

N° 388

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur :*  
**Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité !**

Par M. Yannick VAUGRENARD,

Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; Mme Natacha Bouchart, MM. Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Mme Évelyne Didier, M. Alain Fouché, Mme Fabienne Keller, MM. Ronan Kerdraon et Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; MM. Gérard Bailly et Jean Desessard, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Pierre André, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, François Calvet, Alain Chatillon, Jean-Pierre Chevènement, Mme Cécile Cukierman, M. Marc Daunis, Mme Marie-Hélène des Esgaulx, M. Philippe Esnol, Mmes Samia Ghali, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Philippe Leroy, Michel Magras, Jean-François Mayet, Jean-Jacques Mirassou, Aymeri de Montesquiou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Renée Nicoux, MM. Philippe Paul, Jean-Pierre Placade et Jean-Pierre Sueur.



## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE CHOIX D'UNE RÉFLEXION PROSPECTIVE</b> .....	13
<b>I. RETOUR SUR DES EXERCICES SIMILAIRES</b> .....	13
A. À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE .....	13
1. Un scénario « au fil de l'eau » : la gestion compassionnelle de la misère.....	15
2. Un premier scénario « noir » : la misère ignorée.....	16
3. Un second scénario « noir » : la gestion nationaliste de la misère .....	16
4. Un scénario « vertueux » : la misère hors-la-loi.....	17
5. Conclusion .....	18
B. À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE .....	18
1. Présentation du Conseil de développement .....	18
2. L'exercice « Loire-Atlantique 2030 » .....	19
3. Le constat .....	19
a) La pauvreté n'est pas seulement dans les poches, elle est aussi dans les têtes .....	19
b) Le peu de fiabilité des indicateurs.....	19
4. Qui seront les « pauvres de demain » ? .....	19
5. Les leviers d'action identifiés .....	20
a) Gérer la pauvreté en amont .....	20
b) Gérer la pauvreté en aval.....	20
<b>II. ANALYSE CRITIQUE ET CHOIX D'UNE MÉTHODE</b> .....	21
A. LE SCÉNARIO TENDANCIEL EST LUI-MÊME UN SCÉNARIO NOIR.....	21
B. UNE DÉMARCHE POLITIQUE.....	21
C. LE DÉFI DU TEMPS.....	22
D. LES TROIS OBJECTIFS RECHERCHÉS .....	22
1. Prendre conscience.....	22
2. Instaurer la confiance .....	22
3. Oser la fraternité .....	23
<b>DEUXIÈME PARTIE : PRENDRE CONSCIENCE</b> .....	25
<b>I. LES DIFFÉRENTS VISAGES DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE</b> .....	25
A. LA TRAGIQUE BANALISATION DE LA PAUVRETÉ .....	26
1. L'héritité de la pauvreté .....	28
a) Les enfants .....	28
b) Les jeunes adultes.....	29
c) La place de la famille.....	30

2. <i>La monoparentalisation de la pauvreté</i> .....	31
3. <i>La pauvreté laborieuse</i> .....	32
4. <i>La grande pauvreté</i> .....	35
a) <i>Une dégradation continue</i> .....	35
b) <i>Un regard particulier sur les familles à la rue</i> .....	35
(1) <i>Les ordres de grandeur</i> .....	36
(2) <i>L'enquête sur les enfants et les familles sans logement</i> .....	37
5. <i>La pauvreté des personnes âgées</i> .....	38
6. <i>La pauvreté en ville et à la campagne</i> .....	38
a) <i>En ville</i> .....	38
(1) <i>Les villes les plus touchées</i> .....	39
(2) <i>Un obstacle persistant : le coût du logement</i> .....	39
b) <i>À la campagne</i> .....	41
(1) <i>Une pauvreté loin d'être un phénomène marginal</i> .....	41
(2) <i>Figures types des populations concernées</i> .....	42
<b>B. UNE HAUSSE CONTINUE DES INÉGALITÉS</b> .....	43
<b>II. LA PAUVRETÉ EN EUROPE ET AU SEIN DE L'OCDE</b> .....	45
<b>A. EN EUROPE</b> .....	45
1. <i>Les personnes à risque de pauvreté</i> .....	45
2. <i>Les personnes en situation de privation matérielle sévère</i> .....	45
3. <i>Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail</i> .....	46
4. <i>Des tendances similaires à la France</i> .....	46
<b>B. AU SEIN DE L'OCDE</b> .....	48
1. <i>Un niveau record d'inégalités</i> .....	48
2. <i>Les publics fragilisés</i> .....	48
3. <i>Les risques à venir</i> .....	49
<b>III. LE SENS DE LA MESURE</b> .....	49
<b>A. UN CONCEPT DIFFICILEMENT DÉFINISSABLE ET MESURABLE</b> .....	50
<b>B. UN DÉBAT ENCORE VIF</b> .....	50
<b>C. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE</b> .....	51
1. <i>La pauvreté monétaire</i> .....	51
a) <i>La pauvreté monétaire relative</i> .....	51
b) <i>La pauvreté monétaire absolue</i> .....	52
2. <i>La pauvreté au prisme des titulaires des minima sociaux</i> .....	53
<b>D. LA PAUVRETÉ NON MONÉTAIRE</b> .....	53
1. <i>La pauvreté en conditions de vie</i> .....	53
2. <i>La pauvreté subjective ou ressentie</i> .....	54
<b>IV. RENDRE L'APPAREIL STATISTIQUE PLUS RÉACTIF</b> .....	55
<b>A. POUR MESURER LA PAUVRETÉ</b> .....	55
1. <i>Des retards injustifiables</i> .....	55
2. <i>Les promesses de la microsimulation</i> .....	55

B. POUR MESURER LA RICHESSE.....	56
1. <i>Les limites du produit intérieur brut</i> .....	56
2. <i>Un indicateur à faire évoluer</i> .....	57
<b>V. L'IMPORTANCE DU PORTAGE POLITIQUE.....</b>	<b>58</b>
A. LE PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE .....	58
1. <i>Les principales mesures adoptées</i> .....	58
2. <i>Une première évaluation</i> .....	59
B. LA STRATÉGIE EUROPE 2020 .....	61
1. <i>Une première étape au travers de la stratégie de Lisbonne</i> .....	61
2. <i>Les objectifs affichés en 2010</i> .....	62
<b>TROISIÈME PARTIE : INSTAURER LA CONFIANCE.....</b>	<b>65</b>
<b>I. UN MODÈLE SOCIAL À REPENSER .....</b>	<b>66</b>
A. UN MODÈLE AUX RÉSULTATS INDÉNIABLES.....	66
1. <i>Un rôle de stabilisateur encore performant</i> .....	66
2. <i>Un élément structurant pour l'opinion publique</i> .....	66
B. MAIS UN MODÈLE PROMPT À STIGMATISER .....	67
1. <i>Un modèle figé dans des représentations dépassées</i> .....	67
a) <i>Sur la famille</i> .....	67
b) <i>Sur le monde du travail</i> .....	67
2. <i>La peur du déclassement</i> .....	68
a) <i>De l'œuf au sablier</i> .....	68
b) <i>Les pauvres se font la guerre entre eux</i> .....	69
3. <i>L'école et la reproduction des inégalités</i> .....	69
a) <i>Le poids des déterminismes sociaux</i> .....	69
b) <i>L'enquête Pisa et la place de la France</i> .....	70
<b>II. DES IDÉES REÇUES À BALAYER.....</b>	<b>72</b>
A. LA VÉRITÉ SUR LA FRAUDE SOCIALE .....	72
1. <i>Fraude aux prestations et fraude aux prélèvements</i> .....	72
2. <i>Fraude sociale et fraude fiscale</i> .....	73
B. LA PAUVRETÉ, ÇA COÛTE CHER AUX PAUVRES EUX-MÊMES .....	73
1. <i>La « double peine » de la pauvreté : « cela devient cher d'être pauvre »</i> .....	73
2. <i>L'envers de la fraude sociale : le non-recours aux droits et services</i> .....	74
a) <i>Le non-recours aux prestations</i> .....	74
b) <i>Les données chiffrées</i> .....	76
c) <i>Le renoncement aux soins</i> .....	77
d) <i>Une remise en cause de l'efficacité et de la pertinence des politiques publiques</i> ....	78
C. LA PAUVRETÉ COÛTE CHER À LA SOCIÉTÉ.....	78
1. <i>Un difficile exercice d'estimation</i> .....	78
2. <i>L'exemple canadien</i> .....	79

<b>III. DES AYANTS DROIT, PAS DES ASSISTÉS</b> .....	79
<b>A. FAIRE CONFIANCE : AUTOMATISER LE VERSEMENT DES PRESTATIONS</b> .....	79
<b>B. MIEUX ACCOMPAGNER</b> .....	80
1. <i>Les familles : les allocations familiales dès le premier enfant</i> .....	80
2. <i>Les jeunes</i> .....	80
a) <i>Faire coïncider majorité légale et majorité sociale</i> .....	80
b) <i>L'exemple danois des « bons mensuels de formation »</i> .....	81
3. <i>Réinterroger l'accompagnement : le référent unique</i> .....	81
a) <i>Le nécessaire respect de la dignité</i> .....	81
b) <i>Un bouleversement des habitudes</i> .....	82
c) <i>Un consensus à trouver</i> .....	82
d) <i>Une situation d'accompagnement qui existe déjà</i> .....	83
 <b>QUATRIÈME PARTIE : OSER LA FRATERNITÉ</b> .....	 85
<b>I. RESPONSABILISER À TOUS LES NIVEAUX</b> .....	85
<b>A. AU NIVEAU NATIONAL</b> .....	85
1. <i>L'État garant de l'égalité de traitement partout sur le territoire</i> .....	85
2. <i>De l'État « infirmier » à l'État « investisseur »</i> .....	87
a) <i>Le paradoxe de la redistribution</i> .....	87
b) <i>Considérer la protection sociale comme un investissement</i> .....	87
3. <i>L'État responsable : l'exemple du traitement des demandes d'asile</i> .....	88
a) <i>L'encombrement et le coût des procédures</i> .....	88
b) <i>L'impérieuse nécessité de raccourcir les délais d'examen</i> .....	89
<b>B. AU NIVEAU LOCAL</b> .....	90
1. <i>Une exigence de proximité</i> .....	90
2. <i>Deux exemples prometteurs</i> .....	91
a) <i>L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur</i> .....	91
b) <i>La déconcentration des services en Loire-Atlantique</i> .....	91
<b>C. AU NIVEAU COLLECTIF : PROMOUVOIR LA PARTICIPATION</b> .....	92
1. <i>Les expériences pionnières</i> .....	93
a) <i>ATD Quart Monde</i> .....	93
b) <i>La mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes</i> .....	93
2. <i>Une lente évolution</i> .....	94
3. <i>Les principes à respecter, les écueils à éviter</i> .....	95
a) <i>Les principes</i> .....	95
b) <i>Les écueils</i> .....	95
(1) <i>La précipitation</i> .....	95
(2) <i>L'institutionnalisation</i> .....	96
4. <i>Le huitième collègue du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)</i> .....	96
a) <i>Présentation du CNLE</i> .....	96
b) <i>Le huitième collègue</i> .....	96
5. <i>L'exemple belge : les experts du vécu</i> .....	97
a) <i>Des passeurs de savoirs</i> .....	98
b) <i>L'expérience de la pauvreté</i> .....	98
c) <i>Les missions confiées</i> .....	99
d) <i>Un projet reconnu</i> .....	99

<b>II. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES</b> .....	100
A. LE « MAQUIS » DES MINIMA SOCIAUX .....	100
B. LE LANGAGE ADMINISTRATIF.....	100
C. L'ÉCHANGE DE DONNÉES : EXEMPLE DE LA BANQUE CARREFOUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .....	101
1. <i>Le fonctionnement</i> .....	102
a) Les missions assignées .....	102
b) Le réseau .....	102
c) Le répertoire des références .....	103
d) L'échange de données.....	103
e) La communication automatique des modifications.....	104
f) La coordination du portail de la sécurité sociale .....	104
2. <i>Les avantages</i> .....	104
a) La modernisation de la sécurité sociale.....	105
b) La protection des données .....	105
c) L'attribution automatique de droits .....	105
3. <i>Les limites</i> .....	105
<b>III. OSER L'EXPÉRIMENTATION</b> .....	106
A. NE RIEN S'INTERDIRE .....	106
B. LES TRAVAUX D'ESTHER DUFLO.....	106
C. LE DOSSIER DE DEMANDE SIMPLIFIÉ.....	108
<b>IV. NE PAS CRAINDRE L'ÉVALUATION</b> .....	109
A. EN AVAL.....	109
1. <i>L'exemple de l'association Resolis</i> .....	109
a) Présentation .....	109
b) Le programme « Précarités France » .....	110
2. <i>La difficile question de l'évaluation des bénévoles</i> .....	111
B. EN AMONT .....	111
1. <i>Pour mettre la misère « hors la loi », prévoir la misère « dans la loi »</i> .....	111
a) Le bien-fondé de la transversalité .....	111
b) Le « test d'impact » sur la pauvreté .....	112
2. <i>Un cas particulier : séparation des parents, conséquences matérielles pour les enfants</i> .....	114
<b>CONCLUSION</b> .....	117
<b>TROIS OBJECTIFS, DOUZE PRÉCONISATIONS, POUR UN SCÉNARIO DE RUPTURE</b> .....	119
1. <i>Rendre l'appareil statistique plus réactif</i> .....	119
2. <i>Remettre la question des inégalités au cœur du débat</i> .....	120
3. <i>Consacrer la primauté du politique</i> .....	120
4. <i>Automatiser le versement des prestations sociales</i> .....	120
5. <i>Agir en priorité en faveur des enfants</i> .....	121
6. <i>Accorder leurs droits sociaux aux jeunes adultes</i> .....	122
7. <i>Instituer un référent unique pour l'accompagnement des personnes en détresse</i> .....	122

---

8. Mobiliser l'État, les collectivités et les associations dans une action collective et coordonnée .....	122
9. Généraliser le principe de participation des personnes pauvres aux politiques qui leur sont destinées .....	123
10. Fluidifier les échanges de données pour simplifier les procédures .....	123
11. Libérer les initiatives et promouvoir l'expérimentation .....	123
12. Systématiser l'évaluation des actions et des acteurs .....	124
<b>ATELIER DE PROSPECTIVE .....</b>	<b>125</b>
A. OUVERTURE .....	125
B. INTRODUCTION .....	126
C. ATELIER .....	127
D. CONCLUSION .....	145
<b>PRÉSENTATION DU RAPPORT EN DÉLÉGATION .....</b>	<b>149</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>151</b>
<b>COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN SÉANCE PLÉNIÈRE.....</b>	<b>153</b>
<b>I. AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH, PRÉSIDENT DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE ET ANCIEN HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, PUIS À LA JEUNESSE (15 JUILLET 2013).....</b>	<b>153</b>
<b>II. AUDITION DE M. ÉTIENNE PINTE, PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (25 NOVEMBRE 2013) .....</b>	<b>169</b>
<b>CONTRIBUTION DU DÉPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE.....</b>	<b>183</b>
<b>EXTRAITS DU SUPPORT DE PRÉSENTATION UTILISÉ PAR FRANÇOIS CHÉRÈQUE ET SIMON VANACKERE (IGAS) LORS DE L'AUDITION DU 6 FÉVRIER 2014.....</b>	<b>189</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>195</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>199</b>
<b>TABLEAU DES SIGLES UTILISÉS.....</b>	<b>203</b>



---

## INTRODUCTION

*« Tant que l'injustice et l'inégalité perdureront, aucun d'entre nous ne pourra prendre de repos. [...] Comme l'esclavage ou l'apartheid, la pauvreté n'est pas naturelle. Ce sont les hommes qui créent la pauvreté et la tolèrent, et ce sont les hommes qui la vaincront. Vaincre la pauvreté n'est pas un geste de charité. C'est un acte de justice. »*

**Nelson Mandela (1918-2013)** –  
Extrait d'un appel lancé à  
Trafalgar Square, à Londres,  
en février 2005.

Madame, Monsieur,

Lors de sa réunion du 8 novembre 2012, la délégation à la prospective a retenu, au titre de son programme de travail pour l'année 2013-2014, la proposition de Yannick Vaugrenard visant à établir un rapport d'information consacré à la pauvreté et aux actions à mettre en place pour enrayer le cercle vicieux de la permanence et de l'intensification de ce phénomène dans notre pays.

La France est un pays riche. Pourtant, **la pauvreté touche 14,3 % de sa population, 8,7 millions de personnes, près de 4 millions de ménages<sup>1</sup>**, c'est-à-dire un niveau jamais atteint depuis le début des années soixante-dix. Plus déstabilisant, plus choquant encore, un enfant sur cinq est pauvre ; dans les zones urbaines sensibles, c'est le cas de plus d'un enfant sur deux.

En dépit de nombreux rapports sur le sujet, d'une multitude de propositions formulées, d'une protection sociale considérée comme l'une des meilleures au monde, de toutes les mesures qui ont déjà été mises en place, il faut se rendre à l'évidence : **le système** tel qu'il est actuellement conçu **ne**

---

<sup>1</sup> Voir glossaire en annexe.

**protège plus contre l'exclusion.** Quelles sont les raisons d'un tel dysfonctionnement ? Nul ne peut répondre à cette question aujourd'hui, en l'absence d'évaluation des politiques publiques fondée sur des indicateurs suffisamment précis et pertinents.

Face à ce « **raz-de-marée de la misère** », pour reprendre l'expression de Julien Lauprêtre<sup>1</sup>, président du Secours populaire français, il ne faut pas se résigner. C'est de cette conviction partagée qu'est né le souhait d'élaborer un tel rapport.

L'ambition de conduire une démarche prospective sur le thème de la pauvreté peut apparaître comme une entreprise pour le moins originale, singulière, voire téméraire. Mais elle a le mérite de devoir se mettre dans l'inconfort et de reconsidérer un certain nombre de principes. C'est un vaste projet et il a été mené avec toute l'humilité qui devait l'accompagner.

Ce rapport doit beaucoup à l'écoute et à l'échange. Il se veut la traduction de la quarantaine d'auditions<sup>2</sup> qui ont été menées. Celles-ci ont été complétées par deux déplacements, l'un à Bruxelles, pour examiner l'évolution de la situation au niveau tant de l'Union européenne que de la Belgique, un pays plutôt en pointe sur toutes ces questions de pauvreté et d'exclusion ; l'autre en Loire-Atlantique, un département investi dans l'action et l'innovation, pour observer les initiatives engagées au niveau d'un territoire. La réflexion s'est ensuite prolongée par un atelier de prospective, dont le compte rendu figure en annexe et qui a permis d'enrichir encore davantage le débat.

Toutes ces rencontres, que ce soit au Sénat ou sur le terrain, notamment à l'occasion de deux maraudes avec le Samusocial de Paris, ont été l'occasion de discussions aussi intéressantes que fructueuses : élus, personnalités, universitaires, responsables administratifs et associatifs, sans oublier, bien sûr, personnes en situation de pauvreté elles-mêmes, tous ont contribué, par leur expertise et leur expérience, à nourrir la réflexion et dégager des pistes d'amélioration. Qu'ils en soient, ici, sincèrement remerciés.

Le rapport s'articule autour de quatre grandes parties. La première sera consacrée à expliciter le choix d'entreprendre une démarche prospective sur le thème de la pauvreté. La deuxième s'appuiera sur un état des lieux de la pauvreté en France et ailleurs dans le monde pour démontrer l'impérieuse nécessité d'une prise de conscience collective. La troisième détaillera les failles constatées à tel ou tel niveau pour mettre en avant le refus de la fatalité et l'importance du principe de confiance. La quatrième s'attachera à répertorier toutes les initiatives susceptibles de revivifier le vivre-ensemble et la fraternité.

---

<sup>1</sup> Audition du 6 juin 2013.

<sup>2</sup> La liste des personnes auditionnées figure en annexe.

**Ce rapport se veut ancré dans le concret.** S'il ambitionne d'avoir une portée générale, on ne s'est pas interdit de privilégier les références, les citations, et de recenser des exemples très précis mais ô combien éclairants. Par le choix de titres de parties ou de sous-parties volontiers accrocheurs, dont certains reprennent des expressions entendues tout au long des travaux ou des intitulés d'ouvrages, transparait la volonté d'être force de propositions en direction de la puissance publique, tout comme celle d'agir, à la fois vite et de manière raisonnée, car, bien souvent, en matière de pauvreté, le temps n'est pas un luxe mais une nécessité.



## PREMIÈRE PARTIE : LE CHOIX D'UNE RÉFLEXION PROSPECTIVE

La démarche entreprise dans le cadre de ce rapport s'inscrit dans le droit fil de l'analyse suivante, développée par Hugues de Jouvenel, président de Futuribles, consultant international en prospective et stratégie : « *Le fait est que la prospective repose sur trois observations qui me paraissent essentielles pour expliquer la philosophie, au moins implicite, de la démarche : l'avenir est domaine de liberté, de pouvoir et de volonté ; il est à la fois territoire à explorer, d'où l'utilité de la veille et de l'anticipation, et en particulier de la prospective dite exploratoire ; et territoire à construire, d'où l'utilité de la prospective parfois appelée normative, qui renvoie non plus à l'investigation des futurs possibles mais à celle des futurs souhaitables, aux politiques et aux stratégies qui pourraient être adoptées pour les réaliser.* »<sup>1</sup>

**Ouvrir l'horizon vers des « futurs souhaitables »**, telle est en effet l'ambition visée. D'autant que la pauvreté en France<sup>2</sup> n'a pas fait l'objet d'une étude prospective générale, comme si la pauvreté et l'exclusion sociale n'étaient pas des thèmes suffisamment « accrocheurs » pour la réflexion prospective.

C'est la raison pour laquelle il n'est pas inutile de se référer à deux précédents exercices prospectifs, menés, l'un à l'échelle de l'Europe, l'autre à celle du territoire. Ces deux projets fourmillent d'indications et de propositions éclairantes.

### I. RETOUR SUR DES EXERCICES SIMILAIRES

#### A. À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE

Cette démarche fut explicitée et décrite par Xavier Godinot et Saphia Richou, qui étaient à l'époque, l'un, directeur de l'Institut de recherche et de formation du mouvement ATD Quart Monde, l'autre, présidente de l'association Prospective-Foresight Network et chargée de mission à Futuribles.<sup>3</sup>

Dans le prolongement de l'objectif affiché par l'Union européenne en 2000 d'inscrire « l'élimination de la pauvreté » comme impératif pour les dix ans à venir, l'Institut de recherche du mouvement ATD Quart Monde et le groupe Futuribles ont organisé à Bruxelles, les 24 et 25 janvier 2002, deux

---

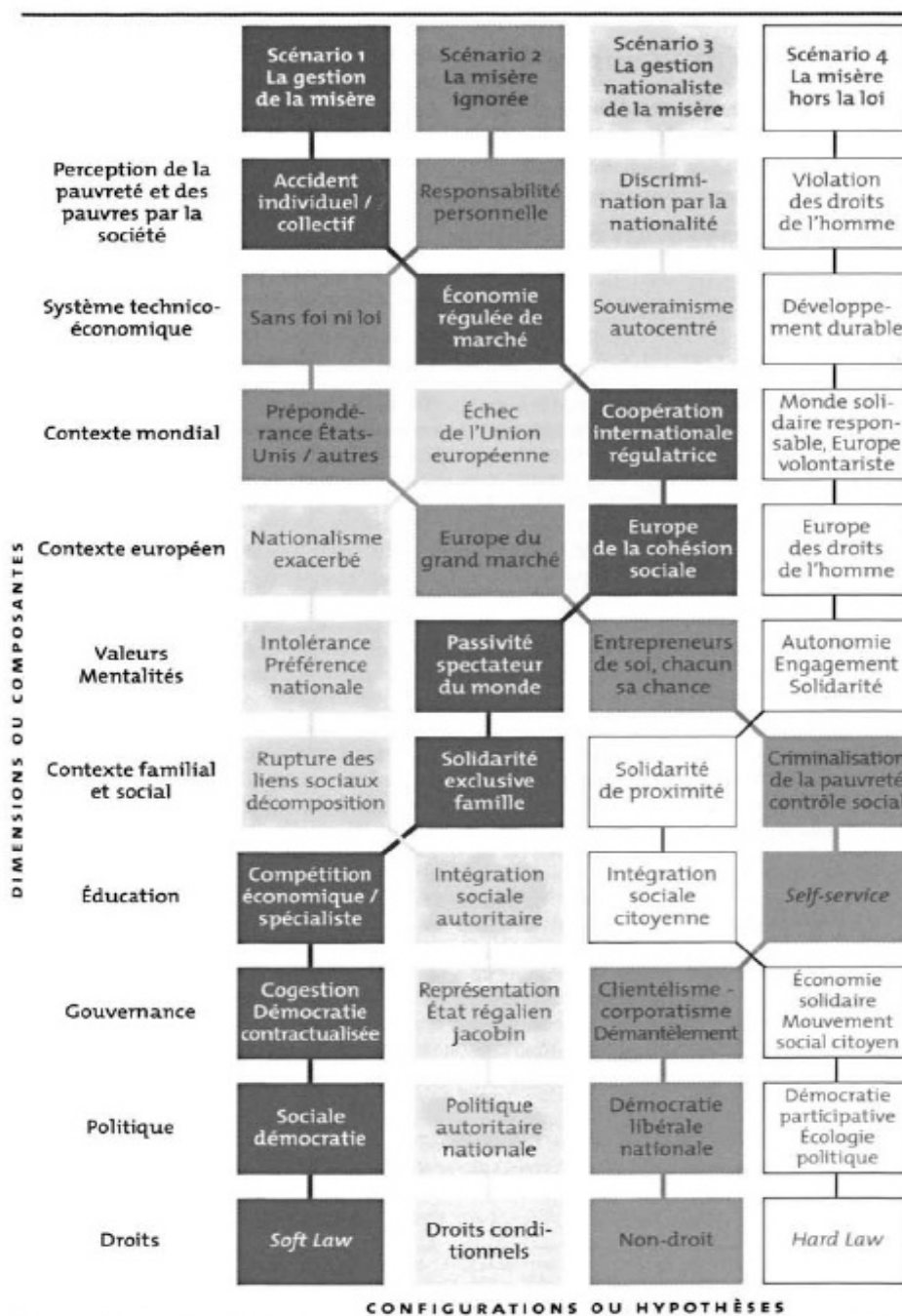
<sup>1</sup> Invitation à la prospective – Futuribles Perspectives – juillet 2004.

<sup>2</sup> La réflexion est circonscrite au territoire métropolitain, pour des raisons tenant à la délimitation des compétences entre la délégation à la prospective et la délégation à l'outre-mer du Sénat.

<sup>3</sup> Xavier Godinot et Saphia Richou – La pauvreté en Europe : essai de prospective – Revue Futuribles n° 290 - octobre 2003.

jours d'étude prospective sur le thème « Précarité et grande pauvreté en Europe à l'horizon 2010 ». Un groupe de travail d'une douzaine d'experts ayant participé à ces jours a ensuite été constitué pour reprendre les travaux, approfondir la réflexion et élargir l'horizon à 2015.

Les dix composantes ou dimensions fondamentales du problème retenues à l'époque ont été les suivantes : la perception de la pauvreté et des pauvres par la société ; le système technico-économique ; le contexte mondial ; le contexte européen ; les valeurs et mentalités ; le contexte familial et social ; l'éducation ; la gouvernance ; les politiques menées ; les droits en vigueur.



Le tableau des scénarios, à la page précédente, présente les quatre combinaisons finalement retenues pour caractériser au mieux « *l'éventail des évolutions possibles de la précarité et de la grande pauvreté en Europe à l'horizon 2015* ». La liste des dix dimensions ou composantes fondamentales du système figure en colonne. Les contenus qui leur sont attribués, identifiés dans cette méthode comme « configurations ou hypothèses », figurent en ligne. Un scénario est constitué d'une combinaison pertinente de dix hypothèses, une pour chaque composante du système, matérialisée par une teinte spécifique.

Les quatre scénarios élaborés se fondent sur quatre postures différentes, « *du compromis à la rupture vertueuse en passant par la dérive et le démantèlement* ». Ils n'ont pas la même probabilité d'occurrence.

### **1. Un scénario « au fil de l'eau » : la gestion compassionnelle de la misère**

Ce scénario se situe dans le prolongement direct des tendances observées au moment de l'étude : la pauvreté est considérée comme un accident individuel ou collectif ; les pauvres étant toujours « au bord de la route », il faut leur permettre de se réadapter et de monter dans le train de la croissance.

Ni ignorée ni attaquée à la racine, la grande pauvreté est soulagée et administrée. Des mesures correctives à faible coût sont prises et confinées dans le domaine d'une politique sociale. Les régulations par la loi font place à des régulations contractuelles. Cette charité étatique limitée ne remet pas en cause le modèle socio-économique dominant. Les pays de l'Union européenne se sentent fiers des filets de sécurité qu'ils ont instaurés, sans voir que leurs « planchers de ressources » sont en fait des plafonds.

Le mouvement social ne pèse pas suffisamment pour imposer une économie plus humaine à une société qui se déculpabilise par des « *gestes compassionnels fugaces à l'égard des pauvres* ». Il arrive à ceux qui n'occupent que des emplois précaires d'exprimer des protestations. Soumis à des contrôles incessants, les chômeurs et autres assistés sociaux survivent dans des dispositifs d'insertion.

La dualité du système scolaire s'accroît avec un pôle élitiste et un pôle de relégation. Sans perspective crédible d'insertion, les jeunes des quartiers défavorisés cèdent à la violence et à l'emprise de diverses mafias.

Le budget de l'Union européenne connaît une légère augmentation, notamment pour financer des mesures de sécurité. Dans la nouvelle Convention européenne, on ne trouve pas mention de l'objectif d'éradication de la grande pauvreté. Sur le plan international, l'Union européenne s'efforce de promouvoir quelques régulations pourvu que la logique du marché demeure prépondérante.

En 2013, la grande pauvreté n'a pas diminué dans l'Europe de l'Ouest. À l'Est, le niveau de vie moyen a augmenté, mais une partie notable de la population s'enfonce dans la pauvreté.

## **2. Un premier scénario « noir » : la misère ignorée**

« *S'ils sont dans la misère, c'est de leur faute ; ils n'ont qu'à saisir les chances que la société leur donne.* » Voilà le leitmotiv de l'opinion publique dominante, laquelle ignore les causes structurelles de la misère. L'État se désinvestit du social. Pour faciliter la croissance, dans le modèle ultralibéral « à l'américaine », les cotisations sociales des entreprises sont réduites et le droit du travail revu à la baisse.

La Charte européenne qui a été adoptée réaffirme les valeurs de l'Union mais elle n'est pas contraignante. La droite libérale a remporté une large majorité aux élections européennes.

La grande pauvreté est criminalisée et la justice, comme les services d'éducation, fonctionne à deux vitesses. Au nom de l'égalité devant l'école, les zones d'éducation prioritaires sont abandonnées. Dans les quartiers les plus défavorisés, l'obligation de scolarité n'est plus assurée. Des initiatives locales de solidarité foisonnent pour pallier un peu une protection sociale lacunaire mais le mouvement social manque de forces.

Le budget européen est réduit sauf pour ce qui concerne la sécurité intérieure commune. Le taux de chômage moyen diminue beaucoup et la croissance économique se poursuit à un niveau satisfaisant. Mais la richesse est concentrée dans les mains d'une minorité.

De nombreux salariés ont un revenu de misère et le nombre de personnes sans protection sociale croît dans tous les pays de l'Union.

## **3. Un second scénario « noir » : la gestion nationaliste de la misère**

L'Union européenne éclate sous l'effet de ses tendances centrifuges et les pays vivent un repli nationaliste. « *À chacun ses pauvres et les étrangers chez eux* » : c'est l'opinion dominante sur la grande pauvreté.

La droite connaît une forte poussée aux élections européennes, ce qui conduit à des politiques de stricte fermeture à l'égard des immigrants et des demandeurs d'asile. Les immigrants illégaux sont reconduits aux frontières et leurs pays d'origine économiquement sanctionnés. Les immigrants clandestins s'enfoncent dans une misère durable, tandis que des dispositifs de requalification des chômeurs nationaux de longue durée sont mis en place.

C'est à l'occasion des discussions sur le budget que l'éclatement a lieu. L'aide publique au développement n'a jamais été aussi basse. Les ex-



pays de l'Union, en récession, entrent dans le cercle vicieux de l'instabilité, avec son cortège d'émeutes de la faim, de conflits ethniques et de guerres endémiques.

#### **4. Un scénario « vertueux » : la misère hors-la-loi**

L'opinion dominante considère la misère comme une violation des droits de l'homme. Le corps politique place la misère hors-la-loi et son éradication devient l'un des objectifs prioritaires des traités européens et des législations nationales. Des arrêts de la Cour de justice européenne obligent un certain nombre de pays à changer leurs législations sur des problèmes tels que le placement d'enfants ou les expulsions locatives.

Pour mettre en œuvre un modèle social spécifique, le Conseil européen décide d'accroître nettement le budget de l'Union. Des fonds structurels sont affectés aux régions les plus pauvres, notamment à l'Est. Des facilités de trésorerie sont accordées aux pays candidats. De nouvelles normes comptables plus sociales et plus écologiques sont étudiées et mises en œuvre dans les administrations et les entreprises.

La présence des associations de lutte contre la pauvreté au Conseil économique et social européen permet de nouvelles synergies. La Confédération européenne des syndicats prend l'initiative de rénover profondément le code du travail.

L'accès pour tous aux apprentissages fondamentaux - lire, écrire, compter, s'exprimer - et à une qualification professionnelle devient une priorité. Salariés et chômeurs non qualifiés bénéficient de crédits de formation de longue durée.

En matière d'immigration et de droit d'asile, l'Union et les États membres ratifient la convention des Nations unies sur les droits de tous les salariés migrants et des membres de leurs familles. Sur le plan international, l'Union européenne accroît le montant de l'aide publique au développement. Les marchés européens sont plus favorables aux produits du Sud. Le président des États-Unis ouvre des possibilités pour une coopération internationale renouvelée. L'ONU étudie et propose des dispositions spécifiques pour favoriser le développement durable et, quelques années plus tard, engage un processus de rénovation des institutions internationales : conseil mondial de sécurité économique et sociale, représentation des pays du Sud dans les instances du Fonds monétaire international et de l'Organisation mondiale du commerce.

Si la grande pauvreté n'est pas éradiquée dans l'Union européenne, la mise en œuvre des droits fondamentaux pour tous a très vigoureusement progressé dans l'ensemble des pays.

## 5. Conclusion

À l'époque de la conduite de cette étude, ses auteurs concluaient ainsi : le scénario n° 1, c'est-à-dire la prolongation des tendances observées, est le plus probable ; scénario de rupture, le scénario n° 2 se révèle peu crédible à court terme mais, à moyen terme, les sirènes libérales et leur peu de goût pour les droits sociaux peuvent être tentantes ; le scénario n° 3 représente aussi une tentation récurrente, d'autant plus forte qu'elle reçoit l'appui des impérialismes d'États dominants, même si les États-Unis sont aussi une démocratie...

Comme le soulignait Jean-Pierre Dupuy<sup>1</sup> à l'occasion de ce travail : « *L'un des quatre scénarios a pour titre "La misère hors-la-loi". Il n'est pas interdit d'espérer et de vouloir !* »

Le scénario n° 4, en effet, est le seul scénario de rupture vertueuse, en cohérence avec les valeurs dont se réclament bruyamment les démocraties européennes. Trop beau pour être tout à fait vraisemblable, il a le mérite d'indiquer la direction à suivre.

### B. À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

Lors d'un déplacement en Loire-Atlantique, Patrick Mareschal<sup>2</sup> et Emmanuelle Gelebart-Souilah, respectivement président et directrice du Conseil de développement de Loire-Atlantique (CDLA), ont présenté les éléments pris en compte en termes d'action sociale et de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'exercice de prospective « Loire-Atlantique 2030 »<sup>3</sup>.

#### 1. Présentation du Conseil de développement

Le CDLA se veut « *un lieu d'expression de l'intelligence collective sur l'avenir du département* ». Mis en place en 2005, il constitue une instance de réflexion prospective, un espace de concertation et de co-création, qui favorise les rencontres, les échanges et la mutualisation des connaissances sur des sujets qui conditionnent à moyen ou long terme l'avenir de la Loire-Atlantique.

Il formule, auprès des élus du conseil général, des avis et des propositions pour chaque thème abordé.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Dupuy est un ingénieur, épistémologue et philosophe français. Polytechnicien et ingénieur des mines, il est professeur de français et chercheur au Centre d'étude du langage et de l'information de l'université Stanford, en Californie. Il a aussi enseigné la philosophie sociale et politique et l'éthique des sciences et techniques jusqu'en 2006 à l'École polytechnique.

<sup>2</sup> Président honoraire du conseil général de Loire-Atlantique.

<sup>3</sup> Audition du 17 janvier 2014.

## 2. L'exercice « Loire-Atlantique 2030 »

« Loire-Atlantique 2030 » est un exercice de prospective qui a été mené sur trois années, de 2010 à 2013.

Il a eu pour ambition, au travers de la constitution de plusieurs groupes de prospective représentatifs des différents acteurs socio-économiques du département, d'organiser une vision commune à l'horizon de vingt ans et d'apporter une contribution à la construction de l'avenir du territoire.

Sont détaillés ci-dessous les principaux éléments ressortis des échanges dans les groupes concernant la pauvreté et l'action sociale.

### 3. Le constat

*a) La pauvreté n'est pas seulement dans les poches, elle est aussi dans les têtes*

L'exercice de prospective laisse apparaître très nettement que la pauvreté n'est pas qu'une affaire économique, même si celle-ci est éminemment importante, l'aspect social, voire sociologique, dépassant les préoccupations financières. Les données ne disent souvent pas grand-chose des souffrances au regard de la multiplicité des signes de pauvreté, parmi lesquels on peut mentionner : la mauvaise santé ; la faiblesse ou l'absence de revenu ; une éducation insuffisante ; un logement précaire ; un travail difficile ; le désengagement politique ; la sous-alimentation ; un environnement dégradé ; l'insécurité physique.

*b) Le peu de fiabilité des indicateurs*

Dans la mesure où les indicateurs actuels sont bien éloignés de la réalité et ne suffisent pas à englober les « *différents visages de la pauvreté* » et son caractère multidimensionnel, il serait souhaitable de les revoir.

### 4. Qui seront les « pauvres de demain » ?

Comme le souligne la note du CDLA, « *ils ressembleront sans doute à ceux d'aujourd'hui* ».

La part des seniors en situation de pauvreté sera sans doute plus importante dans la mesure où ils seront sensiblement plus nombreux en 2030 et qu'ils subiront parallèlement une réduction des allocations de retraite.

Il est également apparu que le nombre de jeunes pauvres pourrait diminuer, sous la double réserve que les gouvernements successifs continuent de faire de la jeunesse une priorité et que le système éducatif

adopte une vision plus large de son offre de formation. Ainsi la jeune génération trouvera-t-elle peut-être sa place dans l'économie de demain.

## 5. Les leviers d'action identifiés

### a) *Gérer la pauvreté en amont*

Dans ce cadre est mise en avant l'importance de la prévention appliquée à la lutte contre la pauvreté. Les cinq grands objectifs recensés sont les suivants :

- promouvoir l'éducation, par une offre de formation plus riche et diversifiée, par une revalorisation des métiers manuels porteurs, par une meilleure connaissance du monde du travail, par le développement de l'enseignement numérique ;

- concilier vie familiale et vie professionnelle de manière plus efficace, pour permettre notamment aux mères de famille qui le souhaitent de garder leur emploi plutôt que d'être contraintes d'accepter un travail précaire à temps partiel ;

- repenser le fonctionnement de Pôle emploi, afin que les usagers puissent accéder à d'autres plateformes d'annonces d'emplois ;

- créer un accompagnant pédagogique, chargé de suivre les élèves en difficulté et de développer la culture du droit à l'erreur auprès de ceux qui sont enfermés dans des orientations qui ne leur correspondent pas ;

- améliorer la qualité de l'emploi et faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, en limitant notamment les horaires atypiques pour permettre aux familles en difficulté de consacrer plus de temps à l'éducation des enfants.

### b) *Gérer la pauvreté en aval*

Un consensus s'est dégagé pour affirmer que, « *même avec la meilleure volonté du monde, la pauvreté ne pourra jamais sans doute être complètement éradiquée* ». Mais plusieurs pistes d'amélioration ont été dégagées. Il s'agit :

- de développer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, car Internet est devenu aussi important que le téléphone ;

- de présenter l'innovation sociale comme un vecteur de lutte contre la pauvreté ;

- de promouvoir de nouvelles pratiques dans le secteur du logement, axées sur davantage de solidarité entre les générations et de mixité sociale ;

- de promouvoir collectivement une culture de la prévention dans le domaine de la santé ;

- de faciliter l'accès aux droits en fluidifiant l'information et en simplifiant les procédures.

## II. ANALYSE CRITIQUE ET CHOIX D'UNE MÉTHODE

### A. LE SCÉNARIO TENDANCIEL EST LUI-MÊME UN SCÉNARIO NOIR

Des deux exercices de prospective qui viennent d'être présentés, il ressort que **c'est bien le scénario tendanciel, donc une prolongation de la situation actuelle, qui semble l'emporter**. Autrement dit, on continuerait à se déculpabiliser « *par des gestes compassionnels fugaces à l'égard des pauvres* » de demain, lesquels « *ressembleront sans doute à ceux d'aujourd'hui* ».

Un tel scénario « au fil de l'eau » n'est finalement pas plus satisfaisant que les scénarios noirs mis en avant par Futuribles. Car il est l'illustration que rien n'aura bougé. C'est d'ailleurs le scénario qui se répète depuis très longtemps. Rétrospectivement, il suffit de se référer aux observations figurant dans le rapport<sup>1</sup> de Joseph Wresinski<sup>2</sup>, publié en 1987 au nom du Conseil économique et social<sup>3</sup>, ou même au texte de l'appel de l'Abbé Pierre, dont on vient de célébrer le soixantième anniversaire, pour constater la lente mais inexorable « institutionnalisation » de la pauvreté en France. Car il faut le dire, à force de se voiler la face, de se mettre la tête dans le sable, on ne peut plus l'ignorer : la pauvreté, en France, est devenue une « institution républicaine ».

### B. UNE DÉMARCHE POLITIQUE

L'hypothèse de voir se prolonger les tendances actuelles est tout aussi inacceptable que celle qui consiste à imaginer les pires scénarios.

Par conséquent, c'est le volontarisme qui domine dans la démarche entreprise ici. Sans volonté de rendre impossible que la situation actuelle perdure, aucune amélioration ne pourra être attendue.

Ce travail de prospective, parce qu'il est engagé au nom du Sénat, privilégie une approche politique, tant dans le constat qui est fait que dans les préconisations qui sont formulées.

---

<sup>1</sup> Grande pauvreté et précarité économique et sociale, présenté au nom du Conseil économique et social - 1987.

<sup>2</sup> Fondateur d'ATD Quart Monde.

<sup>3</sup> Devenu Conseil économique, social et environnemental depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

### **C. LE DÉFI DU TEMPS**

Combien de temps encore continuera-t-on à « *refuser la qualité humaine à une partie de l'espèce* », pour reprendre l'expression utilisée par Claude Lévi-Strauss dans *Tristes tropiques* ?

Si la persistance du phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale montre l'urgence qu'il y a à agir, la double prise en compte de la réflexion prospective et de la complexité du sujet invite à une certaine retenue. L'équilibre à trouver se révèle complexe. Qui plus est, le temps est une composante essentielle dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté, lequel obéit à des rythmes et à des contraintes spécifiques.

En cela, la fixation d'un horizon temporel ne peut être que théorique, d'autant que les deux exercices auxquels il a été fait référence s'appuient sur des temporalités différentes, 2015 pour le premier, 2030 pour le second.

L'idéal serait que les préconisations formulées dans ce rapport trouvent une concrétisation dans les dix années à venir. Certaines sont à appliquer rapidement, d'autres prendront plus de temps, mais il n'est pas envisageable qu'en 2025 on soit amené à faire le même constat d'échec qu'aujourd'hui.

### **D. LES TROIS OBJECTIFS RECHERCHÉS**

#### **1. Prendre conscience**

En 1991, dans son ouvrage *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, le sociologue Serge Paugam écrit : « *Rendre la pauvreté invisible et se rendre invisible, voilà un projet commun au pauvre et à la société pour laquelle la pauvreté est perçue de façon uniquement négative, symbole d'un échec social dans une société qui érige le succès individuel en valeur suprême.* »

C'est justement pour éviter pareil écueil qu'une prise de conscience s'impose. Elle passe par un rappel de la juste réalité, par un état des lieux suffisamment précis pour que la société dans son ensemble se sente concernée.

#### **2. Instaurer la confiance**

On l'a vu, la perspective d'un prolongement des tendances actuelles est inenvisageable, parce que inacceptable. Le refus de la fatalité jalonnait donc l'ensemble de ce rapport. Il suppose un choc de confiance : c'est par le renversement des principes qui prédominent actuellement, où la méfiance et

le soupçon généralisés semblent être la norme, qu'il sera possible de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

### **3. Oser la fraternité**

Enfin, pour reprendre le titre de ce rapport, il importe d'« oser la fraternité » pour enrayer le cycle de la pauvreté. Cela passe par promouvoir davantage de solidarité, en recherchant la plus grande efficacité possible sans méconnaître les responsabilités des uns et des autres.





---

## DEUXIÈME PARTIE : PRENDRE CONSCIENCE

Toutes les analyses convergent pour souligner **l'ampleur de la pauvreté dans notre pays, la complexité de ce phénomène et son caractère multidimensionnel**. La pauvreté étant une et multiple, la définir n'en est que plus ardu. On citera, pour mémoire, la définition donnée au niveau européen en 1984, qui entend, par personnes pauvres, « *les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où ils vivent* »<sup>1</sup>.

En France, aujourd'hui, pour reprendre l'expression du sociologue Nicolas Duvoux<sup>2</sup>, « *les pauvres sont de plus en plus nombreux et de plus en plus pauvres* »<sup>3</sup>.

**Dresser l'état des lieux de la juste réalité de la pauvreté en France constitue un préalable indispensable à toute démarche prospective**. La situation hexagonale, pour être appréciée le plus exhaustivement possible, appelle des comparaisons internationales, notamment au niveau européen. Savoir et faire savoir, tels sont les objectifs recherchés, car c'est d'une prise de conscience de la gravité de la situation qu'il est question ici.

Ce tableau général, qui ne prétend aucunement être un recueil statistique, servira à montrer toute la difficulté et l'ambiguïté de la mesure de la pauvreté, d'autant que la publication des statistiques accuse un retard de deux années préjudiciable<sup>4</sup>, et soulignera que, en l'absence d'une volonté politique partagée, il ne sert à rien d'attendre des progrès.

### I. LES DIFFÉRENTS VISAGES DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE

Si la pauvreté ne frappe pas au hasard – les jeunes, les femmes, les immigrés sont les plus touchés –, elle a tendance à s'étendre et se diversifier. **Après une baisse dans les années soixante-dix et quatre-vingt, puis une stagnation dans les années quatre-vingt-dix, elle connaît, depuis les années deux mille, une augmentation inquiétante et, surtout, une banalisation tragique.**

---

<sup>1</sup> Décision 85/8/CEE du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté.

<sup>2</sup> Auteur de *Le nouvel âge de la solidarité : Pauvreté, précarité et politiques publiques – Seuil La République des idées – février 2012.*

<sup>3</sup> Audition du 6 juin 2013.

<sup>4</sup> L'Insee n'a publié qu'en septembre 2013 les statistiques pour 2011, les plus récentes disponibles.

Pour décrire l'ampleur du phénomène, il faut passer aussi bien par une description quantitative que par une analyse qualitative. Étant donné la multiplicité des publics touchés et l'impossibilité de recouvrir tous les champs du sujet, il a été procédé à une sélection qui, pour être subjective, se veut aussi synthétique que possible.

### A. LA TRAGIQUE BANALISATION DE LA PAUVRETÉ

Aujourd'hui, en France, la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité affectent un nombre grandissant de personnes.

D'après l'Insee<sup>1</sup>, le taux de pauvreté en France, calculé par rapport à un seuil fixé à 60 % du niveau de vie médian<sup>2</sup>, a atteint, en 2011<sup>3</sup>, **14,3 % de la population, en hausse de 0,3 point par rapport à 2010 et son plus haut niveau depuis 1997**. Elle touchait alors 8 729 000 personnes, soit 200 000 de plus qu'en 2010. En 2011, le niveau de vie médian s'est élevé à 19 550 euros annuels, soit 1 630 euros par mois. Le seuil de pauvreté à 60 % s'établit donc à 977 euros mensuels. Le niveau de vie médian des personnes pauvres s'élève, lui, à 790 euros par mois.

L'Insee calcule également un seuil de grande pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian, et un seuil de très grande pauvreté, égal à 40 % du revenu médian. En 2011, on comptait 4 856 000 personnes en grande pauvreté, et 2 158 000 en très grande pauvreté.

	2008	2009	2010	2010*	2011*
<b>Seuil à 60 % de la médiane</b>					
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	7 836	8 173	8 617	8 520	8 729
Taux de pauvreté (en %)	13,0	13,5	14,1	14,0	14,3
Seuil de pauvreté (euros 2011/mois)	985	989	984	978	977
Niveau de vie médian des personnes pauvres (euros 2011/mois)	803	801	798	792	790
Intensité de la pauvreté (en %)	18,5	19,0	18,9	19,0	19,1
<b>Seuil à 50 % de la médiane</b>					
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	4 272	4 507	4 755	4 677	4 856
Taux de pauvreté (en %)	7,1	7,5	7,8	7,7	7,9
Seuil de pauvreté ( euros 2011/mois)	821	824	820	815	814
Niveau de vie médian des personnes pauvres (euros 2011/mois)	676	681	674	671	673
Intensité de la pauvreté (en %)	17,7	17,4	17,8	17,7	17,4

\* À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010 (voir *encadré*).  
 Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
 Lecture : En 2011, 14,3 % de la population vit avec un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté (taux de pauvreté). La moitié des personnes pauvres a un niveau de vie inférieur à 790 euros par mois, soit 19,1 % de moins que le seuil de pauvreté (intensité de la pauvreté).  
 Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 à 2011.

<sup>1</sup> Les niveaux de vie en 2011 – Insee Première n° 1464 – septembre 2013.

<sup>2</sup> Voir glossaire en annexe, notamment « Enquête Revenus fiscaux et sociaux »..

<sup>3</sup> Statistiques disponibles les plus récentes.

Dans l'un des pays les plus riches du monde, des millions de personnes connaissent donc la misère et subissent des conditions de vie finalement assez proches de celles que connaissent les habitants des pays en voie de développement. En effet, l'intensité de la pauvreté<sup>1</sup>, si elle reste stable, aux alentours de 19 %, est significative.

Et c'est de moins en moins souvent un « accident de la vie » - perte d'emploi, deuil, séparation,... - et de plus en plus une insuffisance chronique des ressources couplée à un accroissement des charges qui pousse les personnes à faire appel aux associations caritatives, lesquelles sont plus que jamais des « généralistes de la pauvreté »<sup>2</sup>.

Au demeurant, le Secours catholique, qui a publié les résultats d'une enquête *Regards sur 10 ans de pauvreté*, note, par la voix de Brigitte Alsberge<sup>3</sup>, responsable du département « Solidarités familiales », qu'il y a beaucoup plus de situations durables que de situations de basculement, ce qui vient confirmer le double phénomène d'intensité et de persistance de la pauvreté. De plus en plus de personnes sont « prises au piège de la pauvreté », ce que confirme Olivier Berthe<sup>4</sup>, le président des Restos du cœur, quand il souligne la part de plus en plus faible des primo-inscriptions.

Comme le montre le tableau ci-dessous, jamais le nombre de personnes en situation de pauvreté n'avait été aussi élevé depuis 1970.

**Nombre de personnes pauvres en France (en milliers)**

Année	Seuil à 60 %	Seuil à 50 %	Seuil à 40 %
1970	8 649	5 785	-
1975	8 491	5 194	-
1979	7 454	4 359	-
1984	7 235	4 154	-
1990	7 848	3 751	-
1996	8 179	4 550	2 030
1997	8 042	4 433	2 007
1998	7 873	4 257	1 671
1999	7 745	4 109	1 540
2000	7 838	4 165	1 579
2001	7 757	3 984	1 507
2002	7 495	3 746	1 340

<sup>1</sup> Voir glossaire en annexe.

<sup>2</sup> Formule que l'on doit à Julien Lauprêtre, président du Secours populaire français.

<sup>3</sup> Audition du 4 juin 2013.

<sup>4</sup> Audition du 6 novembre 2013.

