport de capitalisation sur l'accompagnement social un panorama des acteurs de l'accompagnement :

- les centres communaux d'action sociale, héritiers des « bureaux d'aide sociale» ;
- les départements - « chefs de file » de l'aide et de l'action sociale - et leurs opérateurs au titre de leurs diverses politiques sectorielles (protection maternelle et infantile, protection de l'enfance, insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA, personnes âgées et handicapées, fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité logement...) ;
- l'Etat et ses opérateurs au titre des politiques non décentralisées (hébergement d'urgence, protection judiciaire de la jeunesse, prise en charge des demandeurs et demandeuses d'asile, accompagnement vers le logement, infirmiers et infirmières scolaires, service social des hôpitaux...) ;
- les associations de solidarité et les associations familiales ;
- les organismes de sécurité sociale en direction de leurs allocataires (action sociale de la branche Famille, de l'Assurance Maladie, des caisses de retraite) ;
- les caisses d'allocations familiales (CAF) - par délégation des départements - au titre de l'accompagnement social des allocataires du RSA ;
- les acteurs du logement social (offices et SA d'HLM) qui ont développé au titre de leur gestion locative une offre de service visant à prévenir les impayés ;

- des acteurs spécialisés dans la prévention et le traitement du surendettement (points conseil budget, banque de France...) ;
- les acteurs du Service Public de l'Emploi et les sous-traitants de pôle Emploi au titre de l'insertion professionnelle ;
- les mutuelles et les assurances qui proposent de plus en plus à leurs adhérents et adhérentes une offre de service visant à les accompagner dans leur parcours de vie ;
- l'autorité judiciaire.

Si cette diversité des acteurs de l'accompagnement peut représenter une richesse en matière d'offres et de pratiques, à même de mieux répondre à la diversité des besoins et des aspirations des personnes accompagnées, « **dans un paysage institutionnel où la question sociale relève pour partie de l'Etat, pour partie des collectivités locales, et pour partie de la sécurité sociale, la question de l'articulation des acteurs prend un relief particulier, avec le risque de dispositifs d'accompagnement social non coordonnés, de ruptures dans les parcours d'accompagnement, ou d'angles mort.** »¹⁴²

B - Une logique par dispositifs

1. Un accompagnement social segmenté

Etabli en 2012, le constat de Michel Dinét et Michel Thierry reste pleinement d'actualité : « *addicte aux dispositifs, l'action sociale est fatiguée.* »¹⁴³

Multiplication des domaines d'intervention, des niveaux territoriaux, des acteurs publics comme privés, **les politiques sociales se sont en effet développées ces dernières années selon une logique d'empilement. Chaque dispositif possède un accompagnement spécifique** qui lui est lié, gage sans doute de la qualité de cette offre « experte », mais également **source de complexité et de ruptures dans les parcours.**

« Cette logique [...] génère de nombreuses approches et accompagnements différents pour une même personne qui connaît, de manière simultanée, un accompagnement dans l'emploi, un autre dans le logement, un autre pour les questions d'endettement, etc... Ainsi, une même personne peut être « découpée » dans une multiplicité d'accompagnements qui se chevauchent les uns les autres et ne permettent pas, ni pour elle-même ni pour les accompagnateurs, une approche

¹⁴² L'accompagnement social rapport de capitalisation, déjà cité.

¹⁴³ Gouvernance des politiques de solidarité, rapport de Michel Dinét et Michel Thierry pour les travaux préparatoires de la conférence des politiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2012.

transversale pourtant nécessaire à la sécurisation et à la cohérence des interventions. »¹⁴⁴

Bénédicte Jacquey-Vazquez relève dans son rapport¹⁴⁵ une segmentation des dispositifs d'accompagnement par thématique - comme l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) - et par public - comme l'accompagnement des chômeuses et chômeurs de longue durée ou l'accompagnement des jeunes en difficulté.

144 *Pour une R-evolution du travail social* – plate-forme de propositions de la Fédération des acteurs de la solidarité, 2013.

145 *L'accompagnement social* rapport de capitalisation, déjà cité.

Rapport

Elle en dresse ce tableau synthétique qui rend compte de cette complexité et de ce cloisonnement :

Nom du dispositif	Public accompagné
Point conseil budget	6 structures expérimentatrices dans 4 régions
Polyvalence de secteur	ND
RSA avec accompagnement social et socio professionnel	40 000 personnes au 1 ^{er} janvier 2016
Garantie jeunes	100 000 jeunes de 16 à 25 ans accompagnés en 2016
Missions locales	737 000 jeunes en 2015 ont bénéficié d'au moins une mesure mise en œuvre dans les missions locales
ASE milieu ouvert	111 890 actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) en 2016
Contrat jeune majeur (ASE)	20 000 jeunes de 18 à 21 ans pris en charge en 2013 par les services départementaux de l'ASE
CAF - Rendez-vous des droits	260 000 rdv des droits réalisés par les CAZF en 2016
CAF – Accompagnement social	24 000 accompagnements sociaux réalisés par les CAF en 2016
PMI- Entretiens du 4 ^e mois	51 000 entretiens réalisés en 2012
Soutien à la parentalité dont	1 000 000 de personnes
-CLAS	Plus de 180 000 enfants et adolescents ont bénéficié du soutien à la scolarité en 2011
-REAAP	En 2002, près de 3000 actions réalisées (hors Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon)
-Espace de rencontre	En 2013, 140 espaces de rencontre ont réuni 26 000 enfants et celui de leurs parents chez lequel ils ne
-Médiation familiale	En 2013 : 16 000 mesures au bénéfice de plus de 33 000 personnes
-LAEP	En 2012 : 1225 LAEP
MDA	Jeunes de 12 à 20 ans accueillis dans les « Maisons des adolescents »
Auxiliaires de vie scolaire (AVS)	2011-2012 : 66 000 enfants en situation de handicap suivis par des AVS
AVDL et ASSL	Accompagnement dans le logement
CHRS	Effectifs présents en CHRS le 15 décembre 2012 : 39 300 personnes
Les Restos du Coeur	En 2016 : 3 390 personnes hébergées, 3 616 personnes accompagnées dans leur recherche d'emploi, 2 850 personnes accompagnées pour leur budget ou un microcrédit
Secours catholique	En 2016 : 7 000 enfants accompagnés dans leur scolarité, 316 500 familles soutenues, 3 400 personnes accompagnées vers l'emploi
Emmaüs	5 097 nouvelles personnes hébergées en 2016 7022 personnes prises en charge en 2016
AESF, MJAGBF, MASP, MAJ dont	80 000 personnes estimées
-AESF	En 2015, la DGCS comptait 47 018 mesures d'AESF dans les départements ayant transmis des données
-MJAGBF	15 591 mesures en 2015
-MASP	Au 31 décembre 2014 : 12 668 MASP en cours
-MAJ	8 640 MAJ en vigueur en 2015
Pôle emploi – accompagnement global	44 000 personnes en 2015
Hébergement d'urgence	Au 15 décembre 2012 : 96 800 personnes prises en charge dans un établissement d'hébergement d'urgence

Ce manque d'articulation est particulièrement notable et sensible entre les personnes, souvent bénévoles, qui aident au développement des relations

interpersonnelles et créent de la solidarité et de la fraternité, et les personnes, souvent professionnelles du secteur social, qui accompagnent les démarches d'accès aux droits ou d'insertion

Dans leur rapport remis au Premier ministre en mai 2018 et intitulé *Plus simple la vie, 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, Adrien Taquet, député, et Jean-François Serres, membre du CESE, insistent sur l'importance de ces relations réciproques et gratuites et soulignent combien le renforcement des liens sociaux et l'entraide sont au cœur de l'engagement bénévole.

Dans son rapport *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, le CESE a souligné l'importance de cet accompagnement relationnel pour venir en aide aux personnes sans-abri, la nécessité de renforcer l'engagement bénévole et de faciliter son articulation avec les professionnels et les professionnelles de l'accompagnement social.

2. Des césures fortes entre accompagnement social et accompagnement vers et dans l'emploi, entre accompagnement social et sanitaire

La segmentation entre accompagnement social et accompagnement vers et dans l'emploi d'une part, accompagnement social et accompagnement sanitaire d'autre part, caractérise le paysage français de l'accompagnement.

Lors de leur audition par les membres de la commission temporaire, le professeur Alfred SPIRA¹⁴⁶ et le professeur Jean-François ALLILAIRE, Secrétaire perpétuel de l'Académie nationale de médecine, ont fait remarquer cette **dissociation entre le sanitaire et le social** et souligné combien elle était **préjudiciable aux plus démunis**. Faute de budget, les centres d'hébergement ne peuvent ainsi le plus souvent fournir une présence soignante adaptée aux personnes hébergées.

Des dispositifs, à l'interface entre le champ sanitaire et le champ social existent, comme les équipes mobiles psychiatrie-précarité (EMPP) ou les permanences d'accès aux soins de santé (PASS). Leurs moyens ne parviennent cependant plus à répondre aux besoins.

Les PASS sont des structures adossées aux hôpitaux, dédiées aux personnes en situation de précarité. Créées par la Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998 issue de l'avis de Geneviève de Gaulle-Anthonioz sur « L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté »¹⁴⁷, « elles délivrent des soins [...] et accompagnent les personnes dans les démarches

146 Membre de l'Académie nationale de médecine, le professeur SPIRA est le rapporteur du rapport *Précarité, pauvreté et santé* adopté par l'Académie en juin 2017.

147 L'avis a été adopté par le CESE en juillet 1995.

Rapport

nécessaires à l'accès à une couverture de santé lorsqu'elles n'en disposent pas. Enfin, elles orientent les patients pour assurer la continuité de leur prise en charge à la sortie de la PASS. Assurant un accueil inconditionnel par des professionnels de santé, des personnels paramédicaux et des travailleurs sociaux[...], elles permettent une prise en charge globale des patients et offrent une alternative au recours systématique aux urgences. »¹⁴⁸

Il existe en France près de 430 PASS mais leur développement et leur fonctionnement reste très hétérogène. Comme le relève le professeur SPIRA : *« Les PASS connaissent une forte croissance d'activité. Ils tentent de travailler en lien étroit avec le réseau social. Les relations avec la médecine ambulatoire et les associations sont compliquées en pratique. Il existe un chevauchement des tâches entre ces différents intervenants. L'hétérogénéité du fonctionnement et des pratiques génère des difficultés de coordination. Chacun des dispositifs est limité et fragile. »¹⁴⁹*

« La dualité entre accompagnement professionnel et accompagnement social » et le « cloisonnement dans lequel les personnes sont placées » font partie des constats majeurs du rapport remis au Premier ministre en septembre 2018 s'agissant de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.¹⁵⁰

Du côté de l'accompagnement social, la polyvalence de secteur, les CCAS/CIAS, les CAF, les associations, du côté de l'accompagnement vers et dans l'emploi des acteurs différents, nombreux, proposent des accompagnements distincts. Bénédicte Jacquey-Vazquez relève ainsi :

« Le secteur de l'intermédiation professionnelle se caractérise par une forte segmentation, avec des co-traitants de Pôle-emploi (APEC, Missions locales, réseau CAP-emploi, maisons de l'emploi...), des sous-traitants et des agences privées spécialisées dans le placement et/ou le coaching. Selon la situation de la personne sur le marché du travail (demandeur d'emploi ou salarié), mais aussi selon son âge (jeunes de moins de 25 ans, par exemple), son statut (cadre ou non), sa situation particulière (personne en situation de handicap, bénéficiaire des minima sociaux, licencié économique, salarié de grande ou de petite entreprise), les modalités de cet accompagnement diffèrent, qu'il s'agisse de l'opérateur de référence ou des prestations proposées.

Au sein même de Pôle emploi, les prestations sont modulées en fonction de la catégorie du demandeur d'emploi. Par exemple, les demandeurs d'emploi ne présentant pas de fragilités particulières en terme d'employabilité bénéficient d'un « suivi » (181 demandeurs d'emploi pour un conseiller Pôle emploi en 2015) tandis que les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un « accompagnement renforcé » peuvent en principe compter sur une meilleure disponibilité de leur conseiller (108 demandeurs d'emploi pour un conseiller Pôle emploi).»¹⁵¹

148 L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité, rapport établi par le docteur Philippe Denormandie et Mme Marianne Cornu-Pauchet à la demande du ministère des solidarités et de la santé et du secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées, 2018.

149 Précarité, pauvreté et santé, déjà cité.

150 L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, rapport de Claire Pitollat et Mathieu Klein, 2018.

151 L'accompagnement social rapport de capitalisation, déjà cité.

Lors de son audition par la commission temporaire, M. Klein, président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a notamment insisté sur l'inefficacité de cet accompagnement séquencé qui consiste, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, à d'abord lever les freins périphériques à l'emploi par un accompagnement social puis à être orientées vers un accompagnement professionnel. « L'horizon de l'emploi, y compris pour des personnes rencontrant des difficultés d'ordre sanitaire et social doit pouvoir apparaître dès le départ de l'accompagnement plutôt que d'être retardé. »¹⁵²

« Accompagnement global », « référent de parcours », les démarches se multiplient pour casser ce dualisme comme le relève le rapport Klein-Pitollat. Il n'en demeure pas moins que **subsiste un fort cloisonnement entre un accompagnement à dominante sociale et un accompagnement à dominante professionnelle** et que l'orientation entre l'un et l'autre s'avère difficilement réversible pour les personnes accompagnées.

A cet égard, l'exemple de la « moulinette » parisienne développé par Bénédicte Jacquy-Vazquez dans son rapport apparaît particulièrement éclairant :

Encadré 10 : Césure entre parcours professionnel et parcours social : l'exemple parisien

«À Paris, une pré-orientation est assurée de manière automatique par un système que les acteurs en charge du dispositif appellent « la moulinette ». Dans ce logiciel ont été intégrés des paramètres de sélection qui permettent d'opérer un tri parmi les personnes selon leur trajectoire antérieure : il organise l'affectation automatique des allocataires à partir d'un certain nombre de critères d'orientation déterminés et inscrits dans la convention d'orientation qui lie le conseil général, l'État, la CAF, Pôle emploi et le centre d'action sociale de la Ville de Paris. (...) Les travailleurs sociaux considèrent que les critères présidant à l'orientation (...) organisent l'envoi d'un trop grand nombre d'allocataires vers Pôle emploi. Ils remettent en cause la capacité des critères et des questions à repérer les personnes en difficulté qui auraient besoin d'un accès à des droits sociaux que seuls les travailleurs sociaux peuvent proposer et d'un accompagnement spécifique. Ils soutiennent – notamment parce que certains allocataires reviennent vers eux après quelques mois pour leur raconter leur expérience – que Pôle emploi ne dispose pas – surtout en pleine période de fusion et de crise – des moyens d'accorder l'attention qu'ils méritent aux bénéficiaires du RSA (...). Parce qu'il dispose d'importants moyens financiers, le département de Paris a pu développer à la

152 L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, op.cit.

fois des moyens de traitement de masse et soutenir une approche à la fois personnalisée et globale des allocataires, qui s'oppose au choix souvent trop exclusif entre parcours professionnel et parcours social. L'exemple de Paris permet de comprendre en creux comment, dans d'autres départements moins riches, l'orientation systématique vers Pôle emploi peut engendrer des effets contraires à ceux qui étaient attendus du dispositif : les allocataires découragés ou incapables de reprendre immédiatement un emploi, de se présenter à un rendez-vous ou une formation, de se rendre aux ateliers organisés par les conseillers, peuvent cesser d'actualiser leur situation et ne plus être accompagnés du tout, voire se faire radier. (...)