2003	7 578	4 078	1 493
2004	7 382	3 896	1 461
2004	7 766	4 270	1 917
2006	7 828	4 188	1 867
2007	8 035	4 281	1 855
2008	7 836	4 272	1 910
2009	8 173	4 507	2 023
2010	8 617	4 755	2 128
2010 <sup>1</sup>	8 520	4 677	2 087
2011 <sup>1</sup>	8 729	4 856	2 158

1 : à partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

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

*Sources* : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

## 1. L'hérité de la pauvreté

« *Trop souvent, on naît pauvre, on le reste, on ne le devient que plus rarement.* » Tel est le sinistre postulat que posait, en 2008, la mission commune d'information sénatoriale sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dont le rapporteur fut Bernard Seillier. Il arrive que des jeunes en détresse incarnent la troisième, voire la quatrième génération de familles en situation de pauvreté.

Voilà **un échec patent de notre société**. À l'hérité de la pauvreté répond d'ailleurs l'hérité de la richesse. La pauvreté touche en premier lieu les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Les moins de vingt-cinq ans représentent 42 % de la population pauvre, estimée au seuil de 60 % du revenu médian, alors qu'ils ne forment que 30 % de la population totale.

### a) Les enfants

Jean-Michel Charbonnel<sup>1</sup>, enseignant en sciences sociales, rappelle que la pauvreté des enfants est une question qui a brutalement surgi en France en 2004, à la suite de la publication d'un rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc).<sup>2</sup> Jusqu'alors, elle n'avait pas fait l'objet d'un examen attentif. « *Serait-ce que la pauvreté touche très peu les enfants dans notre pays ?* », s'interrogeait le Cerc. « *À l'évidence, non, puisque le taux de pauvreté des enfants est, en France, plus élevé que le taux de pauvreté dans l'ensemble de la population.* », faisait-il lui-même remarquer.

<sup>1</sup> Audition du 21 mai 2013.

<sup>2</sup> *Les enfants pauvres en France – Cerc – 2004.*

---

L'augmentation de la pauvreté des enfants est sans doute le fait le plus marquant de la période récente. **Aujourd'hui, un enfant sur cinq, soit près de trois millions d'enfants, est pauvre. Dans les territoires relevant de la politique de la ville, c'est le cas d'un enfant sur deux.**

Le taux de pauvreté des moins de dix-huit ans a augmenté de plus de deux points entre 2008 et 2011, pour se situer à 19,5 %. En 2010, la pauvreté des enfants contribuait le plus fortement à la hausse de la pauvreté générale.

Comme l'ont souligné les membres de l'atelier « Familles vulnérables, enfance et réussite éducative », réunis dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, « *la pauvreté des enfants d'aujourd'hui est l'exclusion de demain, elle affaiblit la France* ».

Pour Fabienne Quiriau<sup>1</sup>, directrice générale de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), « *il faut revenir à l'esprit de la loi de 2007<sup>2</sup> et tout mettre en œuvre pour intervenir en amont et développer la prévention* ».

#### *b) Les jeunes adultes*

Les jeunes adultes – dix-huit à vingt-neuf ans – ne sont pas mieux lotis : le taux de pauvreté les concernant s'accroît de 1,7 point en 2011 pour atteindre 19,4 % de cette tranche d'âge, et leur niveau de vie médian diminue de 2,6 % après être resté stable en 2010.

En 2011, les jeunes adultes sont proportionnellement plus souvent au chômage ou inactifs. On utilise, pour les désigner, l'acronyme anglais NEET, qui signifie « ni à l'école, ni en emploi, ni en formation ». Ceux qui occupent un emploi sont davantage en contrat à durée limitée ou à temps partiel que l'année précédente.

La **précarisation professionnelle des jeunes adultes** a été largement démontrée par les résultats de l'enquête « Génération 2007 » du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), communiqués en avril 2012. Au printemps 2010, le Céreq avait interrogé quelque 25 000 jeunes sortis pour la première fois de formation initiale au cours ou à la fin de l'année scolaire 2006-2007, soit trois ans auparavant.

Sur la base de cet échantillon représentatif, un jeune sur six quitte la formation initiale pour entrer dans la vie active sans aucun diplôme – proportion constante depuis le milieu des années quatre-vingt-dix –, 17 %

---

<sup>1</sup> Audition du 6 juin 2013.

<sup>2</sup> Élaborée au terme d'une très large concertation, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance vise trois objectifs : renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement, diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille. Plaçant au cœur du dispositif l'intérêt de l'enfant, elle a aussi pour ambition de renouveler les relations avec les familles.

avec un diplôme de niveau CAP ou BEP, et 23 % avec le baccalauréat comme diplôme le plus élevé.

Les diplômés de l'enseignement supérieur représentent 42 % du total, 190 000 possédant un diplôme de niveau licence ou supérieur, avec un succès non négligeable des licences professionnelles.

Au sortir de leur formation initiale, **62 % des jeunes commencent par une période de chômage** dont la durée dépend fortement du niveau du diplôme : en trois ans, 56 % des non-diplômés, 27 % des diplômés du secondaire et 9 % des diplômés du supérieur ont connu une durée de chômage supérieure à un an.

Pour ceux qui travaillent, la précarité tend à devenir la norme, puisque seules 31 % des premières embauches se font sur des emplois à durée indéterminée.

Enfin, pour la majorité des jeunes qui trouvent un emploi stable, ce dernier ne correspond pas à leur formation, ce qui conduit le Céreq à s'interroger sur la pertinence de formations trop pointues prétendument adaptées aux débouchés.

#### La génération Y

La jeunesse actuelle définie comme la génération née entre les années quatre-vingt et les années deux mille est aussi appelée « génération Y », ou génération Peter Pan, enfants de la « génération X » des baby-boomers.

Si les avis sont partagés sur la réalité sociologique de cette génération Y, différentes valeurs communes peuvent toutefois être mises en avant, notamment la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Pour la première fois en période de paix, les conditions d'existence d'une génération sont moins favorables que celles de la génération précédente.

Les jeunes affichent des parcours de vie très divers, même parmi les plus éloignés des dispositifs. Les situations sont plurielles entre les jeunes décrocheurs, les scolarisés, ceux qui sont déjà en emploi, ceux qui sont devenus chefs de famille.

Leur conscience aiguë de l'état dégradé du marché du travail et de la place qui leur est réservée aujourd'hui peut engendrer une certaine forme de résignation dans leurs démarches. Les difficultés scolaires couplées aux difficultés d'intégration au marché de l'emploi provoquent une perte de confiance.

Source : Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes

#### *c) La place de la famille*

Si des enfants sont pauvres, c'est parce qu'ils vivent dans des familles pauvres, lesquelles sont de plus en plus souvent monoparentales.

Cette remarque vaut également pour les jeunes adultes, mais nombre d'entre eux subissent la pauvreté et l'exclusion du fait également de l'éclatement des solidarités familiales. Livrés à eux-mêmes, ignorant les dispositifs officiels par méconnaissance, défiance ou rejet des systèmes de

solidarité collective, ils développent des stratégies alternatives et privilégient la « débrouille » et les solidarités « de proximité ».

## 2. La monoparentalisation de la pauvreté

Par ce néologisme, Julien Damon<sup>1</sup>, consultant et professeur associé à Sciences Po, relève un changement notable dans la constitution sociale des ménages pauvres en France : désormais, depuis 2006, **le nombre de personnes pauvres vivant dans des familles monoparentales est supérieur au nombre de pauvres vivant dans des familles nombreuses**, composées de trois enfants ou plus. Pascal Noblet<sup>2</sup>, chargé de mission « Analyse stratégique, synthèses et prospective » à la direction générale de la cohésion sociale, fait d'ailleurs remarquer que la question des familles monoparentales était, voilà une vingtaine d'années, « *quasiment taboue en France mais très présente aux États-Unis : entre ce qui est fait et ce qui pourrait l'être, il y a un gouffre* ».

En 2010, 34,5 % des familles monoparentales, soit plus de 1,8 million de personnes, disposaient de revenus inférieurs au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian contre 11,2 % des personnes vivant en couple. Si l'on abaisse ce seuil à 50 % du revenu médian, les taux de pauvreté étaient respectivement de 21,7 % pour les familles monoparentales et de 5,9 % pour les couples.

**À la tête des familles monoparentales, on trouve essentiellement des femmes**, qui subissent une double précarisation, du fait de la sous-qualification des emplois, de temps partiels contraints, morcelés et peu rémunérés, et de la faiblesse, voire de l'absence, de versement de la pension alimentaire par le père.

Ci-dessous figure un exposé éclairant de Christine Kelly, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, présidente de la fondation K d'urgences, sur la situation de ces femmes seules avec enfants.

**Intervention de Christine Kelly lors de l'atelier de prospective  
« Pour donner leur chance aux adolescents des quartiers sensibles »,  
organisé le 30 mai 2013 par la délégation à la prospective**

*« Je n'oublierai jamais les femmes que j'ai rencontrées, comme cet agent de police à Nanterre, Agnès, trente-trois ans, vivant seule avec un enfant de sept ans, gagnant 1 100 euros par mois et heureuse d'avoir un emploi. Sa garde d'enfant coûtait 750 euros par mois, parce qu'elle travaillait en horaires décalés et habitait loin de son lieu de travail. Il lui restait 450 euros pour vivre. Voilà la réalité vécue par cette femme, qui est pourtant fonctionnaire.*

*« En France, les familles monoparentales représentent un cinquième, voire un quart des familles. Elles sont composées, pour 85 % d'entre elles, de femmes. Elles sont au total deux millions de familles, un chiffre qui a presque triplé en l'espace de quarante ans.*

*« Tout le monde ici connaît au moins une famille monoparentale. Mais personne n'en*

<sup>1</sup> Audition du 20 juin 2013.

<sup>2</sup> Audition du 20 juin 2013.

parle. J'ai commencé à mener ce combat il y a trois ans pour mettre un terme à ce silence. Plus je creusais la réalité du terrain, plus je découvrais qu'il fallait agir. Pour rejoindre le sujet qui nous réunit aujourd'hui, les enfants des familles monoparentales feront, eux aussi, la France de demain. Bien sûr, tous ne sont pas dans des situations de détresse. On peut réussir lorsque l'on a grandi dans une famille monoparentale. Toutefois, comme je l'ai écrit dans mon ouvrage *Le scandale du silence*, ces familles sont les premières victimes de la crise, de la pauvreté et du surendettement. Comme personne n'en parlait, j'ai dû mener des enquêtes, des recoupements, pour faire état de ces réalités.

« Selon les experts, la séparation d'un couple met un enfant en difficulté pendant deux ans. S'il est bien accompagné, l'enfant a de très bonnes chances de s'en sortir. Toujours selon les experts, il importe de mettre un terme à la féminisation à outrance de l'enseignement en maternelle et au primaire. Pour aider la femme qui élève seule son enfant, il serait souhaitable que davantage d'hommes enseignent à ces niveaux. L'enfant est souvent uniquement entouré de femmes jusqu'à son entrée en sixième.

« Ce n'est pas parce qu'il grandit dans une famille monoparentale qu'un enfant deviendra délinquant. Néanmoins, la plupart des délinquants sont issus de familles monoparentales. L'enfant a besoin d'autorité, de repères, qu'il va parfois chercher dans les gangs.

« Dans ce contexte, le système de scolarisation est essentiel. Les familles monoparentales connaissent souvent des histoires familiales complexes, qui influencent le quotidien de l'enfant.

« La fondation que j'ai créée il y a trois ans concentre son action sur la garde d'enfants. En effet, les familles monoparentales ont trois sources de revenus : la pension alimentaire, les aides et l'emploi. Or, 40 % des pensions alimentaires décidées par les tribunaux ne sont pas payées. Par ailleurs, les aides ne vont pas aux personnes les plus défavorisées. Concernant l'emploi, son premier frein réside dans la garde d'enfants.

« Les horaires atypiques complexifient encore plus la garde d'enfants et l'organisation du quotidien, donc, **in fine**, l'avenir de l'enfant. J'ai le souvenir de cette femme seule, au chômage, trouvant finalement un emploi à horaires décalés, dont la petite fille faisait ses devoirs dans une cabine téléphonique en face de l'école en attendant que sa mère vienne la chercher, à vingt et une heures trente. Je me suis employée à trouver les moyens d'assurer la prise en charge de son enfant jusqu'à son retour. Il s'agit d'une réalité dont on ne parle pas. De tels cas sont pourtant nombreux.

« Ma fondation agit concrètement. Lors de la Journée internationale des familles, j'ai organisé divers ateliers pour aider les femmes à obtenir des conseils dans de multiples domaines : aide au CV, entretien avec un psychologue, un avocat, mais aussi atelier maquillage, etc.

« J'agis et j'agite les pouvoirs publics, avec le livre que j'ai évoqué précédemment, ou en intervenant régulièrement dans des colloques. J'ai également élaboré récemment un rapport, qui comporte dix propositions d'actions pour aider les familles monoparentales à sortir de l'impasse. Je l'ai remis au Président de la République, au Premier ministre et à tous les membres du gouvernement.

« Pour conclure, j'énoncerai tout simplement ma deuxième proposition : "Instaurer des horaires atypiques pour les modes de garde". »

### 3. La pauvreté laborieuse

Si avoir un emploi reste la meilleure garantie contre la pauvreté et l'exclusion, **le travail ne protège plus de la pauvreté**. La segmentation du marché du travail persiste et s'y ajoute un manque de qualité de l'emploi. Le développement de formes précaires d'emploi, qui créent souvent une nette distinction entre hommes et femmes, a contribué à la persistance de niveaux élevés de pauvreté parmi les salariés. En raison du développement du travail



temporaire, du travail à temps partiel, notamment du temps partiel non choisi, et parfois de la stagnation des salaires, le nombre de personnes ayant de faibles revenus annuels a augmenté.

Dans la lignée des travaux de Robert Reich<sup>1</sup>, cités par Bertrand de Kermel<sup>2</sup>, et le sociologue Camille Peugny<sup>3</sup>, nombreuses sont les analyses qui mettent en évidence une « *polarisation croissante sur le marché du travail, et par conséquent parmi les salariés* ». Le fossé s'est creusé entre les professions hautement qualifiées et les emplois peu ou pas qualifiés, autrement dit entre les « salariés à fort potentiel » et les « perdants de la mondialisation », ces derniers formant autant de « gisements de pauvres ». Il s'agit, à l'évidence, d'une vraie remise en cause du contrat social.

Julien Lauprêtre souligne l'arrivée dans les permanences, depuis trois ou quatre ans, de nouveaux profils : « *des petits commerçants, artisans, des petits patrons en faillite dont les comptes bancaires sont bloqués* ».

Les travailleurs pauvres seraient entre 1,9 et 3,3 millions en France, une fourchette large car les experts peinent à cerner le phénomène.

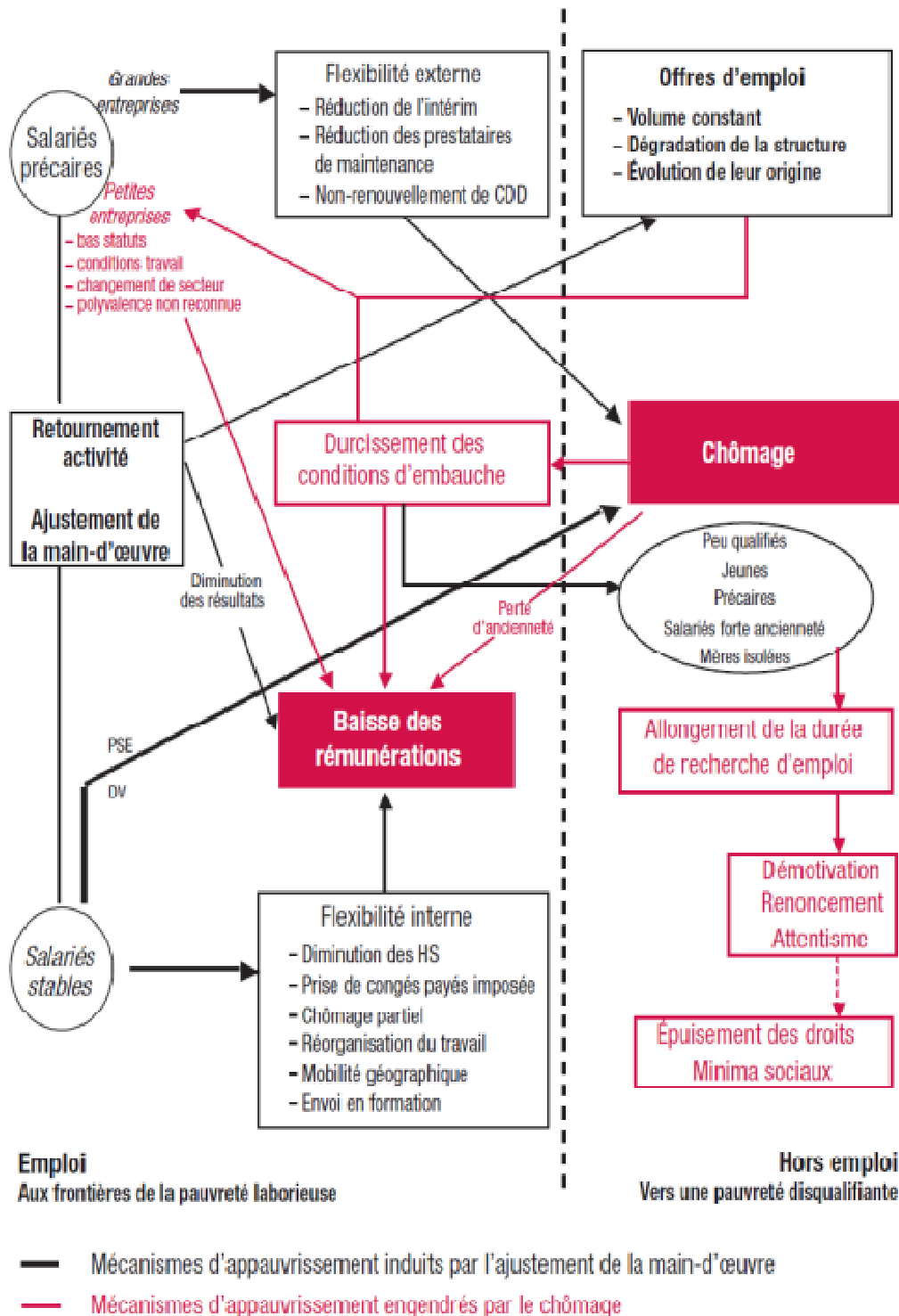
Le schéma présenté à la page suivante détaille les mécanismes d'appauvrissement des salariés liés à la crise.

---

<sup>1</sup> Secrétaire au travail de 1992 à 1997 sous la présidence de Bill Clinton.

<sup>2</sup> Audition du 21 mai 2013 – Bertrand de Kermel est ancien directeur d'une fédération professionnelle du secteur de la coopération agricole et actuel président du Comité pauvreté et politique, un think tank créé en 1994 et dont l'objectif est de lutter notamment contre la pauvreté, le chômage et l'illettrisme.

<sup>3</sup> Audition du 16 octobre 2013.



Glossaire des sigles utilisés : PSE : plan de sauvegarde de l'emploi ; DV : départ volontaire ; HS : heures supplémentaires.

Source : Antoine Rémond, Sonia Hacquemand, Mathieu Malaquin. Crise et pauvreté : une analyse sectorielle qualitative. Rapport du groupe Alpha, Centre études & prospective, janvier 2010.

#### 4. La grande pauvreté

##### *a) Une dégradation continue*

La pauvreté aux extrêmes est elle aussi en augmentation. Les plus pauvres et les plus précaires ont vu leur situation s'aggraver encore davantage.

De 2008 à 2011, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 % a augmenté de 0,8 point, passant de 7,1 % à 7,9 %. Depuis 2009, le niveau de vie médian par rapport à ce seuil ne cesse de baisser, pour s'établir à 814 euros par mois en 2011.

Pour ce qui est de l'extrême pauvreté, la hausse du taux de pauvreté au seuil de 40 % illustre également la **détérioration régulière de la situation** depuis 2002 : en 2010, 2,1 millions de personnes vivaient avec un niveau de vie mensuel égal ou inférieur à 642 euros.

Les deux maraudes effectuées avec les équipes du Samusocial de Paris ont permis de constater à quel point les personnes sans-abri cumulaient les difficultés, au-delà même de la question de l'insuffisance des ressources. Elles souffrent souvent de **problèmes psychiatriques lourds** qui, faute de places disponibles dans les établissements, ne sont pas suffisamment traités. Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), rappelait ainsi le 26 novembre 2013 devant la délégation : « À des degrés variant selon le temps déjà passé dans la rue, 60 % des personnes sans domicile relèveraient aujourd'hui de la psychiatrie selon Xavier Emmanuelli, fondateur du Samu social de Paris. »

C'est l'occasion de souligner également l'importance cruciale de la parole et de l'échange. Plus que tout autre, les personnes à la rue ont besoin de chaleur humaine et pas seulement d'espèces sonnantes et trébuchantes. La société, collectivement, doit se sentir responsable, porter un autre regard, dépasser la gêne, ne pas s'interdire de faire l'effort d'aller vers elles, car ce sont des citoyens comme les autres.

##### *b) Un regard particulier sur les familles à la rue*

Il suffit de rencontrer deux présidents successifs du Samusocial de Paris, de s'entretenir avec les équipes de la plateforme du 115 et d'effectuer deux maraudes de nuit, l'une en été, l'autre en hiver, pour observer non seulement la réalité du terrain mais également les évolutions marquantes au cours des dernières années. **L'augmentation des familles à la rue**, qui conjuguent souvent le double handicap d'être monoparentales et migrantes, justifie que l'on y porte un regard particulier.

### Présentation du Samusocial de Paris

Le groupement d'intérêt public Samusocial de Paris assure, entre autres, la gestion du 115 de Paris, dont l'une des spécificités tient en ce que les limites administratives de la ville sont aussi celles du département.

Comme tous les autres 115 de France, il met en œuvre les cinq missions pour lesquelles le numéro national départementalisé a été créé : écoute, évaluation, information, orientation et hébergement. Via son activité 24h/24h tous les jours de l'année, le 115 de Paris doit apporter une réponse immédiate aux personnes qui appellent.

Pour ce faire, les équipes sont organisées en trois pôles afin d'optimiser le traitement des demandes et assurer la meilleure accessibilité du numéro :

- le « pôle généraliste » traite en priorité les appels des personnes seules ou en couple sans enfant ;
- le « pôle famille » s'occupe des familles avec un ou plusieurs enfants mineurs ainsi que des femmes enceintes de plus de trois mois ;
- le « pôle infirmier » gère les demandes d'attribution des cent soixante-dix lits halte soin santé (LHSS), les seuls à ouvrir la nuit.

Les cinq à neuf équipes mobiles d'aide se rendent chaque nuit tout au long de l'année à la rencontre des personnes sans-abri sur le territoire parisien. Elles sont renforcées durant la période hivernale par des équipes partenaires : Brigade d'assistance aux personnes sans abri, Croix-Rouge française, Ordre de Malte France, Transports automobiles municipaux, Protection civile et Restos du cœur.

Les équipes du dispositif Maraudes assument trois fonctions dans le cadre de leur activité : la maraude « signalements » (traitement des signalements des associations, institutions ou des particuliers parvenant au numéro d'urgence 115 de Paris), la veille sanitaire et sociale des usagers connus en situation de rue et une fonction de maraude qualifiée de « pure », qui permet d'aller à la rencontre des personnes qui n'ont plus la capacité de recourir aux différents dispositifs.

Les équipes mobiles d'aide sont composées d'un chauffeur accueillant social, d'un travailleur social et d'un infirmier diplômé d'État.

Des maraudes ont également lieu en journée et sont davantage axées sur une relation d'aide et d'accompagnement.

Source : Samusocial de Paris - Baromètre 115 de la Fnars

#### (1) Les ordres de grandeur

À Paris, comme le rappelle Emmanuelle Guyavarch<sup>1</sup>, directrice de l'Observatoire du Samusocial de Paris, les familles - définies comme au moins un adulte accompagné d'au moins un enfant mineur - prises en charge dans le dispositif d'aide aux sans-domicile sont de plus en plus nombreuses. En 1999, les familles ne disposant pas d'un logement représentaient à peine 10 % des appels téléphoniques passés au 115. **Aujourd'hui, elles sont à l'origine de plus de la moitié d'entre eux, et un quart des sans-abri sont des mineurs.**

<sup>1</sup> Audition du 23 mai 2013.

Éric Molinié<sup>1</sup>, ancien président du Samusocial de Paris, signale que « 80 % des nuitées hôtelières sont accordées à des familles sans hébergement, dont le nombre connaît une croissance exponentielle ». Ainsi le nombre de nuitées hôtelières accordées aux familles est-il passé de dix mille voilà cinq ans à seize mille aujourd'hui. À ses yeux, l'irruption des familles dans le dispositif du Samusocial est un véritable « choc culturel ».

En outre, la durée de la prise en charge ne cesse de s'allonger. Alors que la durée moyenne d'un hébergement à l'hôtel est de dix-huit mois, « certaines familles », précise Emmanuelle Guyavarch, « sont hébergées à l'hôtel depuis sept, huit, voire neuf ans. » Mais, poursuit-elle, « une famille qui appelle le 115 a neuf chances sur dix d'être hébergée en dehors de Paris, donc "délocalisée", ce qui pose nombre de problèmes, notamment en termes de scolarisation des enfants ».

Éric Molinié va même plus loin en considérant que l'« errance hôtelière » des familles à la rue engendre de la « sur-précarité », des enfants étant laissés seuls la journée par des parents partis travailler. « Si cela continue, on pourrait voir des enfants traîner dans la rue, comme à Manille ou à Bogota », se désole-t-il.

Cela met en lumière l'importance qu'il y aurait à prévoir un numéro spécifique - un 115 « enfants » - pour les signalements d'enfants dans la rue.

Dans les trente-huit départements observés par le baromètre de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)<sup>2</sup>, en septembre 2013, sur les 68 282 demandes d'hébergement, 41 587 provenaient de personnes en famille ; 78 % des demandes d'hébergement n'ont pu être satisfaites, marquant ainsi la plus forte dégradation du dispositif d'urgence depuis quelques mois.

## (2) L'enquête sur les enfants et les familles sans logement

Pourtant, de ces enfants et de ces familles, on ne sait presque rien. Afin d'améliorer l'état de la connaissance et de mesurer l'impact du sans-abrisme sur le développement des enfants, l'Observatoire du Samusocial de Paris a lancé une enquête, actuellement en cours, sur ces familles, dont la composition - essentiellement monoparentale, avec une mère chef de famille - et l'origine géographique - parents nés pour la plupart à l'étranger - les rapprochent, d'après l'Observatoire, « plutôt des familles pauvres vivant sur le territoire national. Toutefois, les familles sans-domicile composent une pauvreté originale, associant monoparentalité et immigration ».

L'enquête sur les enfants et les familles sans logement comporte deux volets :

- d'une part, caractériser cette population, ses trajectoires sociales et ses conditions de vie, à partir d'un échantillon représentatif de familles sans-

<sup>1</sup> Rencontré une première fois le 10 juillet 2013, à l'occasion d'une maraude de nuit, et une seconde fois, le 28 novembre 2013, dans les locaux de la délégation à la prospective.

<sup>2</sup> Baromètre 115 - Fnars - septembre 2013.

domicile franciliennes, avec un regard tout particulier sur les conditions de développement des enfants, sur le plan cognitif, émotionnel et social ;

- d'autre part, étudier le cadre de prise en charge et décrire l'offre de services adaptée à ces familles.

## 5. La pauvreté des personnes âgées

La France vieillit, et il est indéniable qu'une grande partie du phénomène est liée à la hausse de la proportion des personnes les plus âgées dans la population totale. Ainsi la proportion des soixante-quinze ans et plus devrait-elle doubler et passer de 8 % à 16 % entre 2010 et 2060. Celle des quatre-vingt-cinq ans et plus passerait de 2 % à 7 %.

Une grande incertitude pèse sur le revenu des personnes âgées, ce qui fait dire à Jean-Michel Charbonnel que « *la pauvreté des personnes âgées va s'accroître quasi inéluctablement* ». D'ores et déjà, les associations caritatives signalent une augmentation des retraités parmi les publics auxquels elles s'adressent.

Si l'évolution de la pauvreté des personnes âgées peut sembler modeste en comparaison de celle qui touche les plus jeunes, elle masque l'effet de facteurs contradictoires. D'un côté, l'instauration du minimum vieillesse en 1956 et l'élévation du taux d'activité des femmes à partir des années cinquante ont permis de diminuer substantiellement la pauvreté des aînés. De l'autre, l'arrivée à l'âge de la retraite de personnes qui auront connu, à partir du milieu des années soixante-dix, la crise du marché de l'emploi entraînera une dégradation de leur situation. Sans compter qu'avec l'augmentation du coût du logement, nombreux sont ceux qui n'auront pas eu les moyens d'accéder à la propriété et devront continuer à déboursier un loyer.

Toutes ces raisons concourent à une **grande vulnérabilité des personnes âgées**.

## 6. La pauvreté en ville et à la campagne

### a) En ville

Une étude<sup>1</sup>, publiée en janvier 2014, par le Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale (Compas), révèle les taux de pauvreté ville par ville pour l'année 2011.

---

<sup>1</sup> *Les taux de pauvreté des 100 plus grandes communes de France - Louis Maurin et Violaine Mazery - janvier 2014.*

### (1) Les villes les plus touchées

Ce classement fait ressortir des communes de localisation très diverse. L'étude précise : « *La pauvreté est aussi bien ancrée dans des villes du Sud, comme Béziers, Perpignan, Avignon ou Nîmes, que du Nord et de l'Est, comme Roubaix, Calais ou Mulhouse. Certaines métropoles importantes comme Marseille, Montpellier ou Lille figurent aussi parmi les territoires où le taux de pauvreté est le plus élevé. On trouve bien entendu des communes de la banlieue Nord de Paris (Aubervilliers, Pantin, Sarcelles, Épinay-sur-Seine...) où la pauvreté atteint ou dépasse le tiers de la population. Seul l'Ouest, de tradition moins inégalitaire et moins marqué par la crise, est moins représenté.* »

L'étude propose un regard spécifique sur Paris et Marseille. Si Paris compte en moyenne 14 % de pauvres, le taux de pauvreté y atteint plus de 20 % dans des arrondissements qui regroupent 200 000 habitants. À Marseille, le taux de pauvreté peut aller jusqu'à 75 % dans certains quartiers, soit trois fois plus que la moyenne de la ville.

### (2) Un obstacle persistant : le coût du logement

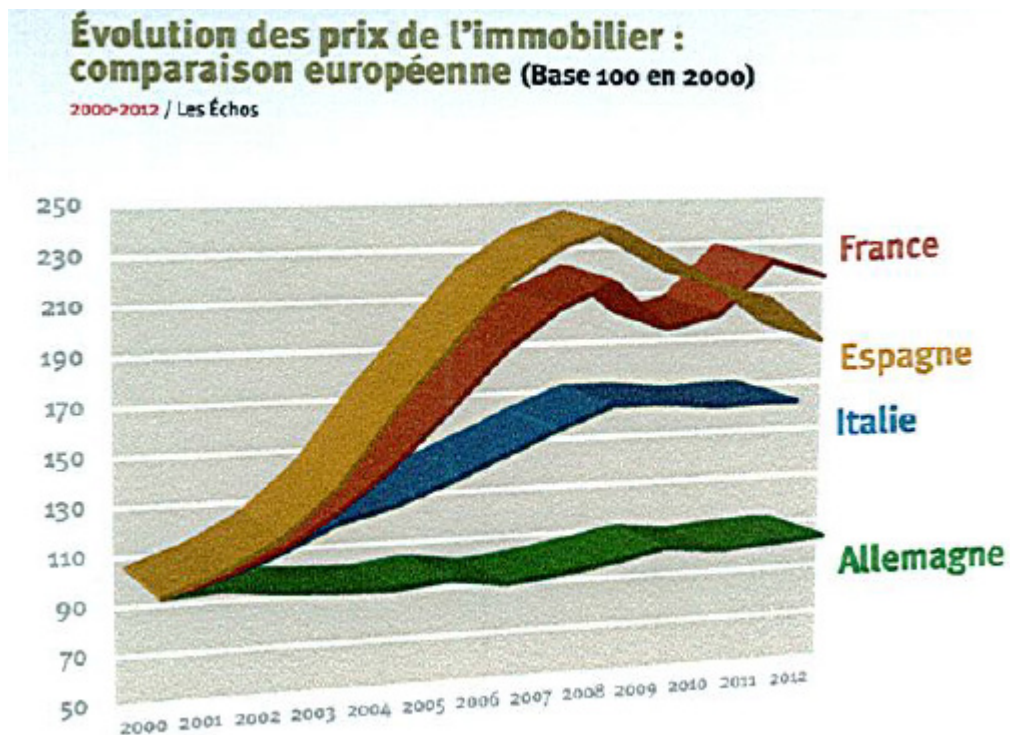
Selon Christophe Robert<sup>1</sup>, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre, les difficultés de logement ont tendance à s'enraciner sur l'ensemble des territoires. Deux tendances sont à l'œuvre : tandis qu'apparaissent des formes diversifiées de mal-logement, se révèle une accentuation des écarts, au niveau d'une même agglomération, entre les quartiers populaires et les autres.

Le coût du logement a connu une augmentation sans précédent, avec, en dix ans, un doublement du prix d'achat et une hausse de moitié de celui du loyer. En incluant l'accroissement de 60 % à 70 % des dépenses d'énergie en huit ans, on obtient, aux dires de Christophe Robert, un « *cocktail explosif* ».

La question du logement et du foncier n'a pas du tout été appréhendée de la même manière en Europe. D'où une évolution des prix bien différente, et un impact sur le pouvoir d'achat, énorme en France, moindre ailleurs. D'ailleurs, toujours selon Christophe Robert, si la précarisation des emplois a pu se faire en Allemagne, c'est en partie en raison de la faiblesse du coût du logement.

---

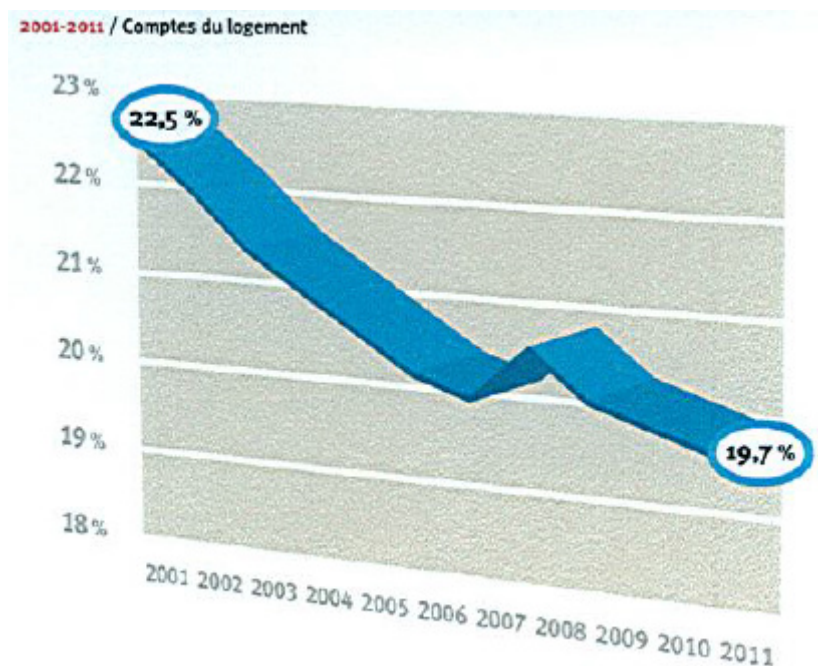
<sup>1</sup> Audition du 10 décembre 2013.



Source : Fondation Abbé Pierre

Dans le même temps, les dispositifs censés atténuer les difficultés de logement ont été fragilisés, notamment les aides personnalisées au logement, qui sont pourtant le plus puissant outil de solvabilisation des ménages.

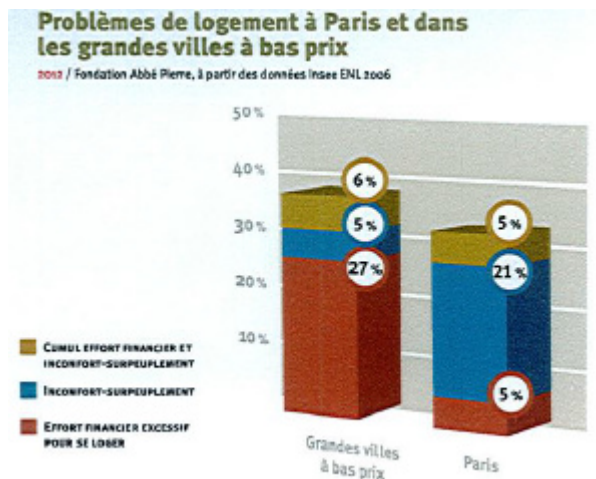
### Bénéficiaires des aides personnalisées au logement parmi l'ensemble des ménages



Source : Fondation Abbé Pierre



Un troisième graphique montre la dichotomie qui existe entre les problèmes de logement à Paris et dans les grandes villes à bas prix.



Source : Fondation Abbé Pierre

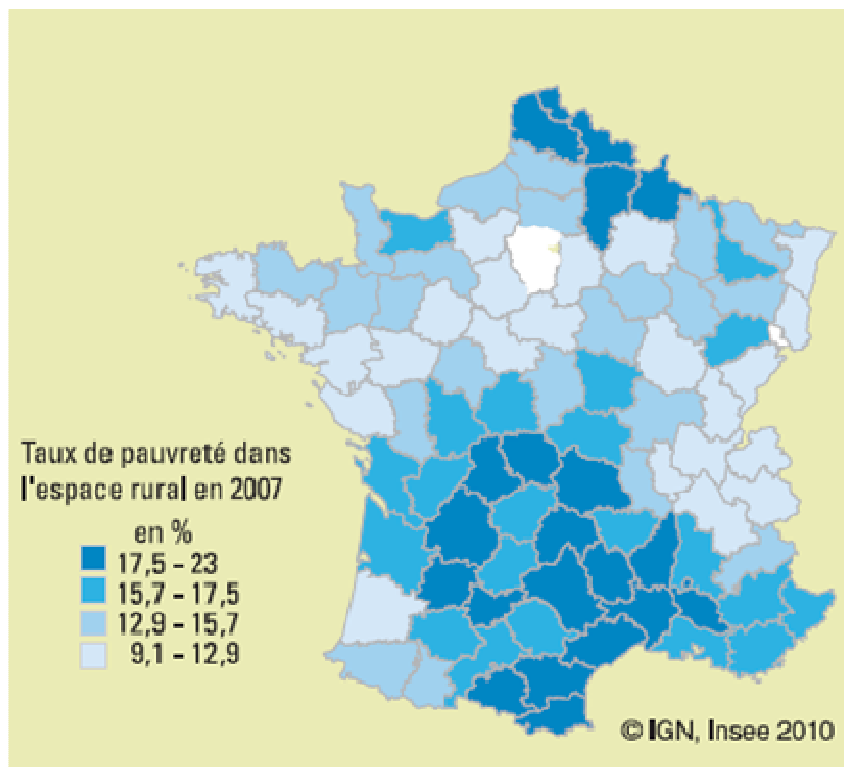
### b) À la campagne

#### (1) Une pauvreté loin d'être un phénomène marginal

Alors que la tentation existe souvent de les rattacher aux seuls « quartiers » dont s'occupe la politique de la ville, la pauvreté, la précarité et l'exclusion n'ont pas élu résidence uniquement au sein des banlieues. **Loin des cités périphériques dont le mal-être est plus médiatisé, vivent en milieu rural des populations fragilisées par les conséquences de la crise économique.**

Le milieu rural reste une figure marginale des études contemporaines sur la pauvreté. Pourtant, 35 % des pauvres habitent en milieu rural, et, selon certains, le taux de pauvreté y serait plus important qu'en milieu urbain. Une diagonale du vide traverse d'ailleurs la France du Nord-Est au Sud-Ouest, de la Meuse aux Landes, et montre des zones durement touchées par l'exode rural, où les densités de population sont très faibles par rapport au reste de la France.

Pour autant, les situations ne sont bien évidemment pas similaires selon le degré d'enclavement, la nature du tissu économique local et le dynamisme de la démographie. C'est ce que montre la carte présentée à la page suivante.



## (2) Figures types des populations concernées

Un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux<sup>1</sup> a défini plusieurs figures types caractéristiques des populations touchées par la pauvreté et la précarité. Elles comprennent aussi bien les « ruraux d'origine » que les « nouveaux arrivants ».

Une première catégorie regroupe les agriculteurs dont l'exploitation dégage des revenus insuffisants ; des personnes victimes de la désindustrialisation ; des personnes âgées, isolées et mal logées au faible pouvoir d'achat ; ainsi que des jeunes sans qualification et parfois en rupture familiale. Peu font valoir leurs droits.

Dans une seconde catégorie figurent les néo-ruraux, installés à la campagne en raison d'un moindre coût du logement mais confrontés à des difficultés à la fois en termes financiers et d'isolement ; des familles urbaines en situation de pauvreté s'installant en milieu rural ; et des personnes « en errance ». Pour tous ces publics, le milieu rural a parfois été idéalisé, sans que soient prises suffisamment en compte les contraintes telles que l'accès aux transports publics et leur coût, ou l'organisation de la garde des enfants.

Cela fait dire aux auteurs du rapport : « *Les migrations de ménages venant de l'espace urbain tendent à accentuer la part de la population faiblement qualifiée. Le rôle des migrations dans ce contexte pourrait être positif. L'observation*

<sup>1</sup> *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural – septembre 2009 – Cité par Renée Nicoux et Gérard Bailly, dans le cadre de leur rapport d'information sur l'avenir des campagnes (Sénat n°271 – 2012-2013), établi au nom de la délégation à la prospective.*

*de la nature des migrations ne laisse pourtant guère planer à cet égard de doute sur sa médiocre contribution à un "rééquilibrage" de la composition socioprofessionnelle de la population rurale. "L'exode urbain" est pour une grande part une migration de pauvreté. »*

La pauvreté en milieu rural est rarement montrée car, à force de se cacher, elle en devient invisible et donc de plus en plus difficile à identifier.

## **B. UNE HAUSSE CONTINUE DES INÉGALITÉS**

**Pauvreté et inégalités sont indissolublement liées.** Les deux dernières décennies ont été marquées par une augmentation à la fois des inégalités de revenus et du nombre de pauvres. Des forts écarts de niveau de vie perdurent, voire s'accroissent, dans l'Hexagone.

Par conséquent, la lutte contre la pauvreté ne peut s'exonérer d'une réflexion sur les inégalités. Entre 2009 et 2011, d'après l'Insee, pratiquement toutes les catégories de population ont subi une baisse de leur niveau de vie ; seul celui des 5 % de personnes les plus aisées s'est amélioré. Les chiffres font, aux dires de Christophe Robert, « *froid dans le dos* » : les 10 % les plus riches accaparent 50 % de la fortune nationale ; les 50 % les moins fortunés s'en partagent 7 %.

Les 10 % de Français les plus pauvres ont vu leur pouvoir d'achat reculer de 3,4 % entre 2008 et 2011. À l'inverse, les 5 % les plus riches ont vu le leur augmenter de 3,5 %. Par rapport aux 20 % les plus pauvres, les 20 % des Français les plus riches gagnaient en moyenne 4,3 fois plus en 2008, et 4,6 fois plus en 2011, du jamais vu depuis 1996. Dit plus simplement, « les pauvres sont plus pauvres et les riches plus riches. »

Le fait que la montée de la pauvreté s'accompagne d'une progression des inégalités montre que la question de la pauvreté n'a pas fait l'objet d'une réflexion politique globale sur ce qui est juste et acceptable en termes de répartition des richesses. Or c'est de la manière dont ces dernières sont réparties et dont la population juge cette répartition que dépend en grande partie la cohésion sociale d'un pays.

Pour les décideurs, la tentation a souvent été grande de dissocier pauvreté et inégalités. C'est ainsi qu'a prédominé une approche caritative de la pauvreté.

### **La fiscalité : un levier encore disponible**

Il ne paraît pas illégitime d'envisager de mobiliser les leviers fiscaux encore disponibles au service d'une cause comme la pauvreté.

À cet égard, dans une tribune publiée en mars 2009 dans *Libération* et intitulée *Roosevelt n'épargnait pas les riches*, l'économiste Thomas Piketty souligne que la taxation confiscatoire des revenus exorbitants est non seulement possible, mais souhaitable.

Il apporte une analyse précieuse, dont il convient ici de faire part : « En 1932, quand Roosevelt arrive au pouvoir, le taux de l'impôt fédéral sur le revenu applicable aux plus riches était de 25 % aux États-Unis. Le nouveau président décide de le porter immédiatement à 63 %, puis 79 % en 1936, 91 % en 1941, niveau qui s'appliqua jusqu'en 1964, avant d'être réduit à 77 %, puis 70 % en 1970.

« Pendant près de cinquante ans, des années trente jusqu'en 1980, jamais le taux supérieur ne descendit au-dessous de 70 %, et il fut en moyenne de plus de 80 %. Cela n'a pas tué le capitalisme et n'a pas empêché l'économie américaine de fonctionner. Pour une raison simple : ces taux ne s'appliquaient qu'à des revenus très, très élevés. En 1941, Roosevelt fixe le seuil du taux de 91 % à 200 000 dollars de l'époque, soit 1 million de dollars d'aujourd'hui (770 000 euros). Or à ces niveaux de revenus, ce ne sont pas les compétences ou le dynamisme que l'on rémunère : ce sont la rapacité, le court-termisme et des prises de risque excessives.

« Il ne s'agissait donc pas de matraquer n'importe quel cadre supérieur ou entrepreneur sortant du lot, ce qui aurait été dévastateur économiquement. En France, comme dans la plupart des pays développés, le taux supérieur atteint 90 % pendant l'entre-deux-guerres, puis se stabilisa autour de 70 % pendant les Trente Glorieuses – ce qui n'a pas empêché des taux de croissance économique de l'ordre de 4 % à 5 % par an tout au long de cette période. »

---

## II. LA PAUVRETÉ EN EUROPE ET AU SEIN DE L'OCDE

### A. EN EUROPE

En 2012, d'après Eurostat<sup>1</sup>, 124,5 millions de personnes, représentant 24,8 % de la population, étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union européenne, contre 24,3 % en 2011 et 23,7 % en 2008. Ces personnes étaient ainsi confrontées à au moins l'une des trois formes d'exclusion suivante :

- à risque de pauvreté ;
- en situation de privation matérielle sévère ;
- ou vivant dans des ménages à très faible intensité de travail.

#### 1. Les personnes à risque de pauvreté

Les personnes à risque de pauvreté sont celles qui vivent dans un ménage disposant d'un revenu disponible équivalent-adulte inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent-adulte médian national après transferts sociaux. Le revenu équivalent-adulte est calculé en divisant le revenu total du ménage par sa taille, déterminée par l'application des pondérations suivantes : 1 au premier adulte, 0,5 aux autres membres du ménage âgés de quatorze ans ou plus et 0,3 à chaque membre du ménage âgé de moins de quatorze ans.

En 2012, 17 % de la population était à risque de pauvreté. Les taux de risque de pauvreté les plus élevés se situaient en Grèce et en Roumanie - 23 % chacun -, en Espagne - 22 % -, en Bulgarie et en Croatie - 21 % chacun -, et les plus bas en République tchèque et aux Pays-Bas - 10 % chacun - ainsi qu'au Danemark, en Slovaquie et en Finlande - 13 % chacun.

Il convient de noter que le taux de risque de pauvreté est une mesure relative de la pauvreté et que le seuil de pauvreté varie considérablement d'un État membre à un autre. Le seuil évolue également dans le temps et, en raison de la crise économique, a diminué au cours des dernières années dans un certain nombre de pays.

#### 2. Les personnes en situation de privation matérielle sévère

Les personnes en situation de privation matérielle sévère ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins quatre des neuf éléments suivants : être en mesure

---

<sup>1</sup> Direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire. Les données fournies sont fondées sur l'enquête sur le revenu et les conditions de vie EU-SILC.

de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes à temps ; être en capacité de chauffer correctement le domicile ; faire face à des dépenses imprévues ; consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours ; s'offrir une semaine de vacances en dehors du domicile ; posséder une voiture personnelle ; un lave-linge ; un téléviseur couleur ; ou un téléphone, y compris un téléphone portable.

En 2012, 10 % de la population étaient dans cette situation. La proportion de personnes en situation de privation matérielle sévère différait fortement selon les États membres, variant de moins de 5 % au Luxembourg et en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et en Finlande ainsi qu'en Autriche, à 44 % en Bulgarie, 30 % en Roumanie et 26 % en Lettonie et en Hongrie.

### **3. Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail**

Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes, âgés entre 18 et 59 ans, ont utilisé en moyenne moins de 20 % de leur potentiel total de travail au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

Les plus fortes proportions de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail se situaient en Croatie - 16 % -, en Espagne, en Grèce et en Belgique - 14 % chacun -, et les plus faibles au Luxembourg et à Chypre - 6 % chacun.

Le nombre total de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des trois formes de pauvreté ou d'exclusion sociale, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'une de ces formes.

### **4. Des tendances similaires à la France**

La pauvreté en Europe touche plus particulièrement les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans. On recense ainsi plus de 45 millions d'enfants pauvres.

Jérôme Vignon<sup>1</sup>, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), précise que la France occupe, depuis les années soixante-dix, une place intermédiaire, loin d'un premier groupe de pays qui rassemble l'Autriche, la République tchèque, les Pays-Bas et les pays scandinaves. S'agissant de ces derniers, Jean-Michel Charbonnel, enseignant en sciences sociales, et Nicolas Duvoux, sociologue, insistent sur les adaptations extrêmement vigoureuses qui ont été consenties en vue de

---

<sup>1</sup> Audition du 23 mai 2013.

préservé le système de retraite, celles-ci s'appuyant sur une retraite beaucoup plus individualisée et calculée par points.

En Allemagne, ce sont les réformes du marché du travail, dites « réformes Hartz », qui ont marqué, entre 2003 et 2005, le mandat du chancelier Gerhard Schröder. Si elles ont produit d'indéniables améliorations, l'analyse ci-dessous en donne une lecture plus ambiguë.

#### Les failles du modèle allemand

Nathalie Versieux Berlin, journaliste au quotidien suisse *Le Temps* a publié le 10 septembre 2013 un article dans lequel elle pointe les failles du modèle allemand. En voici des extraits :

« [Il est une] nouvelle pauvreté qui se développe à grands pas en République fédérale depuis l'entrée en vigueur des réformes d'inspiration libérale du gouvernement Schröder. À la pauvreté des chômeurs et des retraités s'ajoute une nouvelle classe de salariés pauvres, dont les revenus sont si faibles – en l'absence de salaire minimum dans le pays – qu'ils ne leur permettent pas de vivre décemment. Selon l'Agence pour l'emploi, 1,6 million de salariés touchent en Allemagne un complément de revenus de l'État, pour ne pas passer sous le seuil de pauvreté.

« "Au cours des dernières années, l'Allemagne est devenue une société très inégalitaire", explique Gustav Horn, le président de l'institut IMK. D'après les calculs de cet organisme proche des syndicats, les ressources à la disposition des plus riches ont progressé de 12,4 % depuis 1991. Au cours de la même période, les moyens à la disposition des plus pauvres baissaient de 11,2 %. "Avant, on pouvait dire que l'Allemagne était une société plutôt égalitaire. Ce n'est plus le cas", estime l'économiste.

« Gustav Horn n'est pas seul avec sa théorie des vases communicants : voilà deux ans, l'OCDE constatait pour l'Allemagne un accroissement des inégalités supérieur à la moyenne des pays développés. "C'est entre 2000 et 2005 que l'écart s'est le plus creusé", souligne Gustav Horn. Ce sont précisément les années où les réformes sociales sont entrées en vigueur. La plus connue de ces mesures, Hartz IV, s'est traduite par une diminution considérable du montant des allocations de fin de droit pour les chômeurs de longue durée. Un adulte vivant du minimum social dispose de 382 euros par mois pour vivre (345 euros pour le conjoint ; 255 à 289 euros pour les enfants selon leur âge). Le loyer et le chauffage sont également pris en charge par la collectivité. "Angela Merkel n'a rien changé à l'Agenda 2010 adopté par [Gerhard] Schröder", souligne Gustav Horn. "Pourtant, on sait aujourd'hui que l'accroissement des disparités sociales représente l'un des principaux risques d'instabilité d'une économie donnée. Lorsqu'un fort volume de capital est à la recherche du placement idéal, c'est le possible détonateur d'un dérapage des marchés financiers!". »

## **B. AU SEIN DE L'OCDE**

Il est à noter que l'OCDE<sup>1</sup> définit la pauvreté de revenu par référence à un seuil fixé à 50 % du revenu médian de chaque pays.