Au terme de cette observation, deux enseignements peuvent être tirés. D'une part, **la stricte séparation du parcours professionnel et du parcours social est remise en cause par l'ensemble des travailleurs sociaux et des conseillers emploi** que nous avons rencontrés (qu'ils exercent leur mission au sein des agences Pôle emploi ou au sein des espaces insertion). Par ailleurs, l'orientation prioritaire vers Pôle emploi organisée de manière automatique par un logiciel est considérée comme peu satisfaisante. Les orientations inadéquates sont lourdes de conséquences pour les allocataires. »

Source : Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Bernard Gomel, Dominique Méda, « Revue Française de Socio-Économie » 2014/1 n° 13, pages 129 à 149.

C - Personnes accompagnées, personnes accompagnantes : des acteurs insatisfaits

1. Des moyens humains et financiers insuffisants

Si les dépenses consacrées à l'action sociale augmentent, la part dévolue à l'accompagnement social apparaît réduite et contraste singulièrement avec l'omniprésence de l'accompagnement dans les discours.

L'Inspection générale des affaires sociales évalue l'investissement de notre pays en faveur de l'accompagnement social des plus vulnérables à 4 milliards

d'euros par an.¹⁵³ À titre de comparaison, le montant total des prestations sociales versées en France en 2016 s'élevait à 714,5 milliard d'euros.¹⁵⁴

Cette dépense sociale en hausse répond à une massification des besoins. Entre 2005 et 2015, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian) a augmenté de près d'un million et de nouvelles figures de la pauvreté sont apparues (familles monoparentales, jeunes précaires, migrantes et migrants...). Elle se révèle cependant très largement insuffisante.

L'exemple des crédits dédiés à l'hébergement développé dans le rapport du CESE consacré aux personnes vivant dans la rue est à cet égard particulièrement éclairant. En 2010, ils étaient de 968 millions d'euros et s'élevaient en 2018 à 1,894 milliard d'euros sans pour autant parvenir à répondre aux besoins, le nombre de personnes en situation de rue ou vivant dans des bidonvilles ne cessant d'augmenter. Comme le notait le CESE, *« cette situation paradoxale jette le trouble sur le bien-fondé des mesures prises et entretient le discours sur l'inefficacité de l'Etat qui agit dans l'urgence. La distribution de prestations sociales, si elle est indispensable, ne peut se substituer à l'accompagnement et à l'insertion des personnes »*.¹⁵⁵

Les dépenses contraintes qui répondent à l'urgence comme les dépenses liées aux prestations apparaissent ainsi bien supérieures à celles liées à l'accompagnement et à l'intervention sociale. Cela se remarque particulièrement au niveau du département, dont le rôle prépondérant en matière d'action sociale a été confirmé par les différentes lois de décentralisation.

Les départements assument 37 milliards d'euros de dépenses sociales, dont 18,6 milliards sont consacrées aux allocations individuelles de solidarité (AIS) - allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active d'allocations. **Le poids de ces allocations est passé de 26 à 34 % des dépenses départementales d'action sociale de 2013 à 2017**. Ces dépenses ont été compensées par l'État à hauteur de 8,9 milliards d'euros. Cela représente un reste à charge de 9,7 milliards d'euros pour les départements, soit plus de 15 % de leur budget de fonctionnement.¹⁵⁶

Comme le relève l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), **les départements ont ainsi vu leurs marges de manœuvre s'effondrer**. Les dépenses obligatoires au titre des AIS neutralisent leur capacité d'action en matière d'innovation sociale, de prévention et d'accompagnement.¹⁵⁷

Cette contrainte budgétaire est fortement ressentie sur le terrain par les travailleuses et travailleurs sociaux. S'agissant du secteur privé non lucratif des CHRS, de la branche de l'aide à domicile ou de l'action sociale par exemple, les budgets issus des PLFSS sont clos et doivent couvrir l'ensemble des besoins en

153 *L'accompagnement social* rapport de capitalisation, op.cit. A noter que la dépense publique annuelle consacrée à l'accompagnement est particulièrement difficile à apprécier compte tenu notamment d'un périmètre à géométrie variable et d'une difficulté à isoler de budgets attachés à différents dispositifs, ce qui relève spécifiquement de l'accompagnement.

154 *Résultats des comptes de la protection sociale 2016*, DREES.

155 *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, déjà cité.

156 Source : Assemblée des départements de France, 2018.

157 *La lettre de l'ODAS*, mai 2018.

emplois et en mesures sociales. Cela contraint les associations prestataires à faire des choix entre le développement de leurs activités, l'augmentation des emplois en professionnels et professionnelles afin de faire face à l'augmentation des besoins, et le niveau de qualification des emplois.

À l'occasion de la table ronde organisée avec les représentants et représentantes des organisations syndicales au Haut conseil du travail social, l'exemple d'établissements recrutant des moniteurs-éducateurs pour exercer les missions d'éducateurs spécialisés pour des raisons budgétaires a ainsi été évoqué. Certains établissements sont contraints à réduire leurs effectifs.

Ces budgets limités imposent à ces secteurs des choix d'organisation, privilégiant « l'intervention sociale » (une action précise sur un temps court et défini) au détriment de l'action sociale et d'un accompagnement impliquant un temps plus long (notion de continuité, de processus, de démarche à partir d'une situation et avec des personnes actives). De telles évolutions ont un impact évident sur la qualité de la relation entre personnes accompagnantes et personnes accompagnées et l'aide qui leur est apportée.

Les moyens humains consacrés à l'accompagnement social généraliste apparaissent également réduits. Ils sont évalués par Bénédicte Jacquey-Vazquez à 1,6 % des ETP de travailleuses et travailleurs sociaux salariés par des institutions publiques ou privées, soit environ 8500 ETP.

Il est à noter par ailleurs que l'activité des travailleuses et travailleurs sociaux est fortement impactée par la croissance des tâches administratives et gestionnaires. L'ODAS note ainsi : *« la répartition moyenne des charges de travail des assistants de service social de polyvalence permet de constater que le temps dédié effectivement à l'accompagnement social a été progressivement limité par la place attribuée à l'accueil-orientation, dans un environnement de plus en plus complexe, et par le travail consacré à l'évaluation-diagnostic des demandes d'allocations spécifiques. Tout d'abord, la charge de travail dédiée à l'accueil et à l'accès aux droits représente en moyenne un quart du temps de travail des assistants de service social (...) Le travail social est par ailleurs profondément touché par l'obligation d'évaluation liée aux dispositifs (RSA et protection de l'enfance - informations préoccupantes - notamment). En moyenne, un tiers du temps des assistants de service social est consacré à ce travail de diagnostic et d'évaluation. Il ne reste donc qu'un tiers du temps de travail pour la fonction d'accompagnement (...) Les actions collectives ne représentent qu'environ 6 % du temps de travail des assistants de service social. »*¹⁵⁸

2. Du côté des professionnels et professionnelles: une crise de sens et de reconnaissance

La table ronde organisée le 17 janvier 2019 par la commission temporaire avec les représentants et représentantes des organisations syndicales de salariés et de salariées du secteur social au Haut conseil du travail social a notamment été l'occasion d'évoquer le malaise ressenti par nombre d'entre eux.

¹⁵⁸ La lettre de l'ODAS, novembre 2010.

Sous-emploi, émergence de nouvelles figures de la pauvreté (familles pauvres, jeunes en précarité, migrantes et migrants...), les participants et participantes ont témoigné d'une **massification des besoins** et d'une **emprise croissante de l'urgence qui mettent en difficulté les travailleuses et travailleurs sociaux et les empêchent d'accompagner les personnes de manière satisfaisante dans un contexte budgétaire contraint**. Nombre d'entre eux font part d'un certain sentiment d'impuissance et de découragement, d'une perte de sens. Entre la gestion quotidienne de l'urgence, du non-travail, de la précarité et la finalité émancipatrice du travail social, l'écart est parfois grand.

L'inflation des tâches administratives, la rationalisation extrême des cadres d'intervention, les exigences gestionnaires au détriment de l'accompagnement et de l'action de terrain contribuent également à ce malaise. Comme le décrit Cyprien AVENEL, « *la législation sociale, fondée sur des droits créances individuels, tend [...] à confiner les travailleurs sociaux dans l'instruction des demandes d'accès aux dispositifs. L'intervention sociale, visant à mettre en œuvre en direction des individus une offre de prestations auxquels les ayants droits accèdent, soit sur la base de critères juridiques, soit en contrepartie d'efforts et d'actes d'insertion, apparaît de plus en plus procéduralisée. [...] Les outils informatiques et les règles comptables, centrées sur les entrées et sorties des dispositifs, participent également d'une bureaucratisation du travail social et d'une perte de sens que les professionnels dénoncent avec force.* »¹⁵⁹

Ce fonctionnement remet en cause l'autonomie à laquelle les professionnels et professionnelles du travail social sont particulièrement attachés et contredit également le contenu des formations du social qui prennent en compte ces exigences en matière d'accompagnement, de participation des personnes accompagnées ou encore de transversalité. Il ne facilite pas non plus le développement des dimensions collectives de l'accompagnement qui permettent l'impulsion de solidarités horizontales.

Sur ce dernier point, soulignons que dans le cadre de la réingénierie des cinq diplômes de niveau III (assistant et assistante de service social, conseiller et conseillère en économie sociale familiale, éducateur et éducatrice de jeunes enfants, éducateur et éducatrice spécialisés, éducateur et éducatrice technique spécialisés), une formation rénovée a débuté en septembre 2018 mettant en œuvre notamment un socle commun de compétences.

Pour autant, comme l'ont souligné les participantes et participants à la table ronde, l'effet attendu de cette formation rénovée en matière de simplification et de coordination ne pourra prendre corps sans donner du temps aux professionnels et professionnelles, disposer des moyens nécessaires et remettre en cause cette logique de dispositifs segmentés et rigides qui prévaut encore largement.

Cette crise de sens s'accompagne en outre d'une crise de reconnaissance. Cette même table ronde a permis d'évoquer la situation précaire de travailleuses et travailleurs sociaux, et plus largement une attente forte en matière de reconnaissance institutionnelle.

¹⁵⁹ Les nouvelles dynamiques du développement social, déjà cité.

Cela se conjugue enfin avec un manque criant de visibilité, particulièrement ressenti par les actrices et acteurs associatifs. Qu'elles viennent compléter l'action publique ou pallier ses insuffisances, qu'elles soient en position d'opératrices, délégataires de service public comme les associations gestionnaires de structures et de services d'accompagnement (hébergement d'urgence, ASE...), qu'elles conduisent une action caritative (aide alimentaire), mettent en œuvre un accompagnement global dans une démarche d'accès aux droits ou participent, par l'engagement bénévole de leurs membres, au renforcement des liens sociaux et fraternels, **les associations apparaissent aujourd'hui « affaiblies et insécurisées par les réductions de moyens publics ou par les effets potentiels d'autres politiques publiques dont on ne prendrait pas suffisamment la précaution de la mesure d'impact sur les associations. »**¹⁶⁰ Le passage de l'ISF à l'IFI, la hausse de la CSG et le prélèvement à la source ont à cet égard provoqué un repli des dons en 2018.

*Le « financement des activités associatives sur projet spécifique, au détriment d'un soutien au fonctionnement ou sur des actions de long terme [...] conduit à affaiblir les acteurs associatifs dans leur objet (qui va au-delà des activités produites) et dans leur capacité à s'inscrire dans la durée. [...] La préférence accordée par les acteurs publics aux conventions annuelles, au détriment des conventions pluriannuelles conduit à réduire significativement la capacité des associations à se projeter sur du moyen terme. Pour les associations employeuses, un financement par projet ne permet pas la pérennisation des emplois et conduit à des successions de contrats courts, peu sécurisants pour les salariés associatifs. »*¹⁶¹ Cela nuit également à la continuité et à la transversalité nécessaires à un accompagnement efficace, de qualité et construit avec les personnes accompagnées.

Enfin il manque pour celles qui se consacrent à l'engagement bénévole pour le lien social, des soutiens que le rapport cité a répertoriés sous le titre « Une société engagée, créatrice de lien social » ainsi qu'une politique explicite de reconnaissance, de soutien et de valorisation des initiatives collectives des citoyens et des citoyennes dédiées aux liens sociaux.

3. Du côté des personnes : une crise de confiance

Le rapport KLEIN-PITOLLAT fait ce constat : si des initiatives et des expérimentations remarquables sont conduites (entretiens giratoires, référent de parcours...), **« six mois après leur demande de droits au RSA, 40 % des bénéficiaires ne sont toujours pas accompagnés ; ils sont encore 13 % au bout**

160 Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement, rapport piloté par la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale et le Haut conseil de la vie associative, juin 2018.

161 Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement, déjà cité.

de deux ans. Un bénéficiaire sur deux n'a pas signé de contrat d'engagement réciproque. »¹⁶²

Le morcellement du paysage de l'accompagnement, la diversité des acteurs et des dispositifs ont un lien direct avec le non-recours, comme Philippe WARIN, responsable de l'Observatoire des non-recours aux droits et service (ODENORE), a pu l'indiquer aux membres de la commission lors de son audition.¹⁶³

Des travaux récents sur les jeunes en difficulté¹⁶⁴ et sortant de l'aide sociale à l'enfance,¹⁶⁵ montrent comment toute une série de seuils d'âges, conjugués à un nombre important de dispositifs, sont source de complexité et nourrissent ruptures et non-recours.

Ils soulignent par ailleurs un véritable déficit d'accompagnement à l'endroit de celles et ceux qui en ont le plus besoin : *« alors que la période de transition à l'âge adulte est plus longue et plus difficile que par le passé pour l'ensemble des jeunes au sein de la population générale, les jeunes de l'ASE doivent sortir à 18 ans de la protection de l'enfance en situation d'autonomie totale (emploi, logement, ressources...). Il est ainsi demandé plus de maturité et de ressources à ceux et celles qui ont moins de soutiens familiaux et de réseau social. »*

Si la complexité nourrit le non-recours, la catégorisation des dispositifs d'accompagnement renvoyant les personnes à une image dévalorisée d'elles-mêmes le nourrit également. Assimilées à une catégorie (les « SDF », les précaires...), à un dispositif, nombre de personnes accompagnées ont exprimé à l'occasion de la journée d'échange du 21 mars 2019¹⁶⁶ leur souhait d'une plus grande considération de la part des travailleuses et travailleurs sociaux. Ils ont présenté un certain nombre de freins (crainte du regard, de la stigmatisation) et plus largement leur critique de cette relation verticale avec des acteurs et actrices de l'accompagnement qui, soumis à des contraintes gestionnaire et tenus de respecter des cadres d'intervention rigides, ne peuvent pas toujours prendre en compte leurs attentes et leurs aspirations et leur accorder le temps nécessaire.

Ce défaut d'accompagnement est encore renforcé par la dématérialisation et la généralisation du « tout numérique » qui touche l'ensemble des démarches : accès aux soins, à l'emploi, aux prestations sociales, aux services bancaires....

162 L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, déjà cité.

163 La lutte contre le non-recours aux droits fait l'objet de deux préconisations dans le rapport *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, CESE, 2018.

164 Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse, Antoine Dulin et Célia Verot, rapport remis au Premier ministre, 2017.

165 Avis du CESE, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, déjà cité.

166 Le 21 mars 2019, une journée d'échanges et de débat a été organisée par la commission temporaire avec des personnes accompagnées et des bénévoles des associations suivantes : Armée du Salut, ATD Quart monde, Petits frères des pauvres, Restaurants du cœur, Secours catholique et la Cloche.

Rapport

Depuis 2015, un dossier en ligne est obligatoire pour toute demande de logement social et l'inscription à Pôle emploi s'effectue en ligne.

La loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018 prévoit « la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022, avec la prise en compte des besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès aux services dématérialisés ».

L'exclusion numérique - sur laquelle le Défenseur des droits a récemment appelé l'attention¹⁶⁷ - l'illectronisme, sont des phénomènes massifs, comme l'a souligné à l'occasion de son audition Thierry LEPAON, délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale (DILFCS) et président de l'agence nationale de lutte contre l'illectronisme (ANLCI). Selon Emmaüs Connect, 13 % des Françaises et des Français se disent en pénibilité numérique et **40 % des publics en précarité sociale sont en difficulté numérique**.

Au-delà d'un nécessaire accompagnement des personnes les plus éloignées de l'outil numérique et de l'attention à porter à l'ergonomie des plateformes, le développement de l'e-administration se conjugue avec une perte du lien humain et des échanges relationnels dans le cadre de l'accueil aux guichets.

Comme le notait le CESE dans son avis sur l'isolement social : « la numérisation de la relation a introduit des difficultés importantes pour certaines personnes à se repérer et à accéder aux services. On parle à ce propos de « fracture numérique ». Les travailleur.euse.s sociaux ales sont souvent amené.e.s à faire les démarches sur les portails informatiques à la place des usager.ère.s alors qu'il.elle.s devraient au contraire les informer et les accompagner. Le CESE a eu l'occasion de s'inquiéter de cette évolution et de ses impacts, notamment sur les demandeur.euse.s d'emploi, en rappelant l'importance d'un accueil présentiel et personnalisé pour assurer leur accompagnement. La possibilité d'obtenir des informations ou des explications, d'échanger avec un.e agent.e public.que ou avec d'autres usager.ère.s, sont des moyens de préserver un minimum de relations sociales. L'adaptation des services publics à tous les publics est nécessaire pour que les institutions puissent maintenir un accès égal pour tou.te.s et contribuer à la cohésion sociale. [...] L'exclusion de la « société de l'information » devient un processus supplémentaire d'isolement social, notamment envers ceux.celles qui étaient déjà les plus fragiles. »¹⁶⁸

Les témoignages des travailleuses et de travailleurs sociaux sont à cet égard éloquentes : « Je fais à la place des personnes parce qu'elles ne savent pas se servir d'internet. Par exemple, faire une actualisation Pôle Emploi me prend cinq minutes. Si la personne le fait elle-même, ça nous prend trente minutes - on ne peut pas prendre ce temps quand on accompagne plus de trente familles. »¹⁶⁹

167 « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », rapport du Défenseur des droits, 2019.

168 Avis du CESE, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », déjà cité.

169 « Les cahiers connexions solidaires » N°3, Emmaüs Connect, 2016.

III - UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE

1. Une gouvernance complexe, génératrice d'incompréhensions et d'inégalités

L'architecture en matière d'aides et d'action sociale semble confuse alors qu'elle n'est que complexe, en partie parce qu'elle est largement décentralisée.

Cette décentralisation, si l'on considère l'ensemble des politiques intervenant dans le champ de la lutte contre la pauvreté, est incomplète, l'État ayant décidé de ne transférer que certaines d'entre elles, ou de les retenir partiellement. Elle obéit en outre à des objectifs plus généraux d'équilibre dans la répartition des compétences ainsi que des moyens qui vont avec, entre les quatre niveaux de collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes...). Elle rend possible en fonction des domaines la délégation de compétence d'une collectivité vers une autre, la délégation locale d'une compétence de l'État vers une collectivité, ou encore la reprise de cette compétence par l'État... Les politiques de l'habitat et du logement en sont un bon exemple, tous les niveaux de collectivités ou presque sont concernés ainsi que de grandes agences nationales et une multitude d'établissements publics ou industriels et commerciaux (Établissements publics fonciers, Offices publics HLM...).

On trouve d'ailleurs, sur le site internet de la DGCL¹⁷⁰, un tableau de trois pages intitulé « compétences des collectivités territoriales en matière d'action sociale », qui permet de comprendre comment s'organise la répartition.

L'État, pour sa part, s'est réorganisé à compter du lancement en 2007 de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des politiques de l'État sur le territoire est devenu la région. Au niveau départemental il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles : protection des populations ; cohésion sociale ; territoires. Il y en a huit au niveau régional dont plusieurs peuvent agir dans la lutte contre la pauvreté : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; direction régionale des affaires culturelles (DRAC)... Il faut y ajouter les rectorats d'académie et les agences régionales de santé (ARS).

Le fonctionnement de notre système de protection sociale et d'aide sociale dépend par ailleurs étroitement de quelques grands établissements, liés à l'État par des conventions d'objectifs et de gestion, qui jouent au contact des personnes un rôle opérationnel de premier plan, mais contribuent également à la réflexion sur les politiques publiques et leur mise en œuvre :

- pour la branche famille, un réseau formé par la caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et l'ensemble des caisses d'Allocations familiales, en précisant que les prestations familiales du régime agricole sont gérées par la MSA ;

170 Collectivites-locales.gouv.fr.

- pour la branche maladie (maladie, maternité, invalidité, décès), une gestion assurée principalement par les trois principaux régimes d'assurance maladie : le régime agricole (MSA), le Régime social des indépendants (RSI), et la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS). Cette dernière gère les branches maladie et accidents du travail / maladies professionnelles (AT-MP) du régime général et couvre 75 % des assurés et assurées ;
- pour l'assurance chômage, Pôle emploi, chargé d'indemniser les ayants-droits pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et pour le compte de l'État ;
- pour le risque vieillesse, la retraite du régime général de la Sécurité sociale est gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et son réseau régional (Carsat, CGSS, CSS), elle concerne essentiellement les salariés et salariées du secteur privé. Les autres régimes sont les régimes spéciaux des salariés et salariées du secteur public et les régimes des non-salariés et non-salariées.

Tous ces organismes s'appuient sur leur propre réseau territorial qui comprend (régimes de retraite exclus) entre une centaine et plus d'un millier d'agences selon les cas.

Au-delà, un nombre très important d'acteurs se voient attribuer par les textes des compétences en matière de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion. Les responsabilités publiques sont ainsi largement partagées.

Comme le fait remarquer un rapport parlementaire : « *les textes applicables impliquent tout le monde sans responsabiliser personne.* »¹⁷¹

L'article L. 115-1 du Code de l'action sociale et des familles déjà mentionné précise ainsi que :

« [...] L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

[...] Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs. »

Cette liste impressionnante des acteurs légalement compétents dans le domaine de la lutte contre la pauvreté fait écho à la définition très large du travail social qui « vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à

171 Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, 2016.

faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté » figurant dans le Code de l'action sociale et des familles.

Si l'objectif de faire de la lutte contre la pauvreté l'affaire de toutes et tous ne peut qu'être partagé, si la multiplicité des intervenants peut éventuellement représenter une chance pour les personnes, l'efficacité commande de mieux définir les responsabilités de chacun et de déterminer dans la concertation les résultats à atteindre.

2. Le département, pivot, de l'aide et de l'action sociale, aux marges de manœuvre parfois réduites et inégales

S'agissant plus particulièrement des collectivités territoriales, le département s'est affirmé depuis les premières lois de décentralisation de 1982-1983, comme le pivot de l'aide et de l'action sociales. Responsables des allocations individuelles de solidarité, les départements interviennent auprès des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, pour l'insertion professionnelle et sociale, pour la protection de l'enfance.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales désigne ainsi les départements comme « chef de file » de l'action sociale. Les lois « MAPTAM¹⁷² » et « NOTRe¹⁷³ » confirment ce rôle prépondérant.

Pour autant, il peut partager ses compétences avec les communes et les intercommunalités. Ainsi, si l'article L. 121-1 du Code de l'action sociale et des familles stipule que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* » et « *coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* », l'article L. 121-6 précise que par convention passée avec le département, « *une commune peut exercer directement tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département.* »

À bien des égards, le département apparaît comme un chef de file théorique aux marges de manœuvre limitées.

À l'occasion de son audition, Mathieu Klein, président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, a développé l'exemple de l'insertion par l'activité économique.

Si les département assurent le rôle clair de chef de file des politiques d'insertion, de nombreux acteurs interviennent : les CAF et MSA qui procèdent au versement du RSA ainsi qu'à l'ouverture des droits, l'Etat - directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), directions régionales des entreprises, de la concurrence,

172 Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 2014.

173 Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 2015.

de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) - Pôle emploi, responsable de l'accompagnement à la recherche d'emploi, les régions pour la formation, les missions locales, les associations, les entreprises d'insertion...

« Chef de file sans obligation de résultat », le département n'a pas de pouvoir de direction vis-à-vis des autres acteurs. « La bonne volonté demeure [...] le seul levier d'action pour conduire efficacement »¹⁷⁴ les politiques d'insertion. Or, la qualité de la coopération entre les acteurs de même que la volonté politique des départements varient fortement selon les territoires.

La Cour des comptes relève ainsi : « La dynamique partenariale entre les services de l'Etat, Pôle emploi, les collectivités territoriales et les acteurs du secteur [de l'insertion par l'activité économique] est très variable d'un département à l'autre. [...] Au niveau régional, seules l'Île-de-France, les Hauts-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté, ont mis en place une instance de concertation régionale, démarche qui apparaît bien adaptée aux enjeux de développement du secteur et qui permet d'associer les régions au financement de la formation professionnelle comme du développement des structures. »¹⁷⁵

Ces inégalités sont renforcées par d'importantes inégalités de ressources.

Stéphane Troussel, président du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, l'a souligné à l'occasion de son audition par la commission temporaire. Territoire jeune (40 % de la population a moins de 30 ans) et dynamique (25 000 créations d'entreprises en 2018, installation de grands groupes), la Seine-Saint-Denis reste toutefois le département le plus pauvre de France métropolitaine, avec 29 % de sa population qui vit sous le seuil de pauvreté, soit le double de la moyenne nationale. La grande pauvreté se concentre par ailleurs sur certaines communes (Clichy-sous-Bois, Aubervilliers...) et dans certains quartiers.

Aussi, avec une population équivalente à celle du département des Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis doit assumer des dépenses d'action sociale bien plus importantes quand ses ressources sont plus faibles. Les ressources des départements proviennent en effet très largement du produit des droits de mutation (DMTO) dont le montant dépend du prix et du volume des transactions immobilières. Les DMTO sont ainsi plus importants dans les départements urbains et dynamiques que dans les départements ruraux et peu attractifs qui devront davantage s'appuyer sur la taxe foncière sur les propriétés bâties par exemple pour faire face à leurs obligations. Les mesures de péréquation restent trop faibles pour corriger ces déséquilibres.

Comme le soulignait Mathieu Klein lors de son audition, le ou la contribuable des Alpes-Maritimes est ainsi moins sollicité par son conseil départemental pour financer

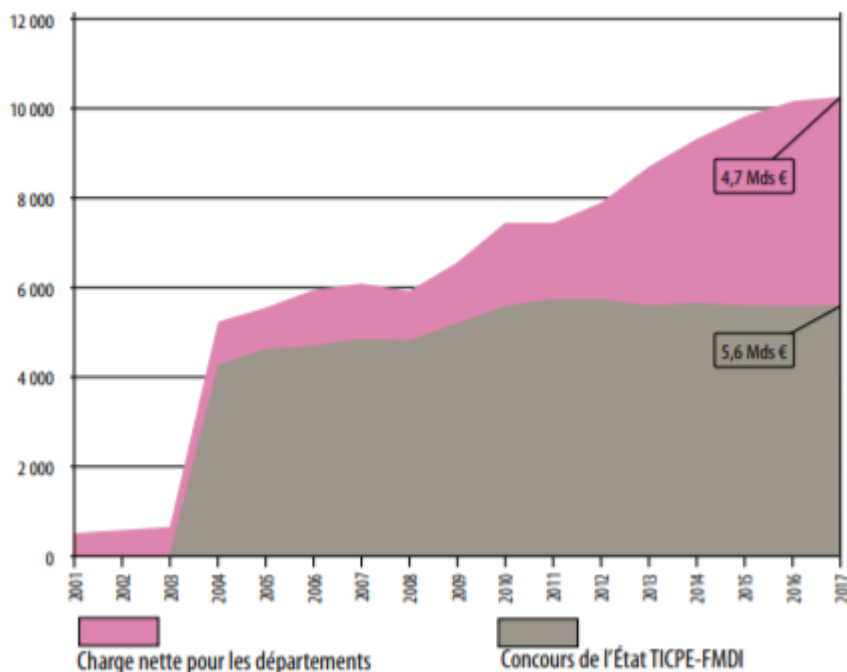
¹⁷⁴ L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, déjà cité.