### **1. Un niveau record d'inégalités**

Dans un rapport sur les inégalités de revenus intitulé *Toujours plus d'inégalité* et publié en 2011, l'OCDE fait le constat que, dans ses pays membres, **le fossé entre les riches et les pauvres n'a cessé de se creuser** au cours des trois décennies précédant 2008, jusqu'à atteindre un niveau record.

Les pays nordiques et ceux d'Europe centrale affichent la plus faible inégalité de revenu disponible, tandis que les inégalités sont élevées au Chili, au Mexique, en Turquie, aux États-Unis et en Israël.

D'autres indicateurs de l'inégalité de revenu aboutissent à des classements analogues. L'écart entre les revenus moyens des 10 % les plus riches et des 10 % les plus pauvres de la population était proche de 10/1 en 2010, variant d'environ 5/1 au Danemark à près de six fois plus (29/1) au Mexique.

### **2. Les publics fragilisés**

L'OCDE souligne que les tendances de la pauvreté varient d'un groupe de population à un autre.

Depuis 2007, la pauvreté des jeunes a ainsi considérablement augmenté dans dix-neuf pays. Entre 2007 et 2010, la pauvreté de revenu relative est passée de 12,8 % à 13,4 % chez les enfants et de 12,2 % à 13,8 % chez les jeunes.

Dans le même temps, la pauvreté a reculé chez les personnes âgées, passant de 15,1 % à 12,5 %. Un tel schéma confirme, selon l'OCDE, les tendances décrites dans ses précédentes études, à savoir que les jeunes adultes et les enfants remplacent les personnes âgées en tant que groupe courant un plus grand risque de pauvreté de revenus au sein de l'OCDE.

---

<sup>1</sup> L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est née en 1960, de la volonté de dix-huit pays européens, des États-Unis et du Canada, dont l'objectif affiché était d'unir leurs forces pour fonder une organisation vouée au développement mondial. Aujourd'hui, l'OCDE compte trente-quatre pays membres à travers le monde, de l'Amérique du Nord et du Sud à l'Europe, en passant par la région Asie-Pacifique.



### 3. Les risques à venir

En 2013, l'OCDE publie de nouveaux résultats issus de sa base de données sur la distribution des revenus. Ceux-ci révèlent que la crise économique mondiale a amoindri les revenus du travail dans la plupart des pays. En excluant l'effet modérateur que l'État-providence, par le biais de la fiscalité et des transferts sociaux, a pu exercer sur ce phénomène, on constate que pendant la période de trois ans qui s'est achevée à la fin de 2010, les inégalités se sont creusées davantage qu'au cours des douze années précédentes.

L'OCDE en conclut : *« Grâce aux systèmes d'impôts et de transferts, renforcés par des politiques de relance budgétaire, il a été possible d'absorber la majeure partie de cet impact et d'en atténuer une partie des chocs. Mais alors que la crise économique, notamment la crise de l'emploi, persiste, et que l'assainissement budgétaire s'affirme, le risque augmente que les personnes les plus vulnérables de la société soient frappés plus durement à mesure que le coût de la crise augmentera. »*

Les données fournies par l'OCDE ne concernant que le début de la crise, elles décrivent, de fait, l'évolution des inégalités de revenus ainsi que de la pauvreté relative jusqu'en 2010 seulement. La reprise économique a été très faible dans un certain nombre de pays de l'OCDE, et quelques-uns sont retombés dans la récession. En même temps, beaucoup d'individus ont épuisé leurs droits à des allocations de chômage, et les gouvernements ont réorienté leur politique budgétaire au profit de l'assainissement. L'Organisation met en garde : *« Si la lenteur de la croissance persiste et si les mesures d'assainissement budgétaire sont mises en œuvre, la capacité des systèmes d'impôts et de transferts à alléger les niveaux élevés (et potentiellement croissants) de l'inégalité et de la pauvreté des revenus du travail et du capital pourrait être remise en question. »*

### III. LE SENS DE LA MESURE

En 2008, la mission commune d'information sénatoriale sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion a consacré son titre premier à la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale, en posant la question : *« Quels indicateurs ? »*. Les développements qui y figurent sont toujours aussi éclairants et on pourra utilement s'y reporter<sup>1</sup>.

En France, outre l'Insee, nombreux sont les organismes qui fournissent des analyses précises sur la pauvreté et font de pertinentes observations sur les évolutions souhaitées en matière d'indicateurs.

---

<sup>1</sup> *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager – rapport d'information n° 445 (2007-2008) fait au nom de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre l'exclusion.*

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>1</sup> ainsi que l'Observatoire des inégalités, une association qui se propose de « fournir une vision plus claire sur les inégalités »<sup>2</sup>, sont particulièrement en pointe dans ce domaine.

### A. UN CONCEPT DIFFICILEMENT DÉFINISSABLE ET MESURABLE

Comme le rappelle Didier Gelot<sup>3</sup>, secrétaire général de l'ONPES, « la mesure de la pauvreté est tributaire des conventions retenues pour mesurer ce phénomène. Or, compte tenu de ses multiples dimensions, il n'existe pas de définition unique et consensuelle de la pauvreté que ce soit parmi les économistes, les sociologues ou les responsables administratifs et politiques. »<sup>4</sup>

Déjà, en 1997<sup>5</sup>, dans la revue *Économie et statistique*, Nicolas Herpin et Daniel Verger dressaient le constat suivant : « Alors que tout un chacun est persuadé de pouvoir reconnaître un pauvre dans la rue quand il le croise, le statisticien semble incapable de dénombrer [la pauvreté] ! La pauvreté est, en fait, un phénomène d'une grande complexité. Un premier indice de celle-ci apparaît dans la multiplicité des termes employés dans le discours social et politique, et dont le nombre n'est pas dû uniquement à un désir de trouver des euphémismes : pauvreté, misère, quart-monde, situations défavorisées, précarité, grande pauvreté, nouvelle pauvreté, galère, groupes marginaux, bas revenus, exclusion sont parmi les termes qui sont le plus souvent utilisés et dont l'emploi est sujet à des phénomènes de mode. D'acceptations différentes bien que proches, ces expressions ne parviennent pas toujours à fixer leurs limites respectives. » Ces auteurs prennent clairement parti : **la pauvreté a de multiples facettes et ne saurait être résumée à un seul chiffre.**

### B. UN DÉBAT ENCORE VIF

Julien Damon<sup>6</sup> résume ainsi le débat : « Des écoles s'opposent encore, entre une mesure absolue et une mesure relative de la pauvreté, mais également entre une approche monétaire et une approche capacitaire, entre des appréciations relevant d'abord des biens premiers (à la John Rawls) ou des capacités (à la Amartya

---

<sup>1</sup> Créé par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) est chargé de : rassembler les données relatives aux situations de pauvreté et d'exclusion ; contribuer au développement de la connaissance de ces phénomènes, notamment dans des domaines peu connus ; faire réaliser des travaux d'études, de recherche, d'évaluation ; diffuser les informations au Gouvernement, au Parlement et au grand public.

<sup>2</sup> D'après son président, Noam Leandri – Audition du 31 octobre 2013.

<sup>3</sup> Audition du 23 mai 2013.

<sup>4</sup> Les statistiques sur la pauvreté : un sujet de controverse – Note de travail n° 18 – Revue Les chantiers de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale – septembre 2011.

<sup>5</sup> Herpin & Verger – La pauvreté une et multiple – *Économie et Statistique* n°s 308-309-310 – août-octobre 1997.

<sup>6</sup> Auteur de *Éliminer la pauvreté* – Presses universitaires de France – septembre 2010.

Sen) [...] Pour Rawls, une société juste est d'abord une société qui assure l'égalité de liberté des uns et des autres. C'est ensuite une société juste si elle répartit les "biens premiers" (droit de vote, liberté de penser, avantages socioéconomiques, etc.) de manière équitable entre ses membres. »

Pour Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, la pauvreté ne correspond pas simplement à un manque d'argent, mais elle empêche en outre d'avoir la « capacité » de réaliser entièrement son potentiel d'être humain. Le concept de capacité est la pierre angulaire de la pensée d'Amartya Sen, qu'il définit comme « un ensemble de vecteurs de fonctionnements, qui reflètent la liberté dont dispose actuellement la personne pour mener un type de vie ou un autre »<sup>1</sup>. La capacité désigne l'ensemble des capacités qui peuvent librement s'actualiser, à volonté. Une telle approche cherche à saisir le degré de bien-être permis par le monde dans lequel la personne évolue à un instant donné : il s'agit d'un indicateur d'état.

### C. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE

#### 1. La pauvreté monétaire

##### a) La pauvreté monétaire relative

En France, en Europe et dans la plupart des pays développés, le nombre de personnes en situation de pauvreté est évalué sur la base des revenus des ménages et d'un seuil de pauvreté monétaire défini en termes relatifs, comme proportion – 60 % le plus couramment – du revenu médian de l'ensemble des ménages.

**À défaut d'indicateur parfait, la pauvreté monétaire reste un indicateur de référence.** C'est celui qui a servi de base à la plupart des données présentées ici.

Selon Julien Damon<sup>2</sup>, le seuil de 60 % du revenu médian, retenu parce qu'il est proche du Smic, « ne correspond pas forcément à la perception qu'ont les Français de la pauvreté. » Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités, renchérit : « On incorpore dans la pauvreté des situations sociales très diversifiées, qui vont de l'extrême dénuement aux milieux sociaux très modestes. Or, à force d'élargir le concept de pauvreté, celui-ci change de sens. Par ailleurs, comment peut-on justifier que le montant du revenu de solidarité active soit quasiment deux fois inférieur à ce seuil de pauvreté ? »<sup>3</sup>. Pour Noam Leandri<sup>4</sup>, la fixation d'un seuil à 60 % du revenu médian est « inappropriée ». Jusqu'à récemment, rappelle-t-il, la France utilisait le seuil de 50 % du revenu médian. Il souligne le risque qu'il y a, « à utiliser un indicateur large, de noyer

<sup>1</sup> Repenser l'inégalité – Amartya Sen – 1992.

<sup>2</sup> Audition du 20 juin 2013.

<sup>3</sup> Cité par le quotidien Le Monde, dans son édition du 11 décembre 2012.

<sup>4</sup> Audition du 31 octobre 2013.

*et de décrédibiliser le message ». En effet, poursuit-il, avec une telle méthode de calcul, « on traite les personnes à la frange, à la lisière du seuil. Or il faut s'intéresser à la grande pauvreté, à la misère, donc aux personnes au-dessous du seuil de 50 % ou même de 40 % du revenu médian ».*

Dans un ouvrage paru en 2007, l'économiste Alessio Fusco met en évidence un paradoxe intéressant : *« D'un côté, les études approfondies autour du paradigme monétaire ont permis de faire des avancées conséquentes, et désormais bien établies, au niveau de sa mesure. Cependant, parallèlement aux progrès méthodologiques réalisés, des limites théoriques concernant les concepts sous-jacents à l'approche monétaire ont été avancées, entraînant le développement de théories alternatives. Ainsi, alors que la méthode d'analyse monétaire est aujourd'hui relativement bien en place, sa pertinence théorique dans le traitement des questions liées à la pauvreté et aux inégalités est montrée du doigt. Le paradoxe est que, d'un autre côté, bien que la multidimensionnalité de la pauvreté soit aujourd'hui largement reconnue d'un point de vue théorique, tout en souffrant de l'absence d'une méthode adéquate et reconnue de mesure, la plupart des travaux continuent de la mesurer de manière unidimensionnelle à partir du revenu ou des dépenses de consommation. »<sup>1</sup>*

#### *b) La pauvreté monétaire absolue*

La pauvreté absolue désigne une situation dans laquelle les personnes ne disposent pas des biens et services de première nécessité – nourriture, eau potable, logement, habillement, accès aux soins – qui assureraient leur survie. Cet indicateur est utilisé par les pays en développement ainsi que par les États-Unis.

#### **Le taux de pauvreté ancré dans le temps**

En 2007, Nicolas Sarkozy, nouvellement élu Président de la République, avait pris l'engagement de faire baisser la pauvreté d'un tiers d'ici à la fin de son quinquennat. Fut alors mis en place un indicateur spécifique – le taux de pauvreté « ancré dans le temps » – qui privilégiait une mesure semi-absolue de la pauvreté, en se référant à un seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian en 2006, puis revalorisé chaque année pour tenir compte de l'inflation. Selon ses promoteurs, il était censé permettre de « mesurer les évolutions de la population vivant sous le seuil de pauvreté, indépendamment des variations année après année du revenu médian de la population »<sup>2</sup>.

Alors que l'Insee présentait un taux de pauvreté monétaire relative passé de 13,1 % en 2006 à 13,5 % en 2009, le gouvernement annonçait un taux de pauvreté ancré dans le temps passé de 13,1 % en 2006 à 11,8 % en 2009. La hausse s'était transformée en baisse... Fortement contesté par les associations, cet indicateur fut par la suite abandonné.

<sup>1</sup> Alessio Fusco – *La pauvreté : un concept multidimensionnel* – L'Harmattan – 2007.

<sup>2</sup> Rapport au Parlement : *Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans* – Ministère de la solidarité et de la cohésion sociale – octobre 2011.

## 2. La pauvreté au prisme des titulaires des minima sociaux

En 2011, un peu plus de 3,7 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf minima sociaux<sup>1</sup>. L'Observatoire des inégalités indique que, en comptabilisant les ayants droit, on recense plus de six millions d'individus qui vivent de telles allocations. Mais il souligne l'incidence de la législation sur le nombre de pauvres ainsi calculé, puisque un durcissement ou un allègement des règles peut le faire évoluer tant à la hausse qu'à la baisse.

### D. LA PAUVRETÉ NON MONÉTAIRE

#### 1. La pauvreté en conditions de vie

**La pauvreté ne se résume pas seulement à l'aune des revenus.** Elle recouvre aussi les difficultés matérielles que rencontrent les ménages dans l'accès au logement, à la santé, à l'éducation, ainsi que l'ensemble des privations auxquelles un ménage déclare être confronté. Le droit au logement consacré en 1990<sup>2</sup>, puis l'instauration en 2007<sup>3</sup> d'un droit au logement opposable (Dalo), la couverture maladie universelle (CMU) ont ainsi pour objectif de garantir les droits des plus pauvres en contribuant à leur inclusion sociale.

À côté de cette approche fondée uniquement sur des critères monétaires, une autre mesure, la « pauvreté en conditions de vie », est apparue au milieu des années quatre-vingt-dix. L'Insee la définit comme un manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. Un ménage (ainsi que les individus qui le composent) est dit pauvre lorsqu'il cumule au moins huit privations ou difficultés parmi vingt-sept relatives à l'insuffisance des ressources, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés liées au logement.

Les données concernant les vingt-sept privations ou difficultés retenues pour mesurer le taux de pauvreté en conditions de vie proviennent du panel sur les ressources et conditions de vie (SRCV), partie française du système de statistiques communautaires (SILC). Chaque année, environ dix mille ménages sont interrogés sur leur revenu, leur situation financière et leurs conditions de vie.

---

<sup>1</sup> Revenu de solidarité active socle, allocation aux adultes handicapés, allocation supplémentaire d'invalidité (personnes âgées), allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion ou allocation temporaire d'attente, allocation équivalent retraite, minimum vieillesse, allocation veuvage, revenu de solidarité (minimum social spécifique aux départements d'outre-mer).

<sup>2</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

<sup>3</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Les privations ou difficultés de référence se situent synthétiquement de la façon suivante dans chacun des quatre domaines retenus :

- l'insuffisance de ressources : remboursements d'emprunt élevés par rapport aux revenus, découvert bancaire, revenus insuffisants pour équilibrer le budget du ménage, « puiser dans ses économies pour équilibrer le budget », « ne disposer d'aucune épargne », « considérer sa situation financière comme difficile » ;

- les retards de paiement : « avoir été dans l'impossibilité de payer des factures d'électricité ou de gaz, des loyers, ses impôts » ;

- les restrictions de consommation : impossibilité de maintenir le logement à la bonne température, de se payer une semaine de vacances, de remplacer des meubles, d'acheter des vêtements chauds, d'acheter de la viande, de recevoir parents ou amis, d'offrir des cadeaux au moins une fois par an, de posséder deux paires de chaussures, « ne pas faire de repas par manque d'argent » ;

- les difficultés de logement : surpeuplement, pas de salle de bains, pas de toilettes, pas d'eau chaude, pas de système de chauffage, logement trop petit, difficulté à chauffer, humidité, bruit.

L'ONPES<sup>1</sup> a ainsi démontré qu'entre 2004 et 2008 « 36 % de la population ont été touchés par la pauvreté monétaire ou en conditions de vie au moins une année, souvent de façon transitoire », et que « le noyau dur de ceux qui connaissent ces deux formes d'exclusion – 4,9 % – reste important et nous alerte sur l'importance des cumuls de difficultés ».

## **2. La pauvreté subjective ou ressentie**

La mesure de la pauvreté ressentie permet de constater que les Français se sentent plus pauvres qu'ils ne le sont réellement. Interrogés en 2012 sur leur « situation sociale personnelle » par l'institut de sondage CSA<sup>2</sup>, ils étaient près d'un sur deux à se considérer comme pauvre ou sur le point de le devenir.

---

<sup>1</sup> *Quatre leçons de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France et en Europe – La Lettre de l'ONPES n° 6 – octobre 2012.*

<sup>2</sup> *Le sentiment de pauvreté chez les Français – CSA – décembre 2012.*

---

## IV. RENDRE L'APPAREIL STATISTIQUE PLUS RÉACTIF

### A. POUR MESURER LA PAUVRETÉ

#### 1. Des retards injustifiables

Au-delà de la question de la définition et de la mesure de la pauvreté, de la panoplie des différents indicateurs proposés ou utilisés, **c'est le retard avec lequel les statistiques sont publiées qui interpelle véritablement.**

Parce qu'elle se fonde sur les déclarations de revenus, récoltées l'année  $n+1$ , l'Insee fournit les statistiques officielles avec deux ans de retard, puisqu'il lui faut encore une année supplémentaire pour compiler les données. C'est la raison pour laquelle les chiffres présentés dans ce rapport remontent à 2011. Voilà qui n'est pas justifiable lorsqu'il s'agit de prendre conscience de la juste réalité, surtout dans un contexte de crise financière aux conséquences dramatiques.

La France pâtit non seulement du manque de statistiques récentes, fiables, simples et compréhensibles, mais aussi de suivis au long cours, notamment en ce qui concerne la pauvreté des enfants. L'accélération de la production de données est un impératif. On mesure bien l'évolution de l'inflation tous les mois. Pourquoi n'en serait-il pas de même avec la pauvreté ?

#### 2. Les promesses de la microsimulation

À l'occasion d'un déplacement à Bruxelles au siège de la direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, Georg Fischer, directeur « Analyse, évaluation, relations extérieures », Isabelle Maquet-Engsted<sup>1</sup>, chef d'unité adjoint et Olivier Bontout, administrateur, ont présenté les avantages de la microsimulation, qui permet de faire des estimations avancées sur les tendances de l'emploi et de modéliser l'impact des réformes politiques.

La Commission européenne est en train de développer le projet Euromod, « une sorte d'indicateur avancé de la pauvreté », selon Isabelle Maquet-Engsted, dont l'objectif est de pouvoir donner une estimation de la pauvreté de l'année courante. Pour l'instant, seuls treize pays sont parties prenantes du projet. Les autres États membres, dont la France, restent encore à convaincre. Pourtant, les premières études pilotes réalisées démontrent la pertinence d'un tel outil.

L'ambition ultime est que cette microsimulation de la pauvreté soit publiée en même temps que les chiffres du Pib et du chômage.

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2014.

## B. POUR MESURER LA RICHESSE

La réflexion sur la mesure et les indicateurs de la pauvreté, parce qu'elle est indissociable d'une réflexion sur les inégalités, doit s'accompagner d'une meilleure approche de la richesse.

### 1. Les limites du produit intérieur brut

À la question « croissance économique et baisse de la pauvreté vont-elles de pair ? », il faut répondre « non ». En effet, **la croissance économique, pas plus que la baisse du chômage d'ailleurs, n'a d'impact automatique sur la réduction de la pauvreté dans les pays riches.**

C'est ce que démontre Marion Englert, chercheuse à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et auteure en 2012 d'une étude *Impact de la croissance sur la pauvreté et l'inégalité*.

D'après elle, la « croyance » selon laquelle la croissance s'accompagnerait d'une réduction systématique de la pauvreté est fondée sur un postulat, très présent dans les discours politiques et économiques : *« La maximisation de la taille du "gâteau" (le Pib) implique un accroissement de chacune de ses parts (le revenu des différentes couches de la population), ce qui induirait une réduction de la pauvreté. Bien que cet argument paraisse à première vue relever du bon sens, il se trouve invalidé pour deux raisons, à savoir, d'une part, la pertinence supérieure de la notion de pauvreté relative par rapport à celle de pauvreté absolue, d'autre part, l'absence de lien systématique entre le niveau du Pib et la capacité de redistribution des revenus des économies. »*

**Discours de Robert Kennedy sur le Pib, prononcé le 18 mars 1968, quelques semaines avant son assassinat, à l'université du Kansas, au cours de la campagne électorale présidentielle.**

*« Notre Pib prend en compte, dans ses calculs, la pollution de l'air, la publicité pour le tabac et les courses des ambulances qui ramassent les blessés sur nos routes.*

*« Il comptabilise les systèmes de sécurité que nous installons pour protéger nos habitations et le coût des prisons où nous enfermons ceux qui réussissent à les forcer.*

*« Il intègre la destruction de nos forêts de séquoias ainsi que leur remplacement par un urbanisme tentaculaire et chaotique. Il comprend la production du napalm, des armes nucléaires et des voitures blindées de la police destinées à réprimer des émeutes dans nos villes.*

*« Il comptabilise la fabrication du fusil Whitman et du couteau Speck, ainsi que les programmes de télévision qui glorifient la violence dans le but de vendre les jouets correspondants à nos enfants.*

*« En revanche, le Pib ne tient pas compte de la santé de nos enfants, de la qualité de leur instruction, ni de la gaieté de leurs jeux.*

*« Il ne mesure pas la beauté de notre poésie ou la solidité de nos mariages.*

*« Il ne songe pas à évaluer la qualité de nos débats politiques ou l'intégrité de nos représentants.*



« Il ne prend pas en considération notre courage, notre sagesse ou notre culture.  
« Il ne dit rien de notre sens de la compassion ou du dévouement envers notre pays.  
« **En un mot, le Pib mesure tout, sauf ce qui fait que la vie vaut la peine d'être vécue** ».

## 2. Un indicateur à faire évoluer

Le Pib constitue l'instrument de mesure de l'activité économique le plus largement utilisé, mais il s'agit d'un indicateur global, qui ne prend pas en compte la répartition des nouvelles richesses créées, et donc les inégalités.

Bertrand de Kermel<sup>1</sup>, président du comité Pauvreté et politique critique la pertinence du Pib et cite le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, remis en 2009, sur la mesure de la performance économique et du progrès social, laquelle a souligné : « *Le Pib mesure essentiellement la production marchande, même s'il est souvent traité comme s'il s'agissait d'une mesure du bien-être économique. La confusion entre ces deux notions risque d'aboutir à des indications trompeuses quant au niveau d'aisance de la population et d'entraîner des décisions politiques inadaptées.* »

Partant de ce constat, la commission a proposé d'élargir le champ des indicateurs traditionnels en matière de mesure du progrès économique et d'inclure des mesures de la qualité de vie, des inégalités et du bien-être, ainsi que de mieux prendre en compte le développement durable et l'environnement.

---

<sup>1</sup> Audition du 21 mai 2013.

## V. L'IMPORTANCE DU PORTAGE POLITIQUE

Cela a déjà été souligné et le sera encore à maintes reprises dans ce rapport, l'intérêt d'une démarche prospective est d'ouvrir la voie à des futurs souhaitables. Mais ce qui est vrai dans tous les domaines l'est encore davantage pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté : sans portage politique point de salut.

### A. LE PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

Le Gouvernement a réuni, les 10 et 11 décembre 2012, une conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Sept groupes de travail préparatoires ont été constitués et ont remis leur rapport avant la conférence. Ces travaux ont servi de base à l'élaboration d'un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté par le Premier ministre et adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions (Cile), le 21 janvier 2013. C'était la première fois, faut-il le noter, que le Cile se réunissait depuis 2006.

La méthode privilégiée à cette occasion est prometteuse, car fondée sur la concertation entre représentants d'associations et de structures publiques, élus locaux, experts et personnes en situation de pauvreté. Cette méthode avait d'ailleurs déjà été expérimentée à l'occasion de la grande conférence sociale, qui s'était tenue les 9 et 10 juillet 2012 au Palais d'Iéna.

Selon Michel Dinet, président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, la consultation a permis de dessiner une « *approche transversale de la lutte contre la pauvreté* ».

#### 1. Les principales mesures adoptées

Le communiqué de presse du Premier ministre du 21 janvier 2013 fixait la feuille de route suivante :

- Engagement d'un rattrapage du niveau du RSA socle, de 10 %, hors inflation, d'ici à 2017, avec une première revalorisation de 2 % en septembre 2013 ;

- Hausse simultanée, en septembre 2013, du plafond de la CMU complémentaire, de façon à faire entrer 750 000 personnes de plus dans ce dispositif et celui qui l'accompagne, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) ;

- Instauration d'une « garantie jeunes » pour les 18-25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, en situation d'isolement et de grande

---

précarité. Ce contrat, qui ouvre droit à un accompagnement intensif, à des propositions adaptées de formation ou d'emploi, et à une allocation d'un montant équivalent au RSA, sera lancé en septembre 2013 sur dix territoires, avant généralisation ;

- Aide aux familles monoparentales ou nombreuses en situation de pauvreté, au travers d'une augmentation du montant de l'allocation de soutien familial (ASF) et une majoration du complément familial (CF) ;

- Investissement substantiel dans l'hébergement et l'accès au logement, avec des mesures d'urgence (neuf mille places de plus - hébergement classique et accueil des demandeurs d'asile -, pour en finir avec la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence) et des mesures structurelles d'accès au logement, qui bénéficieront d'un effort budgétaire équivalent ;

- Allongement de la durée des contrats aidés, qui devra tendre vers une durée moyenne de douze mois, pour donner plus de souplesse et, quand cela est nécessaire, plus de temps aux parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi durable ;

- Lancement d'une réforme du RSA activité, qui souffre d'un taux de non-recours record (68 %), en articulation avec la prime pour l'emploi ;

- Renforcement de l'accès aux crèches pour les enfants de familles en situation de pauvreté : ces enfants devront représenter au minimum 10 % du public accueilli dans les structures d'accueil collectives ;

- Création d'un registre national des crédits aux particuliers (dit « fichier positif ») pour participer à la lutte contre le surendettement, et d'un observatoire de l'inclusion bancaire, qui appréciera publiquement les pratiques des banques envers leurs clients en difficulté financière.

## **2. Une première évaluation**

Une mission d'évaluation du suivi de la mise en œuvre de ce plan a été confiée à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales et président de l'Agence du service civique, avec le soutien de Simon Vanackere, inspecteur des affaires sociales.

Leur rapport, remis en janvier 2014, formule trois types de recommandations : des recommandations en matière de pilotage de plan ; des recommandations « mesure par mesure » ; des recommandations plus prospectives, concernant en particulier la simplification des procédures et la généralisation du principe de participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité.

### **Les principales recommandations du rapport d'évaluation du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté**

- *Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires (décembre 2014 / janvier 2015).*
- *En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan.*
- *Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible.*
- *Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.*
- *Apporter une attention particulière au déploiement de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) de la Cnaf et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits ».*
- *Poursuivre la mise en œuvre de la « garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les dix territoires de la deuxième étape de la phase pilote.*
- *Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence.*
- *Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile.*
- *Faire des diagnostics à 360° un élément clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement ».*
- *Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets.*
- *Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme.*
- *Faire des États généraux du travail social l'un des temps forts de l'année 2014.*
- *Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'État en interministériel pour la mise en œuvre du plan.*
- *Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional) d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental).*
- *En ce qui concerne l'État, mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'État au travers du comité d'administration régionale.*
- *Assurer le co-portage du plan entre l'État et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements.*
- *Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires.*
- *Pour les personnes bénéficiaires de l'Aspa, automatiser l'accès à l'ACS.*
- *Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations.*
- *Faire évoluer le Répertoire national commun de la protection sociale en vue de la détection de cas de non-recours.*
- *Faire de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier*

prioritaire au sein du « club des expérimentateurs ».

- Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA, CMU-C, etc.)
- Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours.
- Améliorer le processus de prise de décision publique en organisant la territorialisation de certaines statistiques. Mobiliser à cet effet les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale.
- Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation.
- Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité.

Tout en se félicitant de la « grosse mobilisation » des acteurs, « les trente rencontres territoriales organisées par la mission ayant réuni plus de six mille personnes », François Chérèque<sup>1</sup> souligne qu'une telle évaluation n'est qu'à ses débuts et qu'il existe « d'importantes marges de manœuvre ».

## **B. LA STRATÉGIE EUROPE 2020**

### **1. Une première étape au travers de la stratégie de Lisbonne**

Lors du lancement de la stratégie de Lisbonne en mars 2000, le Conseil européen a invité les États membres et la Commission à prendre des mesures pour donner « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » d'ici à 2010 et a posé les bases d'une convergence entre États membres en matière de lutte contre l'exclusion ou, pour reprendre l'expression communautaire, d'« inclusion sociale ».

En 2001, lors du Conseil européen de Laeken, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé un premier ensemble de dix-huit indicateurs statistiques communs ainsi qu'une « méthode ouverte de coordination »<sup>2</sup>, pour diffuser les bonnes pratiques des États et instaurer une évaluation des plans d'actions nationaux en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Au côté d'indicateurs traditionnels de pauvreté monétaire, des indicateurs structurels ont été retenus dans le domaine de l'emploi, de la santé et de l'éducation. Enrichis depuis, la liste comprend à l'heure actuelle une vingtaine d'indicateurs dont l'un est relatif aux travailleurs pauvres.

<sup>1</sup> Audition du 6 février 2013.

<sup>2</sup> La méthode ouverte de coordination (MOC) vise à atteindre des objectifs communs par l'échange d'idées sur les moyens d'action et par l'apprentissage mutuel, tout en permettant aux États membres de définir les politiques qu'ils mettront en œuvre pour les atteindre. Dans le cadre de la MOC sociale, ces derniers élaborent des plans d'action nationaux définissant les priorités et les mesures prévues. La Commission européenne appuie et suit les progrès réalisés en fonction des normes, des objectifs et des indicateurs communs.

## 2. Les objectifs affichés en 2010

« Europe 2020 » est le nom de la stratégie de croissance de l'Union européenne adoptée le 17 juin 2010. Il s'agit d'un cadre qui doit permettre à l'Union de tirer parti de l'ensemble de ses instruments et politiques, et aux États membres de coordonner davantage leur action. Elle énonce **cinq objectifs ambitieux à atteindre d'ici à 2020 en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie** (ainsi que de lutte contre le changement climatique), parmi lesquels « *favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que vingt millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion* ».

À cette occasion a été mise en place une « plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale » pour soutenir les initiatives prises afin d'atteindre l'objectif fixé. Elle promeut notamment une meilleure utilisation des fonds – 20 % du Fonds social européen devraient être alloués à la lutte contre la pauvreté – et la coordination renforcée des politiques des États membres.

Malgré tout, l'objectif de sortir vingt millions de personnes de la pauvreté paraît aujourd'hui s'être bien éloigné puisque, entre-temps, comme le rappelle Pierre Baussand<sup>1</sup>, directeur de Social Platform<sup>2</sup>, le nombre de pauvres en Europe, au lieu de se réduire, a augmenté, depuis 2010, de sept millions.

Si l'ambition affichée récemment de compléter le tableau de bord des indicateurs sociaux dans le cadre du semestre européen<sup>3</sup> va dans le bon sens, force est de constater l'absence réelle de coordination, les politiques sociales restant de la responsabilité de chaque État membre. C'est ce qui fait dire à la directrice du Réseau européen anti-pauvreté, Barbara Helfferich<sup>4</sup>, que « *la pauvreté en Europe est trop souvent considérée comme un "dommage collatéral"* ».

Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos un dernier chiffre. Selon le tableau de bord des aides d'État de la Commission européenne portant sur l'année 2011, le volume des aides publiques en faveur du secteur financier dont ont effectivement bénéficié les banques entre le début de la crise, en octobre 2008, et le 31 décembre 2011, s'est élevé au total à quelque 1 600 milliards d'euros, soit 13 % du Pib de l'Union européenne, constitué à 67 % de garanties publiques sur le financement des banques.

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

<sup>2</sup> Social Platform regroupe quarante-deux réseaux paneuropéens d'organisations non gouvernementales avec la mission commune d'œuvrer en faveur de la justice sociale et de la démocratie participative en Europe.

<sup>3</sup> Le semestre européen est une période de coordination des politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires des États membres, se déroulant chaque année pendant six mois. Il vise à permettre aux États membres de tenir compte des orientations de l'Union européenne à un stade précoce de l'élaboration de leurs budgets nationaux et d'autres politiques économiques.

<sup>4</sup> Audition du 9 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

On constatera que, lorsque la volonté et le portage politiques sont là, on sait trouver les moyens.

**Envoyer un message fort en faisant aboutir le projet de pénaliser  
la discrimination pour précarité sociale**

La vingt-septième Journée mondiale du refus de la misère, le jeudi 17 octobre dernier, a été l'occasion de mettre l'accent sur la lutte contre la discrimination fondée sur la précarité sociale.

Il convient de soutenir l'initiative prise par ATD Quart Monde et également relayée par le Défenseur des droits visant à ajouter à l'article 225-1 du code pénal un vingtième critère de discrimination « pour précarité sociale », au même titre, notamment, que l'âge, sexe, l'origine, l'orientation sexuelle, ou l'appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, race ou religion.





## TROISIÈME PARTIE : INSTAURER LA CONFIANCE

L'intérêt d'une démarche prospective est de s'attacher à penser l'avenir en termes de pluralité de devenirs possibles, de futurs ouverts et non prédéterminés. En ce sens, elle traduit un refus de la fatalité.

Il ne saurait être question de se résigner à l'irréversibilité de la pauvreté. Quand bien même l'objectif d'éradiquer totalement le phénomène paraîtrait par trop ambitieux, la situation actuelle est suffisamment grave pour qu'on le garde à l'esprit.

Ce refus de la fatalité ne peut trouver sa traduction que par un choc de confiance et un renversement du principe de suspicion qui a trop tendance à prévaloir actuellement.

La stigmatisation est inacceptable : **les personnes en situation de pauvreté sont d'abord et avant tout des victimes**, et donc, de ce point de vue, des ayants droit, jamais des assistés.

C'est ce message qu'il convient de défendre pour combattre la défiance, laquelle résulte du fonctionnement d'un modèle social français qui forge et entretient des *a priori*, des idées reçues qu'il faut encore et toujours battre en brèche.

Dès lors que les pauvres ont des droits, il importe non seulement de les reconnaître mais également de les appliquer. Deux leviers essentiels pourraient alors utilement être mobilisés : l'universalité des aides et l'individualisation de l'accompagnement.

## I. UN MODÈLE SOCIAL À REPENSER

Élaboré au cours des Trente glorieuses, le modèle social français repose, comme l'explique le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)<sup>1</sup>, sur trois types de transferts : « *Des assurances sociales collectives financées par des cotisations assises sur le travail et gérées paritairement par les représentants des salariés et des employeurs ; des prestations d'assistance généralement sous conditions de ressources, financées par l'impôt et par des taxes, et gérées par l'État et les collectivités territoriales ; des services publics gratuits et universels (éducation et santé) financés et organisés par l'État.* »

### A. UN MODÈLE AUX RÉSULTATS INDÉNIABLES

#### 1. Un rôle de stabilisateur encore performant

En 2013, toujours selon le CGSP, la France reste le pays de l'OCDE dont la part des dépenses de protection sociale dans le PIB est la plus élevée : 33 % contre 26,2 % en Allemagne, 28,6 % en Suède et 23,8 % au Royaume-Uni.

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des affaires sociales et de la santé fait la démonstration de la performance du modèle social français pour ce qui est de la réduction des inégalités de niveau de vie<sup>2</sup> : « *En 2010, les transferts fiscaux et sociaux ont pour effet direct de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 8 points. Les prestations familiales et les allocations logement contribuent à cette baisse à hauteur de 2 points chacune tandis que les minima sociaux diminuent le taux de pauvreté de 1,5 point. L'impact des minima sociaux est particulièrement marqué sur l'intensité de la pauvreté<sup>3</sup>, qu'ils réduisent de 6 points, alors que les prestations familiales et allocations logement la diminuent de respectivement 5 et 4 points.* »

#### 2. Un élément structurant pour l'opinion publique

Point important : les Français témoignent encore d'un attachement très prononcé envers leur modèle social. Selon un récent sondage cité par le CGSP<sup>4</sup>, 90 % d'entre eux considèrent qu'il existe un modèle social spécifique à notre pays. Ils y voient un élément positif de protection sociale – à 90 % –, un élément structurant de l'identité nationale – à 86 % –, et s'y déclarent attachés à 82 %.

---

<sup>1</sup> *Quelle France dans dix ans ? Quel modèle social ? – Note d'introduction au débat national – CGSP – septembre 2013.*

<sup>2</sup> *Minima sociaux et prestations sociales – Drees – Édition 2013.*

<sup>3</sup> *Voir glossaire en annexe.*

<sup>4</sup> *Sondage Louis Harris pour Liaisons sociales – « Le modèle social français, attentes et perspectives » – 2012.*

## B. MAIS UN MODÈLE PROMPT À STIGMATISER

Qu'est-ce qui fait alors que la défiance et la stigmatisation semblent être devenues la norme aujourd'hui ? Si la crise a un indéniable effet sur la dégradation du climat social, elle n'explique pas tout.

### 1. Un modèle figé dans des représentations dépassées

#### a) Sur la famille

La politique familiale française, conçue après la Libération, a eu pour objectif premier de soutenir la natalité. Les mesures redistributives concernaient donc l'ensemble des familles et ne ciblaient pas les enfants pauvres et leurs familles. **En réalité, les mesures redistributives en faveur des familles pauvres se sont donc longtemps confondues avec les transferts au bénéfice des familles nombreuses.**

Certes, on peut créditer cette politique du taux de natalité particulièrement élevé observé en France, mais on déplorera aussi qu'elle soit demeurée fondée sur un modèle dépassé, celui de la famille nombreuse, comptant deux parents et dont l'un reste au foyer. De fait, elle est très éloignée des réalités et ne peut plus convenir au modèle contemporain.

En l'espace d'une quinzaine d'années, l'environnement familial des enfants s'est en effet profondément modifié. Les évolutions socio-démographiques observées depuis les années soixante-dix ont fait sentir tous leurs effets dans les années quatre-vingt puis quatre-vingt-dix : déclin de la famille nombreuse, diminution du nombre d'enfants et montée de la monoparentalité.

Le système social s'est construit sur la solidarité familiale. Dès lors que celle-ci se dissout, il ne permet plus d'atténuer les effets de la pauvreté.

#### b) Sur le monde du travail

Julien Damon<sup>1</sup> développe l'analyse suivante : « *L'État-providence français est un système de protection sociale qui protège d'abord ceux qui le sont déjà et qui a bien du mal à prendre en charge ceux qui ne le sont pas (les jeunes qui ne trouvent pas à s'insérer sur le marché du travail) ou ceux qui ne le sont plus (les chômeurs). Très efficace pour les "insiders"<sup>2</sup>, le modèle social français est moins performant pour les "outsiders"<sup>3</sup>. En gros, sont bien protégés des aléas d'une économie internationalisée ceux qui sont bien insérés, et depuis longtemps ; sont exposés aux chocs de la mondialisation (concurrence des coûts et des espaces) ceux qui ne sont pas encore ou pas totalement intégrés sur le marché du travail.* »

---

<sup>1</sup> Le modèle social est-il soluble dans la mondialisation ? – Les Cahiers français, n° 367, 2012.

<sup>2</sup> Salariés avec un contrat stable.

<sup>3</sup> Travailleurs précaires ou chômeurs.

---

Le sociologue Nicolas Duvoux<sup>1</sup> résume la situation en soulignant que « *le système continue de protéger les emplois stables des personnels masculins* ».

Sans compter que le culte de la performance est lui aussi devenu une norme indépassable. Pour Alain Ehrenberg, sociologue<sup>2</sup>, « *le culte de la performance a opéré le passage de cette liberté privée à une norme pour la vie publique en faisant la synthèse de la compétition et de la consommation, en mariant un modèle ultra-concurrentiel et un modèle de réalisation personnelle.* » La société moderne s'est elle-même piégée dans la spirale du culte de la performance, lequel, couplé à la concurrence forcenée et à la maximisation des forces, a un corollaire : le mépris des plus faibles, de ceux que l'on considère comme des « perdants ».

Il n'est pas si loin le temps où un ministre de la République dénonçait les supposées « *dérives de l'assistanat* », « *cancer* », selon lui, « *de la société française* ». La stigmatisation, c'est la culpabilisation, alors que les hasards de la vie, pas toujours les hasards d'ailleurs, ont pu provoquer la pauvreté. Pauvre n'est pas un choix de vie. À la précarité matérielle s'ajoute donc une stigmatisation organisée ou simplement tolérée par la société.

## 2. La peur du déclassement

### a) De l'œuf au sablier

Pendant longtemps, la société a pris la forme d'un œuf<sup>3</sup> : en haut, une catégorie limitée de gens fortunés, en bas, une catégorie également limitée de gens très pauvres ; au milieu, des classes moyennes constituant la majorité de la population. Si, depuis les années soixante-dix, le nombre de Français se déclarant appartenir aux classes moyennes n'avait cessé d'augmenter, force est de constater aujourd'hui un mouvement de reflux. Ainsi, selon une étude de la Fondation Jean-Jaurès<sup>4</sup>, depuis 2010, environ 6 % des Français ont eu le sentiment de basculer des classes moyennes vers les couches « modestes » ou « défavorisées ». Ce phénomène est aussi connu sous le nom de « démoynnisation ».

**La société tend donc à prendre la forme d'un sablier** : en haut, des gens fortunés plus nombreux ; en bas, davantage de personnes pauvres, rejointes dans leur condition par des catégories sociales qui pensaient jusqu'à présent être préservées de la pauvreté.

Cette tendance s'inscrit dans une spirale récessive : la majorité des Français sont convaincus de vivre moins bien que la génération de leurs

---

<sup>1</sup> Audition du 6 juin 2013.

<sup>2</sup> *Le culte de la performance* - Alain Ehrenberg - Calmann-Lévy - 1991.

<sup>3</sup> *Alerte - Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion* - mars 1995.

<sup>4</sup> *Le grand malaise. Enquête sur les classes moyennes* - Jérôme Fourquet, Alain Mergier, Camille Peugny - Fondation Jean-Jaurès - mai 2013.

parents, qu'eux-mêmes vivront moins bien dans dix ans qu'aujourd'hui et que la génération de leurs enfants vivra moins bien que la leur.

*b) Les pauvres se font la guerre entre eux*

Le sociologue Olivier Schwartz<sup>1</sup>, cité par Nicolas Duvoux, souligne l'émergence d'un phénomène de « *tripartition de la conscience sociale* » dans les catégories modestes, situées à la frontière des classes populaires et des classes moyennes salariées. Dans le cadre d'une enquête menée auprès des conducteurs de bus de la RATP, il remarque qu'un certain nombre d'entre eux privilégient, en lieu et place de la représentation binaire de la société entre les « ouvriers » et les « patrons », une conscience sociale triangulaire, avec « *le sentiment d'être non pas seulement soumis à une pression venant du haut, mais aussi à une pression venant du bas, venant de plus bas qu'eux* ». « *Cette pression venant du bas* », précise Olivier Schwartz, « *c'est par exemple l'idée qu'il y a trop de chômeurs qui non seulement n'ont pas d'emploi mais qui n'en cherchent pas, qui vivent du revenu minimum ou des aides sociales, qui se dispensent par conséquent de chercher du travail, et qui peuvent s'en dispenser parce que d'autres paient des impôts pour eux* ».

Les classes moyennes fragilisées, par crainte du déclassement, cherchent alors à marquer leur distance avec les exclus, accusés de se complaire dans l'« assistance ». De là découle le développement de la dénonciation d'un supposé assistanat, dénonciation qui, selon Nicolas Duvoux, est une caractéristique assez forte de la représentation sociale et idéologique.

Il est d'ailleurs surprenant de découvrir l'estimation du montant minimum dont les Français estiment avoir besoin chaque mois pour vivre : 1 490 euros. Tel est le résultat d'une enquête réalisée en février 2014 par l'institut BVA à la demande de la Drees. Si le sentiment général est qu'il faut atteindre un tel niveau de revenu pour vivre décemment, comment justifier la stigmatisation de personnes qui survivent sous le seuil de pauvreté ?

D'ailleurs, pourquoi le système n'éclate-t-il pas ? L'explication revient au sociologue Camille Peugny<sup>2</sup> : « *Si une relative paix sociale semble encore exister, c'est parce que les "perdants" de la mondialisation se font la guerre entre eux.* »

### **3. L'école et la reproduction des inégalités**

*a) Le poids des déterminismes sociaux*

**Les inégalités ne sont pas que financières. La France apparaît comme l'un des pays où l'origine familiale et sociale des élèves pèse le**

---

<sup>1</sup> *Vivons-nous encore dans une société de classes ?* – Note publiée sur [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 22 septembre 2009.

<sup>2</sup> *Audition du 16 octobre 2013.*

**plus lourdement sur leur réussite scolaire.** Résultat : d'un côté, sept enfants d'ouvriers sur dix sont ouvriers ; de l'autre, sept enfants de cadres sur dix sont cadres. Loin de corriger les déterminismes sociaux, l'école ne fait, dans l'ensemble, que les aggraver. Ainsi que le fait remarquer Jean-Michel Charbonnel, « *c'est à l'école que l'enfant fait l'expérience de la pauvreté* ».

Camille Peugny montre bien que la massification scolaire apparue dans les années soixante<sup>1</sup> ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation de l'école. « *Au cours du dernier quart de siècle* », explique-t-il, « *l'intensité de la reproduction sociale a très peu diminué* »<sup>2</sup>, sous l'effet conjoint d'un mouvement de « reproduction par le bas » et d'un mouvement de « reproduction par le haut ».

En France, tout est figé très tôt et le système éducatif n'est à aucun moment capable de réduire les inégalités. Comparé aux autres pays de l'OCDE, la France y consacre à peu près la même part de budget, mais dépense 15 % de plus pour un élève de secondaire et 17 % de moins pour un élève de primaire<sup>3</sup>. Ce qui fait dire à Jérôme Vignon, président de l'ONPES : « *Le constat est partagé que, malgré des dépenses d'éducation de grande ampleur par enfant et par jeune, les résultats de notre pays du point de vue de la sortie de l'appareil scolaire en termes de diplôme ou de qualification ne sont pas bons et ne s'améliorent pas depuis une vingtaine d'années.* »

**On le sait, l'école maternelle et élémentaire constitue une étape déterminante pour assurer à chaque enfant les mêmes chances de réussite.** Un premier pas a d'ailleurs été fait en ce sens au travers de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

#### *b) L'enquête Pisa et la place de la France*

Depuis 2000 et tous les trois ans, l'OCDE mène une enquête Pisa (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), auprès de jeunes de quinze ans dans les trente-quatre pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires.

Pisa évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique et se présentent sous la forme d'un questionnaire de fond. Lors de chaque évaluation, un sujet est privilégié par rapport aux autres. Le classement pour 2012 a été rendu public en décembre 2013.

Plutôt que la maîtrise d'un programme scolaire précis, Pisa teste l'aptitude des élèves à appliquer les connaissances acquises à l'école aux

---

<sup>1</sup> Conséquence de la réforme Berthoin, qui, en 1959, repoussa à seize ans l'âge de la scolarisation obligatoire et ouvrit aux enfants des classes populaires les portes du premier cycle du secondaire.

<sup>2</sup> *Le destin au berceau : Inégalités et reproduction sociale* – Camille Peugny – 2013.

<sup>3</sup> *Regards sur l'éducation 2012* – OCDE.

situations de la vie réelle. Les facteurs conditionnant leurs performances ainsi que leur potentiel pour l'apprentissage tout au long de la vie font également l'objet d'une analyse au moyen de questions portant sur l'approche de l'apprentissage et le milieu social des élèves. Grâce à un questionnaire complété par les proviseurs, Pisa prend également en compte les particularités d'organisation des écoles.

Dans chacun des pays participants, entre 4 500 et 10 000 élèves remplissent le questionnaire de fond pour chaque évaluation. Les étudiants sont sélectionnés à partir d'un échantillon aléatoire d'établissements scolaires - publics ou privés - ainsi que sur un critère d'âge - entre quinze ans et trois mois à seize ans et deux mois au début de l'évaluation -, et non en fonction de leur classe.

Par ailleurs, les élèves sélectionnés dans chaque pays doivent passer des tests écrits avec des questions ouvertes ou à choix multiples. À chaque évaluation, un temps d'épreuve plus long est prévu pour le sujet principal par rapport aux autres sujets. L'élaboration et la mise en œuvre du test sont réalisées par un consortium international qui travaille en étroite collaboration avec les directeurs nationaux de projet. Le consortium communique ses résultats au secrétariat de l'OCDE, qui gère le projet, ainsi qu'au Comité directeur du Pisa, qui élabore ses orientations politiques.

Au total, environ 510 000 élèves, représentatifs des quelque 28 millions d'élèves âgés de quinze ans scolarisés dans les soixante-cinq pays et économies participant, ont passé les épreuves Pisa en 2012.

Selon le classement 2012, comme le montre le tableau présenté ci-dessous, la France recule et tombe dans la moyenne des pays de l'OCDE alors qu'elle figurait auparavant dans le groupe de pays affichant des supérieurs à la moyenne.

Elle n'arrive notamment qu'en vingt-cinquième position en « culture mathématiques », vingt et unième position en « compréhension de l'écrit » et vingt-sixième position en « culture scientifique ».

	Culture mathématique				Compréhension de l'écrit		Culture scientifique	
	Score moyen	Pourcentage d'élèves peu performants	Pourcentage d'élèves très performants	Variation annualisée	Score moyen	Variation annualisée	Score moyen	Variation annualisée
France	495	22,4	12,9	-1,5	505	0,0	499	0,6
Moyenne OCDE	494	23,1	12,6	-0,3	496	0,3	501	0,5

Source : OCDE, base de données Pisa 2012

Sur la base de ces résultats, l'OCDE dresse le constat suivant : « *Le système d'éducation français est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était neuf ans auparavant et les inégalités sociales se sont surtout aggravées entre 2003 et 2006 (43 points en 2003, contre 55 en 2006 et 57 points en 2012). En France, lorsque l'on appartient à un milieu défavorisé, on a clairement aujourd'hui moins de chances de réussir qu'en 2003.* »

Le combat contre la stigmatisation passe également par la dénonciation des idées reçues.

## II. DES IDÉES REÇUES À BALAYER

Sur ce sujet, on se référera avec intérêt à l'ouvrage d'ATD Quart Monde, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*<sup>1</sup>, que Jean-Christophe Sarrot, l'un des co-auteurs, est venu présenter à la délégation à l'occasion de l'atelier de prospective qui s'est tenu le 19 février 2014.

### A. LA VÉRITÉ SUR LA FRAUDE SOCIALE

#### 1. Fraude aux prestations et fraude aux prélèvements

Il convient tout d'abord de préciser que nul n'est besoin de pousser des cris d'orfraie à l'évocation de la « fraude sociale ». Oui, ce type de fraude existe : quelles raisons justifieraient que ceux qui perçoivent des prestations soient les seuls à être épargnés par l'erreur, le manque de jugement ou l'envie de frauder ?

Selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, la fraude aux prestations représenterait entre 2 milliards et 3 milliards d'euros pour le régime général. Un rapport parlementaire paru en 2011 l'évalue plutôt à 4 milliards d'euros<sup>3</sup>. Ce montant appelle deux remarques.

D'une part, il s'agit bien de la fraude aux prestations. Pour ce qui est de la fraude aux prélèvements, c'est-à-dire principalement les cotisations Urssaf qui ne sont pas versées, notamment du fait du travail au noir, le montant global du manque à gagner se situe entre 13,5 milliards et 15,5 milliards d'euros, à en croire le Conseil des prélèvements obligatoires et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

D'autre part, **la fraude sociale est sans commune mesure avec la fraude fiscale.**

---

<sup>1</sup> Les Éditions de l'Atelier – Éditions Quart Monde – 2013.

<sup>2</sup> Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – 2010.