¹⁷⁵ L'insertion des chômeurs par l'activité économique, rapport public thématique de la Cour des comptes, synthèse, 2019.

la solidarité, parce que les ressources du département sont diverses, quand la fiscalité départementale va être appelée plus fortement dans la Creuse.

Ces inégalités sont d'autant plus importantes que la charge nette des départements est croissante, les dotations de l'Etat, s'agissant par exemple des allocations individuelles de solidarité, étant insuffisantes.

Graphique 4 : Evolution de la dépense nette pour le RMI-RSA et des concours de l'État¹⁷⁶



TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

FMDI : Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion

Source : ODAS.

Ces difficultés financières sont particulièrement prégnantes outre-mer où le poids budgétaire des aides sociales – le RSA notamment – représente un montant par habitant bien supérieur à la moyenne métropolitaine.

Dans son avis, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) souligne à ce propos : « Parmi les facteurs identifiés par la Cour des comptes – concernant les communes, mais susceptibles de s'appliquer à la fiscalité des départements – on notera la « base fiscale étroite et peu fiable », en raison, notamment, des nombreux abattements et exonérations, et des bases cadastrales « peu ou mal renseignées. Depuis 2011 et la transposition du RSA outre-mer, l'effet

¹⁷⁶ Source La lettre de l'ODAS, Finances départementales, mai 2018.

croisé de la progression de la part budgétaire allouée aux prestations sociales – particulièrement élevée dans les DROM – et de la baisse de la participation de l'État dans les finances des collectivités, met les finances des DROM dans une situation critique, dont s'inquiétait la Cour des comptes en 2015. »

S'agissant de Saint-Martin, la CNCDH faisait ainsi remarquer: « Le budget de la collectivité souffre d'un effet ciseau combinant des levées fiscales limitées – environ 30 % de foyers imposables – et le nombre élevé d'allocataires du RSA : le budget RSA est passé de 800.000 euros en 2009 à 5.000.000 aujourd'hui. »¹⁷⁷

3. Sur le terrain, la répartition des rôles des services déconcentrés de l'Etat est également extrêmement complexe : l'exemple de l'hébergement et du logement

L'écart est là encore important entre les ambitions et la réalité. S'agissant du développement social, approche territoriale et participative largement plébiscitée et fondée sur les partenariats et la transversalité des interventions publiques, Cyprien AVENEL et Denis BOURQUE relèvent ainsi « *un écart persistant entre les objectifs affichés par les décideurs et les managers territoriaux, qui promeuvent le développement social et territorial, et les difficultés pratiques, largement constatées, de mise en œuvre sur le terrain. L'intention du développement social peine à se concrétiser face à la complexité du paysage institutionnel et au morcellement des responsabilités politiques et sociales.* »¹⁷⁸

S'agissant du logement et de l'hébergement de personnes en situation de grande pauvreté, Julien DAMON a montré lors de son audition combien « *dispositifs, plans, schémas et programmes de coordination des pouvoirs publics* »¹⁷⁹ s'étaient amoncelés depuis le début des années 80 et le lancement des premiers plans de lutte contre la pauvreté et la précarité.

Il en a fait le tableau suivant qui témoigne de la densité mais également de la complexité extrême du paysage institutionnel à l'échelon départemental.

Dans un récent travail sur la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'Etat, la Cour des comptes souligne également la fragmentation de la compétence logement. « *Trois directions sont aujourd'hui chargées de l'application de cette politique : les directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL), les directions départementales interministérielles des territoires et de la mer (DDTM) et celles de la cohésion sociale (DDCS).* »¹⁸⁰

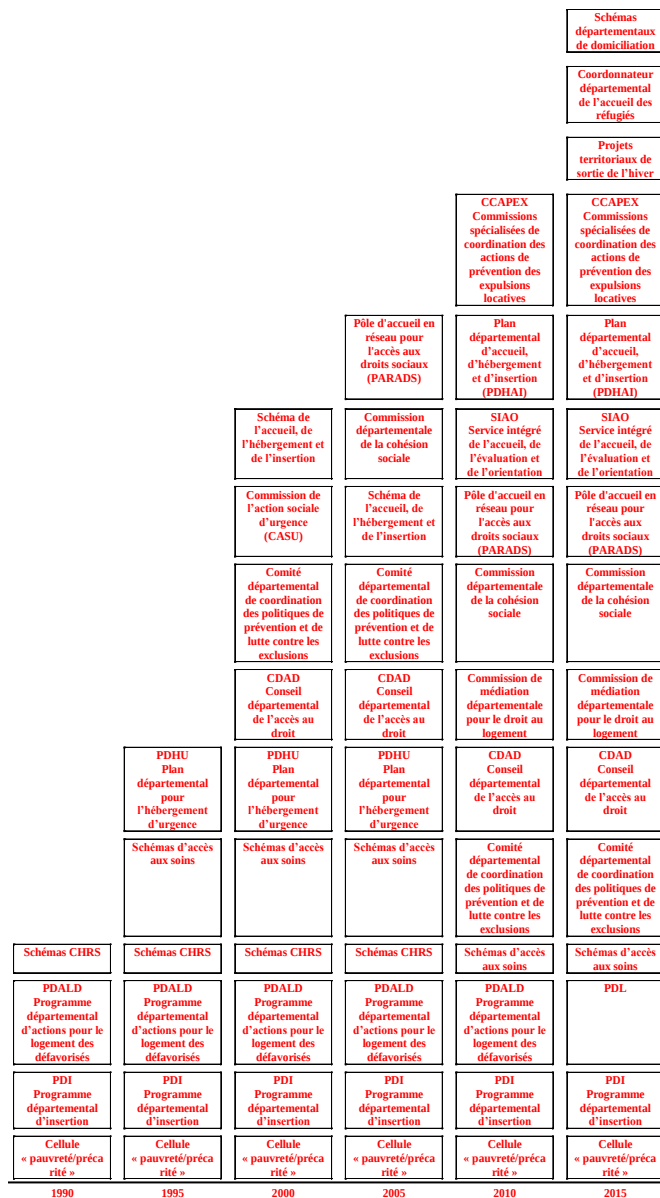
177 « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment aux Antilles et à La Réunion) », CNCDH, 2017.

178 *Les nouvelles dynamiques du développement social*, op.cit.

179 *Exclusion : vers zéro SDF ?*, Julien DAMON, 2017.

180 *La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État*, Cour des comptes, 2018.

Frise chronologique 2 : La coordination en matière d'hébergement et de logement à l'échelle départementale



(Source : Julien DAMON)

4. Une culture de l'évaluation trop partielle

Comme le font remarquer Cyprien AVENEL et Denis BOURQUE : « *La question de l'évaluation n'a jamais été autant d'actualité. De la volonté des politiques et des institutions publiques à démontrer l'efficacité et l'efficience de leurs interventions, au besoin des intervenants de montrer que leurs initiatives soutenues portent des fruits, en passant par la nécessité pour les collectifs et les communautés d'améliorer leurs actions et de documenter leurs réalisations, l'évaluation devient un leitmotiv* ». ¹⁸¹

Le domaine de l'action sociale n'échappe pas à cette tendance. **La multiplicité de acteurs, des dispositifs, des échelles et des domaines d'intervention, rend cependant particulièrement complexe les démarches globales d'évaluation.**

L'option la plus simple et la plus développée consiste ainsi à mesurer l'efficacité d'une intervention dans une logique gestionnaire et comptable. L'informatisation et le développement des outils numériques encouragent également cette pratique de modes d'évaluation prioritairement quantitatifs et statistiques (entrée et sortie des dispositifs par exemple) au détriment d'une approche plus qualitative.

Aussi de nombreux travaux ne manquent-ils pas de souligner des manques importants en matière d'évaluation.

S'agissant de l'insertion par l'activité économique par exemple, et comme cela a déjà été développé plus haut, la Cour des comptes parle d'une « évaluation insuffisante et partielle » et relève plusieurs limites méthodologiques.

« *Dans le cadre des documents budgétaires, la performance de l'insertion par l'activité économique est évaluée à travers [...] le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures de l'insertion par l'activité économique. Cet indicateur est décliné pour chaque type de structures en deux sous-indicateurs de « taux de sortie dans l'emploi » et de « taux de sortie dans l'emploi durable ». Les indicateurs de résultats de l'insertion par l'activité économique sont calculés par la Dares sur la base des informations déclarées par les responsables des structures sur la situation des salariés à la date de leur sortie de la structure. [...]*

L'élaboration des indicateurs de résultat de l'insertion par l'activité économique se heurte à plusieurs limites méthodologiques :

- *le mode de collecte des données est déclaratif, fondé sur la seule saisie des situations de sortie par les responsables de structure sur l'extranet de l'ASP ;*
- *les responsables de structure n'ont qu'une connaissance partielle de la situation des bénéficiaires lors de la sortie de parcours ;*

181. Les nouvelles dynamiques du développement social, déjà cité.

- *ces indicateurs ne donnent une information valable qu'à très court terme, à la date de la sortie. Ils ne permettent pas d'évaluer la situation des bénéficiaires plusieurs mois ou années après le passage en parcours d'insertion. Ces données ne permettent pas d'apprécier la capacité de l'insertion par l'activité économique à les stabiliser dans l'emploi.* »¹⁸²

Mathieu Klein et Claire Pitollat notent également, s'agissant des bénéficiaires du RSA, que sont privilégiées des statistiques de flux (entrées et sorties), d'effectifs et de coût, quand manquent des données relatives à l'accompagnement, pourtant essentiel.

*« Dans la grande majorité des dispositifs observés, l'évaluation semble revenir à une approche centrée sur l'emploi avec pour seul indice mesuré le taux de retour à l'emploi. Celui-ci devant induire une baisse mécanique, à moyen terme, des bénéficiaires du RSA. Si la finalité est bien l'emploi, car il est le principal moyen d'émancipation sociale, certains dispositifs se distinguent par des indicateurs connexes. Ainsi trouve-t-on des indices de retours à l'emploi stable en CDD ou CDI, des indices de sortie dynamique du RSA, des indices de formation professionnelle permettant une sortie du RSA..., ou encore le coût final d'un bénéficiaire du RSA. Nous faisons également le constat qu'aucun dispositif n'évalue le bénéfice et l'impact social à moyen et long termes, même financier, de sorte qu'il est impossible de mesurer l'efficacité totale de cette politique, tant au niveau local que national [...] Nous ne pouvons que regretter l'absence quasi-totale d'autres indicateurs et d'autres évaluations permettant de mesurer bien au-delà des simples chiffres du retour à l'emploi, les bénéfices sociaux et sanitaires. »*¹⁸³

Cette évaluation comptable ne satisfait pas la grande majorité des acteurs et des actrices de l'action sociale qui sont demandeurs d'évaluations plus complètes, plus qualitatives, afin de mesurer les limites et les plus-values des dispositifs mis en place.

Plus encore, maîtrise des dépenses, rationalisation (référentiels d'intervention, démarche qualité), indicateurs, tableaux de bord, poussent à une normalisation de l'action sociale qui *« peut entrer en conflit avec la composante relationnelle et humaine nécessaire à une pratique de qualité, fondée sur la parole et l'élaboration concertée d'un plan d'aide avec l'accord de la personne »* comme le notait la commission déontologique du Conseil supérieur du travail social (CSTS).¹⁸⁴

Cette évaluation étroite et quantitative, ces logiques de contrôle et de productivité impactent en effet directement les pratiques des travailleuses et travailleurs sociaux et met à mal l'idéal professionnel de nombre d'entre eux. *« Ces professionnels sont en souffrance car c'est en contradiction avec l'éthique de leurs métiers. Ils ne sont pas entrés dans la profession « pour ça » et n'ont pas appris à exercer de cette manière, c'est-à-dire en incorporant des critères gestionnaires dans des actes qui ne sont pas actes de gestion. »*¹⁸⁵

182 L'insertion des chômeurs par l'activité économique, déjà cité.

183 L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, déjà cité.

184 Avis de la commission éthique et déontologique du CSTS, octobre 2009.

185 L'évaluation produit des impostures, Entretien avec Roland GORI, Direction[s], octobre 2014.

Une évaluation prenant en compte un temps plus long et des aspects qualitatifs, associant pleinement les personnes et les acteurs et actrices de l'action sociale est nécessaire pour asseoir la légitimité des politiques sociales.

La Cour des comptes note ainsi : « Depuis plusieurs années, les acteurs de l'insertion par l'activité économique souhaitent que « l'impact social » de leur activité soit évalué et de nombreux travaux empiriques et académiques ont été menés en ce sens. Si, à plusieurs reprises depuis 2013, les membres du CNIAE ont demandé une évaluation globale de cette politique publique, aucune étude n'a été lancée au niveau national. Cette volonté des structures que soit réalisée une évaluation de l'apport du secteur de l'insertion par l'activité économique sur les plans social et économique comme en matière de développement des territoires, jamais réalisée jusqu'à présent, est légitime. Cette évaluation, à condition qu'elle repose sur un cadre normatif éprouvé, présenterait un réel intérêt, notamment en vue de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. »

Cette évaluation qualitative de l'impact social est complexe. Comme le fait remarquer Bénédicte Jacquey-Vazquez, l'évaluation de l'impact social des politiques d'accompagnement, repose sur :

- « la capacité des acteurs à objectiver les impacts, souvent très qualitatifs ;
- la capacité à établir un lien de causalité entre un impact et un dispositif (imputabilité et isolement des facteurs exogènes) ;
- la capacité des acteurs à mettre en œuvre une évaluation d'impact dont les coûts et l'horizon temporel ne soient pas dissuasifs pour les financeurs publics. »¹⁸⁶

Cette difficulté est d'autant plus importante pour les politiques d'investissement social.

L'investissement social a pour ambition de « compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent) par une approche plus préventive et « capacitante » (prévenir, anticiper, et préparer pour avoir moins à réparer). »¹⁸⁷

Une politique particulièrement nécessaire en France qui détient le triste record d'être l'un des pays les moins bien placé en terme d'égalité des chances selon l'OCDE, puisqu'il faut en moyenne 6 générations pour que les descendants et descendantes d'une famille pauvre atteignent le revenu moyen du pays, alors que dans les pays nordiques, par exemple, ce but peut être atteint en deux ou trois générations.

Le choix de porter une attention particulière aux enfants et notamment à la petite enfance dans le cadre de la stratégie pauvreté relève ainsi d'une logique d'investissement social ciblée sur une véritable priorité. Or, si de telles politiques semblent relever pour certaines du bon sens (« mieux vaut prévenir que guérir »), leur évaluation nécessite de prendre en compte un temps long et de collecter des

186 L'accompagnement social, déjà cité.

187 L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?, 2017.

données longitudinales c'est-à-dire suivant les individus ou les ménages dans le temps.

Aussi, si la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit une évaluation « classique » sur les réalisations, les moyens mobilisés, les actions menées, elle affiche également l'ambition, à travers la mise en place d'un Conseil scientifique dédié, de mesurer dans les territoires les effets et les impacts sociaux des projets déployés et de rompre avec des pratiques d'évaluation ponctuelles, uniquement quantitatives et n'intégrant pas les impacts de moyen terme.

Par ailleurs, les évaluations des politiques d'investissement social doivent être en mesure de rendre compte des coûts évités par leur mise en œuvre au regard des dépenses consenties. Peu développées, certaines études ont cependant réussi à évaluer au-delà de leurs seuls effets, le rendement - c'est-à-dire le rapport coût/bénéfice - de politiques d'investissement social sur leurs bénéficiaires. C'est notamment le cas du programme Perry Preschool Curriculum, programme expérimental d'éducation préscolaire conduit aux Etats-Unis dans les années 1960 auprès de jeunes enfants défavorisés. Très documenté¹⁸⁸, ce programme a donné lieu à une évaluation fine et de long terme, fondée sur le suivi des enfants tout au long de leur vie.

IV - QUELLE SITUATION AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE ?

1. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : des comparaisons difficiles à établir entre États membres

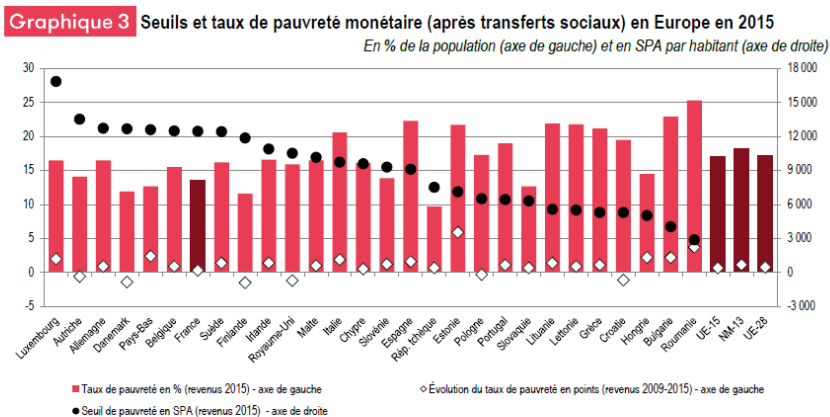
Plus d'une personne sur 4 dans l'UE est touchée par le risque de pauvreté ou d'exclusion. Avec les Pays-Bas, la France est le pays où le taux de pauvreté est le plus modéré et le plus stable, en contraste avec la plupart des pays européens. « *Ce constat souligne la capacité du système redistributif français à séparer les difficultés du marché du travail et les conditions de vie, ce même dans le contexte de la forte hausse du chômage depuis 2008* ». ¹⁸⁹

En 2015, le taux de pauvreté calculé par rapport au seuil de 60 % du revenu médian atteint 17 % dans l'UE à 15. Il est plus faible en Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas, en France et dans certains pays d'Europe de l'Est. Les taux de pauvreté monétaire sont les plus élevés dans les pays du sud de l'Europe, très touchés par la crise et dans ceux dont les niveaux de prestations de lutte contre l'exclusion sociale sont assez faibles comme la Bulgarie, la Roumanie, etc... Le tableau ci-après permet de visualiser la situation des vingt-huit membres de l'Union.

¹⁸⁸ Voir notamment *Peut-on estimer le rendement de l'investissement social ?*, France stratégie, 2017.

¹⁸⁹ Note du CAE, avril 2017, op.cit.

Graphique 5 : Seuils et taux de pauvreté monétaire (après transferts sociaux) en Europe en 2015



Lecture > En Suède, le taux de pauvreté monétaire est de 16,2 % en 2015, en hausse de 1,4 point par rapport à 2009 et le seuil de pauvreté en 2015 s'élève à 12 424 SPA par habitant.

Sources > Eurostat, Sespros ; SRCV-UE.

Nota : voir supra note de bas page sur le Standard de pouvoir d'achat (SPA)

Des hausses similaires du taux de pauvreté peuvent toutefois, selon la DREES, résulter de situations particulières et avoir des conséquences très différentes. La hausse de un point en Grèce s'accompagne d'une forte baisse du niveau de vie médian (- 30 %) et donc du seuil de pauvreté, alors que le niveau de vie continue d'augmenter (+ 10 %) au Portugal. Lorsque le taux de pauvreté baisse en même temps que le niveau de vie médian augmente, comme au Danemark, en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni, la situation apparaît clairement favorable.

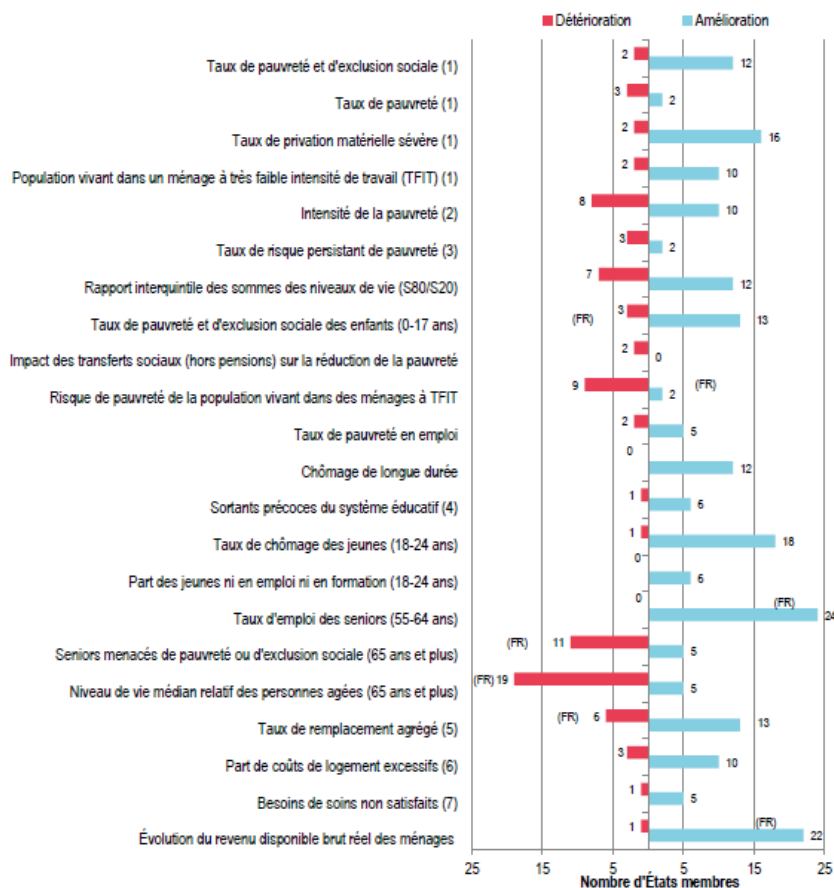
Cette approche par la pauvreté monétaire relative est critiquée au sein même des instances européennes car « *elle ne permet pas d'appréhender les différences de situation qui peuvent correspondre à un même niveau de vie, et elle oblige toute comparaison internationale de la pauvreté à mettre en perspective des populations définies par des seuils de pauvreté différents* ».

En 2017, l'Europe a donc établi un indicateur de privation matérielle et sociale de l'UE, défini comme la proportion de personnes vivant en ménage ordinaire (c'est-à-dire hors logements collectifs et habitations mobiles), incapables de couvrir les dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur treize considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Ce nouvel indicateur est différent de l'indicateur de privation matérielle, utilisé en France comme cela a été vu au chapitre 1, Certains éléments, jugés de moins en moins pertinents (posséder un téléphone, un téléviseur...) ayant été supprimés de la liste UE, d'autres éléments relatifs à la vie sociale ayant été ajoutés.

Le tableau de bord ci-dessous analyse pour l'ensemble des États membres l'évolution de la situation sur un an au regard d'indicateurs dont la très grande majorité concerne directement l'évolution de la pauvreté. L'amélioration et la détérioration de la situation de la France sont signalées chaque fois qu'il y a lieu.

Tableau 18 : Tableau de bord des performances de la protection sociale : évolution de 2015 à 2016

En nombre de pays connaissant une détérioration ou une amélioration significative



(1) Indicateurs définis dans l'encadré.

(2) Niveau de vie médian des personnes menacées de pauvreté rapporté au seuil de pauvreté.

(3) Part des personnes touchées ou menacées de pauvreté et qui l'ont été au moins deux ans au cours des trois dernières années.

(4) Part des jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et n'étaient pas en formation au cours du mois précédent.

(5) Pension médiane perçue par les personnes de 65 à 74 ans rapportée au revenu médian (avant transferts sociaux) des personnes de 50 à 59 ans.

(6) Part de la population vivant dans un ménage où les coûts de logement représentent plus de 40 % du revenu disponible (après transferts).

(7) En raison du coût, de la distance ou des délais d'attente.

Lecture > Entre les enquêtes 2015 et 2016 (revenus de 2014 et 2015), 12 États membres ont connu une baisse significative du taux de pauvreté et d'exclusion sociale tandis que la situation s'est détériorée dans 2 États. On n'observe pas d'évolution significative en France pour cet item – évolution notée (FR) lorsque celle-ci ressort pour les autres indicateurs, à gauche de l'axe quand l'évolution est défavorable, à droite quand elle est favorable.

Notes > UE-28. Évolutions des revenus entre 2014 et 2015 (mesurés en 2015 et 2016). Seules les évolutions statistiquement et économiquement significatives sont considérées. Les intervalles de confiance calculés par

Eurostat (travaux en cours) sont appliqués lorsqu'ils sont disponibles, combinés à un seuil de significativité économique. Pour les autres cas, un seuil de 1 point de pourcentage est appliqué pour les indicateurs en % ou les ratios.

Sources > Tableau de bord des performances de la protection sociale (SPPM), Comité de la protection sociale, à partir des données publiées par Eurostat issues de l'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (SRCV-UE), de l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE) et des comptes nationaux.

Les éléments ci-dessous sont empruntés aux « Résultats des comptes de la protection sociale », édition 2018.¹⁹⁰

En 2015, les 28 pays de l'Union européenne consacrent, tous risques confondus, 27,5 % de leur PIB aux prestations sociales. Ce pourcentage est supérieur à celui consacré en moyenne aux dépenses sociales publiques au sein des pays de l'OCDE (17 % du PIB selon l'OCDE) ainsi qu'au Canada (19 %) et aux États-Unis (21 %). En 2015, la part des prestations sociales dans le PIB varie considérablement entre les États membres, et en particulier entre les membres dits « historiques » (UE-15, 28,3 %) et les treize nouveaux membres ayant adhéré à l'UE depuis 2004 (NM-13, 18,0 %). Ces variations découlent des différences de niveaux de vie, de la diversité des systèmes de protection sociale, des tendances démographiques, mais aussi de facteurs institutionnels et socio-économiques comme le taux de chômage.

Les prestations sont en majorité versées en espèces dans les pays de l'UE : 64 % en moyenne dans l'UE-15 et 71 % parmi les NM-13. En 2015, en moyenne dans l'UE-28, les deux tiers des prestations famille-enfants sont versées en espèces. Cela tient notamment au modèle de protection sociale qui prévaut : l'usage d'une prestation en espèces est libre, contrairement à celui d'une prestation en nature. Ainsi, la part des prestations en nature est plus élevée dans les pays du nord de l'Europe. Par exemple, une majorité de prestations famille-enfants sont, dans les pays scandinaves, dispensées en nature, sous forme de services de garde d'enfants. C'est aussi le cas en Espagne, pays du sud.

À l'exception notable du Luxembourg et de l'Irlande, les pays les plus riches au sens du PIB par habitant consacrent, en général, une plus grande part de leurs ressources à la protection sociale. La France est en tête des pays européens pour le niveau de prestations en part du PIB (32,0 %), mais se place en sixième position pour les dépenses de prestations sociales en Standard de pouvoir d'achat (SPA)¹⁹¹ par habitant.

L'ensemble des prestations est très majoritairement versé sans condition de ressources (89 % des prestations dans l'UE-15 et 96 % dans les NM-13).

190 Panoramas de la DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2016, Résultats des comptes de la protection sociale, édition 2018, op.cit. On se référera tout particulièrement aux fiches thématiques consacrées au Contexte économique et social européen, à la Protection sociale en Europe et à la Couverture des risques par la protection sociale en Europe.

191 Les parités de pouvoir d'achat (PPA) sont un taux de conversion qui vise à éliminer les différences de niveaux de prix entre pays de manière à faciliter la comparaison de leurs grandeurs macroéconomiques, en exprimant le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même panier de biens et de services. Eurostat, utilise le standard de pouvoir d'achat (SPA) comme unité monétaire fictive de référence.

Les prestations du risque logement et pauvreté-exclusion sociale sont certes presque intégralement soumises à des conditions de ressources, mais elles ne représentent qu'une faible part du total versé. La part des prestations soumises à condition de ressources est donc relativement homogène dans l'UE-15 d'une part et les NM-13 d'autre part. Seuls le Danemark et l'Irlande se distinguent par une proportion de prestations soumises à des conditions de ressources largement supérieure à celle des autres pays.

Le logement est un point délicat, en raison de la diversité des politiques du logement. Le système de comptes européens couvre uniquement les aides aux personnes. Les dépenses sont les plus élevées dans les pays où les allocations logement sont largement versées de façon directe (le Royaume-Uni, le Danemark et la France). Les dépenses liées aux prestations de logement apparaissent de ce fait plus faibles dans les pays qui ont comme priorité la mise à disposition de logements à loyers réduits, comme aux Pays-Bas (un tiers de logements locatifs sociaux). Toutefois, les systèmes de logement social évoluent du fait de la crise, des règles du marché unique et de la concurrence et se recentrent sur les populations en difficulté. Ainsi en 2011, les Pays-Bas et la Suède ont introduit un plafond de ressources pour l'accès au logement social, comme c'était déjà le cas en France ou en Allemagne.