<sup>3</sup> Rapport annuel d'information (AN ; 2010-2011) n° 3603 présenté par Dominique Tian, au nom de la commission des affaires sociales, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la lutte contre la fraude sociale.



## 2. Fraude sociale et fraude fiscale

La fraude fiscale est le fait des contribuables qui contournent volontairement la loi pour éviter le paiement d'une imposition obligatoire. Il s'agit là d'un comportement délictuel délibéré qui présente un caractère pénal. Ce phénomène, très circonscrit juridiquement, est par nature difficile à évaluer.

En 2012, le Sénat a créé une commission d'enquête, dont votre rapporteur a été membre, sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

Selon les informations qu'elle a pu collecter<sup>1</sup>, la fraude, à l'échelle de l'Union européenne, représente entre 2 % et 5 % du Pib, soit environ 40 milliards d'euros pour la France. Dans un rapport de 2007<sup>2</sup>, le Conseil des prélèvements obligatoires situait la fraude fiscale dans une fourchette comprise entre 29 milliards et 40 milliards d'euros chaque année. Le syndicat national unifié des impôts estime quant à lui que la fraude fiscale oscille entre 42 milliards et 51 milliards d'euros. D'autres sources avancent même 60 milliards d'euros, ce qui correspond peu ou prou à l'ensemble des dépenses que l'État consacre au paiement des intérêts de sa dette. Voilà qui est d'une tout autre ampleur que le niveau estimé de la fraude sociale.

### B. LA PAUVRETÉ, ÇA COÛTE CHER AUX PAUVRES EUX-MÊMES

#### 1. La « double peine » de la pauvreté : « cela devient cher d'être pauvre »<sup>3</sup>

« Faut-il être riche pour pouvoir être pauvre en France ? ». Cette question, absurde en apparence, illustre pourtant la situation paradoxale dans laquelle se trouvent **les personnes en situation de pauvreté**. Celles-ci **sont en effet fréquemment contraintes de payer l'unité de consommation de biens ou de services à un prix supérieur à celui des consommateurs plus aisés**<sup>4</sup>. Ce phénomène est connu sous le nom de « pénalité de pauvreté » ou de « double peine ».

À la demande de la chaire *Social business* d'HEC et l'Action-Tank *Entreprise et Pauvreté*, le Boston consulting group a réalisé en 2011, sur la base des données statistiques disponibles, une étude en se concentrant sur sept postes importants parmi les « dépenses contraintes et nécessaires » :

---

<sup>1</sup> Rapport n° 673 (2011-2012) d'Éric Bocquet, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 17 juillet 2012.

<sup>2</sup> La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle – Conseil des prélèvements obligatoires – mars 2007.

<sup>3</sup> Titre d'un ouvrage de Martin Hirsch paru en octobre 2013 aux éditions Stock.

<sup>4</sup> Frédéric Dalsace, Charles-Édouard Vincent, Jacques Berger et François Dalens – Les pénalités de pauvreté en France : comment le marché aggrave la situation des plus pauvres – 2012.

logement, alimentation, transport, assurances, crédit, communication et santé<sup>1</sup>.

Les conclusions de l'étude sont sans appel. La double peine varie de 3 % pour les assurances à 20 % pour les prêts à la consommation. En moyenne, par rapport au reste de la population, les ménages pauvres payent une pénalité annuelle de 500 euros, ce qui représente un surcoût de 2,5 % et peut aller jusqu'à 8 % pour certains profils de ménages. **À l'échelle du pays, le coût annuel est estimé à près de 2 milliards d'euros.**

La loi de l'offre et de la demande contribue à faire augmenter les prix des biens et services consommés en petites quantités, le marché étant plus tendu sur les petits volumes.

Le cas de la téléphonie mobile est à cet égard exemplaire. N'ayant pas la possibilité de souscrire un abonnement téléphonique les engageant sur le long terme, les personnes en situation de pauvreté optent pour des cartes afin d'échelonner leurs achats. Or, la minute de communication par téléphone mobile coûte 15 % à 30 % plus cher en cartes prépayées que dans le cadre d'un forfait.

Autre exemple : le logement. Les petites surfaces, traditionnellement plus recherchées par les ménages défavorisés, sont en proportion plus coûteuses à la location que les plus grandes. Leur prix au mètre carré est ainsi renchéri en moyenne de 5 %. Sans compter le coût des dépenses d'énergie dues à des habitations mal isolées : la Fondation Abbé Pierre estime que la France compte près de quatre millions de logements qui se révèlent de véritables « passoires thermiques » et dans lesquels vivent surtout des ménages modestes.

## **2. L'envers de la fraude sociale<sup>2</sup> : le non-recours aux droits et services**

L'attribution des droits sociaux n'a rien d'automatique. Elle est soumise à des critères d'admissibilité, et des démarches administratives conditionnent l'ouverture et le renouvellement des droits.

### *a) Le non-recours aux prestations*

Pour Philippe Warin<sup>3</sup>, directeur de recherche au CNRS et responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), le non-recours « renvoie à toute personne qui, en tout état de cause, ne bénéficie pas d'une offre publique, faite de droits et de services, à laquelle

---

<sup>1</sup> Par opposition aux dépenses dites « arbitrales », principalement l'habillement, les loisirs, l'ameublement-équipement, les assurances non obligatoires, l'alcool et le tabac, l'hôtellerie-restauration.

<sup>2</sup> En référence au titre de l'ouvrage *L'envers de la « fraude sociale » : le scandale du non-recours aux droits sociaux* – Odenore – Éditions La Découverte – 2012.

<sup>3</sup> Audition du 31 octobre 2013 en visioconférence.

*elle pourrait prétendre* ». Il souligne qu'un tel phénomène d'ampleur, à la fois sur le plan statistique et financier, s'applique non seulement à des prestations financières mais également à d'autres dispositifs, comme ceux qui prévoient un accompagnement.

Le tableau ci-dessous présente les trois formes possibles du non-recours telles qu'identifiées par l'Odenore en 2010 : la non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue ; la non-demande, lorsque l'offre est connue mais pas demandée ; la non-réception, lorsque l'offre est connue, demandée, mais pas obtenue. Il est à noter que celles-ci, bien souvent, ont tendance à se combiner.

**Trois formes possibles du non-recours**

<p><b>Non-connaissance</b></p>	<p><b>Une personne éligible est en non-recours, du fait :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un manque d'information sur son existence ou son mode d'accès ;</li> <li>- d'une non-proposition du prestataire.</li> </ul>
<p><b>Non-demande</b></p>	<p><b>Une personne éligible et informée est en non-recours car elle n'a pas demandé par choix, conséquence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une non-adhésion aux principes de l'offre ;</li> <li>- d'intérêts divers ;</li> <li>- d'un manque d'intérêt pour l'offre (coût/avantage) ;</li> <li>- de l'estime de soi ;</li> <li>- d'alternatives.</li> </ul> <p><b>Une personne éligible et informée est en non-recours car elle n'a pas demandé par contrainte, à la suite :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un découragement devant la complexité de l'accès ;</li> <li>- de difficultés d'accessibilité (distance, mobilité)</li> <li>- d'un dénigrement de son éligibilité, de ses chances ou de ses capacités ;</li> <li>- de raisons financières ;</li> <li>- de difficultés à exprimer des besoins ;</li> <li>- de la crainte d'effets induits ;</li> <li>- de la crainte de stigmatisation ;</li> <li>- d'un sentiment de discrimination ;</li> <li>- d'un dénigrement de ses capacités ;</li> <li>- de la perte de l'idée d'avoir (droit à) des droits.</li> </ul>
<p><b>Non-réception</b></p>	<p><b>Une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou qu'une partie (non-recours frictionnel), après :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un abandon de la demande ;</li> <li>- une non-adhésion à la proposition ;</li> <li>- un arrangement avec le prestataire ;</li> <li>- une inattention aux procédures ;</li> <li>- un dysfonctionnement du service prestataire ;</li> <li>- une discrimination.</li> </ul>

*b) Les données chiffrées*

En France, les taux de non-recours oscillent entre 10 % et 90 % en fonction de l'offre considérée – prestation financière et aide sociale, dispositif d'accompagnement ou de médiation –, alors que la moyenne varie entre 20 % et 40 % selon les pays de l'OCDE.

Dans une enquête dont les résultats ont été publiés en décembre 2011<sup>1</sup>, l'Odenore évalue l'ampleur du non-recours au revenu de solidarité active et fournit des comparaisons avec les données disponibles pour d'autres dispositifs.

**Ainsi, pour les trois types de RSA – RSA « socle », RSA « activité », RSA « socle + activité » –, le taux de non-recours s'élève à 50 %.**

	Taux de non-recours	Effectifs estimés
<b>RSA socle</b>	36 %	390 000
<b>RSA activité</b>	68 %	824 000
<b>RSA socle + activité</b>	33 %	113 000

Source : Odenore – Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares 2011

Les non-recourants représentent donc 68 % de la population éligible au RSA activité, **soit une non-dépense évaluée à 5,3 milliards d'euros**. Le taux peut même dépasser 80 %, comme c'est le cas pour le non-recours à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).

L'Odenore précise : « *Ces taux élevés de non-recours ne sont pas propres au RSA. De très nombreuses études ont calculé ou estimé des taux de non-recours à divers dispositifs et programmes sociaux, que ce soit dans les domaines de la santé (assurance sociale, services de soins primaires, services de santé mentale), du logement, de la formation, de l'insertion professionnelle, des prestations sociales financières, des services à la personne, des services de garde de jeunes enfants, etc. Elles portent souvent sur des dispositifs de protection ou d'assurance sociale, mais aussi d'assistance. La consultation de ces données éparses indique que les taux de non-recours se situent en moyenne un peu au-dessous de 40 %.* »

Dans le cas de la couverture maladie universelle (CMU), ce sont 700 millions d'euros qui n'ont pas été versés à leurs destinataires, et 378 millions d'euros dans le cas de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé.

Par ailleurs, Philippe Warin rappelle que, s'agissant des allocations familiales, « *pour 1 euro d'indu ou de trop versé, on a 3 euros de rappel de droits, c'est-à-dire de sommes non versées en temps et en heure* ».

<sup>1</sup> Le non-recours au RSA : des éléments de comparaison – Philippe Warin – Odenore – décembre 2011.

Tout cela fait dire à Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), à propos du montant total des non-dépenses consécutives au non-recours : « *Rendez-vous compte, selon un calcul approximatif, si tout le monde faisait les recours nécessaires, cela coûterait 10 milliards d'euros à la collectivité. Je l'ai dit au Premier ministre : il convient, bien sûr, de lutter contre le non-recours mais il importe de prévoir en parallèle un abondement des budgets de l'État et des collectivités territoriales.* » 10 milliards d'euros, c'est autant d'économies pour un État qui, lui aussi, ne parvient pas à boucler ses fins de mois...

*c) Le renoncement aux soins*

En septembre 2013, Aline Archimbaud<sup>1</sup>, sénatrice de la Seine-Saint-Denis et nommée parlementaire en mission auprès de Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, remettait son rapport au Premier ministre, intitulé *L'accès aux soins des plus démunis – 40 propositions pour un choc de solidarité*. Il lui avait en effet été demandé « *d'établir les raisons pour lesquelles les personnes malades se détournent des prestations auxquelles elles peuvent prétendre* » et d'étudier les moyens de « *favoriser l'accès aux soins des plus démunis et de lutter efficacement contre le non-recours aux droits sociaux et de santé* ».

Le constat dressé par Aline Archimbaud sur le renoncement aux soins des personnes précaires est éclairant : « *Les difficultés matérielles d'ordre existentiel (logement, emploi, alimentation) contribuent à reléguer la santé au second plan : les restes à charge élevés et l'application variable de la dispense d'avance de frais (tiers payant) favorisent le renoncement financier aux soins. Les personnes précaires sont ainsi victimes d'une "triple peine" : plus exposées à la maladie, elles sont aussi les moins réceptives aux messages de prévention et celles qui ont le moins recours au système de soins.* »

Son travail fait autant état des renoncements aux soins, qui concernent 20,4 % des bénéficiaires de la CMU-c et 33 % des personnes sans protection complémentaire en santé, que des refus de soins, en citant une étude de Médecins du monde selon laquelle les bénéficiaires de la CMU s'étaient vu opposer un refus de soins dans 35,3 % des cas.

Selon une enquête du Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique et de l'institut CSA publiée en octobre 2012 et consacrée à la relation des Français à leur système de santé, un Français sur cinq renonce « *plus souvent* » aux soins ou les retarde, principalement pour des raisons financières. Interrogées sur les raisons qui les ont amenées à renoncer à se faire soigner ou à différer des soins, 57 % des personnes ont répondu « *par manque d'argent* », 41 % « *parce que le remboursement aurait été insuffisant* », 22 % « *par impossibilité d'avoir un rendez-vous auprès du médecin ou du spécialiste* », 18 % « *parce qu'il n'y avait pas de prise en charge des soins* », 12 %

---

<sup>1</sup> Audition en novembre 2013.

« parce que le médecin ou le spécialiste était trop loin de chez moi », et 8 % « par absence de place dans l'établissement de santé où je pouvais aller ».

*d) Une remise en cause de l'efficacité et de la pertinence des politiques publiques*

Des personnes connaissant leurs droits mais n'y ayant pas recours, pour de multiples raisons qui peuvent aller du désintérêt à la crainte de la stigmatisation, voilà un type de comportement qui interroge directement la pertinence de l'offre de droits et le sens des politiques publiques, lesquelles, en l'occurrence, manquent manifestement leurs destinataires. Parfois même, c'est la méconnaissance des professionnels devant des dispositifs trop complexes y compris pour eux qui est à l'origine du non-recours.

Christophe Fourel<sup>1</sup>, chef de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective (Massp) à la direction générale de la cohésion sociale, signale que le non-recours révèle dans certains cas « le développement d'une forme de rejet du système, notamment chez les jeunes, qui privilégient la "débrouille" et d'autres stratégies, de nouvelles formes de solidarité ».

**En tout état de cause, c'est la cohésion sociale dans son ensemble qui est remise en question.** Philippe Warin renchérit : « De la réalisation pleine et entière des droits sociaux dépendent non seulement le bien-être des populations mais aussi la possibilité d'une cohésion sociale fondée sur la protection de tous. Par conséquent, si la fraude aux prestations est le fait intentionnel d'individus, le non-recours relève de la responsabilité publique. C'est en cela que le non-recours est l'envers de la fraude. » Il affirme alors la nécessité d'entrer « avec volontarisme dans une politique générale ayant pour objectif de réduire à la fois la fraude et le non-recours, la dépense non justifiée et la non-dépense injuste. Car le droit juste est un juste droit ».

## **C. LA PAUVRETÉ COÛTE CHER À LA SOCIÉTÉ**

### **1. Un difficile exercice d'estimation**

Le coût total de la pauvreté est plus élevé que ne le pense un grand nombre de personnes. Si le coût direct de la pauvreté est mesurable, qu'il s'agisse du montant des aides sociales ou des différentes politiques mises en place pour lutter contre le phénomène, son coût indirect est bien difficile à quantifier : manque à gagner sur la consommation, moindres recettes fiscales, conséquences de la pauvreté sur la santé, voilà autant d'éléments qui montrent que, en ne réglant pas les problèmes de pauvreté à la source, la collectivité dépense beaucoup d'argent à la mauvaise place.

---

<sup>1</sup> Audition du 20 juin 2013.

## 2. L'exemple canadien

C'est au Canada que l'évaluation du coût indirect de la pauvreté a fait l'objet de travaux suffisamment précis pour pouvoir en mesurer la portée. Dans un rapport datant de 2011<sup>1</sup>, le Conseil national du bien-être social canadien estime que **les conséquences de la pauvreté coûtent annuellement 25 milliards de dollars, alors qu'il n'en faudrait que la moitié pour que tous les Canadiens puissent vivre au-dessus du seuil de la pauvreté**. L'office canadien en conclut que le fait d'investir dans l'élimination de la pauvreté engendre moins de coûts que de la laisser persister.

L'organisme cite comme exemple les coûts élevés associés à l'itinérance : refuges, banques alimentaires, soins de santé, services policiers, frais juridiques. À Calgary, une place dans un refuge pour itinérants coûte annuellement 42 000 dollars au gouvernement et l'hébergement en prison ou en hôpital psychiatrique s'élève à 120 000 dollars par personne. Or il ne faut que 15 000 dollars par an pour subventionner une place dans un logement supervisé et la moitié pour un logement à prix modique. Le Conseil national relève que, pour une personne incapable de payer une amende de 150 dollars, les frais d'incarcération s'élèvent à 1 400 dollars.

Par ailleurs, les familles qui ne peuvent se payer des médicaments se rendent plus souvent aux urgences, l'un des services de santé les plus onéreux.

Plus prosaïquement, les personnes en situation de pauvreté contribuent aussi moins à l'économie. Un individu dans l'incapacité de se loger ou de manger à sa faim doit dépenser beaucoup d'énergie simplement pour survivre. Il lui est plus difficile de chercher un emploi, de reprendre des études ou d'entreprendre une formation pour améliorer sa situation.

### III. DES AYANTS DROIT, PAS DES ASSISTÉS

#### A. FAIRE CONFIANCE : AUTOMATISER LE VERSEMENT DES PRESTATIONS

Il s'agit d'inverser la donne et de **passer, enfin, d'un principe de méfiance à un principe de confiance**. Comme c'est le cas en matière d'impôt sur le revenu, le contrôle en matière de prestations sociales devrait se faire *a posteriori* et non *a priori*. Ce n'est pas parce que les personnes en situation de pauvreté ne paient pas d'impôt qu'elles ne sont pas des citoyens comme les autres.

---

<sup>1</sup> *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté – Automne 2011.*

En privilégiant l'automatisme, les fraudeurs de demain seront toujours moins nombreux que les non-recourants d'aujourd'hui.

## **B. MIEUX ACCOMPAGNER**

### **1. Les familles : les allocations familiales dès le premier enfant**

On l'a vu, alors que la société française a profondément évolué, on constate, pour le déplorer, que le système des prestations familiales et plus encore celui des allocations familiales n'ont été que très peu modifiés.

N'est-il pas temps de réfléchir à une modification de l'article L. 521-1 du code de la sécurité sociale pour ouvrir droit au versement des allocations familiales dès le premier enfant ?

### **2. Les jeunes**

#### *a) Faire coïncider majorité légale et majorité sociale*

Aujourd'hui, en France, une large part de la jeunesse vit dans un état d'insécurité sociale généralisée. Les 18-25 ans, qu'ils soient étudiants, salariés, stagiaires, chômeurs, sont les personnes les plus pauvres, en masse.

Près de quarante ans après l'acquisition de la majorité à dix-huit ans<sup>1</sup>, François Chérèque<sup>2</sup> souligne l'absence d'adéquation entre majorité civile et majorité légale. Les jeunes sont toujours exclus de la solidarité nationale. « *La faute* », explique le sociologue Camille Peugny, « *en est à la barrière des vingt-cinq ans, curieusement centrale dans notre société, qui conditionne à un âge minimal l'accès à un certain nombre d'allocations ou de protections* ».

Un militant d'ATD Quart Monde a raconté sa propre expérience d'une prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance. Placé enfant, comme tous ses frères et sœurs, dans une famille d'accueil, ballotté de foyer en foyer, il s'est retrouvé, à dix-huit ans, à la rue, car, désormais majeur, il était considéré comme capable de se débrouiller tout seul. Alors qu'aucun droit ne lui était ouvert, toutes les portes se sont refermées<sup>3</sup>.

L'objectif est désormais de respecter un principe d'universalité et d'égalité de tous les citoyens, quel que soit leur âge, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Par exemple, le RSA est prétendument ouvert aux jeunes depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010, mais les conditions d'éligibilité sont si contraignantes que très peu les remplissent pour y avoir effectivement accès.

---

<sup>1</sup> La majorité civile est fixée à dix-huit ans depuis la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974. Elle était auparavant fixée à vingt et un ans depuis 1792.

<sup>2</sup> Audition du 6 février 2014.

<sup>3</sup> Audition du 23 janvier 2014.



Les jeunes peu ou pas diplômés sont les laissés-pour-compte des politiques publiques. **L'amélioration du recours à leurs droits sociaux passe évidemment par l'alignement de la majorité sociale sur la majorité légale.** Au Danemark, par exemple, l'ensemble des droits sociaux est ouvert à l'âge de dix-huit ans.

*b) L'exemple danois des « bons mensuels de formation »*

Quand on sait que près d'un quart des jeunes sont sans emploi et que 150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans aucun diplôme, la problématique de la formation n'en devient que plus prégnante<sup>1</sup>.

Le sociologue Camille Peugny prône un « *dispositif universel d'accès à la formation* », qui permettrait au plus grand nombre de « *fréquenter, à un moment ou à un autre de la vie, l'enseignement supérieur. Cela instituerait un vrai "droit à la formation", tout en transformant en profondeur l'accès de la jeunesse à l'autonomie et à l'âge adulte* ».

Il cite l'exemple du Danemark, où les personnes se voient offrir la possibilité de bénéficier de soixante « bons mensuels de formation », chacun d'un montant de 750 euros. Autrement dit, elles ont droit à cinq années de formation. Ce système, très astucieux, ne fonctionne évidemment pas sans de solides contreparties : l'assiduité à la formation est strictement contrôlée, et la responsabilisation des bénéficiaires favorisée.

Camille Peugny y trouve un avantage évident : « *Il permet de soutenir les jeunes des classes populaires qui seraient tentés de renoncer aux études supérieures pour des raisons financières. Au-delà, un tel dispositif permettrait d'adoucir la transition entre les études et l'emploi.* »

### **3. Réinterroger l'accompagnement : le référent unique**

*a) Le nécessaire respect de la dignité*

La pluralité des acteurs, le cloisonnement des dispositifs posent clairement la question de l'efficacité de l'accompagnement. Cet empilement des structures oblige la personne en situation de pauvreté à répéter maintes et maintes fois son histoire, son parcours de vie, ses difficultés à des interlocuteurs différents, ce qui n'est respectueux ni de sa dignité, ni de son droit légitime à l'estime de soi. Imposer une telle obligation à se répéter ne fait que renforcer l'isolement, donc l'« invisibilité sociale », des personnes concernées.

Le respect de la dignité passe également par un changement de regard sur l'image que renvoie une personne en détresse. En la matière, la socio-esthétique joue un rôle non négligeable : d'après le Secours populaire

---

<sup>1</sup> Cette question de la formation initiale et continue fera l'objet d'une analyse particulière dans le cadre d'un rapport d'information sur les emplois de l'avenir que prépare Alain Fouché, sénateur de la Vienne, au nom de la délégation à la prospective.

français, elle aurait des effets positifs, dans 97,5 % des cas, sur ceux qui en bénéficient dans le cadre de la réinsertion sociale et/ou professionnelle, en restaurant la confiance en soi et l'estime de soi.

*b) Un bouleversement des habitudes*

Comme il y a un médecin référent en matière de santé, ne serait-il pas pertinent d'instituer **une personne référente en matière de solidarité**, qui servirait à la fois de pilote et de relais ? L'accompagnement s'en trouverait amélioré, simplifié et humanisé. À l'évidence, cela ne manquera pas de bousculer les pratiques et de questionner le rôle des travailleurs sociaux. Des États généraux du travail social sont annoncés : que cette occasion soit saisie pour au moins aborder le problème.

Du reste, comme le souligne Étienne Pinte, président du CNLE, les travailleurs sociaux sont souvent « amenés à s'occuper de beaucoup trop de personnes et ne peuvent assurer un accompagnement efficace. [Ils] sont là pour appliquer la loi et les règlements. Ils ont face à eux des hommes et des femmes en situation de grande pauvreté ou de grande précarité et qui n'en peuvent parfois plus. Ils ont énormément de mal à gérer tous ces problèmes faute de pouvoir leur proposer des solutions propres à répondre à leurs attentes et à soulager leurs difficultés. Ce devrait être un aspect important de la formation des travailleurs sociaux ».

On en revient à l'importance du temps dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté. Une métaphore tirée du *Manifeste contre la pauvreté*<sup>1</sup> est particulièrement éclairante à cet égard : « Tout le monde vous le dira, sortir quelqu'un du pétrin, cela prend un temps considérable, parfois des années. Nous, on prend souvent l'image des dominos en plastique que l'on pose les uns à côté des autres pour faire de belles figures. Une pichenette dans un domino et toute la rangée chute... Mais pour les remonter, il faut les poser délicatement, un à un. » Pour Thierry Kuhn<sup>2</sup>, administrateur d'Emmaüs France, il faut accepter que l'accompagnement puisse durer « trois mois pour quelqu'un et trois ans pour un autre ».

*c) Un consensus à trouver*

Ce référent unique pourrait être un professionnel ou un bénévole, travailler dans un bureau d'aide sociale, à la Caf, à Pôle emploi, dans une association, etc. Il ne serait donc pas issu de la même structure selon le profil des publics concernés. L'essentiel est qu'il fasse consensus autour de sa personne. C'est un sujet très délicat mais ô combien facteur de progrès.

Si la formation des travailleurs sociaux mérite d'être revue, celle des bénévoles n'est pas à ignorer. Olivier Berthe, président des Restos du cœur, rappelle que nombreuses sont les personnes en situation de pauvreté qui « sont en rupture avec le système. Elles n'y croient plus, n'osent plus aller vers les

---

<sup>1</sup> *Manifeste contre la pauvreté – Emmaüs France, écrit par Martin Hirsch avec la collaboration de Jérôme Cordelier – Oh ! Éditions – 2004.*

<sup>2</sup> *Audition du 28 novembre 2013.*

*travailleurs sociaux, se rendre à l'hôpital, rencontrer les enseignants de leurs enfants, par rejet ou repli devant ce qui peut représenter une certaine autorité ». C'est là, précise-t-il, que le bénévole « peut faire la passerelle, recréer du lien, ramener les gens dans le système, car il est souvent le dernier recours ». Il indique que, tous les ans, les Restos du cœur forment un tiers de leurs 66 000 bénévoles sur la façon de conduire les entretiens d'inscription.*

*d) Une situation d'accompagnement qui existe déjà*

Bernard Seillier<sup>1</sup> indique ainsi que l'association Solidarités nouvelles face au chômage, fondée en 1985 sur l'initiative de Jean-Baptiste de Foucauld, met à la disposition du demandeur d'emploi un binôme d'accompagnateurs.

Et il n'est pas inutile de rappeler que le principe d'un tel référent unique existe déjà dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

**Article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles**

*Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. Pour l'application de la présente section, les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui signent chacun le projet ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-34 à L. 262-36.*

*Le bénéficiaire, lorsqu'il n'est pas tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28, peut solliciter chaque année un rendez-vous auprès des organismes mentionnés à l'article L. 262-29 pour évoquer les conditions permettant l'amélioration de sa situation professionnelle.*

Aux yeux de Gilles Ducassé<sup>2</sup>, délégué adjoint de la branche économie solidaire et insertion d'Emmaüs France, l'échec de la mise en place du référent unique en matière de RSA vient de ce que la loi n'a pas été suffisamment claire à ce sujet en ne déterminant pas qui était le pilote principal.

<sup>1</sup> Ancien sénateur, ancien président du CNLE, rapporteur en 2008 de la mission commune d'information sénatoriale sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion – Audition du 19 novembre 2013.

<sup>2</sup> Audition du 28 novembre 2013.



---

## QUATRIÈME PARTIE : OSER LA FRATERNITÉ

La lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mobilise une multitude d'acteurs qui se caractérisent par des modes d'organisation et de gouvernance spécifiques : État ; collectivités territoriales, en particulier les conseils généraux, chefs de file de l'action sociale, mais également les communes et les intercommunalités ; organismes de protection sociale et associations.

Du fait de l'enchevêtrement de leurs compétences et d'un millefeuille de dispositifs devenus illisibles, *dixit* le sociologue Camille Peugny, nombreuses sont les inefficacités constatées sur le terrain, qui peuvent même avoir pour conséquence une aggravation des situations d'exclusion.

Oser la fraternité n'est absolument pas antinomique avec la **recherche de l'efficacité**.

L'accent étant davantage mis aujourd'hui sur la responsabilité des individus, il est temps d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés, nationalement, localement, collectivement.

Une meilleure efficacité, cela passera aussi, bien sûr, par une **simplification et une fluidification des procédures**.

Afin d'atteindre cet objectif, il faudra non seulement **oser l'expérimentation mais aussi accepter son nécessaire corollaire, l'évaluation**.

### I. RESPONSABILISER À TOUS LES NIVEAUX

#### A. AU NIVEAU NATIONAL

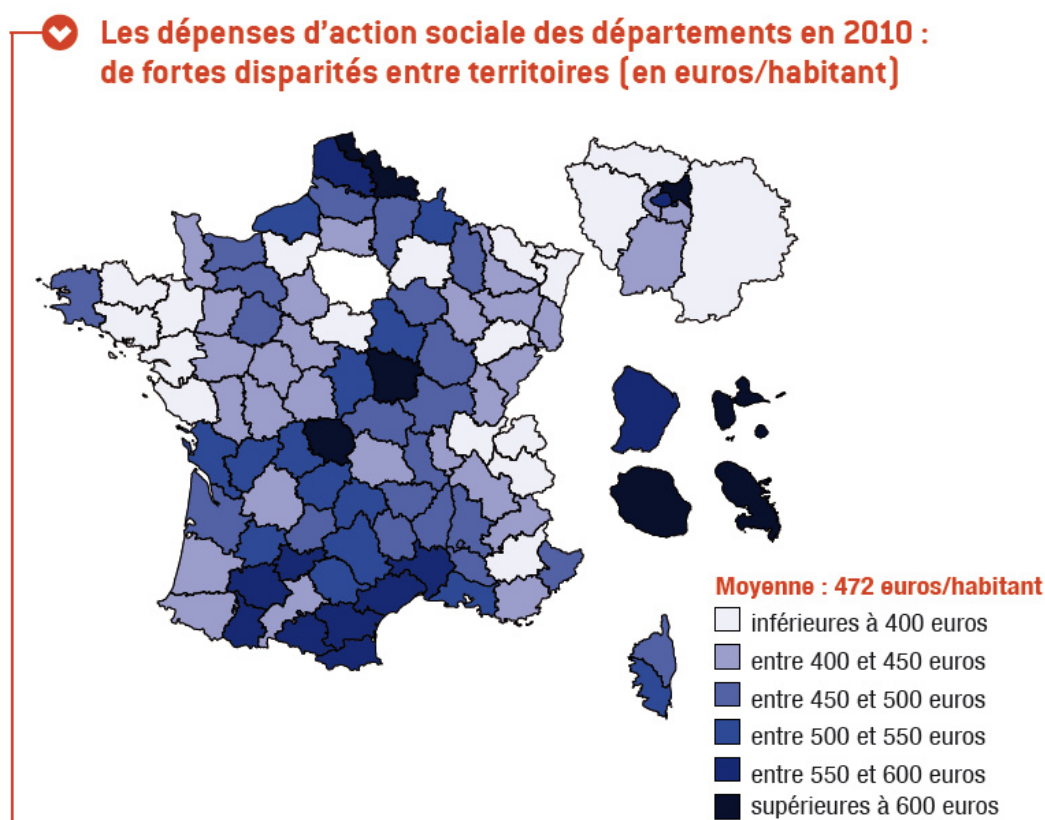
##### 1. L'État garant de l'égalité de traitement partout sur le territoire

La décentralisation a permis d'obtenir un traitement de proximité des personnes vulnérables sans doute plus efficace et il est exclu de la remettre en cause. Mais force est de constater que le poids croissant des départements dans le domaine de l'action sociale, l'émergence d'un « département-providence », pour reprendre l'expression utilisée dès 2004 par l'universitaire Robert Lafore, constitue un puissant vecteur d'accroissement des inégalités de traitement entre les bénéficiaires.

L'équilibre à trouver entre l'égalité des droits et l'adaptation au territoire est ardu. Mais sans une coordination suffisante, on court le risque d'une « *défausse collective* », comme le souligne Christophe Robert<sup>1</sup>, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre.

François Chérèque<sup>2</sup>, chargé de suivre l'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, note une « *grosse mobilisation des préfets* » et une « *vraie volonté de travailler en commun* ». Ce serait tant mieux, car l'État donne le sentiment de ne plus jouer son rôle.

En 2010, Jean-Pierre Hardy<sup>3</sup>, chef du service Politiques sociales de l'Assemblée des départements de France (ADF), explique ainsi que, désormais, « *l'État n'intervient plus qu'à titre subsidiaire* » et que l'« *on n'est plus du tout dans une logique de développement social, mais dans l'"urgentisme"* ». Dès lors, le risque est d'aboutir à un traitement différencié selon les départements. Une double question se pose : l'État est-il encore capable de réduire l'inégalité des territoires ? La solidarité nationale n'est-elle pas en train d'être remplacée par un « *chacun chez soi territorial* », selon les termes de Laurent Davezies<sup>4</sup> ?



Source : ADF-Dexia, Comptes administratifs, Cas & DGCS (Les politiques de cohésion sociale - acteurs et instruments - mars 2013).

<sup>1</sup> Audition du 10 décembre 2013.

<sup>2</sup> Audition du 6 février 2014.

<sup>3</sup> *Le désengagement de l'État en matière d'action sociale : la fin du développement social* – Entretien avec Clémence Helfter – Informations sociales n° 162 – 2010.

<sup>4</sup> Audition du 18 décembre 2013.

En tout état de cause, l'État se doit d'être le garant du lien social et de l'unité territoriale.

## 2. De l'État « infirmier » à l'État « investisseur »

### a) *Le paradoxe de la redistribution*

Le système de protection sociale français n'a pas su faire face aux nouveaux visages de la pauvreté. Crise après crise, voilà trente ans que les effets négatifs s'additionnent et se transmettent de génération en génération. Le système ne peut plus se limiter à la seule réparation *a posteriori*.

Autre problème des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, que pointe le sociologue Nicolas Duvoux<sup>1</sup> : « Elles sont ciblées sur la pauvreté et ne s'adressent qu'à celles et ceux qui sont tombés dans la pauvreté : c'est le "paradoxe de la redistribution". » Pour être efficaces, les politiques sociales doivent être les plus universelles possibles et s'adresser à l'ensemble de la population et non à telle ou telle catégorie.

### b) *Considérer la protection sociale comme un investissement*

Pour cela, comme le souligne Martin Hirsch<sup>2</sup>, « il importe de ne pas opposer l'intervention de l'État, des professionnels et des agents publics. L'engagement des uns ne doit pas entraîner le désengagement des autres. L'objectif est le co-engagement des différents acteurs ».

Pascal Noblet<sup>3</sup>, chargé de mission à la Massp<sup>4</sup>, détaille ainsi les enjeux : « Du point de vue de la cohésion sociale, la thématique de la prévention trouve sans doute sa plus grande pertinence dans l'approche du social comme investissement. Les travaux du chercheur danois Gøsta Esping-Andersen, relayés en France par Bruno Palier, selon lesquels il importe de passer d'un État-providence essentiellement infirmier à un État-providence investisseur, font ici référence. Ils conduisent notamment à mettre fortement l'accent sur l'importance des politiques en direction de la petite enfance tant du point de vue de la croissance économique (travail des femmes) que du devenir des enfants. »

Passer de la réparation *a posteriori* à la prévention *a priori*, voilà un objectif essentiel.

---

<sup>1</sup> Audition du 6 juin 2013.

<sup>2</sup> Audition en séance plénière du 16 juillet 2013, dont le compte rendu figure en annexe.

<sup>3</sup> Les enjeux d'une approche préventive appliquée au social Les notes d'analyse et de synthèse de la Massp – janvier 2013.

<sup>4</sup> Mission Analyse stratégique, synthèses et prospective de la direction générale de la cohésion sociale.

### 3. L'État responsable : l'exemple du traitement des demandes d'asile

Les enjeux de l'accueil des demandeurs d'asile tels que nous les connaissons aujourd'hui remontent au milieu des années quatre-vingt-dix. Selon la convention de Genève<sup>1</sup>, ratifiée par l'ensemble des grandes démocraties, la France s'engage à protéger, accueillir toute personne victime de persécutions dans son pays d'origine.

Pour obtenir la qualité de réfugié, les demandeurs d'asile qui se trouvent sur le territoire national, ont l'obligation de déposer un dossier auprès des autorités et juridictions françaises, c'est-à-dire l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), puis, dans le cas d'un appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces deux organismes sont chargés d'examiner le bien-fondé de la demande.

#### *a) L'encombrement et le coût des procédures*

Le dispositif actuel est encombré par la masse des demandes à examiner, qui ont augmenté de 72 % en cinq ans pour atteindre 62 000 en 2012. La durée totale moyenne de l'examen des dossiers dépasse deux années. Or plus le temps passe et plus il est compliqué par la suite d'assurer le retour dans leur pays des déboutés du droit d'asile, lesquels ont tissé des liens en France et scolarisé leurs enfants.

C'est ce que souligne en ces termes Étienne Pinte, président du CNLE<sup>2</sup> : « *La France est, après les États-Unis, le pays qui reçoit chaque année le plus de demandes de statut de réfugié politique : plus de 60 000 demandes, parmi lesquelles seules 15 % à 20 % sont satisfaites. Dans la mesure où il faut au moins deux ans pour prendre une décision définitive, il est évident qu'entre-temps ceux dont le statut n'est finalement pas reconnu se sont insérés, ont appris la langue, ont scolarisé leurs enfants, se sont même parfois mariés. Nous nous retrouvons donc dans des situations terriblement difficiles.* »

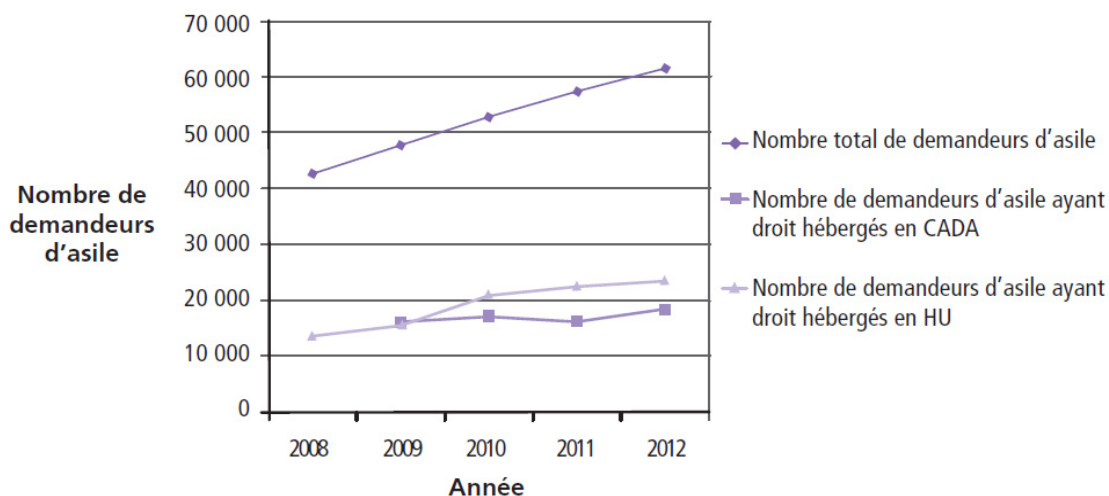
---

<sup>1</sup> Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

<sup>2</sup> Audition en séance plénière du 26 novembre 2013.



### Évolution de la demande d'asile et du nombre de demandeurs ayant droit hébergés entre 2008 et 2012



Lecture : HU : hébergement d'urgence ; CADA : centre d'accueil de demandeurs d'asile

Source : L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile en France - Étude réalisée par le point de contact français du réseau européen des migrations - octobre 2013.

À l'encombrement s'ajoute un problème de coût. L'accueil des demandeurs d'asile représente une dépense d'un demi-milliard d'euros, en hausse continue.

L'hébergement des demandeurs d'asile constitue également un véritable « casse-tête » pour les pouvoirs publics. Si les capacités des centres d'accueil de demandeurs d'asile ont vu leur nombre doubler depuis 2002, passant de 10 000 à 20 000, les places disponibles sont encore insuffisantes, ce qui contraint l'État à installer certaines familles dans des hôtels. L'augmentation du volume de la demande d'asile a abouti à une saturation des capacités d'accueil.

#### *b) L'impérieuse nécessité de raccourcir les délais d'examen*

Il paraît raisonnable et humain d'enserrer la procédure de demande d'asile, *via* l'Ofpra et la CNDA, **dans des délais stricts ne dépassant pas six mois au total**, pour que le rapatriement du demandeur d'asile débouté soit assez rapide et ne perturbe pas à l'excès l'équilibre de sa famille.

Au demeurant, n'est-il pas pleinement légitime de rompre avec les pratiques actuelles et de restaurer la logique initiale d'un dispositif qui s'est éloigné de sa vocation première ? Il faut savoir que 80 % des demandeurs d'asile sont déboutés et que seuls 20 % se révèlent être réellement des réfugiés.

L'enjeu n'est pas mince : revenir aux sources du droit d'asile authentique, pour se concentrer sur la protection des victimes de persécutions et éviter les détournements de procédure et l'encombrement du dispositif.

Étienne Pinte le rappelait : « *Tant qu'il n'y aura pas un minimum de coopération européenne dans des matières aussi sensibles que celle-là, nous ne nous en sortirons pas. Il n'y a pas de solidarité européenne sur le plan social, sur le plan humain.* »

La France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe depuis 2004, dans la mesure où ses modalités d'accueil et sa jurisprudence sont plus favorables qu'ailleurs. Une réforme s'impose même si la France peut s'enorgueillir de défendre le droit d'asile et qu'elle a des obligations en la matière.

## **B. AU NIVEAU LOCAL**

### **1. Une exigence de proximité**

Brigitte Alsberge, du Secours Catholique, résume ainsi toute la complexité du système : « *Il existe aujourd'hui un empilement de dispositifs multiples et divers qui parfois même se contredisent et font que cela devient extrêmement compliqué. J'irai jusqu'à dire que c'est un boulot à temps plein d'être pauvre.* »

**La multiplicité des acteurs couplée à une coordination et une coopération insuffisantes aboutit à un cloisonnement préjudiciable**, comme l'ont fait remarquer la majeure partie des personnes auditionnées. Le maillage territorial présente de nombreux avantages - on le verra par la suite. Mais sans une véritable volonté « d'aller chercher les pauvres là où ils sont », les dispositifs n'atteindront pas leurs cibles. D'autant que, comme le souligne Jérôme Jumel, directeur « Solidarité-Insertion » au conseil général de Loire-Atlantique<sup>1</sup>, un département qui s'est engagé dans la recherche-action contre le non-recours aux prestations sociales, l'administration est souvent perçue comme un « *grand tout* » par les usagers.

C'est tout l'enjeu des relations entre les différentes structures au niveau local. Il faut bien le reconnaître, il existe énormément d'organismes ou d'associations qui « vivent » de la pauvreté et aucun d'eux n'a envie de perdre sa spécificité ni ses financements. Résultat : il est parfois bien difficile de réunir tout le monde autour de la même table, alors même qu'une partie des financements publics sert à financer des instances de coordination.

Or, en matière de lutte contre la pauvreté, il est primordial de sortir d'une logique de guichet pour privilégier une logique de projet.

---

<sup>1</sup> Audition du 17 janvier 2014 lors d'un déplacement en Loire-Atlantique.

## 2. Deux exemples prometteurs

### *a) L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*

Pour illustrer l'objectif à atteindre en matière de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales, Didier Gelot<sup>1</sup>, secrétaire général de l'ONPES, cite en exemple le dispositif qui a été mis en place dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca). Face au constat d'un manque statistique et scientifique sur les phénomènes locaux de pauvreté et de précarité, l'État et la région Paca ont souhaité se doter d'un outil partagé : c'est dans ce contexte que le dispositif régional d'observation sociale (Dros) a été créé en 2003, pour mieux appréhender la complexité sociale de la région, avec une gestion confiée à la Caf des Bouches-du-Rhône.

Un comité de pilotage, associant l'État, le conseil régional, les conseils généraux et la Caf, se réunit une fois par an et permet de recueillir les attentes et les besoins des partenaires, de définir les orientations et le programme de travail annuel.

Outil d'aide à la décision, le Dros a pour vocation de fournir des éléments objectifs et fiables sur les phénomènes de pauvreté et de précarité, pour éclairer au mieux les institutions dans la définition et l'évaluation des politiques sociales.

Le Dros s'est vu confier deux missions principales :

- d'une part, apporter des éléments d'aide à la décision aux institutions et accompagner les acteurs de terrain dans leurs initiatives pour renforcer l'efficacité des politiques de solidarité et de maintien de la cohésion sociale ;
- d'autre part, animer une réflexion partenariale et favoriser la coordination de l'observation sociale afin de croiser le regard d'experts et d'acteurs de terrain, améliorer la lecture des phénomènes sociaux et mener une réflexion collective.

Élaboré chaque année depuis 2008, le baromètre social permet de disposer d'éléments objectifs, fiables et territorialisés et de croiser ces données avec les regards d'experts et d'acteurs de terrain, afin de rendre compte du caractère multidimensionnel de ces phénomènes.

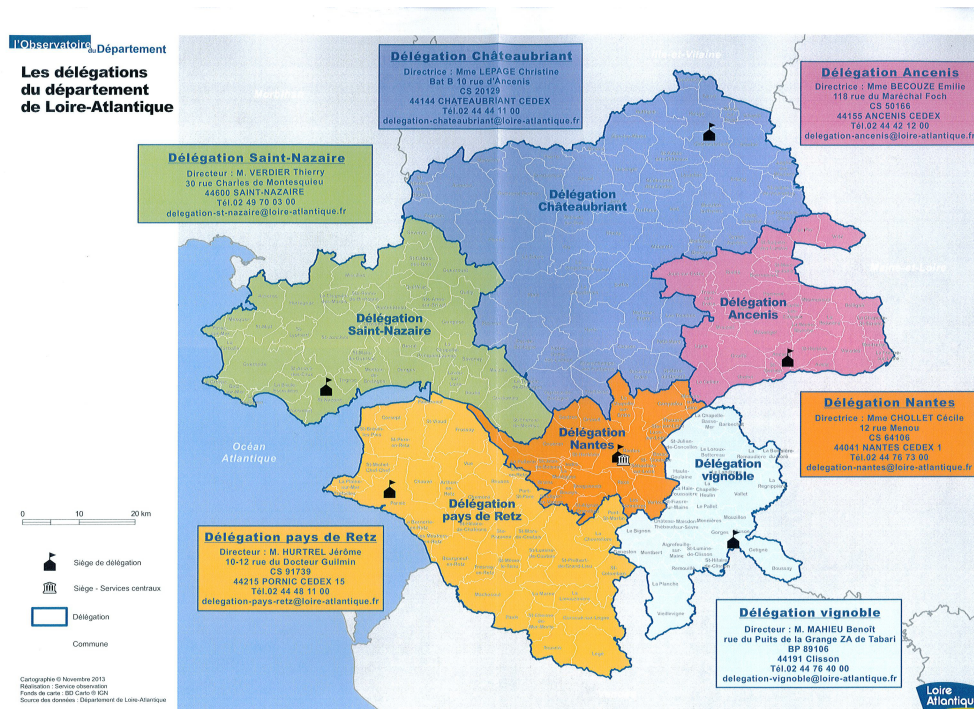
### *b) La déconcentration des services en Loire-Atlantique*

Depuis le 4 novembre 2013, six délégations, concentrant 70 % du personnel total du département, soit plus de trois mille agents, ont ouvert leurs portes aux habitants de Loire-Atlantique et incarnent une nouvelle organisation visant à garantir à tous des services publics de qualité.

---

<sup>1</sup> Audition du 23 mai 2013.

Sur chaque bassin de vie, les délégations regroupent les services dédiés à la solidarité, l'aménagement et au développement local. Ainsi que le souligne Hervé Bocher<sup>1</sup>, vice-président du conseil général délégué aux équilibres territoriaux et à l'action foncière, « ces délégations ont une pleine autonomie d'action au niveau des territoires qu'elles couvrent et témoignent d'une réelle volonté d'aller au plus près des citoyens et des différents interlocuteurs. »



Source : conseil général de Loire-Atlantique

### C. AU NIVEAU COLLECTIF : PROMOUVOIR LA PARTICIPATION

Dans son rapport sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté<sup>2</sup>, Geneviève Anthonioz-de Gaulle, alors présidente d'ATD Quart monde, constatait : « Ceux qui élaborent des politiques générales n'ont pas toujours une connaissance suffisante des réalités vécues par les personnes en situation de grande pauvreté. Ces politiques se révèlent, de ce fait, souvent inadaptées ou insuffisantes. »

L'un des constats de plus en plus souvent mis en avant pour expliquer l'efficacité limitée des nombreux dispositifs d'aide existant est que ceux-ci n'intègrent pas suffisamment les personnes directement concernées. D'où les multiples problèmes qui en résultent, notamment d'accès réel aux aides, de pertinence des aides par rapport aux besoins, voire d'effets plus pervers amenant ces dispositifs à se révéler, au final, contre-productifs.

<sup>1</sup> Audition du 17 janvier 2014 lors d'un déplacement en Loire-Atlantique.

<sup>2</sup> Rapport présenté au nom du Conseil économique et social – juillet 1995.

L'un des enjeux essentiels pour contribuer à améliorer la lutte contre la pauvreté est de rechercher de nouvelles pistes permettant de combler les fossés séparant nos concitoyens les plus pauvres du reste de la société, les privant de l'accès à leurs droits, et donc de l'exercice de leur citoyenneté.

Prétendre aider quelqu'un sans lui demander son avis paraît absurde. C'est pourtant ce qui a longtemps prévalu dans le domaine de la pauvreté, comme dans bien d'autres d'ailleurs. On considérait alors que les personnes en situation précaire n'avaient pas le recul ou les moyens pour y trouver des solutions et que ceux qui la constataient, quand ils ne l'engendraient pas eux-mêmes, n'avaient guère d'autres préoccupations que de conserver leurs acquis et ne voyaient pas l'intérêt de s'y intéresser.

## 1. Les expériences pionnières

### a) ATD Quart Monde

Le mouvement ATD Quart Monde a été créé en 1957 par le père Joseph Wresinski avec des familles vivant dans un camp de relogement à Noisy-le-Grand, en banlieue parisienne, sur la base d'une certitude qui ne cessera de l'animer : « *La misère est l'œuvre des hommes, seuls les hommes peuvent la détruire.* »

Dès les années soixante, la participation est posée comme un principe fondateur. Pour ATD Quart Monde, reconnaître les personnes en situation de pauvreté comme des acteurs à part entière est le préalable de la lutte contre la misère et l'exclusion : ceux qui subissent cette situation doivent être les premiers acteurs de leur propre promotion.

ATD Quart Monde fut donc le pionnier de la participation en France, avec, notamment, la fondation des Universités populaires en 1971 et le « croisement des savoirs et des pratiques ».

### b) *La mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes*

La mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE) a été créée en 1992, pour exprimer :

- la volonté de lutter contre l'exclusion économique et sociale, considérée comme une question centrale pour notre société ;
- la conviction qu'il s'agissait d'un chantier de longue durée impliquant la coopération de tous ;
- le besoin de créer un lieu permettant de prendre de la distance, de rencontrer d'autres acteurs, de réfléchir.

L'une de ses spécificités est la démarche de co-élaboration de la connaissance de l'exclusion sociale avec des collectifs de personnes directement confrontées aux situations visées.

Ainsi que le relève l'ONPES dans son rapport 2009-2010<sup>1</sup>, « le recours aux savoirs vécus produit différents types de transformations qui touchent tous les participants d'une telle démarche : en prenant conscience des causes des situations de pauvreté, il est possible d'agir sur elles ; les savoirs vécus permettent que des liens se tissent entre des personnes qui vivent une même situation ; ils mettent au jour les capacités d'agir des personnes ; ils permettent de prendre conscience que la personne fait partie d'une société ».

## 2. Une lente évolution

Ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix que fut véritablement reconnue l'utilité d'associer les personnes à la définition et à l'évaluation des actions de lutte contre la pauvreté.

Quelques textes de loi ont mis en avant le principe de la participation, parmi lesquels :

- la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ;
- la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;
- la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui crée des comités de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants ;
- la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui prévoit une place dans tous les lieux de pilotage pour les représentants des usagers du système de santé ;
- la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;
- la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, qui prévoit une participation active et obligatoire des allocataires.

### **Article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles**

*« L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions.*

*« Le revenu de solidarité active, mis en œuvre dans les conditions prévues au chapitre II du titre VI du livre II, complète les revenus du travail ou les supplée pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail et des droits qu'ils ont acquis en travaillant ou sont privés d'emploi.*

*« Il garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement*

---

<sup>1</sup> Bilan de dix ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise – ONPES – rapport 2009-2010.