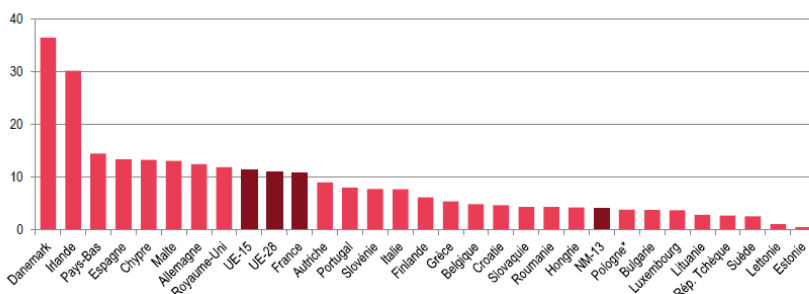
Le risque pauvreté-exclusion sociale représente moins de 2 % des prestations sociales en moyenne en Europe, soit 0,5 % du PIB. C'est le Danemark qui y consacre la part la plus élevée, avec 1,5 % de son PIB. Rapportées à la population, le Danemark et les Pays-Bas ont les montants de prestations par habitant les plus élevés, en France, les montants sont également nettement supérieurs à la moyenne. À l'inverse, les niveaux de prestations les plus bas sont constatés en Allemagne, en Irlande et dans les pays du sud et de l'est de l'Europe.

Graphique 6 : Part des prestations versées sous conditions de ressources en Europe en 2015

* Données 2014.
Source > Eurostat, Sespros.

Graphique 3 Part des prestations versées sous condition de ressources en Europe en 2015

En % du total des prestations



* Données 2014.
Source > Eurostat, Sespros.

Le classement des pays de l'UE-28 en matière de prestations sociales en part du PIB change, une fois intégrés les prélèvements obligatoires. Concernant les prestations brutes, les cinq premiers pays sont la France, le Danemark, la Finlande, l'Autriche et la Belgique. **Pour les prestations nettes, la France, où les prélèvements obligatoires sur les prestations représentent seulement 1,9 % du PIB, reste en première position.** Les Pays-Bas, où ce taux est le plus élevé, passe de la 7^e à la 14^e position, à l'inverse du Royaume-Uni, dont le taux est un des plus faibles de l'UE-15 (près de 1,0 % du PIB), qui remonte de la 10^e à la 5^e position. Comme pour les taux, les assiettes de prélèvements obligatoires sont différentes d'un pays à l'autre.

Les structures de financement sont très liées à l'histoire des systèmes de protection sociale de chaque État membre. En 2015, les cotisations sociales représentent 54 % du financement de la protection sociale dans l'UE-15. Cette part varie fortement d'un pays à l'autre, en fonction du mode de financement des différents risques et de leur part relative dans le total des prestations : de 18 % au Danemark à 65 % en Allemagne.

Des cotisations sociales sont souvent à la base du financement des prestations du risque vieillesse, sauf au Danemark où les pensions publiques de base sont forfaitaires. En revanche, les prestations logement et celles luttant contre l'exclusion sociale, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale, sont généralement financées par des contributions publiques. Les modes de financement des prestations maladie, chômage et famille-enfants sont plus hétérogènes.

Concernant la répartition des cotisations entre employeurs et personnes protégées, les cotisations versées par les employeurs représentent, dans l'UE-15, 35 % du total des ressources. Cette part est supérieure à 40 % en France, en Belgique et en Espagne et n'est que de 11 % au Danemark. Entre 1996 et 2015, les

structures de financement de la protection sociale évoluent dans le sens d'un accroissement de la part des ressources autres que les cotisations sociales.

2. L'évolution défavorable des revenus minima garantis

Les transferts monétaires permettant de garantir des ressources aux personnes en situation de pauvreté, dans un contexte de crise économique, de chômage, mais aussi et plus spécifiquement de grandes difficultés sociales, constituent ce qu'il est convenu d'appeler « un filet de sécurité ». Ce filet de sécurité a été fortement sollicité dans les années récentes et le reste, tant en raison, pour ce qui concerne la France, du maintien d'un niveau élevé de pauvreté monétaire que de la persistance du chômage de longue durée.

Comme le rappelle Antoine Math dans un article intitulé *l'évolution de la protection apportée par les revenus minima garantis*¹⁹², **la Stratégie « Europe 2020 » ambitionne de sortir vingt millions d'Européens de la pauvreté, or le nombre d'Européens pauvres a baissé seulement de cinq millions entre 2010 et 2017.**

L'auteur cite des études qui aboutissent à un classement identique des pays membres offrant le niveau le plus élevé de ressources garanties : Danemark en tête puis Autriche suivis par un groupe constitué, dans un ordre qui peut varier, par les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique. Or dans de nombreux pays, y compris dans cette liste, le nombre de bénéficiaires n'a pas baissé pour retrouver son niveau d'avant-crise. Plusieurs facteurs, selon Antoine Math, expliquent « *ce phénomène d'enkystement des minima sociaux au sein des sociétés européennes* » :

- l'accroissement du nombre d'emplois atypiques, précaires, mal rémunérés, qui peuvent conduire des ménages à rester éligibles à certains dispositifs de minima sociaux et les pouvoirs publics à créer des systèmes ou prestations complémentaires pour les travailleurs et travailleuses pauvres (la prime d'activité en France...) ;
- le reflux trop limité du chômage de longue et de très longue durée ;
- les restrictions apportées à d'autres volets de la protection sociale, comme l'assurance chômage (raccourcissement des durées d'indemnisation, limitation des conditions d'accès...).

Au Danemark, ce « mouvement de déversement vers l'assistance sociale » est imputé à la fois au durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée et aux pensions d'invalidité ainsi qu'à la réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage (Christèle Meilland, même numéro de la revue). Une réduction progressive de cette durée aux Pays-Bas de 2015 à 2019 a produit semble-t-il les mêmes effets (Jan Cremers, même revue).

La tendance est aussi à l'accroissement des mesures d'activation ou de contreparties demandées aux bénéficiaires. L'activation consiste à en attendre un certain type de comportement ou d'actions impliquant une assistance et un contrôle, comme l'obligation de fournir un travail socialement utile à l'issue d'une première

192 *In Revue Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial N°164, décembre 2018, Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes.

période de recherche d'emploi (Danemark), une obligation de formation assortie d'une durée minimale de travail hebdomadaire (Italie), la pression à la reprise d'activité sous peine de sanction (Pays-Bas). Ces évolutions *« conduisent, en mettant sous contrainte et en stigmatisant davantage les personnes éligibles, à renforcer les phénomènes de renoncement et de non recours. Or les études montrent que ce taux de non-recours est déjà situé à un niveau très élevé dans la plupart des pays, parfois au-dessus de 50 %...Ce non recours est en retour un des arguments récurrents pour justifier de réformer ou simplifier les RMG »*¹⁹³.

L'auteur constate également que les montants fixés dans les barèmes des revenus minima garantis n'évoluent pas au même rythme. Des mécanismes d'indexation peuvent être prévus, par exemple sur les prix (Allemagne, Danemark, France, Royaume-Uni) avec un risque de fort décrochage si cette indexation n'est pas prévue au-delà de l'inflation. Cela s'est produit en Suède. En France, le décrochage constaté a été pour partie compensé par une revalorisation exceptionnelle de 2 % par an au-delà de l'inflation entre 2012 et 2017, mais ce rattrapage ferait exception. En effet, *« une indexation sur les prix conduit à terme à une dégradation du revenu garanti au regard des normes prévalant dans le pays, revenus médian ou moyen, seuil de pauvreté monétaire, salaire, etc. »*.

À l'inverse, dans certains pays, le montant peut être revu chaque année à la hausse mais aussi à la baisse, comme cela s'est produit en 2008-2012 en Irlande.

Enfin, des réformes du système peuvent avoir des effets sur le montant : au Royaume-Uni, une volonté de simplification et d'unification a conduit à faire le choix de baisser le revenu procuré aux bénéficiaires et en même temps d'augmenter substantiellement le revenu minimum. La tendance à la différenciation des dispositifs par « publics » peut avoir des effets positifs pour les personnes, par exemple celles en situation de handicap. Le plus souvent cependant, elle leur est défavorable : *« dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Italie etc.) où, entre l'assurance chômage et le revenu minimum garanti, existent des dispositifs dits d'assistance ou de solidarité chômage pour les anciens travailleurs chômeurs en fin de droits, la tendance est à leur disparition et au renvoi de ces chômeurs vers des minima sociaux moins généreux. Il est devenu beaucoup plus douloureux qu'auparavant d'être chômeur de longue durée »*¹⁹⁴. Concernant les jeunes, plusieurs pays, dont la France et le Luxembourg, excluent du dispositif ceux de moins de 25 ans, d'autres pays leur accordent des montants beaucoup plus faibles.

Les monographies par pays publiées à la suite de cet article dans la revue de l'Ires, détaillent et confirment dans l'ensemble cette tendance lourde à la dégradation des prestations sociales ou de solidarité avec une entrée plus précoce dans les revenus minima, des conditions de maintien des prestations plus rigoureuses, en particulier du fait de revalorisations incertaines, et une sortie difficile de ces mêmes minima vers la retraite. Les Etats membres qui offraient le meilleur niveau de prestation ne semblent pas épargnés par ce mouvement.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

Certaines expérimentations, comme celle en cours actuellement en Finlande, pays souvent mis en avant pour sa capacité à innover, sont à observer de près. l'Etat providence y cherche en effet à se réinventer en testant auprès de 2000 personnes au chômage depuis plus d'un an, âgées de 25 à 58 ans et tirées au sort, l'instauration d'un revenu de base, fixé à 560 € (soit l'équivalent des allocations prévues pour ce type de chômeurs), en plus des autres prestations auxquelles ils ont habituellement droit. L'analyse complète de ce test mené depuis 2017 sera achevée l'an prochain. Elle est estimée « à 9 milliards d'euros par an pour 5,6 millions d'habitants » par le leader social-démocrate Antti Rinne. Devant ce coût difficilement supportable par un petit pays où les baby-boomers gonflent les rangs des retraités mais aussi face à l'évolution des différentes formes de travail, d'autres pistes pour évoluer vers « *un Etat providence plus mûr* » sont également en cours.

Conclusion

« Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu, est la dignité d'une Nation fondée sur les droits de l'homme. »

Cette phrase, gravée à l'entrée du CESE, est plus que jamais d'actualité.

En effet, ne pas se satisfaire de décrire les réalités objectives de la misère, ou ne faire qu'en limiter les conséquences, mais s'engager résolument dans une démarche visant à éradiquer la grande pauvreté et donner ainsi à toutes et tous les moyens de vivre dignement, est un impératif pour toute notre société.

C'est pourquoi, dans le prolongement de son avis sur la situation des personnes vivant dans la rue, le CESE, avec ce rapport et son avis associé, tient à apporter la voix de la société civile sur la grande pauvreté.

Il s'agit de reconnaître les personnes en situation de grande précarité comme des citoyennes et des citoyens à part entière, de leur garantir l'accès et l'effectivité de leurs droits, d'engager une lutte contre la grande pauvreté embrassant tous les domaines de la vie, de mieux accompagner les personnes et de prendre en compte leur expertise. Pour en finir avec la stigmatisation et la mise à part qui mettent à mal le vivre-ensemble et menacent la cohésion sociale. C'est une question de survie pour une société démocratique : la grande pauvreté conduit à la désespérance.

Car, malgré les politiques publiques menées, l'action quotidienne des travailleuses et travailleurs sociaux, des actrices et acteurs de solidarité et des bénévoles, ainsi que les financements engagés, la grande pauvreté, dans notre pays, est un phénomène qui s'intensifie et s'étend à de nouvelles populations.

Face à ce constat alarmant, même si les comparaisons internationales montrent que la France ne figure pas parmi les plus mal placés en ce domaine, il ne faut cesser de le répéter : la persistance de la grande pauvreté est un scandale pour toute notre société ! Elle est inacceptable.

Mais si nous savons que la seule croissance ne pourra pas résorber la misère vécue, nous avons la conviction qu'il est possible d'agir : des solutions concrètes existent si la ferme volonté de lutter contre la grande pauvreté s'exprime.

Cette tâche doit être collective et appelle non seulement à une intervention forte et cohérente des pouvoirs publics mais aussi à des actions de mobilisation de l'ensemble des actrices et acteurs de la société. Il y a urgence, il nous reste une dizaine d'années pour atteindre le premier des 17 objectifs de développement durable adopté par l'ONU et en France : éradiquer la grande pauvreté sous toutes ses formes à l'horizon 2030.

Ne pas réussir à relever ce défi, qui nous engage toutes et tous, serait une défaite pour notre République !

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE A LA DATE DU VOTE

✓	Présidente : Martine VIGNAU
☐	Agriculture
✓	Marie-Thérèse BONNEAU
✓	Claude COCHONNEAU
☐	Artisanat
✓	Catherine FOUCHER
☐	Associations
✓	Marie-Claire MARTEL
☐	CFDT
✓	Nathalie CANIEUX
✓	Adria HOUBAIRI
☐	CFE-CGC
✓	Sabrina ROCHE
☐	CFTC
✓	Pascale COTON
☐	CGT
✓	Alain DRU
✓	Jean-François NATON
☐	CGT-FO
✓	Jacques TECHER
☐	Coopération
✓	Patrick LENANCKER
☐	Entreprises
✓	Marie-Hélène BOIDIN DUBRULE
✓	Frédéric GRIVOT
✓	Geneviève ROY
☐	Environnement et nature
✓	Elodie MARTINIE-COUSTY
✓	Hervé LE BOULER
☐	Mutualité
✓	Stéphane JUNIQUE
☐	Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Emelyn WEBER
☐	Outre-mer
✓	Philippe EDMOND-MARIETTE

☐ **Personnalités qualifiées**

- ✓ Bernard AMSALEM
- ✓ Gérard ASCHIERI
- ✓ Guillaume DUVAL
- ✓ Marie-Aleth GRARD
- ✓ Olga TROSTIANSKY

☐ **Professions libérales**

- ✓ Daniel-Julien NOËL

☐ **UNAF**

- ✓ Marie-Andrée BLANC

☐ **UNSA**

- ✓ Martine VIGNAU

N°2 LISTE DES AUDITIONNES ET AUDITIONNÉES

La commission a successivement entendu :

- ✓ **M. Olivier NOBLECOURT**
Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
- ✓ **Mme Dominique VERSINI**
Conseillère de Paris, adjointe à la maire de Paris en charge des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance
- ✓ **M. Louis GALLOIS**
Président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- ✓ **M. Julien DAMON**
Sociologue, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris
- ✓ **M. Mathieu KLEIN**
Président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- ✓ **M. Jérôme VIGNON**
Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)
- ✓ **M. Pierre MACHEMIE**
Initiateur de la pétition « SDF: mis à l'abri durant l'hiver, expulsés à l'arrivée de l'été ? »
- ✓ **Mme Sarah FRIKH**
Initiatrice de la pétition « Des centres d'accueil pour mettre les femmes SDF en sécurité »
- ✓ **Mme Anne LORIENT**
Auteure du livre témoignage « Mes années barbares » et bénévole
- ✓ **Mme Martine MAÇON**
Initiatrice de la pétition « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF inhumains et inacceptables »
- ✓ **Mme Dounia MEBTOUL**
Fondatrice de l'association « Frigos solidaires » que soutient la pétition « Placer des frigos solidaires dans chaque ville »
- ✓ **M. Christian DOSSANG**
Initiateur de la pétition « SOS pour nos SDF »
- ✓ **Dr Alain MERCUEL**
Psychiatre, chef du service « Santé mentale - exclusion sociale » (SMES) à l'hôpital Sainte-Anne, Paris.