*social et professionnel destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi.*

*« La mise en œuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité de l'État et des départements. Les autres collectivités territoriales, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale ainsi que les employeurs y apportent leur concours.*

*« Dans ce cadre, les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité des départements.*

*« La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. »*

Au-delà de ce socle légal, nombreuses sont les initiatives qui sont prises à l'échelon local. C'est le cas en Ille-et-Vilaine<sup>1</sup>, qui a lancé une vaste démarche participative d'amélioration de l'administration avec les usagers-citoyens, sous le mot d'ordre : *« Rendre les usagers de l'action sociale pleinement acteurs de leur parcours. »*

La frontière autrefois rigide entre les « savants » et les « sachants » s'entrouvre désormais, et c'est tant mieux car l'écoute et la participation des personnes concernées sont un enjeu essentiel de l'amélioration des dispositifs mis en œuvre dans le domaine de l'inclusion sociale.

### **3. Les principes à respecter, les écueils à éviter**

#### *a) Les principes*

Dans un rapport de 2009<sup>2</sup>, l'ONPES détaille les six principes d'action qui l'ont guidé dans le choix de la quarantaine de personnes en situation de pauvreté qui ont constitué le groupe des « personnes-ressources » : *« Ce ne sont pas des personnes enquêtées. Ce ne sont pas des personnes qui répondent aux questions que d'autres auraient choisies "pour leur bien". Ce ne sont pas des personnes qui apportent simplement leur témoignage de vie dont elles ne sauront jamais l'utilisation qui en sera faite. Ce ne sont pas des personnes à qui d'autres "donnent la parole" avec bonté. Ce ne sont pas des personnes qui composent un ou plusieurs groupes de parole. Ce sont des personnes, des citoyens à part entière qui "prennent la parole". »*

#### *b) Les écueils*

##### **(1) La précipitation**

Pour autant, ainsi que le souligne Pierre-Yves Madignier<sup>3</sup>, président d'ATD Quart Monde, *« la participation ne va pas de soi et il importe de veiller en tout premier lieu au respect de la personne »*. À cette fin, il recommande la

<sup>1</sup> Voir en annexe la contribution écrite du département d'Ille-et-Vilaine.

<sup>2</sup> Expérimenter une méthode de connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à partir de celles et ceux qui les vivent et éclairer l'ONPES sur les phénomènes émergents – septembre 2009.

<sup>3</sup> Audition du 23 janvier 2014.

prudence, privilégie la patience, car, « à vouloir aller trop vite, cette participation risque de devenir "paternaliste", donc destructrice pour la personne concernée ».

(2) L'institutionnalisation

Il faut bien distinguer l'institutionnalisation de la participation de celle des personnes qui sont censées l'incarner. Si la première est fortement souhaitable, la seconde est à éviter. Une parole trop « installée » n'a plus d'écho.

**4. Le huitième collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)**

*a) Présentation du CNLE*

Lors de son audition devant la délégation à la prospective réunie en séance plénière<sup>1</sup>, Étienne Pinte a rappelé la genèse du huitième collège du CNLE.

Prévu par la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, le CNLE ne fut véritablement opérationnel qu'en 1994.

Renouvelable tous les trois ans, le CNLE était officiellement constitué de sept collèges représentant tout l'éventail des structures chargées de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : le Gouvernement, les associations, les syndicats, les élus, les grandes institutions comme l'assurance maladie, l'assurance vieillesse ou les allocations familiales, les administrations concernées et des personnalités qualifiées.

Il comprend des représentants des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Placé directement auprès du Premier ministre, le CNLE assiste le Gouvernement de ses avis sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; anime les réflexions sur la coordination des politiques d'insertion sur les plans national et local ; réalise ou fait réaliser, notamment par l'ONPES, toute étude nécessaire sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ; fait des propositions sur les problèmes posés par la pauvreté.

*b) Le huitième collège*

Le CNLE a créé en février 2011, à la demande de Roselyne Bachelot, alors ministre des solidarités et de la cohésion sociale, un groupe de travail chargé de présenter des recommandations visant à « promouvoir la

---

<sup>1</sup> Audition 26 novembre 2013.



participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques ». L'objectif était de mieux prendre en compte le témoignage et l'expertise des personnes concernées dans les avis adressés au Gouvernement sur les politiques publiques en matière de lutte contre les exclusions, d'organiser la confrontation entre des savoirs différents, qui tous ont leur légitimité, de cerner différents modes de participation.

Rappelant la célèbre formule de Nelson Mandela - « *Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi.* » -, Étienne Pinte raconte : « *Un huitième collègue a été mis en place à titre expérimental en juin 2012 sur proposition de Roselyne Bachelot et devrait être pérennisé à la fin de l'année. Il représente les « accueillis », c'est-à-dire les personnes précaires qui sont au cœur de notre action.* »

Comme l'a expliqué Bintou Diallo, elle-même membre du huitième collègue, lors de l'atelier de prospective organisé le 19 février 2014, une réunion de préparation animée par l'Agence nouvelle des solidarités actives, est organisée avant chaque réunion plénière. L'objectif est double : d'une part, travailler sur les différentes thématiques inscrites à l'ordre du jour à partir des expériences vécues au niveau local, afin de pouvoir être en mesure de formuler des propositions ; d'autre part, revenir sur la réunion plénière précédente pour recueillir le ressenti de chacun sur sa propre participation et partager les témoignages.

Par un décret du 17 décembre 2013<sup>1</sup>, désormais, le CNLE comprend également « *huit personnes en situation de pauvreté ou de précarité, nommées par le Premier ministre sur proposition des associations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des affaires sociales* ».

Cette reconnaissance républicaine d'un travail en commun doit servir de modèle à toutes les institutions publiques et privées.

## 5. L'exemple belge : les experts du vécu

**La participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques est depuis de nombreuses années déjà une réalité marquante en Belgique.** L'impulsion en la matière, comme le rappelle Julien Van Geerstem<sup>2</sup>, président du comité de direction du Service public fédéral de programmation - Intégration sociale (SPP-IS)<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Décret n° 2013-1161 du 17 décembre 2013 modifiant la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>2</sup> Audition du 9 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

<sup>3</sup> Le SPP-IS est une administration chargée de préparer, de mettre en œuvre, d'évaluer et de suivre une politique fédérale inclusive pour l'intégration sociale, qui garantit les droits sociaux fondamentaux à chacun d'une manière durable. Il s'engage à pratiquer un dialogue permanent et à favoriser une logique de partenariat avec tous les niveaux de pouvoir ainsi qu'avec les associations représentatives des personnes en situation de pauvreté.

remonte à 1994 et à la publication du rapport général sur la pauvreté, « demandé par le Gouvernement à la suite des scores électoraux énormes obtenus par l'extrême-droite ». Parmi les conclusions mises en avant dans ce document figurait la nécessité d'inclure, de façon beaucoup plus systématique, les pauvres eux-mêmes à la réflexion sur les choix politiques qui les concernent.<sup>1</sup>

C'est au SPP-IS que fut confiée la tâche de mettre en œuvre un projet d'un nouveau type : les « experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ».

*a) Des passeurs de savoirs*

La mission première de cette nouvelle fonction est d'être le « chaînon manquant », un « passeur de savoirs » entre les personnes démunies, celles qui prennent des mesures et celles qui les exécutent.

Ainsi que le souligne Julien Van Geerstom, ce sont ceux qui ont vécu directement les situations qui les connaissent le mieux. En ce sens, il relève l'importance de différencier « *quotient émotionnel* » et « *quotient intellectuel* ».

Comme le souligne un expert du vécu lui-même, sa fonction est d'être à la fois « *le grain de sable et l'huile dans les rouages* »<sup>2</sup>.

Les experts du vécu sont au cœur de l'action, là où l'exclusion se manifeste et se crée. Il s'agit de développer une « inclusion par le bas », en intégrant le regard des pauvres au sein même des structures administratives afin d'y impulser des changements de l'intérieur. Leur rôle est d'envoyer des signaux, de faire des suggestions.

*b) L'expérience de la pauvreté*

Compte tenu de l'extrême diversité des visages de la pauvreté, la question s'est posée du type d'expérience de la pauvreté qu'il fallait avoir pour se prétendre expert du vécu. Il s'est agi non pas d'identifier qui est plus légitime qu'un autre pour identifier le public cible, mais bien de recruter des personnes qui ont fait l'expérience de la « désaffiliation », pour reprendre une notion développée par le sociologue Robert Castel.

L'expérience de vie, si elle est centrale, n'en constitue qu'un point d'entrée.

Il convient tout d'abord que cette expérience soit assimilée. D'où l'importance d'en avoir dépassé le caractère traumatisant, d'avoir été capable de la verbaliser pour en faire le point de départ d'une réflexion plus globale sur la pauvreté, ses causes et ses conséquences.

---

<sup>1</sup> Le développement qui suit se fonde pour partie sur l'ouvrage *Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale : acteurs d'innovation au sein des services publics fédéraux belges – Marie-Thérèse Casman, Jan Vranken, Danielle Dierckx, Dimitri Deflandre, Geert Campaert – Éditions Garant 2010.*

<sup>2</sup> Entretien accordé au quotidien belge *Le Soir*, dans son édition du 17 janvier 2013.

Il importe ensuite qu'elle soit complétée par une formation spécifique. Au cours des trois premières années, chaque expert du vécu suit une formation à mi-temps pour le préparer à travailler au sein des services publics fédéraux. Trois objectifs sont recherchés par ce biais : poursuivre l'assimilation par les experts du vécu de leur propre parcours ; coupler à l'expérience un savoir plus théorique ; assurer une remise à niveau dans les compétences de base nécessaires au travail dans une administration.

Il s'agit également de l'élargir par l'échange et l'expertise du vécu des autres. Les trois années de formation sont l'occasion pour les experts du vécu d'une même promotion d'être régulièrement en contact les uns avec les autres et d'échanger sur leurs parcours respectifs.

Il faut enfin l'enrichir progressivement par l'expérience professionnelle. Du fait de leurs fonctions, les experts du vécu sont amenés, d'une part, à rechercher, comprendre et exprimer les besoins des personnes en situation de pauvreté, d'autre part, à trouver des manières innovantes de les concilier avec les réalités et les contraintes propres à l'administration.

#### *c) Les missions confiées*

Bien entendu, la spécificité de cette fonction réside moins dans le type de missions qui sont confiées que dans la manière de les accomplir. Cinq principaux axes d'action et d'intervention leur sont assignés :

- améliorer l'accueil et l'information fournie ;
- guider, accompagner et suppléer les usagers dans leurs démarches administratives ;
- améliorer, de manière globale, la qualité et l'accessibilité des prestations réalisées par leur service vis-à-vis du public cible ;
- susciter des collaborations interdépartementales renforçant l'objectif transversal de lutte contre la pauvreté ;
- relayer les besoins et les attentes du public cible au niveau politique.

Compte tenu de l'extrême diversité de ces tâches, il est bien clair que tous les experts du vécu ne les réalisent pas dans leur ensemble. Chacun d'entre eux est nécessairement amené à se focaliser sur certains types de prestations.

#### *d) Un projet reconnu*

On trouve actuellement des experts du vécu dans dix-sept administrations fédérales. L'objectif, à terme, est bien leur pérennisation.

Une première étape a été franchie puisqu'il s'agit désormais d'une fonction générique à part entière, officiellement reconnue et intégrée au sein de l'architecture administrative des services publics fédéraux.

## II. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES

Selon l'adage, « *il est très simple de compliquer et très compliqué de faire simple* ». C'est particulièrement vrai dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

### A. LE « MAQUIS » DES MINIMA SOCIAUX

En 1998 déjà, Hugues de Jouvenel, président-délégué général de Futuribles, consultant international en prospective et stratégie, dénonçait le véritable « *parcours du combattant* » imposé aux personnes concernées dans le maquis des minima sociaux.

Il écrivait ainsi : « *Comprendre comment fonctionnent les minima sociaux et, plus généralement, quels sont les droits de chacun est, en France, une véritable gageure car notre législation sociale résulte de l'adjonction, au fil du temps, de dispositifs éminemment divers introduits sans que jamais soit intervenue d'harmonisation d'ensemble.*

« *En conséquence, pénétrer cet univers exige de grandes qualifications et beaucoup d'opiniâtreté : en bref, des aptitudes que l'on trouve sans doute plus fréquemment réunies au sein de la population des plus diplômés que parmi celle des plus démunis qui, pourtant, devraient en être les premiers bénéficiaires.*

« *À l'évidence, un effort de simplification s'impose dans toutes nos politiques sociales qui se sont complexifiées à une vitesse telle que l'on en mesure de plus en plus mal l'efficacité, d'autant plus mal que leurs finalités elles-mêmes sont diverses (plus ou moins assurantielles et/ou redistributives) et leurs publics cibles différents.* »

Christophe Sirugue<sup>1</sup>, député de Saône-et-Loire, a récemment préconisé de mettre en place une « prime d'activité », accessible dès l'âge de dix-huit ans, qui se substituerait à la prime pour l'emploi et au RSA-activité, deux dispositifs d'aide aux travailleurs pauvres jugés peu efficaces. Pour l'instant, cette réforme de bon sens est reportée...

### B. LE LANGAGE ADMINISTRATIF

Outre un volume de paperasserie invraisemblable, les personnes en situation de pauvreté sont confrontées à des formulaires le plus souvent incompréhensibles à remplir pour faire valoir leurs droits. Malgré quelques efforts visant à simplifier le langage administratif, le champ social reste trop complexe.

---

<sup>1</sup> Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes – Rapport établi en tant que parlementaire en mission auprès du Premier ministre – juillet 2013.

La simplification des démarches implique celle du langage administratif. Cette tâche a été confiée au Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (Cosla), créé en 2001. Celui-ci a publié en 2005 un *Petit décodeur* qui rassemble plus de trois mille mots ou expressions du vocabulaire administratif, accompagnés de synonymes accessibles à tout administré. Le Cosla a été remplacé en 2007 par le Conseil pour la simplification du langage administratif, toujours dans la même perspective d'accès plus aisé des citoyens aux administrations.

Le tableau ci-dessous contient quelques exemples de réécriture fournis, à l'époque, par le Cosla.

Extraits avec problèmes d'écriture (les problèmes sont soulignés)	Extraits améliorés (les améliorations sont soulignées)
<u>Il convient de me</u> fournir, outre la carte grise originale, la déclaration d'achat du garage ainsi que la facture.	<u>Vous devez</u> me fournir, en plus de la carte grise originale, la déclaration d'achat du garage et la facture.
<u>Il vous appartient donc de m'informer</u> par lettre avec accusé de réception de votre changement de domicile.	<u>Vous devez donc m'informer</u> par lettre avec accusé de réception de votre changement de domicile.
Vous êtes tenu de m'informer de tout changement de situation professionnelle.	<u>Vous devez</u> m'informer de tout changement de situation professionnelle.
<u>J'attire votre attention sur l'obligation</u> de respecter la législation en vigueur.	<u>Vous devez</u> respecter la législation en vigueur.
Je vous invite donc à soumettre votre véhicule à une nouvelle visite technique dans un centre de contrôle français.	Pour obtenir l'immatriculation de votre véhicule, <u>vous devez</u> demander un contrôle technique dans un centre agréé français.
Je vous précise que la <u>non-production de ces documents est susceptible d'entraîner le rejet de votre demande d'exonération.</u>	Je vous précise que <u>si vous ne fournissez pas ces documents, votre demande d'exonération pourra être rejetée.</u>
Je vous précise qu' <u>à défaut de retour de cette attestation sous huit jours, je classerai sans suite cette demande.</u>	Je vous précise que <u>si vous ne nous envoyez pas cette attestation avant le..., je rejetterai votre demande.</u>

### C. L'ÉCHANGE DE DONNÉES : EXEMPLE DE LA BANQUE CARREFOUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Lors de son audition, Philippe Warin, responsable scientifique de l'Odenore, a mentionné l'existence, en Belgique, de la banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Née d'une initiative du gouvernement belge dans les années quatre-vingt-dix, c'est **l'une des innovations majeures dans le domaine de la protection sociale en Europe au cours des quinze dernières années.**

La BCSS est un organisme public doté de la personnalité civile créé en 1990<sup>1</sup>. Bien que son nom ne l'indique pas, elle n'a rien d'un établissement bancaire mais tout d'un carrefour d'informations à partager.

Elle relève du niveau fédéral, avec lequel elle a passé un contrat, et est gérée paritairement par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs indépendants ainsi que par les organisations représentatives des travailleurs salariés.

## 1. Le fonctionnement

### a) *Les missions assignées*

La banque carrefour de la sécurité sociale est chargée de trois missions principales.

La première est d'inciter les acteurs du secteur social belge à offrir des services effectifs et efficaces avec un minimum de charges administratives et de coûts pour toutes les parties concernées, d'une manière qui convienne de façon optimale aux divers utilisateurs finaux des services, grâce à l'amélioration permanente de leurs relations et processus, à l'aide des nouvelles technologies (*e-gouvernement*), en partant d'une vision commune et partagée.

La deuxième vise à promouvoir la sécurité de l'information et la protection de la vie privée par les acteurs du secteur social belge afin que tous les intéressés puissent avoir légitimement confiance.

La troisième consiste à mettre à la disposition des dirigeants politiques et des chercheurs des informations intégrées et intersectorielles qui serviront d'appui aux politiques menées.

### b) *Le réseau*

Pendant dix ans, la banque carrefour et les institutions publiques de sécurité sociale ont préparé, développé et mis en œuvre tout un panel d'outils en vue d'offrir des services intégrés.

C'est ainsi qu'a été développé un réseau électronique reliant les différentes institutions de sécurité sociale.

Au sein du réseau, la BCSS fait office de « moteur » dans **une dynamique de partage de l'information relative aux assurés sociaux et aux employeurs**. Point important, souligné par Fabrizio Leiva-Ovalle<sup>2</sup>, attaché au SPP-IS : chaque institution de sécurité sociale est responsable de l'enregistrement et de la tenue à jour des informations contenues dans sa banque de données.

---

<sup>1</sup> Par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque carrefour de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Audition du 9 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

Deux niveaux sont à distinguer.

Le premier niveau, le « réseau primaire », comprend les institutions directement reliées à la banque carrefour, à savoir les institutions publiques de sécurité sociale placées sous la tutelle principalement et selon le cas du ministère des affaires sociales ou du ministère de l'emploi et du travail.

Chaque « réseau secondaire », géré par une institution du réseau primaire, est composé des institutions coopérantes d'un secteur déterminé de la sécurité sociale.

*c) Le répertoire des références*

La banque de données ne contient pas d'informations sur les personnes elles-mêmes, mais uniquement des données dites « références ». Ces dernières indiquent, pour chaque personne, quelle données sont détenues dans quels régimes ou institutions de sécurité sociale et comment elles peuvent être obtenues.

Ce répertoire remplit trois fonctions.

Premièrement, il permet à la BCSS **d'organiser de façon correcte l'échange de données à caractère personnel entre les institutions de sécurité sociale**. Lorsqu'une institution de sécurité sociale a besoin de certaines données à caractère personnel pour l'exécution de ses missions, le répertoire des références effectuera automatiquement le routage de cette demande vers l'institution de sécurité sociale la plus apte à mettre à disposition les données à caractère personnel ; une réponse sera ensuite transmise de façon efficace à l'institution de sécurité sociale demanderesse. Le répertoire des références garantit en outre l'anonymat de l'appartenance d'un assuré social à l'institution coopérante de sécurité sociale librement choisie par lui.

Deuxièmement, le répertoire des références permet à la BCSS de **réaliser un contrôle préventif de la légitimité des échanges de données à caractère personnel**. La confrontation systématique de tout échange de données au répertoire des références de la banque carrefour garantit que l'information communiquée concerne bien la même personne pour toutes les institutions concernées par l'échange.

Troisièmement, le répertoire des références a une **fonction de signal**. Il communique toute modification de données à caractère personnel aux institutions de sécurité sociale susceptibles d'en avoir besoin et veille à ce que l'accès aux données s'opère dans un contexte de sécurité et soit conforme aux autorisations accordées aux personnes qui, en raison de leur fonction ou pour le besoin du service, peuvent y avoir accès.

*d) L'échange de données*

Lorsqu'une institution de sécurité sociale a besoin de certaines données pour l'exécution de sa mission, elle est obligée d'adresser sa

demande par voie électronique à la BCSS. Grâce au répertoire des références et de localisation dont elle dispose, la banque peut vérifier si les données recherchées sont déjà disponibles dans une autre institution de sécurité sociale intégrée dans le réseau d'informations distribuées. Dans l'affirmative, elle se charge de mettre à la disposition de l'institution demanderesse les données nécessaires qui sont disponibles dans une autre institution de sécurité sociale.

Ce n'est que lorsque les données sollicitées ne sont pas encore disponibles dans le réseau que l'institution demanderesse peut les demander directement à l'employeur ou à l'assuré social. **De ce fait, différentes institutions ne demandent pas plusieurs fois à la même personne les mêmes données.**

*e) La communication automatique des modifications*

La BCSS veille également à communiquer automatiquement certaines modifications apportées par une institution aux données que celle-ci conserve. Ces communications sont destinées aux autres institutions intégrées dans le réseau et qui doivent avoir connaissance des modifications intervenues.

Par exemple, un assuré social a déménagé et a effectué les démarches pour une domiciliation dans sa nouvelle commune. La commune se charge d'en informer le registre national. La BCSS communique automatiquement le changement d'adresse qui lui est signalé par le registre national. Cette communication automatique est destinée aux institutions de sécurité sociale qui ont demandé explicitement à être averties en cas de changement d'adresse, par exemple la mutualité ou la caisse d'allocations familiales de la personne en cause.

*f) La coordination du portail de la sécurité sociale*

La banque carrefour joue également un rôle moteur dans le développement du portail de la sécurité sociale. Sur ce portail, il est dès à présent possible d'obtenir une information de base sur la sécurité sociale. Cette information est présentée sous la forme de modules qui suivent la logique des événements de la vie.

Les employeurs et secrétariats sociaux peuvent prendre connaissance des informations, des instructions, des glossaires et des scénarios de test en rapport avec la déclaration multifonctionnelle de salaire et de temps de travail et en rapport avec les déclarations de risques sociaux.

## **2. Les avantages**

La création et le développement de la banque carrefour de la sécurité sociale aboutit à un système « gagnant-gagnant », qui permet d'améliorer grandement le travail administratif inhérent à l'enquête sociale. Il présente



en outre l'avantage de procurer des informations essentielles dans un délai extrêmement bref et, partant, de mieux connaître la situation socio-juridique des demandeurs d'aides.

*a) La modernisation de la sécurité sociale*

La transmission électronique de données *via* le réseau est source d'allègement des formalités administratives, d'accélération du traitement des dossiers et de réduction des risques d'erreurs, d'abus ou de fraudes.

*b) La protection des données*

Sur la base d'autorisations très strictes, **délivrées au coup par coup par une commission de protection de la vie privée présente au sein de l'organisme**, les informations contenues dans les différentes banques de données sont accessibles aux autres institutions de sécurité sociale *via* le réseau. C'est par un tel fonctionnement que l'on évite les collectes multiples de données identiques.

Les données sociales à caractère personnel sont conservées et gérées par une seule institution, celle qui, selon la nature des données, est la plus à même de les exploiter. Ainsi les informations relatives au salaire sont-elles conservées et tenues à jour par l'office national de sécurité sociale.

*c) L'attribution automatique de droits*

De plus en plus, les flux en développement au sein de la BCSS s'orientent vers **l'attribution automatique de droits**. Ainsi, certaines catégories d'assurés sociaux se verront octroyer des avantages spécifiques.

Exemple concret : une caisse d'allocations familiales ne peut octroyer les allocations familiales auxquelles un ménage a droit que si elle est informée de l'arrivée d'un nouvel enfant. La BCSS permet que cette information soit transmise immédiatement et automatiquement, des services de l'état civil à la caisse d'allocations familiales concernée.

### 3. Les limites

La principale limite tient bien évidemment à ce qu'une telle base de données ne soit pas détournée à d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été conçue. Interrogés sur la BCSS, c'est le message qu'ont voulu faire passer, entre autres, les représentants du Samusocial de Bruxelles, ou bien encore Magali Plovie, députée au Parlement de la région Bruxelles-Capitale<sup>1</sup>.

L'exemple belge paraît suffisamment convaincant pour que l'on trouve légitime de réfléchir à l'instauration d'un système comparable en France. Dans cette perspective, il va de soi que toute latitude pourra être

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

donnée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) pour contrôler l'intégrité du système et le respect de la confidentialité.

### III. OSER L'EXPÉRIMENTATION

#### A. NE RIEN S'INTERDIRE

Voici ce que déclarait le président Franklin Delano Roosevelt lors d'un discours à *Oglethorpe University*, le 22 mai 1932 : « *Le pays exige des expérimentations audacieuses et soutenues. Le bon sens est de choisir une méthode et de l'essayer. Si elle échoue, admettez-le franchement et essayez autre chose. Mais surtout, essayez quelque chose !* »

Sur ce plan, les associations s'affirment comme des laboratoires d'idées et d'innovations. En 2008, devant la mission commune d'information sénatoriale sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Olivier Berthe, président des Restos du cœur, lançait ce message : « *Nous devons oser les expérimentations. Je comprends la volonté des législateurs de fixer un cadre. Mais tout ne peut être traité de manière standardisée. Nous recevons chaque année 700 000 personnes et chacune d'entre elles représente une problématique particulière. Il s'agit d'individus et non de fiches, à qui il convient de proposer un cheminement singulier. L'expérimentation est nécessaire et doit être rendue possible dans le cadre de chaque politique publique, tout en étant accompagnée d'une évaluation, d'un suivi et de résultats.* »

#### B. LES TRAVAUX D'ESTHER DUFLO

Jeune économiste française, Esther Duflo est professeur d'économie du développement et de réduction de la pauvreté au département d'économie du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT).

Convaincue que, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, les « *réponses à apporter ne sont pas monolithiques* », que « *les politiques les mieux attentionnées et les mieux conçues peuvent n'avoir aucun effet si elles ne sont pas mises en œuvre correctement* »<sup>1</sup> et que c'est bien souvent par idéologie, par ignorance et par inertie – les trois « i » – que les politiques échouent, elle privilégie une approche qui consiste à poser des questions concrètes et tenter d'y apporter des réponses claires.

Avec Abhijit Banerjee, elle a développé une méthode spécifique, que l'on peut ainsi résumer : il s'agit d'appliquer aux questions de développement le modèle des essais aléatoires utilisés en médecine pour évaluer l'efficacité des nouveaux médicaments ; l'expérimentation consiste à **tester plusieurs modèles d'action et à en comparer les résultats.**

---

<sup>1</sup> Esther Duflo et Abhijit V. Banerjee – *Repenser la pauvreté* – Seuil – 2011.

Elle a montré, par exemple, qu'il était plus pertinent, pour populariser l'usage régulier des moustiquaires dans une zone touchée par le paludisme, de commencer par les fournir gratuitement. L'étude a consisté à tester différentes options au sein de trois groupes distincts pour comparer les résultats avec objectivité. C'est la démarche qu'elle explique ci-dessous.

**Extraits traduits de l'intervention en anglais d'Esther Duflo lors de la conférence TED<sup>1</sup> de 2010**

« Le paludisme tue presque 900 000 personnes chaque année, en majorité en Afrique subsaharienne ; et la plupart ont moins de cinq ans. En fait, c'est la première cause de mortalité avant cinq ans. Nous savons comment éradiquer mais des gens viennent vous voir et disent : " Vous avez vos millions. Pourquoi ne distribuez-vous pas des moustiquaires ? " Les moustiquaires sont bon marché : pour 10 dollars, vous pouvez fabriquer et envoyer une moustiquaire traitée à l'insecticide et vous pouvez apprendre à quelqu'un à s'en servir. Non seulement elles protègent les gens qui dorment dessous mais elles limitent aussi la contagion. Si une moitié de la communauté dort sous une moustiquaire, l'autre moitié en tire aussi des avantages parce que la contagion diminue. Et pourtant, seulement un quart des enfants dans les régions à risque dorment sous une moustiquaire. Les entreprises devraient sponsoriser ces moustiquaires, les distribuer gratuitement, et même payer les gens pour les utiliser en raison des bénéfices contre la contagion.

« "Pas si vite !", rétorquent d'autres personnes, "Si vous distribuez gratuitement ces moustiquaires, elles n'auront pas de valeur pour les gens. Ils ne les utiliseront pas ou du moins ils ne les utiliseront pas comme moustiquaires, mais peut-être comme des filets de pêche par exemple."

« Alors, qu'est-ce que vous faites ? Vous distribuez gratuitement les moustiquaires pour qu'il y en ait un maximum ? Ou est-ce que vous faites payer les gens pour qu'ils réalisent leur valeur ? Comment savoir ?

« Je n'ai pas de réponse à la grande question – est-ce que les aides ont des résultats positifs ou non ? – mais je peux répondre à la question des moustiquaires. Nous ne sommes plus au Moyen Âge. Nous sommes au XXI<sup>e</sup> siècle. Au XX<sup>e</sup> siècle, des tests contrôlés, les essais cliniques aléatoires ont révolutionné la médecine en permettant de distinguer les traitements qui marchent de ceux qui ne marchent pas. Vous pouvez faire les mêmes tests aléatoires pour les politiques sociales. Vous pouvez adapter aux innovations sociales les mêmes tests scientifiques et rigoureux que nous utilisons pour les médicaments. En faisant cela, vous pouvez éliminer les jeux de devinette des politiques, en sachant ce qui marche, ce qui ne marche pas et pourquoi.

« Qu'en est-il pour les moustiquaires ? Faut-il les distribuer gratuitement ou faire payer les gens ? Cela dépend des réponses à trois simples questions. La première est : si les gens doivent payer pour des moustiquaires, vont-ils les acheter ? La deuxième est : si je donne gratuitement des moustiquaires, est-ce que les gens vont les utiliser ? La troisième est : la distribution gratuite ne va-t-elle pas décourager de futurs achats ? Cette troisième question est importante : si nous pensons que les gens s'habituent aux dons, cela pourrait détruire le marché pour la vente. C'est un débat qui a provoqué beaucoup d'émotions et d'échanges houleux. C'est plus une question idéologique que pratique, mais cela correspond à un problème simple. Nous pouvons maintenant y répondre. Nous avons simplement fait un test, mêmes plusieurs tests : ils ont toujours le même résultat. Je vais vous parler de l'un d'entre eux.

<sup>1</sup> Les conférences TED (Technology, Entertainment and Design), sont une série internationale de conférences organisées par la fondation à but non lucratif Sapling foundation. Cette fondation a été créée pour diffuser des « idées qui valent la peine d'être diffusées ». Les premières conférences se sont tenues en Californie en 1984 (d'abord à Monterey, puis à Long Beach), et plus récemment deux fois par an dans d'autres villes du monde, sous l'appellation TED Global. À partir de 2014, la conférence principale TED aura lieu à Vancouver.

« Celui-là a eu lieu au Kenya. Des coupons de réduction ont été distribués aux gens, qui pouvaient les utiliser dans les pharmacies locales pour avoir une moustiquaire. Certains avaient des réductions de 100 %, d'autres de 20 %, d'autres de 50 %, etc. Regardons ce qui s'est passé. Qu'en est-il des ventes ? Ce que l'on peut voir, c'est que, quand les gens doivent payer pour leurs moustiquaires, le taux d'acquisition baisse vraiment beaucoup. Même avec des subventions partielles – 3 dollars n'est pas le prix total d'une moustiquaire –, vous n'avez que 20 % des gens qui ont des moustiquaires, vous perdez la motivation de santé, ce n'est pas génial. De plus, qu'en est-il de l'utilisation ? La bonne nouvelle est que les gens, quand ils ont des moustiquaires, vont les utiliser, quelle que soit la façon dont ils les ont eues. S'ils les ont eues gratuitement, ils les utilisent. S'ils ont dû les acheter, ils les utilisent. Et que se passe-t-il dans le long terme ? À ceux qui ont eu gratuitement des moustiquaires, nous avons donné, un an plus tard, la possibilité d'acheter une moustiquaire à 2 dollars. Les gens qui en avaient reçu une gratuitement étaient plus susceptibles d'en acheter une seconde.

**« Par conséquent, les gens ne s'habituent pas aux dons, ils s'habituent aux moustiquaires. Peut-être qu'on devrait un peu moins douter d'eux.**

« Cette preuve est forte. Elle peut pousser à l'action. Nous devrions donc commencer tout de suite. Ça ne va pas être facile. C'est un processus très lent. Il faut continuer à faire des tests et les grandes idées doivent parfois laisser la place au côté pratique, car ce qui marche quelque part ne marche pas forcément ailleurs. Cela prend du temps mais c'est le seul moyen. Ce modèle que je propose, c'est comme la médecine au XX<sup>e</sup> siècle. C'est un processus lent et délibéré de découverte. Il n'y a pas de remède miracle, mais la médecine moderne sauve des millions de vie chaque année et nous pouvons faire la même chose. »

Selon Esther Duflo, l'erreur fait partie intégrante de l'expérimentation. La première évaluation aléatoire de grande taille réalisée en France sur ce modèle porte sur une expérimentation qui a eu lieu à l'automne 2007. Elle a été mise en œuvre par le Crest<sup>1</sup>, l'école d'économie de Paris et le J-PAL, pour évaluer les effets des opérateurs privés d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

### C. LE DOSSIER DE DEMANDE SIMPLIFIÉ

Le département de Loire-Atlantique vient d'être retenu par Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée de la lutte contre l'exclusion, pour une nouvelle expérimentation : **la mise en place d'un dossier unique destiné à simplifier les démarches administratives des personnes en difficultés**. Un seul formulaire suffira pour obtenir le RSA, les APL ou encore les aides à la santé.

Cette expérimentation, qui sera également menée en Seine-et-Marne, a pour objectif de réduire le taux de non-recours aux dispositifs censés aider les personnes en situation de fragilité.

Elle fait suite à une initiative du secrétariat général à la modernisation de l'action publique à l'issue d'une phase de recherche-action menée depuis novembre 2012 sur le non recours.

L'objectif du dossier de demande simplifié est donc double :

<sup>1</sup> Centre de recherche en économie et statistique.

- éviter à une personne de se présenter à plusieurs guichets qui gèrent séparément des aides différentes ;
- rationaliser les demandes d'information et de pièces justificatives en interrogeant les conditions d'éligibilité des différentes aides ciblées pour l'expérimentation.

La demande simplifiée circulera automatiquement entre les principaux organismes.

L'expérimentation commencera véritablement en avril-juin 2014. Son évaluation est attendue pour le premier trimestre 2015.

#### IV. NE PAS CRAINDRE L'ÉVALUATION

L'intérêt de s'assigner des objectifs n'a de valeur que s'il est possible de vérifier, à intervalles réguliers, les tendances qui permettent de les atteindre et d'analyser les raisons des écarts constatés.

Très nombreuses sont les évaluations conduites dans de multiples domaines à la demande de l'État, d'administrations ou d'agences publiques ou encore de collectivités territoriales. Pour autant, des interrogations subsistent quant à l'utilisation qui est faite de leurs résultats.

Force est de constater, trop souvent, un décalage, voire une rupture, entre la démarche évaluative et ses résultats, d'une part, le processus de décision et la décision elle-même, d'autre part. La limitation des questions évaluatives dès la commande, la généralisation d'expérimentations alors même que leur évaluation n'est pas achevée, le classement sans suite de certains rapports en sont des manifestations trop fréquentes.

**L'évaluation doit non pas se cantonner à n'être qu'un exercice intellectuel parmi d'autres mais devenir une véritable aide à la décision.** Pour éviter de réduire l'évaluation à un effet de mode ou à un exercice formel, il convient d'impliquer plus fortement les décideurs.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, il ne faut pas hésiter à le dire : l'évaluation est un bien en soi et pas du tout un mal nécessaire.

##### A. EN AVAL

#### 1. L'exemple de l'association Resolis

##### a) Présentation

C'est dans un rapport remis au gouvernement en 2006<sup>1</sup> que Philippe Kourilsky, membre de l'Institut et professeur émérite au Collège de France, a

---

<sup>1</sup> Optimiser l'action de la France pour l'amélioration de la santé mondiale.

souligné la nécessité de développer l'action de terrain dans une perspective scientifique. D'après cet ancien directeur général de l'Institut Pasteur<sup>1</sup>, « *il n'y a pas réellement d'évaluation, de partage des savoirs et des savoir-faire* ».

Une telle absence de suivi, et donc de capitalisation des connaissances, est véritablement préjudiciable, surtout dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Les réussites n'étant pas mises en avant, ce sont les erreurs qui ont tendance à être reproduites. D'où l'intérêt de bâtir un répertoire intelligent des pratiques innovantes, pour donner une image de ce qui se passe réellement.

« *Il est de notre devoir* »<sup>2</sup>, souligne Philippe Kourilsky, « *de lutter contre la pauvreté, mais il est aussi de notre devoir de le faire de façon rationnelle, "scientifique", en utilisant des méthodes qui ont fait la preuve de leur efficacité. Créer une science de l'action de terrain est donc une entreprise pragmatique, essentielle, urgente, qui en appelle à la raison pour atteindre des buts que la générosité seule ne peut atteindre.* »

C'est avec cet objectif de recherche, d'évaluation et de valorisation des innovations de terrain qui contribuent au progrès social qu'il a fondé, en 2010, l'association Resolis (recherche et évaluation de solutions innovantes et sociales).

Resolis procède à la validation d'un certain nombre d'expériences menée partout dans le monde selon une démarche scientifique. Il peut s'agir de programmes en cours, en cours d'achèvement ou terminés, qui se distinguent par leur caractère novateur, dont l'efficacité est vérifiée par les résultats obtenus et avec un potentiel de transposition à plus grande échelle, à un autre domaine ou lieu.

#### *b) Le programme « Précarités France »*

Lors de l'atelier de prospective organisé par la délégation le 19 février 2014, Pierre Corvol, professeur émérite au Collège de France et vice-président de l'association Resolis a présenté le projet engagé sur le territoire national dans le triple but « *d'identifier, d'enregistrer et de promouvoir les expériences françaises originales qui permettent de retrouver la dignité et de reconstruire le lien social* ».

Ce programme est déployé dans plusieurs villes pilotes et dans le département de Seine-et-Marne, grâce à l'appui de relais comme les municipalités, dont Aubervilliers et Villeurbanne, et les partenariats.

La sélection des expériences recensées s'effectue selon une démarche scientifique et selon les critères de reproductibilité et d'innovation. Resolis entend l'innovation dans son acception large : un produit, un service, un

---

<sup>1</sup> Audition du 25 juin 2013.

<sup>2</sup> « *Évaluer la lutte contre la pauvreté* » – Article paru dans *Le Monde* du 6 mars 2012.

savoir-faire, une méthode organisationnelle, un mode de distribution, un événement...

Le programme comprend deux phases : la constitution d'une base de données, d'accès libre et gratuit ; des publications de type scientifique.

L'association précise : « *L'inventaire hébergé et la publication des articles apporteront une visibilité aux efforts déployés sur le terrain et une reconnaissance à leurs initiateurs. Cela constituera une source d'informations précieuses puisqu'ils présenteront les clés et la marche à suivre critique pour dupliquer des innovations sociales ayant fait leurs preuves sur le terrain. Ils alimenteront également de façon novatrice le débat français sur la lutte contre la pauvreté.* »

## 2. La difficile question de l'évaluation des bénévoles

Au travers de l'évaluation du travail des associations, c'est celle, ô combien délicate, des bénévoles qui les composent qui est posée. Un bénévole qui donne de son temps pour une association, pour aider les autres, peut-il accepter de se voir évaluer ? Est-il même légitime de le lui demander ?

Puisqu'il s'agit d'oser, il faut aller jusqu'au bout et ne pas s'empêcher de mettre de telles propositions sur la table.

### B. EN AMONT

#### 1. Pour mettre la misère « hors la loi », prévoir la misère « dans la loi »

##### a) *Le bien-fondé de la transversalité*

La pauvreté se caractérisant par son caractère multidimensionnel et comme la conséquence d'une accumulation d'inégalités et d'exclusions, cela implique de développer des politiques de lutte contre la pauvreté plus transversales.

Il s'agit, concrètement, de **reconnaître le fait que toute politique publique, menée dans tel ou tel secteur, peut avoir un effet positif ou négatif sur la pauvreté.**

Comme votre rapporteur le soulignait lors de l'audition d'Étienne Pinte en séance plénière le 26 novembre 2013, « *les implications financières de chaque projet de loi examiné font l'objet d'une attention toute particulière. Nous pourrions procéder de la sorte en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et nous demander systématiquement ce qu'une loi peut apporter aux dix millions de Français dans le besoin* ».

En effet, si la volonté existe et s'exprime de faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale une priorité sociétale, alors il faut se donner la

possibilité d'évaluer systématiquement l'impact de tel projet de loi ou de telle proposition de loi sur ce qui a trait à la pauvreté et les conséquences à en attendre pour les personnes concernées.

Une démarche très similaire est d'ailleurs à l'étude actuellement à Bruxelles, a indiqué Magali Plovie<sup>1</sup>, députée au Parlement de la région de Bruxelles-Capitale.

*b) Le « test d'impact » sur la pauvreté*

En effet, en Belgique, dans le cadre de la note de politique générale relative à la lutte contre la pauvreté 2009-2014, le groupe de travail intercabinet permanent<sup>2</sup> s'est engagé à développer un test d'impact sur la pauvreté. Cet engagement est repris dans l'objectif stratégique suivant : *« Préalablement à toute décision politique importante, il y a lieu de vérifier quel en serait l'impact sur la pauvreté en contrôlant si elle aura des conséquences similaires ou non pour les différents groupes de la population et provoquera ainsi des inégalités (ou davantage d'inégalités) sur la base de la nationalité ou de l'origine, du sexe, du statut socio-économique. Ce test d'impact sur la pauvreté doit être élaboré conjointement et appliqué respectivement par le Gouvernement bruxellois et les collèges des trois commissions communautaires. »*

L'Observatoire de la santé et du social, qui assure le secrétariat du GTI permanent, a été chargé de l'élaboration de l'outil. Comme il le fait remarquer, *« Le test d'impact sur la pauvreté est une forme d'évaluation ex ante [...] Le test d'impact sur la pauvreté s'inscrit dans un stade précoce du processus décisionnel. Il permet ainsi d'évaluer l'impact éventuel d'une politique sur la pauvreté au stade de son élaboration. De cette manière, un impact négatif peut être rapidement mis en lumière et des mesures d'atténuation ou des solutions de remplacement peuvent dès lors être envisagées. Un impact positif peut être mis en avant et éventuellement renforcé par la suite. »*<sup>3</sup>

L'Observatoire poursuit en détaillant la méthodologie à retenir : *« L'élaboration d'un cadre théorique des déterminants de la pauvreté, qui prend en compte à la fois l'aspect multidimensionnel de la problématique et l'échelle macro, meso et micro, doit permettre d'identifier au travers d'une "grille d'analyse" de quelle manière les politiques publiques peuvent avoir un impact sur la pauvreté. Cette grille d'analyse doit alors permettre de situer et d'analyser les différentes questions qui peuvent être posées pour évaluer l'impact des politiques sur la pauvreté : s'agit-il d'un impact sur le taux de risque de pauvreté ou plutôt sur le nombre de personnes en situation de pauvreté ? S'agit-il d'un impact sur la*

---

<sup>1</sup> Audition du 8 janvier 2014 lors d'un déplacement à Bruxelles.

<sup>2</sup> À la suite d'un protocole conclu entre le Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale et les collèges des trois commissions communautaires bruxelloises en matière de lutte contre la pauvreté, une structure de gouvernance intersectorielle – le groupe de travail intercabinet permanent (GTI) –, a été créé.

<sup>3</sup> Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2013). Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en région bruxelloise. Commission communautaire commune : Bruxelles.



*situation, le "mal-être", les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté ? Ou s'agit-il plutôt d'un impact sur le risque d'entrer dans la pauvreté, ou sur les possibilités de sortir des situations de pauvreté ? Etc. »*

Il s'agit, à l'évidence, d'une piste de réflexion prospective intéressante pour éviter de rééditer à chaque fois les mêmes erreurs. Il pourrait s'inspirer du test Kafka applicable aux formalités administratives en Belgique.

### **Le test Kafka**

Le test Kafka permet de décrire l'effet des nouvelles réglementations sur les charges administratives pour les citoyens, les entreprises et le secteur non marchand. Le test Kafka vise à évaluer les lois avant leur mise en œuvre, dans le but de parvenir à une réglementation plus économe en charges administratives. Ce test permet de se faire une idée de l'augmentation ou de la réduction des charges administratives induite par une proposition.

Le test Kafka est entré en application en Belgique le 1<sup>er</sup> octobre 2004. Il est désormais obligatoire pour chaque note soumise au Conseil des ministres fédéral.

Les charges administratives sont définies comme toutes les formalités et obligations administratives qui incombent aux citoyens, aux entreprises et au secteur non marchand, directement ou indirectement liées à l'exécution, au respect et/ou au maintien d'un droit, d'une interdiction ou d'une obligation tels que consignés dans une loi, un décret, un règlement, une circulaire ou un traité international.

Afin d'évaluer l'impact d'une nouvelle réglementation sur les charges administratives, il importe de connaître les paramètres influençant ces dernières. Si une proposition influe sur l'un de ces paramètres, les charges administratives en seront donc modifiées. Voici les quatre paramètres qui déterminent le volume des charges administratives :

- le nombre de formalités et obligations administratives auxquelles doit se soumettre le groupe cible ;
- l'importance du(des) groupe(s) cible(s) ;
- le temps que la personne concernée doit consacrer à l'exécution des formalités et obligations administratives ;
- la périodicité selon laquelle le groupe cible doit remplir l'obligation.

Source : Agence belge pour la simplification administrative - Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre<sup>1</sup>

En cas d'impact négatif, deux solutions seraient envisageables : soit décider de ne pas continuer et arrêter le processus ; soit prévoir un dispositif correctif, pour juguler les effets négatifs attendus.

---

<sup>1</sup> L'Agence pour la simplification administrative (ASA) a été créée en 1998 en Belgique, au sein du Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre, avec comme objectif d'engager un programme de simplification pour les institutions fédérales et de soutenir la politique du gouvernement, plus particulièrement celle du ministre pour l'entreprise et la simplification.

## 2. Un cas particulier : séparation des parents, conséquences matérielles pour les enfants

L'évolution continue de la société montre que le nombre des divorces est en augmentation en France. Depuis 1972 et ce jusqu'en 2005, celui-ci n'a ainsi cessé de croître, passant de 44 738 divorces en 1972 à 155 523 divorces en 2005, son plus haut niveau jusqu'alors, en raison sans doute de la simplification des procédures par la loi du 26 mai 2004 relative au divorce.

Depuis 2005, ce nombre avoisine les 130 000 divorces par an.

Année	Nombre de divorces	Divorces pour 1 000 couples mariés (1)
1995	121 946	nd
1996	119 699	nd
1997	118 284	nd
1998	118 884	nd
1999	119 549	nd
2000	116 723	nd
2001	115 388	nd
2002	118 686	nd
2003	127 966	nd
2004	134 601	nd
2005	155 253	nd
2006	139 147	11,1
2007	134 477	10,8
2008	132 594	10,7
2009	130 601	10,6
2010	133 909	10,9
2011	132 977	10,9 (p)
2012	128 371	10,6 (p)

*Lecture* : nd : non disponible ; p : données provisoires arrêtées à la fin de 2013 ; (1) : le nombre de couples mariés correspond au nombre de femmes mariées dans la population moyenne de l'année.

*Champ* : France hors Mayotte

*Sources* : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil ; ministère de la justice - SDSE.

Les enfants du divorce sont désormais tellement nombreux que leur situation semble totalement banalisée. Sans qu'il soit question de porter le moindre jugement de valeurs, il convient de reconnaître que le divorce fait maintenant partie de l'horizon du mariage. Est-ce une raison pour ignorer l'impact du divorce chez les enfants ? À l'évidence, non, et il serait indéfendable de sous-estimer l'impact financier de la séparation de leurs parents.

À en croire Christine Kelly, « *selon les experts, la séparation d'un couple met un enfant en difficulté pendant deux ans. S'il est bien accompagné, l'enfant a de très bonnes chances de s'en sortir* »<sup>1</sup>.

Pour Fabienne Quiriau<sup>2</sup>, directrice générale de la Cnape, « *nous sommes toujours, en France, sous le prisme de la famille, et l'enfant disparaît. Il y a une dégradation rapide de la situation des enfants* ».

La société peut-elle se détacher des conséquences matérielles d'une séparation pour des enfants ? Poser la question, c'est y répondre.

---

<sup>1</sup> Extrait de son intervention lors de l'atelier de prospective « Pour donner leur chance aux adolescents des quartiers sensibles », organisé le 30 mai 2013 par la délégation à la prospective.

<sup>2</sup> Audition du 6 juin 2013.



## CONCLUSION

Malgré l'importance des fonds publics engagés, la diversité des politiques menées et l'ampleur des efforts consentis, de plus en plus nombreuses sont les personnes qui se trouvent, en France, exclues « *des modes de vie courant dans une société* », pour reprendre la définition du sociologue britannique Peter Townsend.

**Loin de diminuer, la pauvreté est un phénomène qui se durcit, s'intensifie, se transforme et s'étend à de nouvelles populations.** Si elle touche particulièrement les enfants, les jeunes, les femmes, les familles monoparentales dans les proches banlieues des grandes villes, la pauvreté frappe également les personnes âgées et les habitants des zones rurales.

La pauvreté s'est à ce point banalisée dans notre société qu'elle en est devenue la plupart du temps invisible.

Face à ce constat alarmant, accablant, aggravé par les conséquences d'une crise tout à la fois économique, financière et sociale, il ne faut cesser de le répéter : la pauvreté est un scandale mais il est possible d'agir.

C'est de cette conviction qu'est venue l'idée **d'engager une réflexion prospective, empreinte de volontarisme, de pragmatisme et de bon sens**, en vue de dégager un certain nombre de leviers d'action susceptibles d'enrayer le cycle de la pauvreté. Cette réflexion s'est organisée autour de **trois objectifs généraux : prendre conscience, instaurer la confiance, oser la fraternité.**

Prendre conscience, pour non seulement rappeler la juste réalité, mais également montrer que, au-delà des problèmes de mesure et d'indicateurs statistiques, seule l'affirmation d'une volonté politique claire et déterminée sera de nature à lutter efficacement contre la pauvreté.

Instaurer la confiance, pour en finir avec la stigmatisation qui ronge le vivre-ensemble et menace la cohésion sociale, tant il est vrai qu'il est sans doute plus facile de s'attaquer aux pauvres qu'à la pauvreté, pour reconnaître les personnes en détresse comme des citoyens à part entière et leur permettre de faire valoir leurs droits.

Oser la fraternité, pour attester que des solutions existent, mais qu'elles supposent, pour être efficacement appliquées, un triple effort de responsabilisation, de simplification et d'innovation.

**Ce rapport a une dimension éminemment politique** : il en appelle à des changements profonds sur un certain nombre de sujets fondamentaux. Il se veut un « lanceur d'alerte ».

Mais il a aussi l'ambition d'être le porte-voix de toutes celles et tous ceux qui, parce que frappés par la misère, en sont contraints à « *regarder la vie passer mais ne pas être dedans* ». Privés de ressources, ils sont aussi privés de parole. Et c'est aussi contre cela qu'il faut lutter.

Comme l'a martelé Gaston Berger, le père de la prospective française, « *l'avenir est affaire de volonté* ». <sup>1</sup> En matière de lutte contre la pauvreté, il s'agit d'une volonté ferme de combattre à la fois l'indifférence et l'immobilisme ; d'une volonté humaniste et politique, au sens le plus noble du terme.

---

<sup>1</sup> Gaston Berger (1896-1960) – *Revue prospective* n° 6 – Presses Universitaires de France – novembre 1960.

## **TROIS OBJECTIFS, DOUZE PRÉCONISATIONS, POUR UN SCÉNARIO DE RUPTURE**

Parce que la pauvreté ne cesse d'augmenter et qu'en se banalisant elle est le plus souvent tue ou cachée.

Parce que les personnes en situation de pauvreté sont des ayants droit, pas des assistés.

Parce que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion passe par un nouvel élan d'humanité et de solidarité.

Il faut rompre avec l'immobilisme et l'indifférence :

- en fixant trois objectifs généraux : prendre conscience, instaurer la confiance, oser la fraternité ;
- en affichant une ambition globale étayée par des mesures ciblées, d'application immédiate ou de plus long terme.

<b>PRENDRE CONSCIENCE</b>
---------------------------

### **1. Rendre l'appareil statistique plus réactif**

Au vu de l'ampleur de la pauvreté, de ses multiples visages et de son aggravation continue relayée par les professionnels et les associations qui agissent au quotidien sur le terrain, il n'est plus possible de se satisfaire de données statistiques fournies avec deux ans de retard.

Si l'on veut se donner les moyens d'appréhender la réalité de la situation pour pouvoir y faire face, il faut pouvoir disposer de statistiques mensuelles sur l'évolution de la pauvreté qui soient suffisamment fiables, simples et compréhensibles, et permettent des suivis au long cours, notamment en ce qui concerne la pauvreté des enfants.

Il est grand temps de réfléchir aux moyens d'y parvenir et, par exemple, d'envisager une application en France des techniques de microsimulation utilisées au niveau de l'Union européenne et déjà appliquées dans treize États membres.

## **2. Remettre la question des inégalités au cœur du débat**

Parallèlement à l'augmentation de la pauvreté, on ne peut que constater combien les inégalités se creusent au sein de la société, attestant du fait que « les pauvres sont plus pauvres et les riches plus riches ».

Si l'on souhaite rompre avec cet enchaînement funeste, il est indispensable que la réflexion sur la pauvreté s'accompagne d'une analyse conjointe de la répartition et de la redistribution des richesses. Il paraît au demeurant assez légitime de mobiliser les leviers fiscaux encore disponibles au service d'une cause comme la pauvreté.

À cet égard - et ce débat ancien n'a toujours pas été tranché -, ne conviendrait-il pas de repenser la mesure de la richesse, en adjoignant au calcul du produit intérieur brut de nouvelles dimensions telles que le bien-être, le vivre-ensemble ou le développement durable ?

## **3. Consacrer la primauté du politique**

Devant la banalisation tragique de la pauvreté et la reproduction des phénomènes d'exclusion de génération en génération, il importe de rappeler encore et toujours que seule l'affirmation d'une volonté politique claire et déterminée permettra d'obtenir un infléchissement des tendances lourdes observées actuellement.

On peut voir les premiers signes positifs de cette prise de conscience collective dans le déploiement, au niveau communautaire, de la stratégie « Europe 2020 », et plus encore dans la présentation, en France, au début de 2013, du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Concrétiser le projet visant à pénaliser la discrimination fondée sur la précarité sociale constituerait un message fort en faveur de l'implication politique dans le combat contre la pauvreté.

<b>INSTAURER LA CONFIANCE</b>
-------------------------------

## **4. Automatiser le versement des prestations sociales**

Parce qu'il est plus facile de s'attaquer aux pauvres qu'à la pauvreté, on fait passer trop souvent les personnes en situation de pauvreté pour des profiteurs, voire, pire, pour des fraudeurs.

Il serait temps de mettre fin aux préjugés et de balayer les idées reçues, en s'intéressant bien plus au phénomène du non-recours, car nombreux sont celles et ceux qui ne font pas valoir leurs droits, ne



demandent pas les aides ou minima sociaux auxquels ils sont pourtant éligibles et renoncent notamment à se soigner. Ce renoncement est à la fois pénalisant sur le plan individuel et très coûteux pour la société.

Dans cette logique, il paraît justifié d'envisager l'automatisme du versement des prestations sociales et de passer d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*.

## 5. Agir en priorité en faveur des enfants

L'hérédité de la pauvreté, donc sa transmission de génération en génération, est le fait le plus marquant et le plus désespérant des manifestations actuelles de la pauvreté et de l'exclusion.

Si l'on veut agir aujourd'hui afin de briser demain ce déterminisme inacceptable, l'accent doit porter, en toute priorité, sur l'enfant.

La société a changé. Elle n'est plus celle qui a présidé aux fondations du modèle social d'après-guerre. La hausse des divorces, la multiplication des familles monoparentales assumées le plus souvent par la mère justifient que l'on réfléchisse désormais :

- à l'attribution des allocations familiales dès le premier enfant ;
- à l'évaluation des conséquences financières pour un enfant de la séparation de ses parents ;
- à la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, notamment pour les mères isolées ; on pourrait ainsi facilement limiter certains horaires de travail décalés en prévoyant, par exemple, l'entretien des locaux par les employées des entreprises de nettoyage aux horaires de bureau.

Privilégier l'aide à apporter aux enfants en situation de grande détresse, c'est aussi :

- mettre en place un numéro spécial d'appel (« 115 enfants ») pour venir rapidement au secours des familles à la rue avec enfants ;
- favoriser un hébergement durable dans un même lieu pour les familles sans logement afin de ne pas faire obstacle à la scolarisation des enfants ;
- réduire à six mois le délai d'examen des demandes d'asile pour éviter les procédures d'expulsion touchant des familles dont les enfants ont été entre-temps scolarisés.

## **6. Accorder leurs droits sociaux aux jeunes adultes**

De plus en plus de jeunes adultes sont frappés par l'exclusion, sous le double effet de la précarisation du marché du travail et de l'éclatement des solidarités familiales. Cette situation met en péril la cohésion sociale en les pénalisant dans leurs droits à se voir accorder une pleine reconnaissance de leur citoyenneté.

Si l'on veut assurer, comme cela paraît légitime, l'ouverture des droits sociaux dès dix-huit ans, il faut faire coïncider majorité sociale et majorité légale.

En outre, afin de ne pas figer les trajectoires de vie à la sortie du système scolaire, il serait juste de s'inspirer du modèle danois des bons mensuels de formation, qui offrent jusqu'à cinq années de formation rémunérées, à utiliser en continu ou de manière fractionnée.

## **7. Instituer un référent unique pour l'accompagnement des personnes en détresse**

Fort d'un constat partagé sur la pluralité excessive des interlocuteurs, l'empilement inquiétant des structures et le cloisonnement opaque des dispositifs, la réponse logique devrait être d'instaurer un accompagnement individualisé, plus simple et donc plus efficace, des personnes en situation de pauvreté.

L'idée d'attribuer à chacune d'entre elles un correspondant unique susceptible de la conseiller, de l'épauler dans ses démarches, de l'informer sur ses droits constituerait, certes, une remise en cause des pratiques actuelles. Mais il serait novateur d'assouplir la frontière entre professionnels et bénévoles pour déterminer, au cas par cas, l'interlocuteur le plus à même de faire consensus en vue d'aider au mieux la personne en détresse.

<b>OSER LA FRATERNITÉ</b>
---------------------------

## **8. Mobiliser l'État, les collectivités et les associations dans une action collective et coordonnée**

Si l'on souhaite agir durablement et efficacement, il faudrait que la pauvreté et l'exclusion fassent l'objet d'une approche tout à la fois globale, en termes de politiques menées, et individualisée, en termes de publics visés.

Cela suppose que l'État considère la protection sociale comme un investissement, en substituant la prévention à la réparation, et veille à l'égalité de traitement partout sur le territoire.

Enfin, la mobilisation coordonnée de tous les acteurs devrait permettre d'aller au plus près des populations concernées et d'adapter les dispositifs aux besoins réels.

### **9. Généraliser le principe de participation des personnes pauvres aux politiques qui leur sont destinées**

Parce que rien ne vaut une connaissance intime des problèmes pour pouvoir les traiter, la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques est un enjeu essentiel.

De ce point de vue, la pérennisation du huitième collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et les enseignements tirés du projet belge des « experts du vécu » invitent à encourager cette participation et à la généraliser

### **10. Fluidifier les échanges de données pour simplifier les procédures**

En vue d'accélérer et d'améliorer le service rendu, il faudrait soutenir la mise en place d'une politique d'échange de données dématérialisées, qui pourrait s'inspirer de ce qui se fait en Belgique avec la Banque carrefour de la sécurité sociale.

Cette simplification dans les transmissions des informations irait de pair avec celle des formulaires à remplir et du langage administratif employé.

Pour ne plus imposer un véritable parcours du combattant à chaque personne en situation de pauvreté souhaitant faire valoir ses droits, il ne serait pas inutile de s'intéresser aux pistes d'évolution d'ores et déjà proposées en matière de minima sociaux.

### **11. Libérer les initiatives et promouvoir l'expérimentation**

En matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, tout n'a pas encore été essayé, bien au contraire. Il serait temps de ne rien s'interdire, car c'est de l'expérimentation et de l'innovation que pourraient émerger les bonnes pratiques.

Il conviendrait à ce titre de porter un regard attentif sur toutes les initiatives prises par le tissu associatif.

## **12. Systématiser l'évaluation des actions et des acteurs**

Une expérimentation qui ne serait pas suivie d'une évaluation, c'est l'assurance de répéter les mêmes erreurs et le risque de ne pas valoriser et généraliser une pratique innovante efficace. L'évaluation n'a de sens que si elle est effectuée à tous les niveaux.

L'évaluation pourrait d'abord passer par une étude d'impact « pauvreté » sur chaque texte de loi dont on envisage l'adoption ou sur chaque règlement, pour anticiper les conséquences potentielles non seulement sur la pauvreté elle-même, mais aussi et surtout sur les personnes concernées. Il s'agirait notamment de vérifier que les nouvelles dispositions leur sont accessibles, favorables ou du moins qu'elles ne les pénalisent pas davantage. À cet égard, il n'est pas interdit de penser que le Conseil économique, social et environnemental pourrait être appelé à jouer un rôle.

Ensuite, sur le terrain, toute action engagée devrait pouvoir faire l'objet d'une évaluation afin d'alimenter un « répertoire intelligent des pratiques innovantes ». Cela supposerait d'encourager également l'évaluation des professionnels mais aussi celle des bénévoles, avec toute la finesse et la diplomatie qu'il convient.

## ATELIER DE PROSPECTIVE

### COMMENT ENRAYER LE CYCLE DE LA PAUVRETÉ ?

**Mercredi 19 février 2014**

#### **A. OUVERTURE**

**M. Joël Bourdin, président de la délégation à la prospective.** – Mesdames, messieurs, chers collègues, je suis heureux de vous accueillir à cet atelier de prospective consacré à un sujet particulièrement sensible : celui de la pauvreté.

En tant que délégation à la prospective, nous avons vocation à déceler les évolutions économiques et sociales afin d'en informer le Sénat. Et si ces transformations ne nous paraissent pas aller dans le bon sens, de susciter les textes de loi, les infléchissements de politique, les actions positives susceptibles d'en corriger, à moyen ou long terme, la trajectoire.

En l'occurrence, le phénomène de la pauvreté n'est pas nouveau, même dans nos pays riches. Mais ce qui a motivé l'initiative et la détermination à agir de notre rapporteur, Yannick Vaugrenard, c'est que l'on s'aperçoit que la pauvreté devient héréditaire : elle se transmet de génération en génération, comme le ferait une malédiction.

C'est pour briser cet enchaînement tragique que Yannick Vaugrenard a entrepris courageusement un travail très approfondi. Il n'a pas, bien sûr, la prétention d'avoir entièrement exploré ce domaine qui apparaît sans limite, mais, pour avoir suivi ses travaux, je sais combien il s'est attaché à consolider sa réflexion.

C'est Dominique Rousset, journaliste à France Culture, que nous connaissons bien et qui connaît aussi notre démarche prospective, qui animera nos débats, que je pressens très fructueux.

J'indique à mes collègues sénateurs que, à l'issue de cet atelier, je les garderai quelques instants, avec leur permission, pour que notre rapporteur leur présente son rapport. Je dois, en effet, requérir formellement leur autorisation de publication.

En attendant, je cède la parole à notre rapporteur.

## **B. INTRODUCTION**

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs, chers collègues, je tiens à remercier les participants à cet atelier d'avoir bien voulu répondre à notre invitation.

Voilà déjà quelque temps, j'ai proposé à la délégation à la prospective d'engager un travail sur le vaste thème de la pauvreté, animé par la conviction qu'il n'était plus possible de continuer ainsi, d'accepter l'inexorable progression de la pauvreté et de l'exclusion et, pire encore, comme vous venez de le souligner, monsieur le président, la banalisation de l'héritage de la pauvreté et sa transmission intergénérationnelle, ce qui est inadmissible et insupportable.

Cette conviction, je le sais, nous la partageons tous ici.

Le rapport que je présenterai à la délégation à l'issue de cet atelier se veut véritablement ancré dans le concret. Il est le fruit des nombreux contacts que j'ai pu avoir. La première audition s'est déroulée le 21 mai 2013, il y a neuf mois. Nous avons procédé depuis lors à plus de quarante auditions, rencontré plus de soixante-dix personnes, accompagné deux maraudes de nuit avec le Samusocial de Paris et effectué deux déplacements, dont l'un à Bruxelles, pour examiner l'évolution de la situation au niveau des institutions européennes mais aussi de la Belgique, ce qui fut, comme nous le verrons probablement cet après-midi, riche d'enseignements. L'autre déplacement, également fort intéressant, eut lieu en Loire-Atlantique.

Tout ce travail a été nourri par l'écoute, l'attention, le respect et l'échange, notamment avec les associations, dont je veux saluer le formidable travail ainsi que l'engagement quotidien sur le terrain. Je remercie également les universitaires et chercheurs que nous avons rencontrés, qui ont été fort utiles. Nous nous sommes inspirés du travail des uns et des autres et nous nous sommes efforcés de faire des propositions les plus concrètes, cohérentes et précises possible.

Notre réflexion s'est articulée autour de trois objectifs importants : prendre conscience de l'état de pauvreté, dans notre pays en particulier ; instaurer la confiance, par opposition à la méfiance, voire la défiance, que nous pouvons constater envers des hommes et des femmes qui souffrent d'être en situation de pauvreté ; oser la fraternité avec les publics les plus fragilisés, pour aller plus loin que la solidarité.

Les thèmes que nous allons aborder illustrent cette triple ambition et, sans plus attendre, je laisse à Dominique Rousset, en la remerciant de sa présence parmi nous, le soin d'animer nos débats.

### C. ATELIER

*Les débats sont animés par Dominique Rousset, journaliste à France Culture.*

*Ont participé à ces débats :*

- *Jean-Christophe Sarrot, membre d'ATD Quart Monde, rédacteur en chef du mensuel Feuille de route Quart Monde ;*
- *Bintou Diallo, membre du huitième collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;*
- *Philippe Warin, directeur de recherche au CNRS, responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) ;*
- *Isabelle Maquet-Engsted, chef d'unité adjoint, Direction Analyse, évaluation, relations extérieures, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne ;*
- *Julien Lauprêtre, président du Secours populaire français ;*
- *Pierre Corvol, professeur émérite au Collège de France, vice-président de l'association Resolis.*

**Mme Dominique Rousset.** – Bonjour à toutes et à tous. Nous commençons donc nos échanges sur le thème qui nous intéresse aujourd'hui : comment enrayer le cycle de la pauvreté ?

Assez récemment est paru un ouvrage d'ATD Quart Monde, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté* ; il a remporté un beau succès en librairie, ce qui montre bien que le sujet qui nous intéresse aujourd'hui suscite de la curiosité. Jean-Christophe Sarrot, vous avez co-écrit cet ouvrage. Pouvez-vous nous donner trois ou quatre exemples d'idées fausses ou reçues sur la pauvreté ?

**M. Jean-Christophe Sarrot, membre d'ATD Quart Monde, rédacteur en chef du mensuel Feuille de route Quart Monde.** – Ce petit livre a fait suite à une campagne d'affichage et répond à deux objectifs : permettre aux personnes en situation de précarité de réagir à ce qu'elles entendent dire sur elles pour dépasser la honte et permettre aux personnes non pauvres de mieux comprendre ce que vivent celle qui se trouvent le plus en difficulté.

Nous entendons par exemple les préjugés suivants : les pauvres sont des assistés, ils coûtent cher à la société, ils font des enfants pour toucher des aides ; on peut gagner plus au RSA qu'au Smic ; au RSA, on ne vit pas si mal que ça ; les pauvres ne veulent pas travailler, ils ont des écrans plats, des téléphones portables, ils ne payent pas d'impôts ; ils sont incapables d'élever leurs enfants, ils se désintéressent de leur réussite à l'école ; ils ne se saisissent pas des outils de participation qu'on leur propose.

Je voudrais évoquer dès à présent la question du non-recours. Le taux de non-recours, en fonction des prestations telles que le RSA ou les aides au logement, va de 50 % à 70 %. Cela pourrait conduire certains à s'interroger sur la suppression de ces aides sociales. Nous avons donc écrit ce livre pour comprendre tous ces mécanismes.

**Mme Dominique Rousset.** - J'ai noté également dans votre livre une autre idée reçue qui m'a un peu surprise : la pauvreté, ça peut arriver à tout le monde. Vous écrivez que ce n'est pas vrai.

**M. Jean-Christophe Sarrot.** - Plus des deux tiers des Français estiment que chacun de nous peut un jour se retrouver à la rue, ce qui est contradictoire avec le fait qu'une bonne partie d'entre eux pense que les gens qui vivent dans la rue l'ont choisi. Nous sommes là dans le domaine du fantasme. En observant le parcours des gens qui vivent dans la rue, nous remarquons qu'il s'agit d'une étape de plus dans un parcours souvent très déstructuré depuis l'enfance.

**Mme Dominique Rousset.** - Il s'agit souvent en effet de gens qui ont été placés au cours de leur petite enfance ou qui n'ont pas de réseau social. Ça ne peut donc pas arriver à tout le monde, ce qui confirme la thèse qu'a soulevée de Yannick Vaugrenard : nous héritons de la pauvreté.

**M. Jean-Christophe Sarrot.** - Tout à fait. L'idée est non pas d'introduire des gradations dans les souffrances des personnes, mais de comprendre les mécanismes pour pouvoir ajuster les réponses, qui ne sont pas forcément les mêmes, entre un cadre en entreprise qui a tout perdu et se retrouve à un moment à la rue et la personne qui vit à la rue parce qu'elle n'a connu que des logements précaires et une vie très difficile depuis sa naissance.

**Mme Dominique Rousset.** - Yannick Vaugrenard, ce non-recours est l'un des points qui vous a le plus interpellé. Qu'avez-vous entendu à ce sujet ? Nous demanderons également à Philippe Warin, responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, d'intervenir sur ce point.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** - Sur le non-recours, comme, plus généralement, sur les phénomènes de pauvreté, nous assistons à une banalisation absolument tragique. Au cours de nos auditions, nous avons remarqué que les documents administratifs à remplir pour bénéficier de ces aides sont parfois très compliqués et ne sont pas élaborés avec les personnes directement concernées par les situations de pauvreté. Nous avons, de ce point de vue, certaines solutions à proposer.

Dans une République démocratique comme la nôtre, je considère qu'il n'y a pas d'assistés ; il n'y a que des ayants droit. Il faudrait donc en quelque sorte inverser la donne, partir non pas de la défiance ni de la méfiance, mais de la confiance, ce qui serait intéressant pour les personnes



en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté ainsi que pour les finances de l'État. Au bout du compte, tout le monde aurait à y gagner.

Le phénomène de non-recours est considérable. Il est de l'ordre de 68 % pour le RSA activité. Martin Hirsch l'a lui-même reconnu : du fait de la complexité du dispositif, il n'a pas profité à ceux qui auraient dû en bénéficier en priorité. Quelles conclusions faut-il en tirer ? Lorsque de nouveaux textes législatifs sont élaborés, il conviendrait d'y associer les personnes directement concernées – nous aurons l'occasion de revenir sur ce point en évoquant le huitième collège du CNLE –, comme c'est couramment le cas en Belgique. Ce principe de confiance pourrait devenir très positif pour les personnes concernées, pour le vivre-ensemble, ainsi que pour le budget de la nation.

**Mme Dominique Rousset.** – Peut-être pouvons-nous également recueillir sur ce point le témoignage de Bintou Diallo, membre du huitième collège du CNLE, qui regroupe des personnes en situation de pauvreté et de précarité. N'est-ce pas également parfois pour des raisons de dignité que certains n'ont pas recours aux prestations et notamment au RSA ?

**Mme Bintou Diallo, membre du huitième collège du CNLE.** – Il s'agit effectivement d'une question de dignité. Certaines personnes ignorent également quels sont leurs droits. C'est pourquoi le huitième collège a été créé.

Je rappellerai cette phrase de Nelson Mandela : « *Tout ce qui fait pour moi, sans moi, est fait contre moi* ». Il faut encourager la participation à ces politiques publiques des personnes vivant dans des situations de précarité, afin qu'elles connaissent leurs droits et soient en mesure de faire valoir leurs avis.

**Mme Dominique Rousset.** – Vous évoquez le manque d'information. Cependant, lorsque ces personnes sont informées de leurs droits, est-il possible qu'elles refusent d'en bénéficier pour ne pas être considérées comme pauvres, pour ne pas subir la défiance qu'évoquait Yannick Vaugrenard ?

**Mme Bintou Diallo.** – Oui, j'ai rencontré des personnes qui vivent dans des situations de pauvreté et qui refusent ces aides car elles ont honte. Il existe également une certaine discrimination liée à la pauvreté. Les personnes en situation de pauvreté sont ainsi parfois mal accueillies dans les organismes sociaux.

**Mme Dominique Rousset.** – Philippe Warin, vous observez également ce phénomène ; c'est d'ailleurs l'objet premier des travaux de l'Odenore.

**M. Philippe Warin, directeur de recherche au CNRS, responsable scientifique de l'Odenore.** – Effectivement, le taux de non-recours au RSA activité s'élève à 68 %, ce qui est considérable. C'est d'ailleurs avec la

médiatisation de cette évaluation que cette question a été intégrée à l'agenda politique. Cependant, à l'époque du RMI, le non-recours était déjà proche de 50 %. Le phénomène n'a donc rien de nouveau et n'est pas propre au RSA. D'après le fonds CMU, le taux de non-recours à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) s'élève ainsi à 70 % et les aides des collectivités territoriales présentent elles aussi des taux de non-recours très importants.

Le rapport du député Dominique Tian sur la fraude aux prestations sociales, publié en 2011, faisait état d'une estimation de 4 milliards d'euros, alors que la Dares et la Cnaf ont évalué la non-dépense liée au non-recours au RSA à environ 5,7 milliards d'euros. À cette somme, nous pouvons ajouter 1 milliard d'euros liée à la non-dépense en matière de CMU-c et d'ACS, plusieurs milliards d'euros en matière de transports, etc. La Cour des comptes britannique travaille sur ce sujet depuis longtemps et fait état d'un rapport de 1 à 10 entre l'estimation des fraudes aux prestations sociales et la non-dépense.

**Mme Dominique Rousset.** - Il s'agit donc encore d'une idée reçue.

**M. Philippe Warin.** - Il s'agit d'une variable d'ajustement pour des budgets en compression. Comme l'indiquait très explicitement Jacques Attali en 2006 dans *L'Express*, il faut que 20 % de la population visée par une politique n'y accède pas pour que les budgets soient tenus.

Mme Diallo a raison lorsqu'elle met en avant l'importance de l'information, dans un système composé de millefeuilles administratifs incompréhensibles, y compris pour les agents eux-mêmes. Nous pouvons également citer les effets de stigmatisation et nous constatons des marges d'amélioration dans les procédures - nous travaillons dessus avec le Défenseur des droits - pour que les demandes aboutissent en temps et en heure. Dans la branche famille, nous constatons des déséquilibres notables entre les indus et les rappels de droits. Pour un euro d'indu, il y a en effet trois euros de rappel de droits. Cela correspond à des sommes colossales. De telles situations pénalisent grandement de nombreux ménages, qui sont contraints de se tourner vers l'aide d'urgence. Des transferts de charges s'opèrent donc entre acteurs sociaux.

Il faut en outre citer le non-recours par non-demande, par refus du véritable parcours du combattant à effectuer pour percevoir ne serait-ce que quelques euros, notamment en matière de RSA activité. À ce titre, d'autres éléments entrent en ligne de compte : le désintérêt même pour le système des personnes qui n'y recourent pas et qui souhaitent vivre, non de soutiens publics, mais d'une véritable politique de salaire.

Il existe donc des désaccords de fond sur les logiques à l'œuvre aujourd'hui. Le reste à charge laissé aujourd'hui à l'usager en matière non seulement de santé mais aussi de loisirs et de culture apparaît comme une cause principale de renoncement, comme on le voit aujourd'hui en travaillant avec des acteurs de l'assurance maladie en Languedoc-Roussillon.

Le sujet du non-recours est donc massif, ancien, mais il n'est pas propre à la France. Ce phénomène est en effet particulièrement étendu, mais il a été laissé de côté, car il constitue une formidable variable d'ajustement.

La question est donc posée aujourd'hui : comment faut-il agir pour avoir une politique du juste droit, pour que les droits soient pleinement appliqués, comme le souligne M. Vaugrenard ?

**Mme Dominique Rousset.** – Avant de poursuivre la discussion, je laisse la parole à Alain Fouché, sénateur de la Vienne, qui souhaitait d'ores et déjà réagir à ce qui a été dit.

**M. Alain Fouché, sénateur de la Vienne.** – La Vienne a été le deuxième département à avoir mis le RSA en place. Je présidais le conseil général à l'époque. À propos de l'information sur le RSA et des résultats de ce dispositif, n'y a-t-il pas une différence pour les gens résidant en région parisienne et ceux qui vivent en province ? Les conditions de vie des premiers sont en effet plus difficiles que dans un territoire rural comme le mien, où des assistantes sociales travaillent sur le terrain au plus près de ses 430 000 habitants. L'information y est donc plus accessible que dans la couronne parisienne.

Nous rencontrons toutefois des problèmes administratifs de retards de versement avec la caisse d'allocations familiales, dont le personnel n'est pas suffisamment nombreux.

**Mme Dominique Rousset.** – Monsieur Warin, avez-vous procédé à des études comparatives entre régions ?

**M. Philippe Warin.** – Nous ignorons s'il y a un non-recours des villes et un non-recours des champs. Les formes de non-recours peuvent néanmoins se recouper, mais avec des intensités différentes. Les effets de stigmatisation ne renverront pas, par exemple, aux mêmes questions ni aux mêmes enjeux selon les territoires.

Il est possible que les problèmes se concentrent dans les grandes villes, mais il faut être prudent dans ce domaine. Pour le milieu rural, nous avons travaillé dans les Alpes-de-Haute-Provence et avons constaté que les raisons se cumulaient et pénalisaient fortement les populations concernées. C'est ce qui a amené les organismes sociaux et les conseils généraux à penser des dispositifs d'actions « sortantes », pour aller au-devant des personnes, notamment en matière de santé.

Les territoires plus ruraux peuvent donc également présenter des facteurs d'aggravation de pauvreté, au regard de la question de l'accès aux droits et du non-recours.

Il est en outre possible que, sur les territoires ruraux ou moins urbanisés, se mettent en place des formes d'action collective, en particulier avec les systèmes collectifs de relais ou de maisons de service public, labellisés par la Datar par exemple, qui permettent d'ajuster au mieux les

moyens. Effectivement, dans certains départements ruraux, nous constatons que des dispositifs viennent largement corriger ces formes de difficultés d'accès aux droits qui aggravent les phénomènes de pauvreté.

**Mme Dominique Rousset.** – Je vous propose de développer cette question du non-recours, qui est très importante, et de l'élargir au niveau de l'Union européenne, avec Isabelle Maquet-Engsted. Nous établissons régulièrement des comparaisons entre les pays d'Europe du Nord et du Sud. Ces comparaisons sont-elles pertinentes pour la façon dont nous traitons ce phénomène de la pauvreté ? Quelles sont les données générales sur ce sujet ?

**Mme Isabelle Maquet-Engsted, chef d'unité adjoint, Direction Analyse, évaluation, relations extérieures, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne.** – En 2010, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne se sont engagés sur une cible commune de réduction de la pauvreté et de l'exclusion de 20 millions de personnes. Or, aujourd'hui, nous comptons 7 millions de personnes pauvres supplémentaires en Europe.

Cet effort collectif a néanmoins permis d'organiser une réflexion commune autour de la définition de la pauvreté, même si, dans un premier temps, des désaccords ont émergé. En France, l'Insee indique qu'environ 8,5 millions de personnes vivent avec moins de mille euros par mois.

**Mme Dominique Rousset.** – Ces mesures sont effectuées par rapport au revenu médian.

**Mme Isabelle Maquet-Engsted.** – Effectivement, le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian pour tous les États membres, ce qui pose quelques problèmes de comparaison, car le revenu médian varie énormément selon les pays. En France comme en Allemagne, le seuil de pauvreté correspond à un revenu mensuel de mille euros, contre trois cents euros en Bulgarie. Même en termes de parité de pouvoir d'achat, les écarts restent importants.

Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé d'élargir la définition de la pauvreté, en ajoutant une composante liée à ce qu'on appelle, en France, la pauvreté en conditions de vie, afin de pouvoir mesurer l'accumulation des difficultés pour subvenir à certains besoins (logement, électricité, biens de consommation, etc.) chez les personnes en situation de privation matérielle sévère.

En prenant en compte toutes ces considérations, au lieu des 80 millions de pauvres estimés selon le seuil de pauvreté relative à 60 %, nous parvenons à un total de 100 millions de personnes en situation de pauvreté, auxquelles il faut ajouter les personnes sans aucun emploi soit, au total, 125 millions de pauvres en Europe, c'est-à-dire 25 % de la population européenne - 17 % de la population en France. Il faut ici rappeler que l'objectif de l'Union européenne consistait à ramener le nombre de pauvres

de 116 millions à 96 millions à l'horizon 2020. Nous sommes donc très loin de cet objectif.

Les chefs d'État et de gouvernement ont également constaté que nos données n'étaient pas du tout récentes. Ces 125 millions de pauvres correspondent ainsi aux chiffres de 2011. Ils ont mandaté la Commission européenne pour améliorer la fraîcheur des données et l'ont dotée d'un agenda de travail avec les offices statistiques publics. Nous avons ainsi développé des méthodes qui nous ont permis de constater que la pauvreté avait énormément augmenté en Grèce et en Espagne et qu'elle avait stagné en France depuis 2011. L'ambition ultime est de parvenir à publier un taux de pauvreté au même rythme que le taux de croissance ou de chômage, afin que les décideurs politiques puissent réfléchir en toute connaissance de cause avec ces trois composantes en ligne de mire. En effet, la croissance et l'emploi ne suffisent pas à eux seuls à réduire la pauvreté. Pour le dire autrement, la pauvreté n'est malheureusement pas uniquement le résultat de la crise.

**Mme Dominique Rousset.** – Les chiffres dont vous disposez pour 2012 sont donc plutôt ceux des associations.

**Mme Isabelle Maquet-Engsted.** – Oui, nous nous sommes penchés sur d'autres sources d'informations et nous avons encouragé les gouvernements à mieux mobiliser les données recueillies par les associations, notamment en 2010. À l'époque, Martin Hirsch était très actif au niveau européen dans ce domaine.

**Mme Dominique Rousset.** – Nous reviendrons un peu plus tard sur le lien entre l'emploi et la pauvreté ainsi que sur les chiffres. Julien Lauprêtre, président du Secours populaire français, n'a sans doute pas besoin de toutes ces statistiques pour constater l'ampleur du phénomène.

**M. Julien Lauprêtre, président du Secours populaire français.** – Il faut bien voir, derrière les statistiques, toute la misère, tout le calvaire, tous ces drames humains endurés au quotidien par des millions de nos concitoyens. L'année dernière, le Secours populaire français a aidé 2,5 millions de personnes. Nous ne croyons pas du tout à la stagnation de la pauvreté en France ; au contraire, nous constatons une croissance de la pauvreté, de la misère et de l'exclusion dans notre pays. De nombreux petits commerçants, artisans, voire industriels demandent à présent de l'aide au Secours populaire ; il s'agit d'un véritable raz-de-marée.

Ces gens demandent en premier lieu de la nourriture : le drame de la faim existe également dans notre pays. Nous venons de mener de très importants efforts avec les banques alimentaires, la Croix-Rouge et les Restos du cœur pour faire revenir l'Europe sur sa décision d'abandonner le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Certains pays d'Europe avait en effet égoïstement décidé de couper les vivres à toutes les associations.

L'année dernière, le Secours populaire français a distribué 148 millions de repas, dont la moitié provenait de l'Europe. Si cette mesure injuste et inhumaine avait été maintenue, certains seraient morts de faim. Ceux qui nous sollicitent le font non pas pour un complément de nourriture, mais tout simplement pour manger. Certaines personnes ne mangent pas à leur faim dans notre pays, ce dont nous devons tenir compte.

Nous avons édité de nouveaux cahiers de doléances, que nous avons appelés le *Dire pour agir*, pour montrer la misère humaine vécue au quotidien.

Comment faire en sorte que cette pauvreté cesse de se développer ? En tant que président d'une association de solidarité, je le dis et je le répète, la solidarité ne peut pas tout régler, même si elle est irremplaçable. Certains disent que ce que nous faisons ne représente qu'une goutte d'eau dans la mer. Or pour celui qui reçoit notre action, c'est un océan. Grâce à nos efforts, des personnes peuvent faire un vrai réveillon, partir en vacances. C'est en ce sens qu'il faut en premier lieu faire prendre conscience aux Français de l'étendue de la misère. Dans les zones rurales, je peux vous assurer que nous rencontrons des cas de misère et de pauvreté aussi douloureux qu'en région parisienne.

Il est très difficile pour les gens d'oser demander. C'est pourquoi nous avons mis en place des permanences mobiles d'accueil et de solidarité, qui vont au-devant des gens en difficulté. Je profite d'être devant des élus pour redire ce que j'ai déjà indiqué aux pouvoirs publics : ce raz-de-marée de la misère et de la pauvreté est très grave et touche des gens qui ne s'y attendaient pas.

En ce qui concerne le *Dire pour agir*, nous souhaitons redonner de la dignité à toutes les personnes en difficulté. Que peuvent faire les personnes dans la misère et la pauvreté pour s'en sortir et aider les autres à s'en sortir ? Elles peuvent nous soutenir en participant à des collectes alimentaires et en faisant des gestes pour ceux qui sont dans la pauvreté. Si, sur les 2,5 millions de personnes aidées par le Secours populaire français, 10 % acceptaient d'être bénévoles, cela ferait 250 000 personnes prêtes à agir.

**Mme Dominique Rousset.** - Lorsque vous proposez à ces personnes d'entrer au Secours populaire comme bénévoles, vos propres bénévoles ont eux-mêmes parfois du mal à les accepter.

**M. Julien Lauprêtre.** - Effectivement. Le Secours populaire compte un million de membres, ce qui représente un panel d'opinions très variées. Le poison de la stigmatisation du « pauvre qui préfère être pauvre plutôt que travailler » existe aussi chez nous. Il reste que de plus en plus de gens entendent notre appel. Je me suis rendu récemment dans deux départements, le Gers et le Gard, et j'ai rencontré de nombreuses personnes qui participaient aux collectes alors qu'elles étaient également dans le besoin.

Pour vous donner un autre exemple, nous organisons en ce moment une grande tombola populaire : le Don'actions. L'idée est de collecter des fonds pour la vie du Secours populaire, ce qui est complexe. Or certains vendeurs de billets de tombola sont des personnes en difficulté, selon notre idée du *Dire pour agir*.

Rappelez-vous que le programme du Conseil national de la Résistance s'intitulait *Les jours heureux*. Eh bien, au Secours populaire, nous développons cette idée que, même dans la pauvreté, il faut se battre, participer et travailler à des jours heureux.

**Mme Dominique Rousset.** - Sur ce constat empirique, Yannick Vaugrenard souhaitait réagir.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** - Effectivement, derrière les chiffres se trouvent des femmes, des hommes et de plus en plus d'enfants qui souffrent. Julien Lauprêtre l'a dit lors de son audition et vient de le répéter : nous constatons un raz-de-marée de la misère.

Nous sommes confrontés en ce moment au problème des données chiffrées. Si les responsables politiques et économiques n'ont pas pleinement connaissance de la réalité statistique, nous risquons de parler dans le vide. Lorsque nous abordons la question du développement de la pauvreté, il convient donc de nous mettre d'accord sur les fondamentaux. Prendre conscience de la juste réalité est le premier des objectifs. Nous constatons que la pauvreté croît, alors que nous ne savons pas - ou que nous ne voulons pas - la mesurer. Nous avons des statistiques régulières sur la hausse de l'inflation, du chômage, sur le Pib, alors qu'il semble impossible de disposer d'une appréciation suffisamment fine de l'augmentation du taux de pauvreté. Ce n'est pas normal : nous nous mettons collectivement la tête dans le sable.

Nous disposons en effet de moyens statistiques fiables, qui commencent à être mis en place au niveau européen. Ainsi, la microsimulation permet d'avoir régulièrement connaissance de l'évolution du taux de pauvreté.

Ensuite, les populations qui souffrent actuellement ne sont pas les mêmes que celles qui souffraient voilà dix ou quinze ans. Les enfants en situation de pauvreté sont en nombre croissant. Aujourd'hui, un enfant sur cinq est pauvre en France et un sur deux dans les zones urbaines sensibles. De même, 42 % des jeunes adultes sont en situation de pauvreté, alors qu'ils ne représentent que 30 % de la population globale.

Cette situation pose un problème de prise de conscience collective, qui doit concerner l'ensemble des décideurs politiques, en faisant abstraction des étiquettes. Nous devons imposer des chiffres crédibles, formels et sur lesquels nous pourrions travailler.

**Mme Dominique Rousset.** – C’est tout le problème de la fraîcheur des données qu’évoquait Isabelle Maquet-Engsted. Pierre Corvol, professeur émérite au Collège de France, s’occupe d’une toute jeune association, Resolis, qui entend récolter l’information la plus précise possible et la diffuser.

**M. Pierre Corvol, professeur émérite au Collège de France, vice-président de l’association Resolis.** – Oui. Avec le président de Resolis, Philippe Kourilsky, nous sommes partis d’un constat simple : les publications d’informations issues d’acteurs de terrain sont très peu nombreuses. Or nous estimons que la recherche effectuée sur le terrain mérite d’être connue, répertoriée et ordonnée. Au Collège de France, dont j’ai été l’administrateur, nous avons créé une chaire annuelle « Savoir contre pauvreté », qui a eu Esther Duflo comme premier titulaire, puis Pieter Piot, qui s’occupait de la lutte contre le sida au niveau mondial.

**Mme Dominique Rousset.** – Esther Duflo est une économiste française spécialisée dans les politiques de développement, dont nous pouvons être fiers. Elle travaille aux États-Unis et a d’ailleurs intégré l’équipe du président Obama. On en parle déjà comme d’un futur prix Nobel.

**M. Pierre Corvol.** – Notre objectif est le suivant : si nous pouvions cataloguer de manière systématique les actions de terrain, nous pourrions les thésauriser, les rendre publiques gratuitement sur le site internet de Resolis et organiser des séminaires et des colloques pour progresser. Une publication électronique et papier permettrait ainsi de faire connaître les innovations et les découvertes des différentes associations. Une telle action serait susceptible d’éviter les doublons, qui sont assez fréquents, et de faire se rencontrer les associations.

**Mme Dominique Rousset.** – Estimez-vous que les associations gaspillent leur énergie en menant des actions parallèles sans suffisamment se concerter ?

**M. Pierre Corvol.** – Nous apportons une culture scientifique avec notre association. Nous l’avons vu, nous ne disposons pas de données correctes concernant la pauvreté. Or un épidémiologiste – je suis moi-même médecin – ne peut pas progresser sans données correctes. Il faudrait ainsi dans un premier temps définir la pauvreté. Si nous pouvons discuter sur le terrain avec les associations locales, nous récupérerons des informations que nous évaluerons selon des formats standardisés, puis que nous discuterons. Nous pourrions ainsi partager un tableau des actions menées par les différentes associations. Ce sera à mon sens une source d’informations extrêmement précieuse. Nous collaborons d’ailleurs d’ores et déjà avec le Secours populaire français.

Pour prendre un autre exemple, celui de l’accès aux soins, si nous voulons vacciner des Africains contre la méningite, nous devons savoir comment le vaccin sera transporté et comment le diagnostic sera établi dans



des régions reculées. Philippe Kourilsky a travaillé avec l'Institut Veolia Environnement et a lancé une publication, *Facts*, qui montre comment une association a fabriqué un camion particulier pour récolter les prélèvements, effectuer le diagnostic et entreprendre une campagne de vaccination. Si cette action était restée localisée au Burkina Faso, personne n'aurait pu en profiter. Le faire savoir est donc essentiel.

**Mme Dominique Rousset.** – Vous pensez donc que les associations pourraient avoir avantage à connaître ces données et les faire remonter vers les hommes politiques.

**M. Pierre Corvol.** – Exactement. Si nous pouvions transmettre aux hommes politiques locaux et nationaux ces informations relatives aux associations – sur les 1,3 million d'associations, on peut estimer à 20 % celles qui s'occupent de solidarité au sens large du terme – et le travail remarquable qu'elles effectuent, nous disposerions de davantage de poids. Il faut ainsi travailler dans le domaine quantitatif, sans le désincarner pour autant.

**Mme Dominique Rousset.** – Ces propos vous inspirent-ils des réactions particulières ?

**M. Jean-Christophe Sarrot, membre d'ATD Quart Monde, rédacteur en chef du mensuel *Feuille de route Quart Monde*.** – Avant de rebondir sur ce que vient d'indiquer M. Corvol, je souhaitais citer un secteur du non-recours aux droits difficile à chiffrer mais où le poids des préjugés est important : celui de l'éducation. Certains enfants, parce qu'eux-mêmes ou leurs parents sont mal considérés, s'assoient au fond de la classe et leur situation s'aggrave également du fait d'un manque de liens entre les parents et les enseignants.

Nous le savons, l'école française amplifie les inégalités, beaucoup plus que dans d'autres pays. Nous avons travaillé pendant deux ans au sein d'ATD Quart Monde et avec des syndicats d'enseignants sur une plateforme pour l'école, et nous avons vraiment été très heureux de constater que certaines de nos propositions se sont retrouvées dans la loi de refondation de l'école.

Pour agir contre l'exclusion sociale, il faut que chaque citoyen transforme des choses dans son quotidien. Si nous acceptons la mixité sociale dans une classe, elle fera certes baisser un petit peu le niveau des meilleurs élèves, mais les élèves les plus en difficulté gagneront plus du double. C'est à chacun de nous d'agir davantage pour la mixité dans les classes de nos enfants.

C'est à cet endroit que la diffusion des bonnes pratiques de Resolis est intéressante, notamment en insistant sur les conditions dans lesquelles les expériences sont menées. Ces conditions ont en effet un lien avec l'engagement des personnes autant qu'avec l'action politique.

Je suis encore littéralement « scotché » et très agréablement surpris par le troisième objectif que M. Vaugrenard met en avant dans son rapport : oser la fraternité. Nous n'avons guère l'habitude de voir ce terme de fraternité employé dans les milieux politiques et je le traduis quant à moi par « engagement humain ». En effet, les choses ne changeront pas si chacun de nous ne se transforme pas et ne va pas au-delà de ses préjugés.

**Mme Dominique Rousset.** – Isabelle Maquet-Engsted, connaissez-vous d'autres exemples européens sur le modèle de Resolis ?

**Mme Isabelle Maquet-Engsted, chef d'unité adjoint, Direction Analyse, évaluation, relations extérieures, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne.** – Ces pratiques retiennent en effet l'attention de plus en plus de décideurs politiques et sont largement promues par l'Union européenne, notamment dans le cadre de l'argent que nous redistribuons, au travers du fonds social européen (FSE) en particulier. Nous organisons la solidarité entre les États membres et, lorsque nous mettons des fonds à disposition dans le cadre du FSE, nous demandons que des évaluations soient systématiquement attachées aux actions financées par ce biais. Nous souhaitons en effet que les résultats et méthodes des évaluations soient mis à disposition dans un système d'information centralisé. Nous mettons également quelques fonds à disposition pour l'expérimentation sociale et nous finançons les associations qui s'emploient à travailler dans le domaine du faire savoir.

**Mme Dominique Rousset.** – Le huitième collège français a-t-il des équivalents dans d'autres pays ?

**Mme Isabelle Maquet-Engsted.** – L'Union européenne encourage en effet de telles initiatives. En Belgique, cela fait maintenant quelques années que des personnes ayant fait l'expérience de la pauvreté sont ainsi systématiquement associées à la définition des politiques mises en place dans ce domaine.

**Mme Dominique Rousset.** – Bintou Diallo, le huitième collège est-il en contact avec d'autres pays européens ?

**Mme Bintou Diallo, membre du huitième collège du CNLE.** – Non, mais cela serait effectivement utile. Le huitième collège regroupe des personnes en situation de précarité et impliquées dans les mesures publiques qui les concernent. J'ai moi-même participé aux travaux sur la garantie jeunes. Ce collège compte huit titulaires, qui présentent une diversité de situations précaires. Nous participons à des ateliers et notre avis est toujours pris en compte.

**Mme Dominique Rousset.** – Pouvez-vous nous indiquer comment fonctionne ce huitième collège ?

**Mme Bintou Diallo.** – Il est composé de huit titulaires et de huit suppléants. Les titulaires participent à une réunion préparatoire à

l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) la veille de la séance plénière, afin de nous aider à bien comprendre les textes qui nous sont proposés.

Le recrutement du huitième collège s'est effectué par le biais d'un appel à candidatures national auprès d'associations. Huit associations sélectionnées ont choisi ensuite deux personnes en situation de précarité, un titulaire et un suppléant, pour siéger à ce huitième collège.

**Mme Dominique Rousset.** – Nous n'avons pas évoqué la question de l'accueil des personnes en situation de précarité au sein des différents guichets administratifs. Ces personnes ressentent-elles qu'elles ne sont pas accueillies comme d'autres ?

**Mme Bintou Diallo.** – Oui, nous sommes discriminés et sommes considérés comme des personnes hors normes parce que nous sommes pauvres. Or nous n'avons pas choisi la pauvreté. Il nous est très difficile de trouver un emploi, notamment lorsqu'on habite dans des zones sensibles.

#### *Échanges avec la salle*

**Mme Dominique Rousset.** – Je me tourne maintenant vers la salle pour d'éventuels compléments ou réactions.

**Mme Christiane El Hayek, secrétaire générale du CNLE.** – Monsieur Vaugrenard, vous avez auditionné notre président Étienne Pinte et sans doute aussi Jérôme Vignon, le président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Dans le prolongement du témoignage de Bintou Diallo, je tiens à préciser quelques éléments concernant le huitième collège du CNLE. Nous étions composés de sept collèges et avons vécu une phase expérimentale durant dix-huit mois, avec la création du collège des personnes qui vivent des situations de pauvreté ou de précarité. Ces membres ont été choisis par un comité de sélection, sur la base de propositions d'associations, qui, durant leur mandat, les ont accompagnés sur le plan logistique, pédagogique, méthodologique. Il s'agit là de l'originalité de notre expérimentation : nous avons mis en place d'importants moyens pour la rendre pertinente et pour que les personnes ne fassent pas de la figuration au sein de notre enceinte ni ne constituent un simple alibi. Cette préoccupation s'inscrit dans le droit-fil des principes défendus depuis longtemps par ATD Quart Monde.

Nous avons mis en place différentes prestations payées par la direction générale de la cohésion sociale, au sein du ministère des affaires sociales, et avons recruté l'Ansa à la suite d'un marché public, pour assurer un accompagnement pédagogique. Nous avons recueilli les candidatures de huit associations ainsi que des membres du huitième collège, lesquels, je tiens à le souligner, sont tous bénévoles.

Cette expérimentation est à présent terminée et a été évaluée de façon très positive par un cabinet externe. Avec l'appui du Premier ministre, nous avons décidé d'instituer ce collège de façon permanente au sein du CNLE. En avril, nous installerons un nouveau collègue.

Il s'est donc agi d'une expérience innovante et d'autres conseils ont créé des collèges d'usagers, notamment la Conférence nationale de santé, dont nous nous sommes d'ailleurs inspirés.

**Mme Dominique Rousset.** – Dans votre rapport, Yannick Vaugrenard, vous insistez sur la nécessité de généraliser ce principe de participation des personnes concernées.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Effectivement, et je rappellerai à mon tour la belle formule de Nelson Mandela : « *Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi.* » Ce huitième collègue, qui était expérimental, a donc été prolongé et institutionnalisé et il est très positif qu'il en soit ainsi. La Belgique était en avance sur nous dans ce domaine et a mis en place des « experts du vécu », qui sont consultés pour l'application des textes législatifs, ainsi que pour la rédaction des formulaires administratifs. Ces consultations répondent à des demandes très importantes de la part des ayants droit.

De plus, il faut insister sur la difficulté pour les personnes en situation délicate de devoir répéter à de nombreuses reprises leurs expériences qu'on imagine ô combien douloureuses. Ce n'est plus possible de laisser ce système perdurer. Des initiatives ont été prises dans ce domaine, notamment en Belgique, avec la banque carrefour de la sécurité sociale. Nous souhaitons que les actions mises en œuvre à Bruxelles puissent être dupliquées en France et qu'une personne en situation de pauvreté ne fasse part de son parcours qu'une seule fois. Il faut donc mettre en place une banque de ressources afin que les informations recueillies puissent être systématiquement répertoriées dans toutes les administrations, en vue, par exemple, de l'attribution d'un logement, du versement d'une allocation, de la gratuité des transports. Il sera nécessaire de faire travailler la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dans ce domaine, afin de s'assurer que les données sont sécurisées et pas utilisées à d'autres fins. Ce dispositif pourrait être très efficace, notamment pour lutter contre le non-recours.

**Mme Christiane El Hayek.** – Une expérimentation est en cours dans deux départements, que l'on appelle « l'armoire numérique » : l'objectif est que le dossier d'une personne soit partagé par plusieurs travailleurs sociaux dans différentes caisses. La ministre Marie-Arlette Carloti a tenu une conférence récemment pour annoncer son souhait d'un dossier unique pour les différentes prestations sociales.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Je crains que, si les processus informatiques des différentes administrations ne sont pas suffisamment

centralisés, nous ne parvenions pas à mettre en œuvre ce dossier unique. Ces expérimentations sont positives et nécessaires, mais je doute qu'elles soient suffisantes. Car il faut tout à la fois aller très vite et faire preuve de prudence, donc interpellier la Cnil afin d'éviter de se voir censurer par le Conseil constitutionnel.

Il nous est en outre apparu, dans le cadre des auditions, qu'il serait fondamental qu'une personne en situation de pauvreté soit suivie par une seule personne référente : un agent de la caisse d'allocations familiales, un assistant social du conseil général, un bénévole - pourquoi pas ? -, un conseiller de Pôle emploi, etc. Cet interlocuteur unique serait également le référent de toutes les autres administrations.

**Mme Dominique Rousset.** - Cette idée d'un référent unique vous semble-t-elle intéressante ?

**Mme Bintou Diallo, membre du huitième collège du CNLE.** - Oui, car il n'est pas facile de raconter son parcours personnel plusieurs fois, y compris au sein de la même structure comme cela arrive parfois. Un référent unique permettrait ainsi à la personne en situation de précarité de bénéficier d'un suivi davantage personnalisé.

**M. Philippe Warin, directeur de recherche au CNRS, responsable scientifique de l'Odenore.** - Mme Carlotti a été très prudente concernant sa proposition de dossier unique. Je pense, pour ma part, que ce projet sera très difficile à mettre en place, à l'aune de la complexité des différentes réglementations. Pour ce faire, il faudrait remettre à plat l'ensemble des prestations, ce qui nécessiterait un débat budgétaire général. Cette idée ne me semble donc pas réaliste.

En revanche, l'idée retenue par M. Vaugrenard de promouvoir en France une banque carrefour de la sécurité sociale est extrêmement prometteuse. Les belges ont mis dix ans pour mettre en place une telle structure, qui permet d'assurer un suivi efficace des droits et qui produit des économies d'échelle considérables. Les formulaires qu'il n'est plus nécessaire d'envoyer se comptent par dizaines de milliers. Les gains de productivité obtenus ont été en partie redistribués au profit de l'action sociale.

Pour en revenir au principe de la participation, je constate que, depuis des années, la représentation des assurés sociaux dans les conseils d'administration des différents organismes s'est complètement délitée. Il faut donc s'intéresser à leur participation au niveau des organes représentatifs existants.

**Mme Dominique Rousset.** - Pourquoi cette situation s'est-elle délitée ?

**M. Philippe Warin.** - Leur place est devenue de plus en plus marginale pour des raisons politiques.

En Rhône-Alpes, notamment dans l'Isère, des réseaux de « capacitation » ont été mis en place : tous les trois mois, les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales, entre autres, se réunissent pour écouter des collectifs pointant des dysfonctionnements et appelant à corriger telle ou telle procédure en matière, par exemple, d'aides aux familles ou de transport. Cette démarche est intéressante.

Le référent unique est également indispensable, mais, en raison des faibles effectifs des différents guichets, des conditions de travail de leurs personnels, du manque de formation et d'information sur les règles, la mise en place de cette mesure doit être accompagnée de certaines conditions pour parvenir à l'application du juste droit.

**Mme Dominique Rousset.** - Ce projet ne sera donc pas facile à mettre en place. Cependant, vous nous avez expliqué que le montant du non-recours était bien supérieur à celui des fraudes. Il pourrait donc être intéressant de faire l'effort de simplifier les procédures et de mieux accompagner les personnes concernées.

**M. Julien Lauprêtre, président du Secours populaire français.** - Ne faudrait-il pas que nous évoquions les problèmes de la solidarité et de la pauvreté en Europe ? Il est en effet très difficile de développer la solidarité pour les victimes de la pauvreté en Europe, en raison d'un manque d'associations similaires aux nôtres. Lorsque le PEAD a été remis en cause, nous avons eu beaucoup de mal à trouver des partenaires au niveau européen pour agir avec nous. La vie associative humanitaire en France constitue à ce titre un bel exemple. Le Secours populaire reçoit en ce moment de nombreuses demandes émanant d'associations européennes qui souhaitent nous rencontrer pour étudier notre fonctionnement.

Sur la question de la participation des personnes en difficulté, je tiens à dire que rien ne remplacera la participation des victimes de la pauvreté et de la précarité à l'effort collectif pour contribuer à s'en sortir elles-mêmes. Au sein de la direction nationale du Secours populaire français, nous comptons plusieurs dizaines d'amis qui vivaient dans la pauvreté. Rien ne remplacera la participation des gens en difficulté.

**Mme Bintou Diallo.** - Pour ma part, cela fera bientôt huit ans que je suis en France. Après avoir quitté la Guinée, j'ai fait une demande d'asile, qui a été rejetée. J'ai alors été accueillie par le Secours catholique, pour lequel j'ai fait du bénévolat pendant cinq ans, et c'est par ce biais que j'ai intégré le huitième collège.

Pour autant, si une personne en difficulté s'investit dans le bénévolat, elle peut courir le risque de ne pas sortir de la précarité. Un véritable travail permet en effet davantage de s'en sortir que le bénévolat.

**Mme Dominique Rousset.** - Il y a donc un véritable débat sur cette question.

**M. Julien Lauprêtre.** - Je tenais par ailleurs à donner quelques informations au sénateur Vaugrenard. Le Secours populaire français, fort de sa totale indépendance, lance des démarches identiques auprès des pouvoirs publics, quelles que soient leurs orientations politiques. Nous sommes les avocats des pauvres et nous plaidons avec des dossiers, mais nous ne sommes pas des procureurs.

En ce qui concerne les statistiques, nous disposons non pas d'une étude générale, mais d'une étude sur notre action et sur la pauvreté des gens qui viennent nous voir. Entre 2009 et 2012, le nombre de personnes que nous avons accueillies a augmenté de 22 %, le nombre de personnes que nous avons aidées sur le plan alimentaire de 12 %, le nombre de personnes que nous avons aidées à partir en vacances a crû de 98 % et le nombre de personnes dont nous avons facilité l'accès à la culture et aux loisirs a connu une hausse de 7 %. Nous agissons donc sur les conséquences de la pauvreté, mais pas sur ses causes.

**M. Alain Fouché, sénateur de la Vienne.** - Tous ces échanges sont intéressants. Je pense notamment, comme l'ont souligné Mme Diallo et M. Vaugrenard, au problème de la multiplicité des interlocuteurs qu'une personne en situation de pauvreté est amenée à rencontrer.

**Mme Agnès Chamayou, directrice de l'observatoire, Resolis.** - Mme Maquet-Engsted a indiqué que l'Union européenne incitait de plus en plus les structures qu'elle finance à l'évaluation. J'aurais souhaité connaître le type d'informations demandés dans ce cadre. Resolis croit en effet que pousser les associations à s'autoévaluer renforcera l'impact de leurs activités à court terme. Au-delà du fait que ces données sont exploitables par tous et notamment par le milieu académique, les associations elles-mêmes semblent très satisfaites de participer à une telle démarche, qui leur permet de prendre du recul sur leurs activités.

Même si la communication des données quantitatives est encore très difficile à faire accepter, elle me paraît un élément indispensable pour répondre à la question posée : comment enrayer le cycle de la pauvreté ?

**Mme Isabelle Maquet-Engsted, chef d'unité adjoint, Direction Analyse, évaluation, relations extérieures, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne.** - Nous sommes évidemment d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre ces bonnes pratiques d'évaluation. Cependant, il semble parfois que ces demandes soient perçues comme un peu lourdes en matière d'investissements. Ces associations ont souvent peu de moyens, notamment humains, et ne sont pas toujours suffisamment équipées pour bien faire remonter les informations.

L'Union européenne alloue de l'argent aux États membres en fonction de certains critères et leur demande en retour des informations. Les États membres doivent ensuite mettre en œuvre les moyens nécessaires pour organiser ces évaluations et ce retour d'informations. Nous dépendons donc

des structures et de la bonne volonté des États. Nous recommandons la mise en place d'un accompagnement pour les petites structures, afin que ce fardeau administratif statistique soit le moins lourd possible pour ces dernières.

**Mme Dominique Rousset.** – Plus vous disposerez de statistiques fiables et fraîches, plus vous aurez de chances de convaincre les hommes politiques de la nécessité d'une action politique.

**Mme Isabelle Maquet-Engsted.** – Il y a deux niveaux de statistiques à distinguer : certaines servent à alerter, et d'autres à comprendre les mécanismes et à évaluer l'utilité des politiques. Nous avons donc besoin de faire remonter l'information des associations, ainsi que de disposer de statistiques agrégées. Il serait ainsi très positif qu'outre les chiffres portant sur la croissance et l'emploi un indicateur de pauvreté soit véritablement intégré au tableau de bord macroéconomique et suivi non pas seulement par le ministère des affaires sociales, mais aussi par le ministère de l'économie et des finances.

Il faut donc insister sur l'effort à faire au niveau de la statistique publique.

**Mme Dominique Rousset.** – La situation démographique de la France a évolué et il faut en tenir compte lorsque le sujet de la pauvreté est abordé. Yannick Vaugrenard, vous proposez une allocation familiale dès le premier enfant, parce que notre société compte à présent de nombreuses familles monoparentales et de couples séparés.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Effectivement. Nous constatons une évolution sociétale majeure mais insuffisamment prise en considération : les couples se séparent plus fréquemment qu'auparavant. En conséquence, les familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses et composées la plupart du temps de femmes avec enfants, d'où un accroissement du nombre d'enfants en situation de pauvreté.

Lorsque les allocations familiales ont été mises en place dans les années quarante, elles avaient vocation à soutenir les familles nombreuses qui risquaient de s'appauvrir en raison de leur grand nombre d'enfants. Ce sont aujourd'hui les familles monoparentales qui ont le plus besoin de ces allocations familiales, même si elles n'ont qu'un seul enfant. Nous suggérons ainsi que les allocations familiales soient perçues dès le premier enfant.

Je considère par ailleurs qu'il est insupportable qu'un enfant sur cinq soit en situation de pauvreté et que les personnes en situation de pauvreté doivent sans cesse répéter leur parcours, si bien que les jeunes adultes se retirent complètement des soutiens financiers qu'ils pourraient recevoir et privilégient la « débrouille ».

Nous ne pouvons plus faire comme si de telles situations, qui concernent pleinement notre vie démocratique, n'existaient pas. Ce n'est pas



parce que les pauvres votent très peu que notre démocratie ne doit pas les inclure.

Les jeunes sont majeurs politiquement à dix-huit ans, mais ne sont majeurs socialement qu'à vingt-cinq ans. Il faut donc prêter attention à cette parenthèse entre dix-huit et vingt-cinq ans. Le Danemark soutient ses jeunes en leur proposant des subventions sous la forme de bons de 750 euros par mois pour une durée de cinq ans, mais sous des conditions très strictes de suivi effectif d'une formation ; loin de moi l'idée de plaider pour une quelconque forme de laxisme. Une telle mesure mise en œuvre dans un pays européen doit donc pouvoir être débattue également en France, car l'éducation et la formation sont au cœur du problème.

**Mme Isabelle Maquet-Engsted.** – Au Danemark, grâce à ce type d'allocations, les jeunes sont autonomes beaucoup plus tôt et quittent le foyer familial en moyenne à vingt ans, contre trente ans dans d'autres pays européens. Les Danois entrent en outre sur le marché du travail beaucoup plus rapidement et sont beaucoup mieux intégrés.

**M. Julien Lauprêtre.** – Jamais nous n'avons reçu autant de jeunes au Secours populaire. L'année dernière, nous avons aidé 150 000 jeunes. Mais combien n'osent pas venir ?

Dans notre débat, nous n'avons pas abordé le rôle des médias. Je suis effrayé de constater que les médias présentent toujours les mauvaises choses et parlent très peu des bonnes. Au sujet des jeunes, la télévision nous montrent des jeunes qui brûlent des voitures, mais jamais les beaux exemples de solidarité. Or le phénomène sociétal de la solidarité grandit. Il suffit de voir ce qui se passe actuellement en Bretagne pour s'en rendre compte. Nous devrions trouver les moyens de demander aux médias de relayer ce phénomène.

#### **D. CONCLUSION**

**Mme Dominique Rousset.** – Yannick Vaugrenard, je vous laisse le soin de conclure ces débats.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Je remercie chacun d'entre vous de sa participation et de ces échanges très enrichissants pour nous.

La situation apparaît parfois catastrophique, mais je pense qu'il faut être résolument optimiste. Ne serait-ce que parce que, souvent, les pessimistes sont des spectateurs et les optimistes plutôt des acteurs.

Il convient également de prendre la bonne habitude de l'expérimentation, de l'évaluation et, point essentiel, du faire savoir. Il ne sert à rien de répéter les mêmes erreurs. Au contraire, il faut se nourrir des réussites.

Dans la mesure où les personnes en situation de pauvreté ne sont pas les mêmes aujourd'hui qu'il y a dix ou vingt ans, les personnes chargées de l'accueil de ces publics doivent recevoir des formations différentes. Je suis convaincu de la nécessité de mettre en place un référent unique, ce qui nécessitera des efforts de la part des administrations, qui doivent accepter une telle évolution.

Comme Jean-Christophe Sarrot l'a souligné au nom d'ATD Quart Monde, la formation et l'éducation sont fondamentales. Les résultats de la dernière enquête Pisa menée au niveau européen sont terribles pour notre pays. Tant dans le domaine des mathématiques que du français, nous avons beaucoup reculé. Si nous souhaitons enrayer la pauvreté très tôt, nous devons nous pencher sur l'école maternelle et l'école primaire, alors que, durant de nombreuses années, les efforts ont été concentrés sur les collèges et les lycées. Un début de réponse est du reste apporté avec la récente loi sur l'école.

Lors de nos auditions, nous avons mis en lumière la problématique de l'hérédité de la pauvreté. Très majoritairement, les parents des pauvres d'aujourd'hui étaient déjà pauvres et leurs petits-enfants seront sans doute pauvres également, etc. Cette situation nécessite un sursaut collectif majeur.

« *Ce qu'il y a de scandaleux dans le scandale, c'est qu'on s'y habitue...* »  
Ce sont les mots de Simone de Beauvoir. Nous ne pouvons plus nous mettre la tête dans le sable et nous habituer au scandale de la pauvreté.

Au-delà de l'aspect financier, l'aspect humain doit également être pris en compte. Nous avons pris l'initiative, en effectuant notamment deux maraudes, d'aller à la rencontre de ceux qui sont à la rue, dans l'extrême pauvreté. Je me souviens particulièrement d'une audition de membres d'ATD Quart Monde, qui m'a beaucoup marqué. L'un des intervenants, pourtant dans une situation de grande pauvreté, n'a pas un instant évoqué ses problèmes financiers, mais a insisté sur les notions de respect, de regard, de dignité. Au-delà des efforts collectifs à promouvoir, il faut oser porter son regard vers les personnes en situation d'extrême pauvreté. Ces personnes demandent qu'on les regarde, qu'on les écoute, qu'on leur porte attention. C'est l'addition de petites choses qui peut permettre, sur un plan tout simplement humain, d'améliorer aussi globalement la situation.

Merci vraiment de votre participation et de vos apports.

**M. Joël Bourdin, président.** – Merci à tous de nous avoir livré vos analyses sur ces sujets dans le cadre d'un débat très riche. Merci à Yannick Vaugrenard d'avoir établi ce rapport qu'il va maintenant présenter aux membres de la délégation à la prospective. Merci à Dominique Rousset d'avoir animé nos échanges.

Il est de coutume à la délégation, quelque temps après la publication d'un rapport, d'organiser une nouvelle table ronde pour faire le point sur l'évolution d'un sujet que nous avons étudié. Parce que je connais

l'attachement de Yannick Vaugrenard à ce thème de la pauvreté, je ne doute pas que nous serons amenés à nous revoir.



## PRÉSENTATION DU RAPPORT EN DÉLÉGATION

**Mercredi 19 février 2014**

**M. Joël Bourdin, président de la délégation à la prospective.** – Mes chers collègues, nous venons d’assister à l’atelier de prospective organisé sur le thème « Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? », au cours duquel le rapporteur, Yannick Vaugrenard, vous a présenté ses principales préconisations.

Il me reste maintenant à vous demander formellement l’autorisation de publier, sous la forme d’un rapport d’information, les travaux de notre rapporteur, à qui je laisse immédiatement la parole.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Monsieur le président, je serai très bref puisque j’ai en effet eu l’occasion de présenter mes propositions au cours des discussions tenues lors de l’atelier de prospective qui vient de s’achever.

Je rappellerai simplement que mes préconisations s’articulent autour de trois objectifs généraux : prendre conscience, instaurer la confiance et oser la fraternité.

J’ai voulu mettre en avant des propositions précises, concrètes, étayées non seulement par mes convictions personnelles, mais aussi par une analyse objective de la situation. Au demeurant, j’ai conscience qu’elles ne seront pas forcément acceptables par tous.

**M. Alain Fouché.** – Je tiens à féliciter Yannick Vaugrenard pour son important travail et son investissement. Il y a dans le rapport des éléments qui seront susceptibles d’intéresser le plus grand nombre.

*La délégation autorise la publication du rapport d’information sous le titre « Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité ! ».*



## ANNEXES





---

## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

### I. AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH, PRÉSIDENT DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE ET ANCIEN HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, PUIS À LA JEUNESSE (15 JUILLET 2013)

**M. Joël Bourdin, président.** – Je suis heureux d'accueillir cet après-midi, en votre nom, Martin Hirsch<sup>1</sup>, président de l'Agence du service civique et ancien Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, puis à la jeunesse.

Son audition trouve sa place dans le cadre de la préparation du rapport d'information que nous avons confié à notre collègue Yannick Vaugrenard, à sa demande, sur le thème de la pauvreté.

Il ne s'agit pas pour nous de nous limiter à dresser un état des lieux, encore que ces données soient essentielles à la compréhension d'un problème dont l'acuité met en péril la cohésion sociale.

Conformément à notre règlement interne, notre délégation à la prospective a pour mission « *de réfléchir aux transformations de la société en vue d'informer le Sénat* ». Réfléchir aux moyens d'endiguer ce phénomène dramatique de l'essor de la pauvreté sur notre territoire entre donc pleinement dans nos préoccupations et je remercie Yannick Vaugrenard d'avoir pris l'initiative de ce travail.

Je sais que, depuis deux mois déjà, il a mené de nombreuses auditions, qu'il s'agisse d'entendre le ressenti des organismes d'action sanitaire et sociale qui interviennent sur le terrain ou d'analyser les expériences de sociologues, d'économistes ou de responsables de structures publiques dédiées. Il s'est également joint à une équipe parisienne du Samu social, le 10 juillet dernier, pour prendre la mesure du phénomène de la grande pauvreté.

Je ne doute pas que l'audition de Martin Hirsch, que je remercie pour sa présence, complétera utilement les premières observations que notre rapporteur a pu faire.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – À mon tour, je veux remercier Martin Hirsch d'avoir accepté notre invitation pour parler d'un sujet extrêmement vaste, terriblement difficile mais ô combien important.

---

<sup>1</sup> Martin Hirsch a été nommé le 13 novembre 2013 en conseil des ministres directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. C'est François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales, qui le remplace à la présidence de l'Agence du service civique.

La démarche que j'ai entreprise au nom de la délégation s'articule autour de trois objectifs : rappeler la juste réalité ; refuser la fatalité ; rechercher l'efficacité.

D'abord, rappeler la juste réalité : pour se projeter dans l'avenir, il faut partir du présent. Les chiffres sont connus, je n'en citerai que quelques-uns.

La pauvreté, en France, touche 14 % de la population, 8,6 millions de personnes, près de 4 millions de ménages, c'est-à-dire un niveau jamais atteint depuis le début des années soixante-dix. Plus déstabilisant, plus choquant encore, le fait qu'un enfant sur cinq soit pauvre ; dans les zones urbaines sensibles, c'est le cas de plus d'un enfant sur deux.

Loin de diminuer, la pauvreté est un phénomène qui se durcit, s'intensifie, se transforme et s'étend à de nouvelles populations. Pour le dire autrement, en reprenant une expression du sociologue Nicolas Duvoux, « *les pauvres sont de plus en plus nombreux et de plus en plus pauvres* ». Les professionnels de terrain le constatent : la pauvreté rajeunit, se féminise, s'urbanise et s'installe au cœur du salariat.

Déjà, à ce stade, apparaît un problème de définition et de quantification. D'une part, le phénomène a de multiples visages et ne se limite pas à la pauvreté monétaire. D'autre part, les chiffres que je viens de citer datent de 2010 : nous manquons non seulement de statistiques récentes, fiables, simples et compréhensibles, mais aussi de suivi au long cours, notamment en ce qui concerne la pauvreté des enfants.

Ensuite, refuser la fatalité : nous ne saurions nous résigner à accepter la pauvreté comme un phénomène non réversible. Quand bien même l'objectif d'éradiquer la pauvreté paraîtrait par trop ambitieux, la situation est suffisamment grave pour que nous ne le perdions pas de vue.

Refuser la fatalité, cela passe aussi par combattre les idées reçues, qui ont toujours tendance, en temps de crise, à prospérer et à se propager.

La fraude sociale, que certains mettent en avant, est d'une ampleur bien inférieure à celle de la fraude fiscale.

Et l'assistance, ce n'est pas l'assistanat : je veux le souligner avec force, les personnes en situation de pauvreté, éligibles aux minima sociaux, sont des ayants droit, pas des assistés.

Qui mieux que ces personnes est capable de nous parler de stigmatisation, de culpabilisation, d'estime de soi, de cette méfiance envers un système qui pousse toujours plus de monde, notamment les jeunes, à le rejeter ?

La lutte contre la pauvreté s'est longtemps circonscrite au fait de mener des actions « pour » les pauvres, parfois « avec » les pauvres. Il est

temps d'agir « à partir » des pauvres et de les replacer au centre des dispositifs.

Enfin, rechercher l'efficacité : la problématique de l'accès aux droits, le non-recours aux prestations – je rappelle d'emblée que ce non-recours ne concerne pas uniquement le RSA –, la peur du déclassement, le sentiment de plus en plus ancré que plus personne n'est « à l'abri », cette spirale infernale qu'est la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, voilà autant d'éléments qui montrent que l'efficacité doit être le maître-mot quand il s'agit de combattre la pauvreté.

Aujourd'hui, un double constat s'impose.

Premièrement, le montant des sommes engagées dans notre pays ne suffit pas à résorber la pauvreté.

Deuxièmement, la multiplicité des intervenants et des acteurs de terrain ne permet d'assurer ni l'accompagnement efficace des personnes ni la coordination satisfaisante, sur le plan national, des politiques mises en place.

J'attends donc de voir les suites qui seront données aux mesures annoncées dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il importe également de pouvoir faire des comparaisons avec ce qui se fait dans d'autres pays, notamment en Europe du Nord ou au Canada, en termes d'expériences et de politiques menées.

Sur tous ces aspects, je me réjouis de pouvoir vous entendre et recueillir à la fois votre expertise et votre expérience. Il est un sujet qui me préoccupe plus particulièrement, celui, pour reprendre vos propres mots, de la « *pauvreté en héritage* », avec cette question : « *Comment briser la chaîne de transmission héréditaire de la pauvreté ?* »

M. Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique et ancien Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, puis à la jeunesse. – Vous avez signalé mon expertise en matière de pauvreté. Je me dois de dire aussi que j'ai eu l'expérience d'un échec dans la lutte contre ce phénomène : j'étais à l'époque partisan de la définition d'objectifs chiffrés dans la réduction de la pauvreté. Or, son taux de prévalence a augmenté sur la période.

Plusieurs raisons expliquent cette évolution défavorable : le non-recours au RSA ou la crise économique, d'abord. Mais aussi une autre observation, qui m'a surpris : en fixant des objectifs de réduction, je pensais être interpellé par le Parlement et par la société civile sur l'exécution de ce programme. Or, pendant la période, nous n'avons jamais fait l'objet de la moindre question sur le sujet. Comment expliquer ce manque d'intérêt ? À mon sens, c'est parce que la pauvreté est comprise comme un sous-produit résultant des autres politiques : la politique économique, la politique de l'emploi... C'est de celles-ci que l'on se préoccupe et non de la politique de

lutte contre la pauvreté proprement dite. Je ne partage pas cette analyse et je souhaite ardemment que les esprits évoluent sur ce point.

Si j'étais partisan d'objectifs chiffrés, c'est parce qu'en 2007 le niveau de pauvreté avait cessé de régresser alors qu'on y consacrait des fonds publics d'un montant de plus en plus élevé. Il est anormal que la France n'ait pas un rendement plus efficace de cette politique. Depuis la Seconde Guerre mondiale, si la situation s'était améliorée, c'était grâce à la conduite de deux grandes politiques : l'une consacrée aux retraites, l'autre dédiée aux familles. Leur effet cumulé avait eu un impact très positif. Depuis lors, le contexte a changé. J'observe surtout qu'aucune réflexion prospective n'a été menée sur ce sujet : de la même manière qu'on a ignoré longtemps la montée des tensions dans le secteur du logement, on n'a pas pris la mesure de l'émergence de la pauvreté chez les travailleurs. D'ici à dix ans, il est évident qu'on constatera la résurgence de la pauvreté parmi les populations âgées et l'on ne s'y prépare pas.

La démographie est, à mon sens, la seule matière scientifique qui ne ment pas : c'est la variable prospective la plus fiable. Les observations montrent en effet une hausse de la pauvreté chez les enfants, sa transmission entre générations, l'impact de la multiplication des foyers monoparentaux, la reprise de la pauvreté pour les personnes âgées, l'augmentation du phénomène pour les chômeurs mais aussi pour les travailleurs. Et j'attire votre attention sur l'effet trompeur du chiffrage du seuil de pauvreté : ce n'est pas parce qu'un ménage se situe juste au-dessus de la barre, pour quelques euros, qu'il est tiré d'affaire ! Cette situation est particulièrement problématique dans un pays comme le nôtre, où l'on applique pourtant un salaire minimal et de nombreuses politiques sociales.

Comment peut-on analyser la pauvreté ? En gros, c'est la résultante de ressources insuffisantes et de dépenses excessives. On assiste à une sorte de course de vitesse entre les dépenses engagées par les personnes pauvres et les prestations sociales qui leur sont versées pour y faire face. Il existe en fait une « double peine » de la pauvreté : quand on est pauvre, on paie son loyer plus cher au mètre carré ; on paie son téléphone portable plus cher parce qu'on utilise des cartes et non des forfaits mensuels ; on paie son assurance à un tarif plus élevé ; on paie son électricité plus cher, en dépit des tarifs sociaux. Tout cela est le fait non pas de mauvais comportements de consommation, mais simplement d'un effet-prix. C'est un peu comme si on avait institué un impôt sur la pauvreté, dont le produit s'élève à environ 2 milliards d'euros par an : une étude a été menée pour établir ce chiffrage dont je peux vous communiquer les travaux.

Vous comprendrez que ce n'est pas en augmentant les prestations sociales de 1 % que l'on pourra rétablir la situation de ces personnes et cette observation n'est pas assez connue du grand public. Prenons l'exemple de l'eau : il existe une règle selon laquelle la facture d'eau ne doit pas excéder 3 % du budget des ménages ; mais qui sont ceux concernés par cette limite ?

Personne ne le sait... Il existe des taxes sur la consommation d'eau, un impôt sur l'eau en quelque sorte, qui varie selon les collectivités territoriales et qui repose non pas sur le revenu mais simplement sur le niveau de consommation.

Un exemple encore : celui des aides au logement dont le montant est de l'ordre d'une vingtaine de milliards d'euros chaque année, mais je ne me rappelle pas le chiffre exact. Avant les années soixante-dix, lorsque ces aides n'existaient pas, le taux d'effort des ménages pour se loger correspondait à environ 25 % de leur budget. Aujourd'hui, ce taux d'effort est resté le même en dépit du montant élevé des aides versées aux familles car ces aides ont été absorbées par les bailleurs et la hausse des loyers. Il faudrait donc repenser tout le système et analyser le montant des dépenses et ce à quoi elles correspondent.

Un autre aspect qui me paraît essentiel : l'effet de seuil qui affecte de nombreuses prestations comme la CMU ou certaines tarifications sociales. Cet effet de seuil est coûteux budgétairement et créateur de colère au sein de la population. Je suis partisan d'un nouveau système, qui repose à la fois sur le statut et sur le revenu. Il faut conduire une réflexion d'ensemble autour de la ligne de pauvreté et remplacer ce seuil par une démarche de progressivité, de proportionnalité.

D'autant qu'un second phénomène a émergé : celui de la pauvreté au travail. Depuis des années soixante-dix, deux dates ont été marquées par une hausse importante du Smic : 1981, ce qui a entraîné un recul marqué de la pauvreté ; 2002, en période post trente-cinq heures, ce qui n'a eu aucun effet ni sur la pauvreté en général, ni sur la pauvreté au travail en particulier. Et il n'y aurait rien à attendre aujourd'hui d'une hausse du Smic. Il convient de trouver d'autres moyens d'action, ce qui renvoie à la réflexion actuelle sur le RSA, et je me réjouis des conclusions du rapport rendu hier au Premier ministre par M. Sirugue, qui vont aussi dans ce sens.

À l'avenir, on n'aura pas les moyens d'augmenter les salaires, ni d'améliorer sensiblement le montant du Smic. Il en résultera une hausse de la pauvreté laborieuse, sauf si l'on parvient à compléter les ressources des ménages par des revenus extra-salariaux. Des pays étrangers le font, la France l'a fait elle-même, sans le savoir, avec les allocations familiales. Il faudra trouver un complément qui protège l'emploi comme les employés, et ne pas troquer chômage contre pauvreté au travail.

J'en viens à la question du non-recours, qui est en partie voulu. Lorsqu'on a instauré le RSA en 2007-2008, on a posé quelques verrous qui auraient dû sauter avec la survenance de la crise. Cela aurait évité que le fonds dédié au RSA soit surdoté et que les demandeurs potentiels s'abstiennent de faire valoir leurs droits. Il ne faut pas oublier que le RSA est un dispositif consacré à la reprise d'emploi : c'est un complément de salaire, pour les travailleurs pauvres. Il est essentiel que l'on décloisonne ces

mécanismes : les bénéficiaires concernés sont avant tout des travailleurs. Il ne s'agit pas de faire de la charité légale.

Il est parfaitement exact de dire que les politiques sociales varient selon les collectivités territoriales. Ce n'est pas un phénomène nouveau : le RMI, en son temps, avait été expérimenté par l'Ille-et-Vilaine. Dès lors qu'on est favorable à la décentralisation, on accepte le fait que les politiques soient différentes. Si l'on décentralise mais que l'on impose la normalisation parallèlement, on cumule tous les inconvénients.

Aujourd'hui, j'observe l'éclatement des réseaux et c'est pour moi une grosse désillusion. La multiplicité des acteurs est contraire à la coordination. Tous les intervenants - la région, le département, les caisses d'allocations familiales, les caisses d'assurance maladie, le service public de l'emploi... - devraient converger sur des principes et des moyens. Ce n'est pas du tout le cas, au contraire : quand un acteur contribue davantage, on constate que les autres se retirent, et lorsque, finalement, le premier n'assume pas ses engagements, ce sont les bénéficiaires qui en pâtissent. On l'a observé avec Pôle emploi ou bien encore sur le dossier de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa). Quoi qu'il en soit, je reste résolument favorable à la décentralisation. Tous les autres pays décentralisés sont d'ailleurs confrontés aux mêmes difficultés : même la Suède et la ville de Stockholm ont été conduites à reconstituer une sorte de service public de l'emploi dédié aux populations les plus fragiles.

J'en viens au service civique, et je plaide alors pour ma propre paroisse laïque, qui a participé au défilé du 14-Juillet sur les Champs-Élysées dimanche dernier.

À mon sens, il est illusoire de penser que l'emploi public, au niveau de l'État, des caisses de protection sociale et des collectivités territoriales, va pouvoir suivre l'évolution des besoins sociaux. Parlons franchement : la réponse humaine à cette pression grandissante est un ensemble fait d'agents publics et de volontaires bénévoles.

Cela m'arrache le cœur de voir un certain nombre de caisses d'allocations familiales fermées le mercredi, le « jour des mamans », pour cause de dossiers en retard à rattraper. De toute manière, les agents sont débordés et ils ne seront jamais assez nombreux pour traiter l'ensemble des tâches. Dès lors, l'accueil des usagers pourrait être assuré, en partie, par des bénévoles, qui viendraient donner un coup de main pour renseigner et aider.

Il importe de ne pas opposer l'intervention de l'État, des professionnels et des agents publics. L'engagement des uns ne doit pas entraîner le désengagement des autres. L'objectif est le co-engagement des différents acteurs.

Il y a quelques jours, j'ai assisté, avec Michèle Delaunay, au lancement de Monalisa, la mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées, souvent en situation de pauvreté. J'ai pu mesurer

l'enthousiasme avec lequel professionnels et bénévoles accueillent cette initiative.

Il s'agit là d'une dimension qui aura son importance dans les prochaines années. Il faut assumer, sans pour cela être taxé de vouloir imposer une cure d'amaigrissement au secteur public, l'idée selon laquelle ce secteur ne pourra pas, compte tenu du coût horaire d'un professionnel spécialisé, répondre à tous les besoins. Ce dernier pourra d'autant plus s'épanouir en exerçant ses responsabilités qu'il sera aidé par d'autres.

J'avance sur ce terrain sans prendre de gants, mais c'est un vrai sujet, que l'on retrouve dans de nombreux autres pays et pour lequel il y a un enthousiasme assez formidable de celles et ceux qui sont prêts à donner un coup de main au service public.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – En écoutant vos propos avec un grand intérêt, j'ai repensé à un point qui est ressorti des différentes auditions que j'ai pu mener depuis maintenant deux mois, à savoir l'impérieuse nécessité de l'évaluation. C'est vrai pour l'ensemble des politiques publiques, et plus particulièrement des politiques sociales.

Or je mesure combien cette ambition peut parfois gêner, déranger, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer le travail fait par des bénévoles. Notre pays compte 200 000 « petites ONG », autant d'associations qui œuvrent dans le domaine de l'action sociale. Pourquoi serait-il choquant de vouloir, à partir de comptes rendus d'expériences, prendre des conseils chez les uns et les autres qui pourraient permettre d'être plus efficaces ? C'est pourtant un pas que certains hésitent à franchir ; peut-être en raison du sentiment diffus qu'il ne serait pas moralement concevable d'agir de la sorte avec des gens qui prennent de leur temps pour être disponibles au service des plus défavorisés.

À mon sens, une telle évaluation est absolument indispensable, indépendamment, bien entendu, de celle, plus globale, des politiques publiques.

À la fin de votre intervention, vous avez évoqué les relations entre les différents acteurs. Je ferai un parallèle avec les contrats de projet, ceux qui ont succédé aux contrats de plan – lesquels seront peut-être d'ailleurs prochainement relancés –, car aucune contractualisation de ce type n'a jamais été engagée dans le domaine de l'aide sociale.

Les responsables politiques et économiques sont toujours très à l'aise pour parler grandes infrastructures, recherche, innovation, soit autant d'enjeux bien entendu très importants pour penser l'avenir. Cependant, même le nez dans le guidon, il devrait être possible de faire ce travail de prévision lorsqu'il s'agit de pauvreté.

J'entends bien ce que vous dites sur la décentralisation, mais il m'est difficile d'admettre que les publics défavorisés puissent être traités

différemment dans notre société, selon leur département de résidence. Pour régler les différentes problématiques, n'y aurait-il pas moyen d'élaborer des contrats de projet d'une durée de trois, quatre, cinq ans, concernant l'aide sociale et les différents aspects sociaux sur l'ensemble des départements ? Ils ne se substitueraient en rien aux expérimentations mises en œuvre. Bien au contraire, ils permettraient d'assurer un minimum d'unicité, pour associer chacun dans des objectifs communs, fixés collectivement dans un cadre national, où l'ensemble des départements seraient liés à l'État par un système de conventions.

En matière de pauvreté, d'extrême pauvreté, il y a urgence, particulièrement au niveau des publics jeunes. Nombreux sont ceux qui, parmi ces derniers, choisissent de se débrouiller tout seuls : ils ne veulent plus entendre parler de lourdeurs administratives, de dispositifs trop compliqués et qui leur donnent le sentiment d'être stigmatisés, montrés du doigt. S'ils abandonnent, c'est aussi parce que, souvent, à Pôle emploi, à la caisse d'allocations familiales, au bureau d'aide sociale de la commune, leurs interlocuteurs respectifs se renvoient la balle. N'y aurait-il pas intérêt à poser le principe d'un travailleur social référent pour chaque personne en grande difficulté, chargé de débroussailler, sur le plan administratif, les aides dont cette dernière est susceptible de bénéficier ?

Lorsque vous avez évoqué un équilibre à trouver entre professionnels et bénévoles, j'ai pensé à la situation du Samu social de Paris. Le Samu social n'est composé que de professionnels, six cent cinquante en tout, dont une centaine affectée aux maraudes. Parallèlement, ces professionnels travaillent avec des bénévoles, notamment de la Croix-Rouge et de la Croix-Blanche. Pourquoi ce qui se fait au niveau du Samu social ne pourrait-il s'envisager dans d'autres domaines, sachant effectivement que la puissance publique ne sera pas éternellement en mesure de créer des emplois ?

Pour finir, je voulais avoir votre sentiment, même si je le connais un petit peu, sur les allocations familiales. Dans notre pays, les allocations familiales ne commencent à être versées qu'à partir du deuxième enfant. Or, avant d'en faire un deuxième, il faut déjà en faire un premier ! Il arrive, malheureusement, qu'entre-temps le ménage se délite : force est de constater statistiquement que de plus en plus de femmes se retrouvent seules avec un enfant à élever sans pour autant bénéficier des allocations familiales.

Si la politique familiale à la française a fait ses preuves, ne vous paraît-elle pas aujourd'hui insuffisamment adaptée à l'évolution de la société ? La séparation d'un ménage, au-delà des souffrances qu'elle entraîne, notamment chez les enfants, emporte des conséquences financières non négligeables.

**M. Martin Hirsch.** - Sur ce dernier point, ma réponse sera extrêmement simple et claire : je suis favorable au versement des allocations



familiales dès le premier enfant, mais pas de manière universelle, seulement pour les familles modestes, notamment les familles monoparentales. C'est d'ailleurs ce qui a été prévu au moment de la mise en place du RSA, puisque nous y avons intégré une majoration pour tout allocataire avec un enfant à charge.

C'est pour cela que le non-recours me chagrine tellement. Vous avez tout à fait raison : plutôt que de stigmatiser, il faudrait encourager. L'absence d'allocations familiales au premier enfant s'explique par le fait que, initialement, la politique familiale était plus nataliste que sociale. Quand on a jugé qu'elle devrait aussi être sociale, les caisses étaient déjà vides et il était trop tard pour agir.

L'enjeu est réel pour les familles modestes. Nous en avons la démonstration dans le rapport remis hier au Premier ministre. M. Sirugue, jugeant le RSA trop compliqué, prône une prime d'activité individualisée. Dans cette logique, c'en serait fini du supplément accordé aux femmes élevant seules un enfant. Il prévoit alors d'ajouter au dispositif un « complément enfant », construit sur le même mécanisme qui prévaut actuellement, donc accessible dès le premier enfant.

Par ailleurs, la question de l'évaluation, du poids de la décentralisation et du rôle des collectivités me tient particulièrement à cœur.

*Grosso modo*, les dépenses sociales payées par les collectivités territoriales, notamment celles qui touchent à la lutte contre la pauvreté, sont à peu près équivalentes à celles que l'État engage. Or je suis frappé de constater les disparités existantes en matière de capacité d'expertise mutualisée.

Du côté de l'État, on trouve notamment la DGCS, la direction générale de la cohésion sociale, avec deux cents personnes, la Drees, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, avec quatre-vingts personnes, la Dares, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, avec soixante-dix personnes. Au total, ce sont plusieurs centaines de personnes qui produisent de l'expertise sur les politiques sociales.

Du côté des collectivités territoriales, la capacité d'expertise est quasiment inexistante. Au maximum, sur les sujets sociaux, il doit y avoir au total, à l'Odas, l'observatoire de l'action sociale décentralisée, à l'ADF, à l'ARF et à l'AMF, une petite douzaine de personnes.

Or les milliards d'euros dépensés sont les mêmes et les dossiers tout aussi complexes : c'est totalement délirant ! Du coup, il est strictement impossible de connaître la réalité des situations, d'évaluer les actions mises en œuvre, donc d'envisager une mutualisation.

Les collectivités n'ont visiblement pas envie de s'engager sur ce terrain. Pourtant, si elles décidaient de financer un organisme commun

d'évaluation, elles auraient à leur disposition une batterie d'expertises, ce qui bouleverserait la donne.

C'est ce qui existe dans une certaine mesure dans le domaine des personnes âgées et du handicap. La CNSA, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, s'apparente presque à une *joint venture* des départements et de l'État en vue de produire de l'expertise commune. Sur les questions de pauvreté, rien de tel n'existe. Ce vide sidéral pose un problème considérable.

Il est normal de considérer qu'une commune peut préférer construire, en équipement de loisirs, une piscine plutôt qu'une patinoire ou, en matière d'action sociale, un centre d'hébergement plutôt qu'une autre structure. Que les pauvres soient traités différemment selon les territoires n'est pas un problème en soi, mais il faut pouvoir en connaître les raisons : cela passe par l'évaluation des actions menées et le partage des résultats obtenus.

De la même façon que les entreprises sont appelées à cotiser à la taxe d'apprentissage, les collectivités devraient contribuer, à hauteur, disons, de 10 000 euros par an, au financement d'un organisme d'évaluation des politiques sociales décentralisées.

**M. Joël Bourdin, président.** - Il suffirait de prendre de l'argent au CNFPT !

**M. Martin Hirsch.** - Et dans une proportion infime. Ce serait un progrès majeur, qui ne coûterait pas grand-chose.

**M. Alain Fouché.** - Vous disiez tout à l'heure que vous n'aviez pas réussi dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Mais s'il n'y avait pas eu le RSA, les pauvres seraient beaucoup plus nombreux dans notre pays. Le RSA a représenté une avancée importante, imaginée d'ailleurs au départ, non par l'État, mais par des départements qui se sont portés volontaires.

**M. Joël Bourdin, président.** - La première convention a été signée dans mon département, l'Eure.

**M. Alain Fouché.** - Et la deuxième dans le mien, la Vienne.

**M. Martin Hirsch.** - Absolument. Je citerai également, entre autres, la Côte d'Or.

**M. Alain Fouché.** - Cela étant dit, ne pensez-vous pas que, dans le domaine de l'emploi, trop de structures d'accueil coexistent au sein des départements, aux côtés de Pôle emploi ?

**M. Martin Hirsch.** - La réponse est quasiment dans la question !

**M. Alain Fouché.** - Par ailleurs, dans nos permanences d'élus, nous sommes souvent amenés à rencontrer des personnes pour lesquelles le coût de l'énergie est un vrai problème. Pourquoi ne pas consacrer encore plus de moyens en amont ? De nombreuses personnes sont locataires de logements

peu ou pas isolés. Au-delà des efforts qui sont faits, il n'y a pas de réelles obligations imposées aux propriétaires.

J'aborderai un dernier point, qui a trait à la différence des situations selon les départements, en prenant comme exemple le nombre d'enfants isolés : l'écart varie de un à soixante ; or, chaque enfant isolé « coûte » 30 000 euros aux départements.

Sans remettre aucunement en cause les compétences attribuées aux départements par la décentralisation, ne serait-il pas envisageable de prévoir un certain nombre d'éléments régulateurs ?

**M. Martin Hirsch.** – Pour illustrer l'empilement des structures, je rappellerai une anecdote que vous connaissez sûrement.

En 2006, Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a pour ambition de fusionner l'ANPE et les Assedic. Conscient des obstacles à franchir, notamment du point de vue syndical, il sait qu'une telle réforme ne pourra jamais se faire « par la tête ». Il décide donc, localement, de regrouper les équipes des Assedic et de l'ANPE en créant les maisons de l'emploi. Certaines villes s'emparent du projet et s'engagent à apporter leur propre contribution financière.

En 2007, Nicolas Sarkozy souhaite que soit créé un seul service public de l'emploi. Il préside lui-même la réunion, à laquelle j'assiste, chargée de concevoir la coordination entre les maisons de l'emploi et Pôle emploi. Je propose, comme solution, que les premières soient rattachées au second. Et là on me répond – je ne pense pas dévoiler un secret – que je n'ai rien compris, qu'il faut faire quelque chose de nouveau !

C'est bien dans notre pays que l'on a osé engager une telle fusion en créant les maisons de l'emploi pour ensuite se demander comment coordonner celles-ci avec le service public de l'emploi ! Résultat : les maisons de l'emploi et Pôle emploi entrent en rivalité pour leurs crédits de fonctionnement.

Nul doute que tout gouvernement a dû être confronté à pareille situation et je pourrais trouver quatre-vingts exemples similaires. Un tel système est énormément budgétivore autant que « dépressiogène ».

Dans le département de l'Eure, puis dans celui de Loire-Atlantique, nous avons mené une expérience conjointement avec le président du conseil général : plutôt que de demander à chaque bénéficiaire potentiel de faire le tour des organismes sociaux pour rencontrer l'ensemble des acteurs en charge d'une partie de son dossier, l'idée était de réunir ces derniers dans une même pièce au moins une demi-journée par semaine ; ce faisant, les formalités, qui prenaient normalement deux mois, étaient faites en deux heures.

Nombreuses sont les structures qui appartiennent à de grands réseaux. Or il faut l'accord du sommet pour pouvoir agir à la base. Ainsi le

directeur de la Caf d'Évreux n'a-t-il pas le pouvoir de décider seul s'il n'a pas l'avis de la Cnaf. Il peut agir à titre expérimental, et encore sans le crier sur les toits. Du reste, quand l'un est d'accord, rien ne dit que l'autre le sera. Le problème est connu.

**M. Joël Bourdin, président.** - Mais la situation n'évolue pas !

**M. Martin Hirsch.** - Non. En réalité, il y a tellement de décideurs que nous sommes face à un système « à autorité diluée ». J'en étais presque arrivé à défendre l'idée d'une gouvernance tournante pour ce qui est de l'action sociale sur un territoire, afin de pouvoir, à un moment donné, identifier une autorité responsable, le président du conseil général par exemple.

**M. Joël Bourdin, président.** - C'est ce qui a été réussi dans le cadre des missions locales, au service des jeunes.

**M. Martin Hirsch.** - Les missions locales sont en effet un service plus intégré, même s'il est mal articulé avec Pôle emploi.

J'en viens au coût de l'énergie, qui est un aspect à ne pas négliger dans le cadre d'une démarche prospective. Tous les acteurs du secteur - Suez, la Lyonnaise des Eaux, Veolia, EDF, GDF - annoncent, pour les vingt prochaines années, une augmentation des tarifs du gaz et de l'énergie. Dans la mesure où le niveau des dépenses sociales ne suivra probablement pas le même rythme, imaginez l'effet que cela pourra avoir en termes de pauvreté.

Sauf à changer les modes de tarification, de consommation ou d'isolation, on risque de faire « exploser le compteur ». C'est en cela que la réflexion prospective me paraît véritablement déterminante et utile. Il faut aussi attirer l'attention sur des facteurs qui, au-delà des questions d'emploi ou de croissance, peuvent avoir un impact sur la pauvreté si aucune réflexion n'est engagée sur la manière d'agir.

**M. Joël Bourdin, président.** - Le coût de l'énergie pèse pour une très large part sur le budget des ménages.

**M. Martin Hirsch.** - Je n'ai pas les chiffres en tête, mais c'est significatif. Le coût d'usage d'une Clio est de 4 000 euros par an, en comptant le remboursement du prêt et l'essence. De plus en plus de personnes, qui ne disposent que de 800 ou 900 euros par mois, sont en train de renoncer à la voiture et, par là même, à leur travail.

**M. Joël Bourdin, président.** - Existe-t-il un modèle général de la pauvreté ? Vous avez rappelé, en préambule, que la pauvreté était le résultat de difficultés économiques diverses. C'est d'abord comme cela qu'elle est perçue, comme un phénomène induit. Mais vous avez également souligné que la pauvreté avait « sa propre vie », un caractère autonome. Sans doute y a-t-il des éléments psychologiques, sociologiques, qui viennent se greffer aux problèmes économiques, d'où la difficulté éprouvée par les personnes en situation de pauvreté pour en sortir.

Autour de moi, je vois des gens devenir pauvres, connaître une descente rapide. La remontée est beaucoup plus difficile. Le phénomène a tendance, tel un chancre, à s'accroître, à se répandre dans les familles, jusqu'aux enfants.

**M. Martin Hirsch.** – Au niveau macroéconomique, les phénomènes de pauvreté ont leur autonomie. Ainsi la baisse du chômage n'entraîne-t-elle pas automatiquement celle de la pauvreté.

Pour être un tout petit peu caricatural, je dirais que la meilleure façon de prévenir l'apparition des sans-abris dans les grandes villes, en dehors de la question particulière des migrants, consiste à promouvoir une politique efficace de protection des enfants. Pourquoi ? Quand vous interrogez les personnes qui sont à la rue ou celles qui s'en occupent, neuf fois sur dix, vous trouvez des situations de carence affective rencontrées au cours de la petite enfance. Un choc, qu'il s'agisse d'un divorce, d'une perte d'emploi, que certains surmonteront par leurs réseaux ou d'autres ressorts, sera toujours plus déstabilisant pour celles et ceux qui ont subi une telle carence affective. La protection de la petite enfance a donc un réel effet préventif pour éviter de se retrouver à la rue vingt ans après.

**M. Joël Bourdin, président.** – Les chercheurs ont-ils réussi à modéliser tous ces phénomènes déclencheurs ?

**M. Martin Hirsch.** – Vous aurez du mal à trouver une démonstration par équation.

Il existe cependant des modèles probabilistes. C'est la raison pour laquelle je suis toujours très réservé sur les études soulignant la crainte prétendument éprouvée par tous les Français de se retrouver un jour à la rue. Autour de cette table, personne ne sera jamais dans ce cas, la probabilité est trop faible. Cela ne nous empêche pas d'être sensibles au problème. En prenant comme critères le lieu de naissance, la langue maternelle, la situation familiale, il est possible d'évaluer un tel risque, avec toute la limite que constitue, en France, l'absence de statistiques ethniques.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Vous l'avez dit vous-même, les systèmes actuels sont inefficaces. S'ils fonctionnent mal, c'est parce que, systématiquement, par principe, la méfiance l'emporte sur la confiance. Si c'était le contraire, ces dispositifs nous coûteraient probablement beaucoup moins cher tout en étant objectivement plus efficaces. Il faut donc inverser la donne, mais c'est loin d'être simple car il faut tenir compte de l'opinion publique et des conséquences que peut avoir sur elle tel ou tel discours.

Puisque méfiance il y a, nos concitoyens doivent remplir des dossiers administratifs très compliqués, ce qui favorise le non-recours. Ne pensez-vous pas qu'il serait utile, pour reprendre l'idée que j'ai déjà évoquée, de nommer un travailleur social référent ? Appelez-le comme vous voulez, mais ce pourrait être quelqu'un de Pôle emploi, de la caisse d'allocations familiales, du bureau d'aide sociale, peu importe. Aujourd'hui,

ce qui me frappe, c'est cette incapacité d'identifier un référent unique capable d'informer les personnes en grande difficulté sur leurs droits.

Je ne suis pas un jacobin obsessionnel, mais il me semble évident que, dans une telle situation, il revient au représentant de l'État dans le département de faire le lien entre l'ensemble des organismes pour que tout fonctionne. Or je n'ai pas le sentiment que cela se passe ainsi, dans ce domaine comme dans d'autres. Pourquoi le représentant de l'État ne serait-il pas chargé de réunir l'ensemble des responsables des différents secteurs pour trouver des points d'accord sur un système de gouvernance à responsabilités tournantes ? En quoi cela pourrait-il nuire à la décentralisation ?

**M. Alain Fouché.** - Il agirait comme une sorte de régulateur.

**M. Martin Hirsch.** - Vous avez raison de souligner cette méfiance qui prédomine actuellement et qui est source de complexité. C'est lié au fait que, historiquement, on a pris le principe d'égalité au pied de la lettre. On est passé de la charité à la tête du client à la reconnaissance de droits spécifiques, qui, pour être mis en œuvre, supposent de satisfaire à un certain nombre de critères. Tout est donc défini, écrit, ce qui est plus confortable pour le professionnel, car il peut s'appuyer sur tel ou tel article du code lorsqu'il ne peut répondre à une personne en difficulté. Comme prédomine cette crainte de voir l'État, les départements, les caisses, les travailleurs sociaux donner plus que ce qui est nécessaire, on ne délègue aucune possibilité de répondre en fonction, non pas de la tête du client, mais de la situation de l'utilisateur.

Il faudrait introduire dans le système une certaine marge d'appréciation, d'ajustement et de responsabilité pour ce qui est de l'enveloppe financière. Cela pourrait se faire au travers de référents, comme vous le préconisez. Personne ne peut connaître complètement la législation, la réglementation, maîtriser toutes les questions, l'évolution des barèmes, etc.

Pour autant, aujourd'hui, si vous appelez n'importe quelle compagnie aérienne pour connaître les horaires d'un Paris-Hong Kong à tel jour et à telle heure, celle-ci saura vous répondre même si elle n'est pas spécialiste de l'Asie du Sud-Est ! J'imagine qu'il devrait être possible de trouver des personnes, au sein du service public de l'emploi, susceptibles de maîtriser le « logiciel », d'aiguiller les personnes en situation de pauvreté, d'être leur référent principal. Cette idée d'un interlocuteur unique, nous l'avons défendue au moment du RSA.

Encore une fois, il faut une volonté commune pour agir en ce sens. Et qui prendrait le *leadership* ? Le préfet ? L'Assemblée des départements de France a souhaité voir précisé dans la loi de 2008 que le département est le chef de file de l'insertion. Par conséquent, j'ai du mal à imaginer le préfet

pouvoir imposer un quelconque mode d'organisation au président du conseil général.

En même temps, la décentralisation ne doit pas empêcher les expérimentations. Pourquoi, par exemple, ne pas s'appuyer sur ce qui existe en matière de délégations de compétences pour la gestion des aides à la pierre ? Ainsi, pendant deux ou trois ans, la région Pays-de-la-Loire pourrait décider de placer sous sa tutelle les agents de Pôle emploi et des caisses d'allocations familiales. Ceux-ci conserveraient leur statut d'agents de l'État, mais l'autorité serait décentralisée. Avec des moyens identiques, la région se verrait confier le *management* et serait alors en mesure de coordonner l'organisation et les actions des différentes agences sur le territoire, pour cibler, par exemple, tel ou tel public ou privilégier un mode de remboursement des indus par rapport à un autre. Voilà qui serait intéressant à faire.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Du coup, il conviendrait de poser le principe d'une expérimentation sur une région ou un département, en ne l'élargissant que si les résultats sont concluants.

**M. Martin Hirsch.** – Absolument.





---

## II. AUDITION DE M. ÉTIENNE PINTE, PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (25 NOVEMBRE 2013)

**M. Joël Bourdin, président.** – Mes chers collègues, dans le cadre de la préparation du rapport d'information sur le thème de la pauvreté que nous avons confié à notre collègue Yannick Vaugrenard, j'ai le plaisir d'accueillir en votre nom Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le CNLE.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Je vous remercie à mon tour, monsieur Pinte, de prendre le temps de nous faire partager votre expérience, à la fois passée et présente. J'aurai plusieurs questions à vous poser. Quels sont les domaines d'intervention du CNLE ? Comment appréhendez-vous la pauvreté telle que vous la constatez aujourd'hui ? Quelles sont les évolutions susceptibles de nous faire espérer une possible, voire probable, amélioration ? Pour qui s'efforce de dresser un état des lieux de la situation, force est de constater en effet que le phénomène n'est pas facile à mesurer. Les éléments statistiques dont nous disposons, pour autant qu'ils soient fiables, sont rarement récents. Selon les derniers chiffres de l'Insee, parmi les 8,7 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en France, la moitié subsiste avec 790 euros par mois ; mais ces données datent de 2011. Se faire une idée de la réalité constitue donc une gageure en soi.