- ✓ **Mme Nadège PASSEREAU**
Déléguée générale de l'ADSF-Agir pour la santé des femmes
- ✓ **Capitaine Michel NOULLET**
*Chef adjoint de la Brigade d'assistance aux personnes sans-abri (BAPSA),
préfecture de police de Paris*
- ✓ **M. Patrick LE STUNFF**
Directeur du pôle accueil de l'association ABEJ-Solidarité, Lille
- ✓ **M. Manuel DOMERGUE**
Directeur des études de la Fondation Abbé Pierre
- ✓ **Mme Noria DERDEK**
Chargée d'étude à la Fondation Abbé Pierre
- ✓ **M. Claude LACOUR**
Ancien président de l'association Montparnasse Rencontres
- ✓ **Mme Isabelle MEDOU-MARERE**
*Directrice régionale Ile-de-France de la Fédération des acteurs de la solidarité
(FAS)*
- ✓ **M. Jean-Marc POTDEVIN**
Président fondateur du réseau Entourage
- ✓ **Mme Lucie DE CLERCK**
Directrice des opérations du réseau Entourage
- ✓ **M. Nicolas SPIEGEL**
Directeur de l'ADEJO (Nîmes) et du CSAPA Gard-Mas Saint-Gilles
- ✓ **M. Eric PLIEZ**
Président du Samu social, directeur général d'Aurore
- ✓ **Mme Christine LACONDE**
Directrice générale du Samu social de Paris
- ✓ **M. Philippe WARIN**
*Directeur de recherche au CNRS, co-fondateur et responsable de
l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)*
- ✓ **Mme Chantal RICHARD, M. Martial GARCIA (CFDT), Mme Nathalie
MARTZ (CFE-CGC), M. Pierre Baptiste CORDIER-SIMONNEAU (CFTC),
Mme Christine SOVRANO (CGT), Mme Christine COQ-MOUTAWAKKIL
(UNSA)**
*Représentantes et représentants d'organisations syndicales représentées au
Haut conseil du travail social (HCTS)*
- ✓ **Pr. Alfred SPIRA**
Membre de l'Académie nationale de médecine

Annexes

- ✓ **Pr. Jean-François ALLILAIRE**
Secrétaire perpétuel de l'Académie nationale de médecine
- ✓ **Mme Marion QUACH-HONG**
Chargée de mission « santé-études » pour la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- ✓ **M. Thibaut GUILLUY**
Président du Conseil national de l'inclusion dans l'emploi, directeur général de l'association pour la réinsertion économique (ARES)
- ✓ **M. Sylvain MATHIEU**
Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- ✓ **M. Thierry LEPAON**
Délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale (DILFCS), président de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)
- ✓ **M. Louis MAURIN**
Directeur de l'Observatoire des inégalités
- ✓ **Mmes Claire d'HENNEZEL et Sylvie HANOCQ**
Responsables de projets à l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)
- ✓ **M. Laurent GRANDGUILLAUME**
Président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée
- ✓ **M. Manuel PELISSIE**
Président de la Commission professionnelle consultative du travail social
- ✓ **M. Frédéric MARINACCE**
Directeur général délégué de la CNAF, chargé des politiques familiales et sociales
- ✓ **M. Stéphane TROUSSEL**
Président du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis
- ✓ **Mme Mélanie LUCE**
Présidente de l'UNEF
- ✓ **M. Enrique BARROSO RODRIGUES**
Vice-président de la FAGE, en charge de l'innovation sociale
- ✓ **M. Feres BELGHITH**
Directeur de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE)

Ont également été rencontrés en entretien :

✓ **Mme Véronique POULLOT**

Responsable du pôle Sécurité, vidéo protection et sociétal, SNCF Gares & Connexions

✓ **M. Ahmed KHELIFA**

Responsable engagement sociétal, SNCF Gares & Connexions

✓ **M. Joran LE GALL**

Président du conseil d'administration de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS)

La commission s'est par ailleurs déplacée au :

- Centre de promotion familiale, culturelle et sociale d'ATD Quart Monde et sur le site de l'entreprise solidaire « Travailler et Apprendre Ensemble » (TAE) à Noisy-le-Grand ;
- Centre d'hébergement d'urgence (CHU) Romain Rolland à Montrouge ;
- CESER Hauts-de-France ;
- CESER Bourgogne-Franche-Comté.

Mme BOIDIN-DUBRULE, M. JUNIQUE ainsi que l'ensemble des membres de la commission tiennent tout particulièrement à remercier les personnes accompagnées et les membres des associations suivantes: Armée du Salut, ATD-quart monde, Petits frères des pauvres, Restaurants du cœur, Secours catholique et La Cloche qui ont participé à la journée d'échanges et de débat organisée au CESE le 21 mars 2019. Le rapport et l'avis leur doivent beaucoup.

N°3 TABLEAUX

Ancienneté en catégories A, B, C des demandeurs d'emploi				Données CVS-CJO	
	Effectif (en milliers ou en %)			Évolution (en %) sur	
	4e trimestre 2017	3e trimestre 2018	4e trimestre 2018	un trimestre *	un an **
France métropolitaine					
Moins de 1 an	3 099,7	3 010,9	2 956,9	-1,8	-4,6
Moins de 3 mois	1 149,8	1 148,0	1 106,4	-3,6	-3,8
De 3 mois à moins de 6 mois	826,7	797,7	791,3	-0,8	-4,3
De 6 mois à moins de 12 mois	1 123,5	1 065,1	1 059,2	-0,6	-5,7
Un an ou plus	2 521,2	2 638,8	2 648,2	0,4	5,0
De 1 an à moins de 2 ans	1 131,6	1 192,2	1 180,5	-1,0	4,3
De 2 ans à moins de 3 ans	517,0	553,3	568,4	2,7	9,9
3 ans ou plus	872,7	893,2	899,3	0,7	3,0
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus	44,9 %	46,7 %	47,2 %	0,5 pt	2,4 pt
Ancienneté moyenne (en jours)	593	610	620	10	27
France (hors Mayotte)					
Demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus	2 684,4	2 811,0	2 821,8	0,4	5,1
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus	45,3 %	47,1 %	47,7 %	0,6 pt	2,4 pt
* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.					
Source : Pôle emploi-Dares, STMT.					
Durée moyenne en catégories A, B, C des sortants de catégories A, B, C				Données CVS-CJO	
	Niveau (en jours)			Évolution (en jours) sur	
	4e trimestre 2017	3e trimestre 2018	4e trimestre 2018	un trimestre *	un an **
France métropolitaine	306	310	314	4	8
France (hors Mayotte)	309	314	316	2	7
* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.					
Source : Pôle emploi-Dares, STMT.					
Part des personnes indemnisées et indemnissables ⁽¹⁾				En %, données CVS	
	2e trimestre 2017 (d)	1e trimestre 2018 (d)	2e trimestre 2018 (p)	Évolution (en pt) sur	
				un trimestre *	un an **
Catégories A, B, C ou dispensées de recherche d'emploi					
Part des personnes indemnisables	68,4	68,6	69,1	0,5 pt	0,7 pt
Dont : Assurance chômage ⁽²⁾	59,2	59,6	60,5	0,9 pt	1,3 pt
État ⁽²⁾	8,3	7,8	7,5	-0,3 pt	-0,8 pt
Part des personnes indemnisées parmi les indemnissables	74,7	72,9	72,6	-0,3 pt	-2,1 pt
Dont : Assurance chômage ⁽²⁾	72,8	71,2	70,9	-0,3 pt	-1,9 pt
État ⁽²⁾	66,6	66,8	66,7	-0,1 pt	-1,9 pt
Catégories A, B, C, D, E ou dispensées de recherche d'emploi					
Part des personnes indemnisables	66,4	66,7	67,3	0,6 pt	0,9 pt
Dont : Assurance chômage ⁽²⁾	57,0	57,7	58,6	0,9 pt	1,6 pt
État ⁽²⁾	8,2	7,6	7,4	-0,2 pt	-0,8 pt
Part des personnes indemnisées parmi les indemnissables	75,4	73,8	73,6	-0,2 pt	-1,8 pt
Dont : Assurance chômage ⁽²⁾	73,7	72,3	72,0	-0,3 pt	-1,7 pt
État ⁽²⁾	65,9	64,8	65,0	0,2 pt	-0,9 pt
* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.					
Champ : France métropolitaine, demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi.					
(d) : données définitives.					
(p) : données provisoires.					
Sources : Pôle emploi, Fichier national des allocataires (FNA) et Fichier historique statistique (FHS).					
Note : dans le tableau ci-dessus, les données sont en fin de trimestre.					
(1) Les personnes indemnisables sont celles ayant un droit ouvert. Parmi les personnes indemnisables, certaines sont effectivement indemnisées ; d'autres ne le sont pas, principalement en raison de l'exercice d'une activité réduite.					
(2) Voir notes du tableau précédent.					

Tableau : Ministères contribuant à la politique transversale Inclusion sociale, d'après le DPT « Inclusion sociale » PLF 2019 (Extraits)

PROGRAMMES ACTIONS et COMMENTAIRES
HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES (177) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, DGCS. ACTIONS : Action n°11 : Prévention de l'exclusion, Action n°12 : Hébergement et logement adapté, Action n°14 : Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale
INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES (304) - PILOTE : Ministre des solidarités et de la santé, DGCS ACTIONS : Action n°11 mise en œuvre de la prime d'activité et autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté, Action n°13 expérimentations œuvrant pour des pratiques innovantes, Action n°14 crédits d'aide alimentaire, Action n°15 qualification en travail social, Action n°16 protection juridique des majeurs, Action n°17 protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, Action n°18 aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine – ARFS
HANDICAP ET DÉPENDANCE (157) - PILOTE : Premier ministre, DGCS ACTIONS : action 12, Paiement de l'AAH, de l'aide au poste (ESAT) action 13 emploi accompagné, bientraitance, subventions aux associations
ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (137) - PILOTE : Premier ministre, DGCS ACTIONS : n° 21 : Politiques publiques – Accès aux droits, n° 22 : Partenariat et Innovations, n° 23 : Soutien du programme « Égalité entre les femmes et les hommes »
AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT (109) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, DGALN ACTIONS : n°1 : aides personnelles (allocation de logement à caractère familial, allocation de logement à caractère social, aide personnalisée au logement), n° 2 : informations relatives au logement et accompagnement des personnes en difficulté (CCAPEX) n°3 : garantie des risques locatifs (contrats en cours)
POLITIQUE DE LA VILLE (147) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, CGET ACTIONS : 01 : Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville (dispositif des adultes-relais, crédit d'intervention déconcentrés de l'État dans le cadre des contrats de ville), 02 : Revitalisation économique et emploi (exonération de charges en ZFU, participation à l'EPIDE), 04 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (NPNRU)
PROTECTION MALADIE (183) - PILOTE : Ministre des solidarités et de la santé, Direction de la sécurité sociale Action n°2 : Aide médicale de l'État (AME dite de droit commun et soins urgents aux personnes en situation irrégulière ne pouvant recevoir l'AME)
PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE, OFFRE DE SOINS (204) - PILOTE : Ministère de la Santé, DGS ACTIONS : n°12 accès à la santé et éducation à la santé, n°14 prévention des maladies chroniques, n°18 préventions des risques liés à l'alimentation. Sous-action (n°12) visant les populations en difficulté ; prévention des addictions en particulier groupes exposés, personnes vulnérables ; lutte contre les inégalités sociales de santé en nutrition
ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI (102) - PILOTE : Ministère du Travail et de l'Emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle Actions : N°1 : amélioration du service public de l'emploi : indemnisation des demandeurs d'emplois ex allocation de solidarité 2 Mds, N°2 : amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail : Fonds d'inclusion dans l'emploi (0,6 Md), missions locales (0,2 Md), insertion par l'activité économique (0,90 Md), soutien au secteur adapté (handicap, 0,40Md), N°3 : Plan d'investissement des compétences (0,57 Md dont 0,15Md mission d'accompagnement Garanties jeunes des missions locales)
ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES ET DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (103) PILOTE : Ministère du Travail et de l'Emploi, DGEFP Emplois francs 0,07 Md
ENSEIGNEMENT PUBLIC SCOLAIRE PREMIER ET SECON DEGRES (140 et 141) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale Financement des RASED, scolarisation des élèves en situation de handicap (PPS, PAP), enseignement dans les établissements médico-sociaux et hospitaliers, Sections d'enseignement général et professionnel adapté, dispositifs relais, lutte contre le décrochage scolaire etc.