Par ailleurs, faut-il considérer la pauvreté comme une fatalité contre laquelle nous ne pourrions agir efficacement, ou avancer avec l'ambition chevillée au corps – tout en la tempérant du réalisme que nous impose l'Histoire ? Les auditions que nous avons menées nous placent en effet face à un constat terrible : la pauvreté serait inexorablement héréditaire et intergénérationnelle. Comment faire pour enrayer cette « hérédité » de la pauvreté et redonner à la société le rôle qui doit être le sien, celui d'offrir une réelle égalité des chances ?

L'efficacité des mesures mises en place année après année, gouvernement après gouvernement, grande mesure après grande mesure, suscite également beaucoup de questions. De ce point de vue, avez-vous pu, dans le cadre de vos responsabilités, observer dans d'autres pays de l'Union européenne ou même ailleurs des mesures plus pertinentes que celles qui ont été instaurées dans notre pays, sous quelque gouvernement que ce soit ?

**M. Étienne Pinte, Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, le CNLE, placé auprès du Premier ministre, aura vingt ans en décembre. J'ai été nommé président par François Fillon le 30 juillet 2010 pour un mandat de trois ans et j'ai accepté de poursuivre ma tâche à la demande de Jean-Marc Ayrault, car j'estime qu'il ne doit y avoir ni droite ni gauche en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Nous sommes tous directement concernés.

La responsabilité du CNLE est double. Nous nous sommes ainsi associés à la préparation de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre derniers sur lettre de mission du Premier ministre. Un comité interministériel a suivi, débouchant sur le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté.

En outre, dans la mesure où nous sommes totalement indépendants, nous pouvons nous autosaisir de tout sujet entrant dans notre sphère de compétence. Cela nous permet d'interpeller l'exécutif, les parlementaires ou encore les candidats à l'élection présidentielle, auxquels nous avons suggéré, en son temps, de nombreuses mesures et résolutions.

Les réunions du CNLE sont mensuelles et thématiques. La prochaine portera sur les questions de santé physique et psychique. À des degrés variant selon le temps déjà passé dans la rue, 60 % des personnes sans domicile relèveraient aujourd'hui de la psychiatrie selon Xavier Emmanuelli, fondateur du Samu social de Paris.

Renouvelable tous les trois ans, le CNLE est officiellement constitué de sept collèges représentant tout l'éventail des structures chargées de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : le gouvernement, les associations, les syndicats, les élus, les grandes institutions comme l'assurance maladie, l'assurance vieillesse ou la caisse d'allocations familiales, les administrations concernées et des personnalités qualifiées. Un huitième collège a été mis en place à titre expérimental en juin 2012 sur proposition de Roselyne Bachelot et devrait être pérennisé à la fin de l'année. Il représente les « accueillis », c'est-à-dire les personnes précaires qui sont au cœur de notre action. Selon le souhait de Jean-Marc Ayrault, chaque groupe de travail préparant la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale comptait ainsi des membres du CNLE et du huitième collège en particulier. Il en a été de même lors des ateliers des 10 et 11 décembre 2012.

Dépendant au quotidien plus ou moins directement de onze ministères différents, le CNLE peut demander l'arbitrage du Premier ministre en cas de désaccord, puisqu'il a la chance d'être placé directement auprès de lui.

Où en sont la pauvreté et l'exclusion sociale dans notre pays ? Les dernières statistiques, vous l'avez rappelé, datent de 2011 et deux ans de crise financière et économique les ont nécessairement aggravées : 8,7 millions de pauvres recensés, cela signifie que plus de 14 % de la population vit sous le seuil de pauvreté ; dans l'un des cinq pays les plus riches du monde, cela interpelle.

Parmi ces 8,7 millions de personnes, on trouve un million de personnes âgées et autant d'actifs au chômage. On trouve également une part importante de familles monoparentales, soit environ 20 % des effectifs. Enfin, une note du Secours catholique estime à trois millions le nombre de

mineurs vivant dans des familles pauvres. En recoupant ces quelques grandes catégories, on recouvre déjà sept millions de personnes.

Nos objectifs doivent être fixés en tenant compte de la situation financière et budgétaire difficile de la France. Je me suis engagé auprès du Premier ministre à ne pas formuler de demandes démagogiques. S'il paraît illusoire d'espérer éradiquer la pauvreté, on peut s'attaquer à la grande pauvreté. En France, est considéré comme « pauvre » celui ou celle qui vit avec moins de 60 % du revenu médian, soit 974 euros par mois. Plus de la moitié des personnes vivant sous ce seuil dispose de moins de 600 euros par mois. En accord avec la ligne d'ATD Quart Monde, ce sont ces personnes, les plus précaires, qui sont visées par les propositions que nous avons formulées lors de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Nous avons demandé une revalorisation de 25 % du RSA, le revenu de solidarité active, sur cinq ans, afin que son montant corresponde à 50 % du Smic, comme cela était initialement prévu. Il sera finalement réévalué de 10 %. Nous avons également plaidé pour un relèvement de la CMU-c, la couverture maladie universelle complémentaire, afin que les plus pauvres puissent bénéficier d'une couverture plus protectrice. Nous l'avons obtenu, mais dans des proportions malheureusement insuffisantes.

Le cœur de la philosophie au travers de laquelle j'apprends la lutte contre la pauvreté, c'est qu'un pays ne peut se développer de façon harmonieuse et équilibrée que sur la base de quatre piliers : le logement, la formation et l'éducation, l'emploi ainsi que la santé. Voilà trois ans, j'avais développé ces quatre points lors d'un atelier sur l'hébergement d'urgence à l'invitation de Jérôme Vignon, président du conseil d'administration des Semaines sociales de France. Une femme m'avait alors confié qu'elle et sa famille vivaient à sept dans un logement insalubre de dix-huit mètres carrés du XIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Elle était sur le point de perdre la garde de deux de ses enfants car les services sociaux avaient identifié un risque de saturnisme dans l'appartement. Cette situation montre bien qu'on ne peut aborder le problème de la pauvreté qu'au travers de la globalité du parcours de chaque individu. Cette famille était exposée à un problème non pas seulement de logement, mais également de santé et peut-être même d'emploi.

La plupart de ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté cumulent ces facteurs. Pour y faire face, nous militons en faveur de la mise en place d'un « référent unique ». Chaque travailleur social, au-delà de son domaine d'expertise, doit pouvoir diagnostiquer l'ensemble des difficultés auxquelles sont confrontées les personnes qui le consultent. Dans neuf cas sur dix, un individu en détresse sur le plan du logement est également en proie à d'autres difficultés.

Dans l'esprit de ces quatre piliers, nous préconisons donc un effort particulier en matière de logement social. Nous avons ainsi demandé à Cécile Duflot que, dans le cadre de l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an, la moitié d'entre eux soit destinée à devenir des logements très sociaux et donc financée par le recours à des prêts locatifs aidés d'intégration, les PLAI.

Point important, si les critères d'attribution retenus devaient être appliqués, 60 % des Français seraient éligibles à l'attribution d'un logement social et il faudrait construire annuellement non plus 150 000 logements sociaux, mais 300 000. De plus, ce type d'habitat n'est paradoxalement pas toujours accessible aux plus pauvres. Par conséquent, 75 000 logements à très bas loyer semblent être un minimum si le Gouvernement veut traduire les efforts entrepris pour lutter contre la pauvreté. À l'époque, le budget 2013 ayant déjà été voté, nous n'avions pas pu obtenir grand-chose.

En 2008, François Fillon m'avait nommé parlementaire en mission et commandé un rapport sur l'hébergement d'urgence. Le slogan « *le logement d'abord* » était alors à l'ordre du jour. Il était cependant évident que, sans un parc de logements sociaux et très sociaux adapté, un tel objectif resterait lettre morte. Voilà cinq ans, on ne dénombrait pas moins de quatre cents centres d'hébergement, d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale ne correspondant pas aux normes humaines d'habitabilité. On trouvait des dortoirs dans lesquels s'entassaient jusqu'à cent personnes par nuit. Nous nous employons aujourd'hui à « humaniser » ces centres, ce qui passe par une diminution moyenne d'un tiers du nombre de places disponibles.

Je prendrai l'exemple de la rénovation récente du centre de La Mie de Pain situé dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, lequel a vu sa capacité réduite de quatre cent cinquante à trois cents places d'hébergement. Cela pose une autre question : *quid* des cent cinquante personnes qui resteront à la porte ?

La pauvreté augmentant, la demande de logement s'accroît. En quatre ans, la Fondation Abbé-Pierre a estimé que le nombre de personnes sans domicile fixe était passé de 100 000 à 150 000. De plus, le « thermomètre saisonnier » a été pour ainsi dire cassé et les personnes accueillies pour l'hiver dans les centres ne peuvent plus être mises dehors le 31 mars. Les capacités d'hébergement sont donc très insuffisantes. Cela fait deux étés que le Samu social de Paris ne peut pas répondre, *via* le 115, à toutes les demandes d'hébergement. Il arrive le reste de l'année qu'il ne puisse traiter 40 % à 50 % des demandes. Cette situation intervient alors que les centres hébergent non plus seulement des hommes, mais également des femmes seules et des familles entières. Ils sont aujourd'hui une solution de rechange indispensable pour donner un abri à ceux qui en ont besoin.

Les unes après les autres, les majorités politiques se gargarisent des mesures prises dans ce domaine : on peut notamment citer la maison à

100 000 euros de Jean-Louis Borloo, la maison à 15 euros par jour de Christine Boutin. Ce sont des avancées, mais elles ne règlent pas en profondeur le problème humain.

Entre la précédente et l'actuelle majorité, je dois admettre que j'observe un changement de regard par rapport au défi de la pauvreté. Je ressens aujourd'hui, malgré les difficultés financières, une véritable volonté d'agir. Nous avons demandé une conférence nationale, nous l'avons obtenue. Nous avons demandé des réunions annuelles du comité interministériel de lutte contre les exclusions, nous les avons obtenues. Nous avons demandé un plan quinquennal, nous l'avons obtenu. François Chérèque, chargé d'en suivre l'application, sera présent lors de la deuxième réunion du comité interministériel qui se tiendra au mois de janvier, en présence du Premier ministre et du CNLE. À l'exception d'un certain nombre de mesures ponctuelles comme le relèvement du plafond permettant de bénéficier de la CMU-c, il n'est pas encore possible d'évaluer l'efficacité de la première année d'application de ce plan. Il s'élève à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans ; ce n'est pas le Pérou mais est-il véritablement possible de faire mieux aujourd'hui ? Si la situation économique s'améliore, nous demanderons un abondement supplémentaire.

Je voudrais que nous nous attardions sur le rôle du monde associatif. Sa richesse et son ancrage historique en font un amortisseur de crise. Sans la densité et l'efficacité de son tissu associatif, il y a longtemps que notre pays pourrait être dans une situation révolutionnaire. Hébergement, gestion des centres de rétention pour les étrangers en situation irrégulière ou autre, l'État est heureux de pouvoir se décharger de certaines fonctions régaliennes sur les associations, sans lesquelles il aurait le plus grand mal à accompagner ces personnes dans leur précarité.

Vous posiez la question de l'efficacité de nos politiques comparées à celles qui sont mises en place dans d'autres pays. La France est le pays européen où l'action sociale, dans tous ses domaines, est la plus importante. C'est tout à notre honneur même si d'importantes poches de pauvreté perdurent. La pauvreté et l'exclusion concernent tous les pays et nombre d'entre eux s'intéressent aux moyens que nous employons. Le CNLE a ainsi reçu des délégations égyptienne, moldave et même kazakhe, ou encore le ministre israélien des affaires sociales.

Hier, nous avons participé à une réunion sur le thème de l'aide alimentaire. Le sujet a été largement débattu l'année dernière, lorsque l'Union européenne a annoncé qu'elle ne la financerait plus, ce qui aurait été pour le moins problématique. Finalement, l'aide alimentaire est non plus prise en charge dans le cadre de la PAC, mais gérée par le Fonds européen d'aide aux plus démunis, le FEAD. Pour les sept ans à venir, 500 millions d'euros nous ont été accordés. Cela représente 50 millions d'euros pour la première année, auxquels l'État est tenu d'ajouter 15 %, pour un total compris entre 70 millions et 80 millions d'euros. Si nous ne sommes pas

---

encore soumis à des audits, nous devons dès aujourd'hui rendre compte de l'utilisation de ce fonds par les différentes associations qui en bénéficient. C'est un travail très important que de faire remonter toutes ces informations depuis l'échelon local. L'Union européenne s'est engagée à allouer en tout 3,5 milliards d'euros sur sept ans à l'aide alimentaire. C'est une somme importante mais elle est répartie entre vingt-huit pays, dont beaucoup sont plus pauvres que nous. Il est légitime de se poser la question de savoir si cela est suffisant pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ne serait-ce que sur le plan alimentaire.

Les gouvernements se succèdent et ont toujours autant de mal à gouverner notre pays. Aussi la France accuse-t-elle un certain retard. Voilà dix ans, alors que nous étions encore capables de rivaliser avec l'Allemagne, cette dernière a engagé des efforts de compétitivité qui font que nous sommes aujourd'hui distancés. Cela nous est apparu comme une surprise il y a deux ans. Comment expliquer ce manque de vision à moyen terme ? À l'heure où nous nous comparons sans cesse aux Allemands, ne pourrions-nous pas nous inspirer, tout en restant critiques, de la manière dont ils ont réussi à mettre en place ces mesures que l'Europe exige de nous aujourd'hui ? De même, nous devrions nous interroger sur la façon dont notre voisin a réussi à installer une écotaxe ou à réformer sa TVA. À l'évidence, d'autres parviennent à faire plus vite et mieux que nous en agissant différemment. Je prends pour exemple un autre problème. Avec une population oscillant entre 15 000 et 20 000 individus, la France est de fait l'un des pays où la communauté Rom est la plus importante. Cependant, l'Italie ou l'Espagne abritent des groupes de plusieurs dizaines de milliers de personnes et ne rencontrent pas les mêmes problèmes avec leurs populations, ni les mêmes « hausses de température politique » à ce sujet. Ces pays sont parvenus à gérer l'insertion et l'intégration des Roms de manière différente.

Enfin, les pays européens ont parfois été très inconséquents lorsqu'il s'est agi de prendre d'importantes décisions. Avec Philippe Séguin, je m'étais opposé au traité de Maastricht ; pas parce que nous étions contre la monnaie unique, mais parce que nous étions réticents à l'égard d'un élargissement que nous jugions trop rapide. Nous avons promis l'intégration aux pays méditerranéens dès lors qu'ils se seraient libérés de leurs dictateurs respectifs. Une fois Franco, Salazar et les colonels partis, nous avons instantanément accueilli l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Nous l'avons fait pour des raisons politiques et sans aucun diagnostic économique ou social. Je ne dis pas que nous aurions dû refuser leur intégration, mais il aurait plutôt fallu attendre de les avoir progressivement amenés à nos standards économiques, sociaux et même démocratiques. Aujourd'hui, nous venons de commettre la même erreur avec la Bulgarie et la Roumanie. Nous avons intégré, pour des motifs politiques, des membres qui n'étaient évidemment pas aptes à entrer dans l'Union. Pardonnez ces considérations, mais puisque nous faisons ici de la prospective, il faudrait veiller à apprendre des erreurs du passé.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Je vous remercie, monsieur Pinte, pour l’humanité qui teinte votre discours. Je voudrais revenir sur votre conclusion. Les hasards de mon mandat m’ont amené hier à parler de l’ouverture européenne devant deux classes de terminale de Guérande, en Loire-Atlantique. Il était question de l’idéal, cher aux pères fondateurs européens, de la paix sur notre continent, et de notre engagement, à l’époque, pour soutenir les peuples d’Europe du Sud libérés de leurs dictatures. Comme avec les démocraties populaires de l’Est, nous nous sommes peut-être précipités. Les aspects économiques et financiers ont été mis de côté et la responsabilité que nous avons de les ancrer dans la démocratie l’a emporté. Néanmoins, ne serions-nous pas amenés à faire le même choix aujourd’hui ? Il semblerait que l’Histoire contraigne l’Europe à progresser par cercles concentriques. Non pas que certains pays soient inférieurs, mais différents rythmes de développement coexistent. Je suis cependant convaincu qu’il faut aujourd’hui dire « stop ». Nous devons renforcer l’Union telle qu’elle est et faire véritablement l’Europe des peuples. La construction économique fait partie de ce processus. En avançant à marche forcée, nous courons à la catastrophe. Les peuples perdraient leurs repères et les extrêmes l’emporteraient.

Vous avez obtenu d’importantes avancées, notamment en ce qui concerne la CMU-c ou le RSA. Cependant, les moyens à notre disposition pour lutter contre la pauvreté sont encore insuffisants et le resteront. Quel que puisse être le contexte économique, malgré les difficultés financières que nous rencontrons, il nous faut être plus ambitieux. Vous évoquiez les membres du huitième collège du CNLE. Ces hommes et femmes, à travers leurs parcours, sont à même de nous éclairer sur l’efficacité de nos politiques. Ayons, dès lors qu’on légifère en leur faveur, le réflexe de les entendre avant de mettre en place des mesures trop administratives et technocratiques. À dépenses égales, leur expertise peut permettre une meilleure orientation de notre action. Pourrez-vous revenir sur l’expérience de leur participation au CNLE ? Quel était votre mode de fonctionnement ? Quel bénéfice en avez-vous tiré ?

Je voudrais que nous nous attardions également sur la problématique du non-recours. Nombre de nos concitoyens en situation précaire ne profitent pas pleinement de leurs droits. Certains les ignorent, d’autres sont découragés par la complexité des procédures administratives. Faute d’un référent social unique, celles et ceux qui vivent au jour le jour à la marge de la société n’ont pas toujours la force d’affronter toutes les démarches nécessaires au recouvrement de leurs droits. Lorsque nous l’avons auditionné, Martin Hirsch a admis que le RSA avait, sous certains aspects, été un échec manifeste, ce que le non-recours explique en partie. Il existe en Belgique une base de données appelée « Banque carrefour de la sécurité sociale » qui centralise les documents nécessaires pour recourir à l’aide sociale. Ces derniers n’ont besoin d’être déposés qu’une seule fois, et peuvent ensuite être utilisés par tous les organismes concernés. En France, si

la mise en œuvre d'un tel système serait probablement contrariée en raison de la loi Informatique et libertés, la question mériterait d'être étudiée.

Mon dernier point pourra enfin paraître déraisonnable mais vaut d'être attentivement considéré. Les implications financières de chaque projet de loi examiné font l'objet d'une attention toute particulière. Nous pourrions procéder de la sorte en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et nous demander systématiquement ce qu'une loi peut apporter aux dix millions de Français dans le besoin. Ce réflexe peut-il, selon vous, présenter un intérêt ?

**M. Étienne Pinte.** - Pour étudier les modalités de formation d'un huitième collège, un groupe de travail s'est réuni pendant un an. Les collèges du CNLE sont composés de huit individus ou représentants d'institutions. Nous voulions assurer la représentation de tous les types de structures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que de l'ensemble des territoires, et faire respecter la parité entre hommes et femmes. Nous avons donc conçu un cahier des charges et organisé un appel d'offre auquel dix-huit associations ont répondu. Quatorze d'entre elles correspondaient à nos critères et nous sommes finalement parvenus à constituer ce collège des accueillis. Cette expérimentation devait avoir lieu entre juin 2012 et juin 2013. Le CNLE se renouvelant à la fin de l'année civile, nous avons obtenu un décret maintenant le huitième collège jusqu'à la fin de notre mandat et celui-ci sera intégré officiellement au CNLE par le décret que le Premier ministre prendra à la fin de l'année. Ce fut pour nous tous une découverte autant qu'une expérience très enrichissante. Pour la première fois, nous n'avions plus le sentiment d'essayer de faire le bonheur des gens contre leur gré. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en exergue de notre rapport la célèbre phrase de Mandela : « *Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi.* »

Jamais ces personnes en situation de précarité et de pauvreté venues des quatre coins de la France ne s'étaient imaginées se rendre une fois par mois, à Paris, pour discuter de problèmes les concernant. En septembre 2012, François Fillon, alors Premier ministre, convie, entouré de onze ministres, la totalité du CNLE à Matignon. Certains représentants du huitième collège interviennent et je vois que leurs propos font *tilt* car le Premier ministre, se retournant vers ses ministres, leur dit : « *Ces personnes, il faut que vous les preniez en considération.* » Ce fut, en quelque sorte, la reconnaissance au plus haut niveau du huitième collège.

Les responsables qui se retrouvent autour d'une table ont souvent l'habitude de manier le langage technocratique. Pour chaque réunion, les membres du huitième collège étaient pris en charge la veille par une association, qui les préparait à l'ordre du jour du lendemain en leur présentant les thèmes abordés et leur expliquant au besoin la signification des termes employés. Loin d'être considérés comme des alibis, ils étaient mis en situation de participer véritablement aux discussions.



Nous avons vécu des moments étonnants. Un jour, une personne a pris la parole pour dire en substance : « *Votre jargon est bien gentil, mais on n'y comprend rien !* » Nous avons été obligés de vulgariser notre vocabulaire et de modifier la manière dont nous présentions les différentes problématiques. Une autre fois, c'est l'une des personnes sélectionnées, une femme d'origine congolaise n'ayant à l'époque pas de papiers, qui nous a interpellés : « *J'ai une petite fille de dix-huit mois ; donc, les jours où je dois venir, il faut que vous trouviez une structure capable de s'occuper de ma petite.* » Nous avons bien sûr prévu la prise en charge de tous les frais de transport, d'hébergement et de restauration, mais nous avons omis pareil cas de figure ! Cela nous a obligés à nous adapter à la réalité de la précarité, de la pauvreté, à toutes les situations, y compris celle d'une femme seule avec enfant.

Ce fut donc une expérience extraordinaire, mais en même temps difficile. Quand les membres du huitième collège furent nommés en juin 2012, il n'était pas prévu que se tiendrait une conférence de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, où leur participation non seulement aux groupes de travail dans les trois mois précédents mais aussi aux ateliers des 10 et 11 décembre 2012 serait obligatoire. Cette perspective les a stimulés, au sens noble du terme, et ils ont suivi une formation accélérée.

Autre difficulté de fonctionnement : pour représenter chacune des associations et structures étaient désignés un titulaire et un suppléant, soit seize personnes toutes en devenir d'insertion, d'intégration, de formation, d'emploi. Certaines nous ont quittés en cours de route, d'autres les ont remplacées, ce qui ne fut pas facile à gérer pour assurer la continuité de nos travaux.

Nous proposerons donc au gouvernement que, désormais, les deux personnes formant chaque binôme assistent en permanence tant aux réunions qu'aux sessions de formation. Ce faisant, il y aura un retour d'information dans la structure d'origine, car, si ces personnes sont accompagnées au niveau local par des référents, chaque association a ses propres critères, ses propres pratiques. En ce sens, le fonctionnement du huitième collège est encore perfectible.

La réussite globale du huitième collège devrait pouvoir servir de modèle pour toutes les institutions publiques comme privées : il faut offrir à ceux qui aujourd'hui n'ont pas la parole la possibilité de dialoguer et de s'exprimer.

J'en viens à la question du non-recours.

C'est un réel problème, surtout en matière de RSA activité : 70 % des bénéficiaires potentiels ne le réclament pas. Je pourrais vous citer d'autres pans de l'action sociale, en particulier le Dalo, le droit au logement opposable, où nombre de personnes éligibles aux prestations ne font pas les démarches nécessaires, et ce pour de multiples raisons.

Rendez-vous compte, selon un calcul approximatif, si tout le monde faisait les recours nécessaires, cela coûterait 10 milliards d'euros à la collectivité. Je l'ai dit au Premier ministre : il convient, bien sûr, de lutter contre le non-recours mais il importe de prévoir en parallèle un abondement des budgets de l'État et des collectivités territoriales.

Parmi les origines du non-recours, il y a les paperasseries invraisemblables, les formulaires illisibles, incompréhensibles. Il m'est arrivé d'aider certains à faire leur demande de Dalo ; j'ai eu bien du mal à m'y retrouver ! Mais il arrive aussi que des gens refusent l'aide publique par dignité, estimant pouvoir s'en sortir tout seuls sans faire appel à la charité publique.

Votre collègue député, Christophe Sirugue, a proposé de fusionner le RSA et la prime pour l'emploi, la PPE. Sur le principe, nous avons émis un avis favorable, mais en soulignant deux écueils à éviter. D'une part, une telle fusion ne doit pas aboutir à exclure ceux qui bénéficient actuellement du RSA ou de la PPE. D'autre part, les caisses d'allocations familiales doivent disposer des moyens techniques nécessaires pour gérer cette nouvelle aide qui pourrait être votée par le Parlement.

M. Sirugue souhaitait que l'Assemblée nationale et le Sénat puissent en délibérer dans le cadre de l'examen du budget 2014, dans la perspective d'une application à l'automne prochain. Le Gouvernement a demandé à l'Igas, l'Inspection générale des affaires sociales, un rapport afin d'étudier la faisabilité de cette fusion, loin d'être évidente, entre une aide fiscale, la PPE, et une prestation sociale, le RSA, assises sur des financements différents.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la possibilité d'évaluer systématiquement l'impact de tel projet de loi ou de telle proposition de loi pour ce qui a trait à la pauvreté, comme cela se fait en matière de handicap ou de droits des femmes. Vous avez raison et c'est une question que je m'étais moi-même posée quand j'étais parlementaire.

Je reste persuadé, s'agissant du RSA, que le Gouvernement a voulu aller trop vite. Une expérimentation devait avoir lieu dans dix départements si ma mémoire est bonne mais, par précipitation, on n'est pas allé jusqu'au bout du processus et la mise en place s'est faite en catastrophe, si je puis m'exprimer ainsi. C'est l'une des raisons pour lesquelles le RSA n'a pas fonctionné comme Martin Hirsch le souhaitait.

Je suis très favorable à l'expérimentation et à l'étude d'impact. Dès lors qu'un texte a trait à l'humain, il ne faut pas se précipiter. Notre pays pâtit du décalage qui existe entre le calendrier politique et le calendrier législatif ; reconnaissons-le, le passage du septennat au quinquennat n'a pas facilité les choses. Toute nouvelle majorité, quelle qu'elle soit, souhaite obtenir des résultats dans les cinq ans. Dans certains domaines, il est très difficile de tenir ce rythme, surtout si une expérimentation est nécessaire.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Je veux d’abord moi aussi vous remercier, monsieur Pinte, d’être venu pour nous parler de la lutte contre la pauvreté. Si je ne suis pas un spécialiste du sujet, il m’est tout de même venu trois interrogations au fur et à mesure de votre exposé.

D’abord, vous n’avez pas évoqué les assistantes sociales. Quel est leur rôle spécifique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ? Quel type de relations entretiennent-elles avec les associations ?

Ensuite, vous avez souligné que la France occupait pratiquement la première place en Europe pour ce qui est de l’approche du problème de la pauvreté. Avez-vous néanmoins le souci d’aller voir comment cela se passe ailleurs et d’essayer de trouver éventuellement des expériences susceptibles d’améliorer encore ce que nous faisons dans notre pays ?

Enfin, vous avez rappelé que nombre des personnes en situation de grande pauvreté avaient des problèmes psychiatriques. Y a-t-il, de ce point de vue, des politiques ciblées et des aides particulières ? Ce problème est-il abordé sous le volet plutôt curatif ou préventif ?

**M. Étienne Pinte.** – Au-delà des assistantes sociales, j’étendrai mon propos à tous les travailleurs sociaux, qui ont un rôle très important à jouer dans les différentes structures existantes : associations, CCAS – centres communaux d’action sociale –, structures départementales, etc. Dans certains départements, les effectifs sont suffisants. Dans d’autres, notamment en Île-de-France, Paca et Rhône-Alpes, c’est beaucoup plus difficile : certains d’entre eux sont amenés à s’occuper de beaucoup trop de personnes et ne peuvent assurer un accompagnement efficace.

J’évoquerai un autre problème, que j’avais touché du doigt voilà deux ou trois ans lorsque je m’étais rendu à Aix-en-Provence, sur l’invitation de l’institut de formation des travailleurs sociaux de la région Paca, pour présenter le regard du CNLE sur la pauvreté et l’exclusion sociale. Étaient réunies environ trois cents personnes, parmi lesquelles des professionnels confirmés, des étudiants et des accueillis. Dans les ateliers auxquels je participais, beaucoup d’étudiants m’avaient alerté sur les agressions dont étaient très fréquemment victimes les travailleurs sociaux de la part des accueillis et sur leur crainte d’avoir à gérer une telle agressivité une fois diplômés.

Les travailleurs sociaux sont là pour appliquer la loi et les règlements. Ils ont face à eux des hommes et des femmes en situation de grande pauvreté ou de grande précarité et qui n’en peuvent parfois plus. Ils ont énormément de mal à gérer tous ces problèmes faute de pouvoir leur proposer des solutions propres à répondre à leurs attentes et à soulager leurs difficultés. Ce devrait être un aspect important de la formation des travailleurs sociaux.

Autre question : y a-t-il des expériences menées à l’étranger qui mériteraient d’être transposées en France ?

En ce moment, à Bruxelles, se tient, comme tous les deux ans, une réunion dans le domaine social, à laquelle assiste la secrétaire générale du CNLE, pour faire le point et comparer les expériences des uns et des autres. Force est cependant de constater que la pauvreté est extrêmement différente d'un pays à l'autre, tout comme les critères de pauvreté. Lors de la réunion précédente, en 2011, il fut question du salaire minimum de croissance ; la représentante de la Hongrie avait rappelé que l'équivalent du Smic s'élevait à 250 euros par mois. Dès lors qu'il existe de telles différences, sans même parler de la situation effroyable des Roms en Bulgarie ou en Roumanie, il est extrêmement difficile d'essayer de se comparer les uns aux autres. En Allemagne, il n'y a pas de Smic.

**M. Joël Bourdin, président.** – Pas encore !

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur, et M. Pierre Bernard-Reymond.** – Cela va venir !

**M. Étienne Pinte.** – Peut-être, mais, pendant des années, les Allemands ont été plus compétitifs que nous, en partie grâce à la pauvreté et à des salariés sous-payés.

Il me revient à ce propos l'anecdote suivante. Lorsque Ben Ali a quitté la Tunisie, je fus envoyé avec Christine Lagarde pour renouer avec les nouvelles autorités tunisiennes. Le Premier ministre de l'époque nous avait alors interrogés sur la volonté de la France de respecter l'engagement qu'elle avait pris de promouvoir l'immigration circulaire : il s'agit d'accueillir sur son sol des hommes et des femmes, notamment des étudiants, en vue de les former dans le cadre d'un contrat de cinq ans, pour que ceux-ci puissent, une fois revenus dans leur pays, lui faire bénéficier de l'expérience ainsi acquise.

Rentrant à Paris, j'apprends que l'Allemagne a besoin, pour des raisons démographiques, de 200 000 immigrés chaque année afin de poursuivre sa croissance et son développement économique. J'appelle alors l'ambassadeur d'Allemagne, que je connais bien, pour lui demander si son pays peut faire une petite place à nos amis tunisiens. Il me répond que son pays fait suffisamment d'efforts en Tunisie même, précisant qu'il cible, en matière d'immigration, les Turcs et les Polonais. L'Allemagne choisit donc en quelque sorte ses immigrés, naturellement selon des critères spécifiques, notamment en termes de profession et de formation. C'est dire à quel point nos pratiques, nos normes sont différentes.

D'où l'impossibilité d'avoir, sur le plan européen, une politique commune sur l'immigration, les sans-papiers, le statut de réfugiés politiques. Sur des sujets aussi sensibles, chacun entend garder ses prérogatives.

La France est, après les États-Unis, le pays qui reçoit chaque année le plus de demandes de statut de réfugié politique : plus de 60 000 demandes, parmi lesquelles seules 15 % à 20 % sont satisfaites. Dans la mesure où il faut au moins deux ans pour prendre une décision définitive, il est évident qu'entre-temps ceux dont le statut n'est finalement pas reconnu se sont

insérés, ont appris la langue, ont scolarisé leurs enfants, se sont même parfois mariés. Nous nous retrouvons donc dans des situations terriblement difficiles.

Tant qu'il n'y aura pas un minimum de coopération européenne dans des matières aussi sensibles que celle-là, nous ne nous en sortirons pas. Il n'y a pas de solidarité européenne sur le plan social, sur le plan humain.

Quant aux problèmes psychiatriques et à la lutte contre les maladies mentales, ceux-ci constituaient l'un des thèmes du rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées que j'avais rendu à François Fillon en 2008. Je participerai d'ailleurs à une réunion, lundi 2 décembre prochain, au ministère, sur les permanences d'accès aux soins de santé psychiatriques, ou Pass psychiatriques, qui faisaient l'objet de l'une des mesures que j'avais alors proposées.

Par ailleurs, il est certaines poches de pauvreté à ne pas oublier. Ainsi, les sortants de prison ne bénéficient, pour la plupart, d'aucun accompagnement social. Les agents de probation et d'insertion ont jusqu'à cent quarante dossiers à traiter et donnent la priorité à ceux qui sortent après de longues peines. Les personnes condamnées à de courtes peines sont en quelque sorte laissées pour compte. Aujourd'hui, 25 % de ceux qui sortent de prison n'ont pas de structures d'accueil, ni d'ordre familial, ni d'ordre amical, ni d'ordre associatif. Autrement dit, s'ils ne sont pas pris en main, c'est la rue qui les attend et/ou la récidive.

Pour conclure, je rappellerai que, chaque année, sont publiées ce que j'appellerai des vraies bibles en matière de pauvreté et d'exclusion. Il s'agit, entre autres, des rapports du Secours catholique, de la Fondation Abbé-Pierre, lequel paraît en général au mois de janvier, de Médecins du Monde. Les données sont actualisées chaque année et vous avez là un panorama de la pauvreté et de l'exclusion très éclectique.

**M. Joël Bourdin, président.** – Je vous remercie encore, monsieur Pinte, d'avoir accepté de venir nous rencontrer et de nous avoir apporté ce témoignage à la fois collectif et personnel.



## CONTRIBUTION DU DÉPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE

À la suite d'une demande d'audition et de l'envoi d'un questionnaire en vue de connaître le point de vue des départements sur des politiques menées au quotidien auprès des plus démunis, l'Assemblée des départements de France, cette dernière a transmis l'analyse du département d'Ille-et-Vilaine, qui vient compléter les informations recueillies à l'occasion du déplacement en Loire Atlantique.

*Question : Votre département dispose-t-il, en matière de pauvreté et de précarité, d'indicateurs sociaux suffisamment récents, précis et homogènes qui lui permettent de connaître l'état de la pauvreté à l'échelle de votre territoire ? Vous est-il possible d'effectuer des comparaisons avec d'autres départements ?*

Il nous semble utile de rappeler :

- qu'il existe un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui publie régulièrement des études sur le plan national.

- que, dans le cadre de la conférence nationale préparatoire au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, sept ateliers auxquels des départements ont été associés ainsi que les principaux acteurs concernés (institutionnels ou associatifs) ont travaillé sur des propositions à partir d'un état des lieux (états des lieux dressé avec le concours des « producteurs » de chiffres comme la Drees, la Cnaf...). Pour mémoire les ateliers étaient les suivants :

- accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ;
- inclusion bancaire et lutte contre le surendettement ;
- emploi, travail, formation professionnelle ;
- familles vulnérables, enfance et réussite éducative ;
- gouvernance des politiques de solidarité ;
- logement, hébergement ;
- santé et accès aux soins.

- que, pour une approche générale de la pauvreté, nous utilisons la source statistique la plus complète (à l'échelle des départements), tant au sens monétaire du terme qu'au sens plus général (condition de vie des populations), constituée par la batterie d'indicateurs sociaux des départements\* mis en place par l'Insee en collaboration avec l'ADF et disponible sur le site de l'institution ([http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers\\_web.htm](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web.htm)).

(\*) Les indicateurs sociaux départementaux constituent le socle d'un système d'information partagé entre échelons nationaux et départementaux dans les principaux domaines de l'action sociale départementale. Ils

intègrent à la fois des indicateurs transversaux reflétant le contexte territorial, et des indicateurs propres aux thématiques de la protection de l'enfance, des personnes handicapées, de l'insertion sociale et des personnes âgées. Des indicateurs financiers complètent l'ensemble.

- que sur le plan local, l'Insee a effectué un portrait social des territoires bretons. Ce portrait, qui dresse des comparaisons entre les départements et les bassins de vie, avait servi de base à l'introduction lors de la venue de M. Chérèque à Rennes en novembre dernier.

Bien entendu tous ces éléments viennent s'ajouter aux études et recueils de données qui peuvent être faits au sein de notre collectivité (cf chiffres clés des centres départementaux d'action sociale (CDAS). Le département d'Ille-et-Vilaine suit ainsi un certain nombre d'indicateurs correspondant à ses compétences. Ils permettent d'appréhender des « situations de pauvreté » mais pas « la » pauvreté dans son ensemble. Il en assure et en étudie régulièrement l'évolution. Il s'agit pour l'essentiel des minima sociaux (RSA, AAH) mais aussi de l'aide sociale générale (APA, PCH...).

Jusqu'à présent, le département d'Ille-et-Vilaine s'est essentiellement intéressé à la précarité ou la fragilité sociale des territoires qui le composent et non pas directement de leur population (typologie des territoires selon le profil social et non typologie des habitants). L'approche est plus large que la stricte pauvreté puisqu'elle inclut le niveau scolaire, les difficultés d'accès à l'emploi, d'accès aux services. Elle n'est pas non plus générale mais locale, la finalité étant d'adapter au mieux les moyens et les réponses aux besoins de la population locale. Le dernier travail en ce sens a consisté à calculer un indicateur de santé sociale (ISS) des établissements publics de coopération intercommunale du département.

Par ailleurs, le département, grâce à des partenariats avec d'autres collectivités, dispose également de données comme sur le territoire de Rennes Métropole, *via* l'observatoire de l'APRASE.

*Question : Existe-t-il des déclinaisons au niveau départemental de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques ?*

Concernant la mise en œuvre de leurs compétences dans le domaine social (donc auprès des populations les plus fragilisées), les collectivités départementales doivent appliquer la réglementation nationale. Or, depuis le milieu des années quatre-vingt, des textes importants sont venus affirmer le droit des individus et confirmer la volonté de participation des usagers.

Citons à titre d'exemple :

- la loi de 2002 qui a institué les conseils à la vie sociale au sein des établissements médico-sociaux où siègent des représentants d'usagers et qui



insiste sur la nécessité de faire participer les personnes prises en charge à l'élaboration de leur projet personnalisé ;

- la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui fait notamment que les représentants des associations d'usagers participent aux prises de décisions au sein de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et siègent au sein de la commission exécutive (COMEX), organe exécutif du groupement d'intérêt public MDPH (maison départementale des personnes handicapées) ;

- la loi de 2009 généralisant le revenu de solidarité active, qui prévoit la participation de représentants de bénéficiaires du RSA aux commissions.

Rappelons en outre que, des instances officielles de concertation existent et sont consultées régulièrement : le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) pour le secteur du handicap et le comité départemental des retraités, des personnes âgées et de l'action gérontologique (CODERPAG) pour le secteur des personnes âgées.

Au-delà de ce socle réglementaire commun à l'ensemble des départements, des initiatives sont prises localement pour développer, étendre et aller plus loin dans cette volonté de faire participer les usagers aux politiques qui les concernent.

C'est le cas en Ille-et-Vilaine, avec une vaste démarche participative d'amélioration de la relation de l'administration avec les usagers-citoyens. Celle-ci a donné lieu à un plan d'actions validé par l'Assemblée départementale en décembre, comprenant un axe à part entière (sur les huit du plan) intitulé « Rendre les usagers de l'action sociale pleinement acteurs de leur parcours ». Il a été élaboré après une enquête particulière auprès des usagers des CDAS.

Il prévoit notamment dans le champ particulier de la participation des publics de l'action sociale :

- de mettre en place des comités d'usagers au sein de la MDPH et des CDAS ;

- en matière de protection de l'enfance et pour faire suite au nouveau schéma départemental, dont c'est une priorité, de mettre l'accent sur les points forts des parents, valoriser leurs compétences et bâtir le suivi éducatif sur ces forces ;

- d'adapter les pratiques et les outils des professionnels du secteur social pour valoriser plus et mieux les capacités des usagers et faciliter leur accès à l'autonomie ;

- de favoriser la continuité du parcours des usagers par une meilleure transmission des informations entre professionnels (projet du dossier unique individuel informatisé) ;

- de mettre en place une conférence départementale du développement social pour réfléchir avec les partenaires et les usagers à la prise en compte de toutes les dimensions de la cohésion sociale.

À ces actions s'ajoutent des initiatives mentionnées dans des axes plus généralistes du plan d'action, parmi lesquelles on peut citer :

- la réécriture des courriers types avec des groupes d'usagers (démarche en cours) ;

- des démarches participatives régulières sur les compétences majeures du Département, dont nécessairement le champ social ;

- des groupes de relecture de nos documents de communication et d'information afin qu'ils soient mieux compris par tous les habitants ;

- au sein de la MDPH, en plus de la réécriture avec les usagers de tous les courriers types, un accompagnateur social est dédié à l'appui aux usagers ayant des difficultés de compréhension des courriers qu'ils reçoivent ;

- un formulaire unique en ligne, commun à la plupart des partenaires, pour les demandes d'aides financières.

*Question : Dans un article datant de 2010 et intitulé « Le désengagement de l'État en matière d'action sociale : la fin du développement social », Jean-Pierre Hardy, chef du service « Politiques sociales » de l'ADF, explique que, désormais, « l'État n'intervient qu'à titre subsidiaire » et que l'« on n'est plus du tout dans une logique de développement social, mais dans l'" urgentisme" ». Dès lors, le risque est d'aboutir à un traitement différencié selon les départements. L'État est-il encore capable de réduire l'inégalité des territoires ? La solidarité nationale n'est-elle pas en train d'être remplacée par un « chacun chez soi territorial », pour reprendre l'expression de Laurent Davezies, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) ?*

Cette question renvoie en grande partie à la question de la compensation financière des allocations individuelles de solidarité (AIS), nous laissons à l'ADF le soin d'y apporter des éléments.

On peut néanmoins ajouter que la clause de compétence générale constitue un outil indispensable d'une logique de développement social. Sans ce moyen juridique, et sans les moyens financiers qu'une compensation au moins partielle des AIS apporte aux Départements, ceux-ci seraient pour le coup totalement cantonnés à un rôle de « guichet social », sans aucune possibilité d'agir sur les déterminants des difficultés.

*Question : Au vu des sommes engagées et du « "millefeuille" de dispositifs devenus totalement illisibles », pour reprendre les termes du sociologue Camille Peugny, ne convient-il pas de poser avec encore plus d'acuité la question de l'expérimentation et de l'évaluation des politiques menées ?*

Il serait en effet souhaitable que l'expérimentation retrouve sa véritable fonction, ce qui suppose que la généralisation ne soit pas annoncée avant l'évaluation des résultats (cf RSA).

Quant à l'évaluation, sa montée en puissance est nécessaire mais force est de constater que la France accuse un certain nombre d'années (de dizaines d'années ?) de retard en la matière.



## EXTRAITS DU SUPPORT DE PRÉSENTATION UTILISÉ PAR FRANÇOIS CHÉRÈQUE ET SIMON VANACKERE (IGAS) LORS DE L'AUDITION DU 6 FÉVRIER 2014

Mission IGAS n°2013-24 – Suivi de la mise en œuvre du plan de lutte contre la  
pauvreté

Rapport relatif à la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan  
pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Présentation*

*Délégation à la prospective du Sénat – 6 février 2014*



### Introduction (2)

#### □ Le rôle de la mission de l'IGAS :

- Concevoir une **trame d'évaluation du plan**, de sa mise en œuvre et de ses effets :
  - Définir un « tableau de bord retraçant la montée en charge et l'impact des mesures annoncées »,
  - Définir des indicateurs pertinents et des méthodes d'évaluation,
  - Avoir une attention particulière sur certains territoires et certaines populations.
- Proposer une méthode de **déploiement opérationnel** sur les territoires et l'appuyer :
  - Une phase de présentation du plan et de diagnostic territorial pour assurer une compréhension partagée des besoins du territoire et des populations,
  - Des ateliers opérationnels par département pour définir des priorités communes entre les différents acteurs et, idéalement, s'engager sur des mesures du plan,
  - Un double appui : une circulaire Premier ministre et un lettre co-signée PM-ADF.
- Formuler des **recommandations au Premier ministre** en vue d'une bonne mise en œuvre du plan.

➔ Le rapport remis au Premier ministre le 23 janvier 2014 fait la synthèse des travaux menés sur ces trois axes en 2013.

## Introduction (4)

### ☐ Un rapport construit autour de 4 parties principales:

- *Un **rappel de la pauvreté en France**, au regard des dernières publications, ainsi qu'une mise en perspective avec des comparaisons européennes,*
- *Une **appréciation du plan** qui vise à donner une **vision d'ensemble** :*
  - appréciation générale de son architecture ,
  - appréciation générale de sa mise en œuvre,
  - appréciation de sa mise en œuvre thématique par thématique.
- *Un **bilan de la démarche de déploiement territorial** et des enseignements que l'on peut en tirer,*
- *Une **partie plus « prospective »**, relative à des recommandations ou des thèmes qui ne sont pas directement présents dans le plan.*

### ☐ Des annexes et pièces jointes :

- *Une annexe retraçant l'appréciation de la mission mesure par mesure,*
- *Des pièces jointes permettant de diffuser les travaux des administrations qui ont apporté leur concours à la mission (DREES, DGCS, CGSP).*

## Synthèse : une mobilisation importante en termes de mise en œuvre mais des points de critique et de vigilance

### ☐ Une mobilisation d'ensemble satisfaisante à ce stade :

- *Une **première année de « mise en route »** : adoption de nombreux textes législatifs et réglementaires, définitive ou en cours,*
- *L'**engagement de chantiers emblématiques** : l'augmentation des minima sociaux (RSA socle ; ASF et CF) ; la garantie jeunes ; la définition de la méthode des Etats Généraux du Travail Social, ...*
- *Une **bonne mobilisation des administrations concernées**, à tous les niveaux.*

### ☐ Des incertitudes qui demeurent et certaines mesures fortes dont la mise en œuvre est déjà retardée... :

- *Malgré le constat d'une mise en œuvre satisfaisante, un **manque de visibilité du plan** qui n'existe pas « en tant que tel »,*
- *Une **incertitude qui demeure sur le financement du plan**, y compris sur le niveau de celui-ci,*
- *Des **mesures importantes retardées** : la fusion du RSA activité et de la PPE, notamment.*

## Des propositions relatives à la mobilisation au niveau national et à l'architecture du plan

### La nécessité de maintenir un fort niveau d'engagement, au niveau national, de l'ensemble des parties prenantes :

- **Un plan qui présente des garanties** : réunion annuelle du Cile, interministérialité de la mise en œuvre et pluri-annualité du plan, association des personnalités qualifiées, ...
- **Mais un manque de visibilité global** : pas de modalités de suivi au niveau national avec l'ensemble des parties prenantes ; craintes sur le financement des mesures.

### Des constats quant à l'architecture générale du plan :

- **De bons éléments de méthode** : identification des calendriers, des ministères responsables de chacune des mesures,
- **Mais également des manques** : certaines mesures sont insuffisamment opérationnelles, le caractère très transversal du plan entraîne une faible identification par les acteurs, ...

#### Propositions de la mission

- Mieux faire connaître le plan** auprès des parties prenantes et de ses destinataires,
- Programmer un point d'étape partenarial** à mi-parcours du plan (déc14-janv15).

## L'accès aux droits et aux biens essentiels : des travaux engagés, à concrétiser en 2014

### Points positifs

- Une très forte prise de conscience sur la question du non-recours (« juste droit »),
- Des travaux de grande qualité (SGMAP),
- L'augmentation effective des plafonds de la CMUC et de l'ACS au 1<sup>er</sup> juillet,
- L'extension des tarifs sociaux gaz et énergie aux personnes éligibles à l'ACS,
- La prise en compte du sujet dans la COG de la CNAF (rdv des droits, simplification),
- Une initiative MONALISA qui se déploie.

### Points de critique

- La réforme du RSA activité (fusion avec la PPE) ajournée, sans visibilité pour les acteurs,
- L'évolution programmée de l'APRE (PLF2014),
- Des campagnes de communication timides,

#### Principales propositions de la mission

- De façon générale : **concrétiser les intentions en passant aux actes**,
- Prendre position sur la réforme du RSA activité** (calendrier et moyens affectés),
- Porter une attention spécifique à la **mise en œuvre de la COG CNAF**.

## Familles et enfance : des minima augmentés mais des points de progrès et une forte attente quant à la COG

### Points positifs

- La revalorisation des **minima sociaux pour les familles modestes** (ASF / CF), réalisée ou programmée
- L'adoption de la **COG** (places de crèches ; représentation des enfants issus de milieux modestes),
- Le développement d'actions en faveur des **sortants de l'ASE et des MEI** en particulier,
- La loi sur l'égalité femme-homme en matière de **pensions alimentaires**.

### Points de critique

- Un flou sur la création du statut de « **centre parental** »,
- Sur la **restauration scolaire**, des actions localement importantes (Outre-mer) mais pas de démarche d'ensemble

### Principales propositions de la mission

- Porter une attention particulière à la **mise en œuvre de la COG** (places de crèches, fléchage vers les enfants issus de milieux modestes, ...),
- Préciser les mesures peu opérationnelles à ce jour,
- Avancer la mission IGAS-IGJS relative aux mineurs isolés étrangers..

## Gouvernance : de multiples initiatives ; la nécessité de poursuivre la mobilisation en 2014

### Points positifs

- Un **suivi interministériel** qui s'est mis en place (réunions interministérielles, réunion à venir du Cile),
- Un **thème particulièrement présent** dans les débats :
- Le **lancement des EGTS**, démarche très attendue,
- Des **SIAO confortés** par la loi ALUR.

### Points de critique

- Des **faiblesses de l'appareil statistiques** (ex : non-recours) non traitées dans le cadre du plan.

### Points de vigilance

- A approfondir : la question des **SI des SIAO**,
- La **mise en œuvre des EGTS**.

### Principales propositions de la mission

- Faire des **EGTS l'un des temps forts de l'année 2014**,
- Engager une **réflexion de fond sur la généralisation de la participation**,
- Conforter l'interministérialité du plan** en mobilisant les Préfets,
- Avancer sur le **sujet des SIAO**.



## Le déploiement territorial : quel premier bilan ? (3/3)

### Quels enseignements ?

- **La gouvernance est au cœur des préoccupations,**
  - Des difficultés unanimement soulignées,
  - Des bons exemples au niveau local (Meurthe et Moselle, région NPDC, charte de cohésion territoriale du Var-Esterel, SGMAP, ...).
- **La complexité des politiques sociales est également soulignée.**
- ➔ **Ces deux constats transversaux suscitent de nombreux débats :** question de la fluidité des parcours, des marges de manœuvre pour territorialiser les politiques publiques
- **Une participation parfois peu évidente à organiser des personnes en situation de pauvreté et de précarité ,**
- **Des problématiques plus spécifiques très présentes au niveau local :**
  - l'organisation de l'aide alimentaire,
  - la thématique des troubles mentaux,
  - la question des zones rurales isolées.

## Des propositions opérationnelles

### En matière de simplification et de fluidification des parcours et d'accès aux droits :

#### Principales propositions de la mission

- Poursuivre l'expérimentation du SGMAP en 44 et 77,
- Faire du sujet de la fluidité des parcours l'une des priorités du « club des expérimentateurs » en 2014,
- Automatiser l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA,
- Mobiliser de nouveaux leviers pour identifier les cas de non recours.

## Des propositions plus prospectives

### En matière de système statistique, de participation des personnes et de pauvreté dans les zones rurales :

#### Principales propositions de la mission

- En ce qui concerne le système statistique et l'évaluation des politiques publiques :
  - le non-recours reste trop peu étudié
  - la nécessité de territorialiser la connaissance statistique (double dimension : par types de territoires pour les grandes données, au niveau local pour les travaux opérationnels),
  - le développement souhaitable de recherches sur le « coût social » de la pauvreté.
- En ce qui concerne le principe de participation :
  - un principe qui fait consensus,
  - mais des implications pratiques largement ignorées à ce jour,
  - un thème de travail essentiel pour 2014.
- En ce qui concerne les zones rurales isolées :
  - des zones peu identifiées, des politiques publiques qui appréhendent mal leurs spécificités en matière de pauvreté et de précarité,
  - des problématiques pourtant réelles (mobilité, précarité énergétique, isolement social),
  - la nécessité de travaux complémentaires.

Mission IGAS n°2012-24 - 6 février 2014

29

## Éléments de conclusion

### Une bonne mobilisation en 2013 - la nécessité de maintenir l'effort en 2014 :

- en poursuivant les travaux engagés et en amplifiant, le cas échéant, les efforts,
- en respectant les points de passage déjà actés (revalorisation RSA, etc.)