VIE DE L'ELEVE (230) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale, DEGESCO Actions : N°2 Santé scolaire, N°4 Action sociale, N°5 politique de l'internat, N°6 Actions éducatives complémentaires. L'Action n°4 comprend les bourses de collège et de lycée et les fonds sociaux des établissements pour un total de 700 millions d'euros de CP
VIE ETUDIANTE (231) - PILOTE : Ministère de l'Enseignement supérieur, DEGESIP ACTIONS : N°1 aides directes : bourses au mérite, aides au mérite complémentaire, aides spécifiques aux étudiants rencontrant de graves difficultés 2,26 Milliards d'euros - N°2 : aides indirectes : restauration universitaire, logement étudiant, caution locative Visale, Total de 274 Millions d'euros - N°3 : Santé des étudiants et activités sociales, sportives, culturelles
ENSEIGNEMENT PRIVE DU PREMIER ET DU SECOND DEGRE (139) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale Action N°4 Actions sociales en faveur des élèves : Crédits fonds sociaux et fonds social pour les cantines pour les élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire privé sous contrat
ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE (143) - PILOTE : MINAGRI, DGER ACTIONS : N°1 mise en œuvre de l'enseignement, N°2 Aide sociale aux élèves : Bourses sur critères sociaux, fonds social : 96 Millions d'euros
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES (143) - PILOTE : MINAGRI, DGER ACTIONS : N°1 enseignement supérieur : Bourses, aides spécifiques...
ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE (101) - PILOTE : Ministère de la justice, Secrétariat général N°1 : aide juridictionnelle : 395 Millions d'euros, N°2 : Développement de l'accès au droit, du réseau judiciaire de proximité, N°3 : aide aux victimes, N°4 : médiation familiale, espaces de rencontre parents/enfants
ADMINISTRATION PENITENCIAIRE (107) - PILOTE : Ministère de la justice ACTION : Garde et contrôle des personnes sous main de justice : N°1 : maintien des liens familiaux, N°2 : Accueil et accompagnement. Exemples : Unités de vie familiale, parloirs familiaux, Insertion professionnelle, accès aux droits, domiciliation, lutte contre la pauvreté en détention...
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (182) - PILOTE : Ministère de la justice, DPJJ ACTIONS : N°1 mise en œuvre des décisions judiciaires, N°2 soutien, N°3 formation Lutter contre les difficultés familiales et sociales des jeunes sous protection judiciaire par un accompagnement dans un cadre pénal ciblant leur réinsertion scolaire et professionnelle et leur insertion sociale (santé, accès aux droits, accès au logement).
TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DEMOCRATISATION DE LA CULTURE (224) - PILOTE : Ministère de la culture, Secrétaire général adjoint ACTION N°2 : soutien à l'éducation artistique et culturelle, en faveur de l'accès à la culture Les actions développées en faveur de l'accès à la culture sont dotées, en 2019, de 88 M€. Elles s'adressent à des populations éloignées de la culture pour des raisons sociales, de santé, de handicap ou pour des raisons territoriales (QPV, OM, rural...)
JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale, DJEPVA ACTIONS : N°1 Développement de la vie associative, N°2 Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire N°4 Développement du service civique (486 Millions d'euros pour le service civique)
SPORT (219) - PILOTE : Ministère des sports ACTION N°1 Promotion du sport pour le plus grand nombre
EMPLOI OUTRE-MER (138) - PILOTE : Ministère des Outre-mer, DGOM ACTION : N°2 aide à l'insertion et à la qualification professionnelle : formation des stagiaires du SMA, passeports mobilité formation professionnelle, jeunes stagiaires du développement, chantiers de développement local...
CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER (123) - PILOTE : Ministère des Outre-mer, DGOM ACTIONS : N°1 logement (aides à la pierre, résorption de l'habitat insalubre et informel, actions foncières, aménagement et rénovation urbaine... 223 millions d'euros) N°2 Aménagement du territoire, Action N°3 continuité territoriale, N°4 sanitaire, social, culture, jeunesse, sport

N°4 TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation adulte handicapé
ACI	Atelier et chantier d'insertion
ACS	Aide à la complémentaire santé
ADA	Allocation pour demandeur d'asile
ADF	Assemblée des départements de France
ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
AER	Allocation Équivalent Retraite
AFD	Agence française de développement
AFSP	Allocation du Fonds Spécifique Provisoire
AI	Association intermédiaire
ALF	Allocation logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ALUR	Accès au Logement et Urbanisme Rénové
AME	Aide médicale de l'Etat
ANDES	Association nationale des épiceries solidaires
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APL	Aide personnalisée au logement
APRE	Aide personnalisée de retour à l'emploi
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
AREF	Allocation d'aide au retour à l'emploi Formation
ARES	Association pour la réinsertion économique et sociale
ARFS	Aide à la Réinsertion Familiale et Sociale
ARIPA	Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ARS	Agences régionales de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASF	Allocation de soutien familial
ASH	Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
ASP	Allocation de sécurisation professionnelle
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASV	Allocation supplémentaire vieillesse
AT/MP	Accident de Travail/Maladie Professionnelle
ATA2	Allocation Temporaire d'Attente 2
ATD	Agir Tous pour la Dignité
ATS	Allocation Transitoire de Solidarité
AV	Allocation veuvage
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
BEP	Brevet d'études professionnelles
BVA	Brulé, Ville et Associés

Annexes

CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CASO	Centre d'accueil de soins et d'orientation
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCIAS	Centre communal et intercommunal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Cours élémentaire
CEC	Compte Engagement Citoyen
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CF	Complément familial
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CGT	Confédération générale du travail
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CILE	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNES	Centre national d'études spatiales
CNESCO	Conseil national d'évaluation du système scolaire
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIAE	Conseil national de l'activité économique
CNIS	Conseil national de l'information statistique

CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CP	Cours préparatoire
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPF	Compte personnel de formation
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la Sécurité sociale
CSTS	Conseil supérieur du travail social
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DARPA	Demande d'aide au recouvrement des pensions alimentaires
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT	Direction départementale des Territoires
DDTM	Direction départementale interministérielle des territoires et de
DEGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DEGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DEPP	Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DILFCS	Délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPJJ	Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse
DPT	Document de politique transversale
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Annexes

DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DROM-COM	Départements et Régions d'Outre-Mer - Collectivités d'Outre-Mer
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EAJE	Établissement d'accueil des jeunes enfants
EBE	Entreprise à but d'emplois
EFT	Enquête sur les forces de travail
EI	Entreprise d'insertion
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EMPP	Équipes mobiles psychiatrie précarité
EPIDE	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
ESAT	Établissements et Services d'Aide par le Travail
ESMS	Établissements et services médico-sociaux
ETP	Emploi à temps plein
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FAGE	Fédération des associations générales étudiantes
FAP	Fondation Abbé Pierre
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FFBA	Fédération française des banques alimentaires
FO	Force ouvrière
FSE	Fonds Social Européen
GRTH	Garantie de ressources des travailleurs handicapés
HCE	Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HCFEA	Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge
HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
HCTS	Haut conseil du travail social
HLM	Habitation à loyer modéré
IAE	Institut d'administration des entreprises
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
IGAS	Inspection générale interministérielle du secteur social
IGF	Inspection générale des finances
IME	Instituts Médico-Educatifs
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
ISBLSM	Institution sans but lucratif au service des ménages
ISEE	Institut Supérieur d'Enseignement au Management
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
ISPF	Institut de la statistique de la Polynésie française
ITEP	Institut thérapeutique éducatif et pédagogique
JDD	Journal du dimanche
LFI	Loi de finances initiale

MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation
MAS	Maison d'accueil spécialisée
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MSA	Mutualité sociale agricole
NEET	<i>Not in employment, education or training</i>
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAS	Observatoire national de l'action sociale
ODD	Objectifs de développement durable
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et aux services
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OMD	Outre-mer
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPE	Observatoire national de la précarité énergétique
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	Organisation des Nations unies
OPCA	Organismes paritaires collecteurs agréés
PA	Prime d'activité
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique
PAP	Plan d'Accompagnement Personnalisé
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PEDT	Projet éducatif de territoire
PFIDASS	Plate-Forme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PPA	Parités de pouvoir d'achat
PPDE	Personnes privées durablement d'emploi
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPS	Projet personnalisé de scolarisation
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies
PREB	Plan de rénovation énergétique du bâtiment
PUMA	Protection universelle maladie
QF	Quotient familial de l'impôt sur le revenu
QPV	Quartiers prioritaires de la ville
RAR	Réseaux ambition réussite
RASED	Réseau d'aides spécialisées pour les élèves en difficulté

Annexes

REP	Réseau d'éducation prioritaire
RFF	Rémunération de Fin de Formation
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMSG	Revenu minimum social garanti
RRS	Réseaux de réussite scolaire
RSA	Revenu de solidarité active
SAMU	Société anonyme
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDF	Sans domicile fixe
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SMA	Service militaire adapté
SMIC	Salaire minimum de croissance
NTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
SPA	Standard de pouvoir d'achat
SPPEH	Service public de la performance énergétique de l'habitat
<i>SPPM</i>	<i>Social Protection Performance Monitor</i>
SRCV	Statistiques sur les revenus et conditions de vie
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TEE	Taux d'effort énergétique
TPE-PME	Très Petite Entreprise - Petite et Moyenne Entreprise
TZCLD	Territoire zéro chômeur longue durée
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales
<i>UNESCO</i>	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural</i>
UNML	Union nationale des Missions locales
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
VaCAF	Aides aux vacances familles
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine

N°5 TABLE DES ILLUSTRATIONS

Carte 1 : Nombre de recours logement déposés en 2017 et évolution (%) par rapport à 2016

Encadré 1 : Comment mesurer la pauvreté (d'après l'Observatoire des inégalités)

Encadré 2 : L'approche par la vulnérabilité énergétique

Encadré 3 : L'Appel de Grenoble

Encadré 4 : L'insuffisance d'offres de logements publics en direction du public étudiant

Encadré 5 : Des formes d'aide alimentaire qui vont du commerce de détail à la restauration assise

Encadré 6 : Les observations du réseau d'aides spécialisées pour les élèves en difficulté (RASED) d'Epinal-Xertigny (académie de Nancy-Metz)

Encadré 7 : L'accompagnement global des demandeuses et demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé

Encadré 8 : Valoriser l'acquisition de compétences dites "non formelles"

Encadré 9 : Le système français de bourses du supérieur

Encadré 10 : Césure entre parcours professionnel et parcours social : l'exemple parisien

Frise chronologique 1 : L'évolution de l'éducation prioritaire

Frise chronologique 2 : La coordination en matière d'hébergement et de logement à l'échelle départementale

Graphique 1 : Pauvreté monétaire avant et après prélèvements et transferts

Graphique 2 : Espérance de vie à la naissance selon le niveau de vie

Graphique 3 : NEET en 2017

Graphique 4 : Evolution de la dépense nette pour le RMI-RSA et des concours de l'État

Graphique 5 : Seuils et taux de pauvreté monétaire (après transferts sociaux) en Europe en 2015

Graphique 6 : Part des prestations versées sous conditions de ressources en Europe en 2015

Présentation 1 : Présentation synthétique de la CMU-C et de l'ACS

Schéma 1 : Principaux acteurs de l'aide alimentaire en France

Tableau 1 : Taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté en 2016

Tableau 2 : Indicateur de l'ODD n°1, éradiquer la pauvreté, seuil à 60 %

Annexes

Tableau 3 : L'échelle des revenus en France de l'Observatoire des inégalités – montant mensuel en euros

Tableau 4 : Part des ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 40 %, entre 2008 et 2016

Tableau 5 : Part des ménages et des bénéficiaires de revenus minima garantis percevant les allocations logement et distribution du taux d'effort en logement net, selon diverses caractéristiques

Tableau 6 : Evolution des inégalités scolaires en France en compréhension de l'écrit entre 2000 et 2012 selon PISA

Tableau 7 : Taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2017 (en %)

Tableau 8 : Situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)

Tableau 9 : Types et motifs de sorties de Garanties jeunes

Tableau 10 : Évolution des prestations de protection sociale

Tableau 11 : Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale

Tableau 12 : Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et action sociales dans ces dépenses en 2015

Tableau 13 : Une définition modulaire de la lutte contre la pauvreté

Tableau 4 : Part des prestations logement et des prestations familiales bénéficiant au ménages pauvres

Tableau 15 : Échelle d'équivalence des principales prestations sociales

Tableau 16 : Illustration de la complexité des bases ressources

Tableau 1 : Calendrier de l'examen des ressources pour certaines prestations

Tableau 18 : Tableau de bord des performances de la protection sociale : évolution de 2015 à 2016

N°6 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Avis du CESE, rapporteurs Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

² Avis du CESE, rapporteurs Jean Jouzel et Agnès Michelot

³ Avis du CESE, rapporteur Alain Delmas

⁴ Avis du CESE, rapporteurs Etienne Caniard et Emelyn Weber

⁵ Les citations de début de paragraphe en italique sont extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019

⁶ Avis du CESE, rapporteurs Marie-Aleth Grard et Martine Vignau

⁷ Avis du CESE, rapporteurs Michel Badré et Dominique Gillier

⁸ Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*, cité

⁹ Avis du CESE, rapporteurs Guillaume Duval et Madeleine Charru

¹⁰ Avis du CESE, rapporteurs Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve

¹¹ Avis du CESE, rapporteurs Michel Chassang et Anne Gautier

¹² Avis du CESE, rapporteure Marie-Aleth Grard

¹³ Avis du CESE, rapporteur Gérard Aschieri

¹⁴ Avis du CESE, rapporteure Marie-Claire Martel

¹⁵ Avis du CESE, rapporteurs Paul Fourier et Emelyn Weber

Dernières publications des commissions temporaires

LES AVIS DU CESE  Évolution des métiers de la fonction publique Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly CESE 11 DECEMBRE 2018	LES AVIS DU CESE  Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique CESE 12 DECEMBRE 2018	LES AVIS DU CESE  Fractures et transitions : réconcilier la France Michel Badré et Dominique Gillier CESE 16 MARS 2019
--	--	--

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE  L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables Pascal Mayol et Étienne Gangneron CESE 15 JUNE 2019	LES AVIS DU CESE  Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale Isabelle Blaux-Altmann CESE 14 JUNE 2019	Résolutions Conseil économique, social et environnemental LA FILIÈRE PÊCHE FRANÇAISE FACE AU BREXIT juin 2019 Conseil économique, social et environnemental
---	---	--

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411190018-000619 - Dépôt légal : juin 2019

Crédit photo : Lee Jeffries



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



La France s'est engagée, en adoptant les Objectifs de développement durable établis par l'ONU, à éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030. Cet objectif est ambitieux : 5 millions de personnes sont concernées dans notre pays. Pourtant, le CESE estime qu'il est à la fois nécessaire et possible de l'atteindre, par la mobilisation de toutes et de tous.

Après un premier avis rendu en décembre 2018, intitulé « Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir », le CESE s'engage, en soutenant la création d'un revenu minimum social garanti, en posant un cadre et des principes d'action, en réclamant un meilleur accès aux droits et un accompagnement renforcé, pour l'éradication de la grande pauvreté en 2030. Si ses préconisations visent d'abord cet objectif, il a la conviction que chaque pas dans cette direction servira à faire reculer la pauvreté en général.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41119-0018

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152228-2



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr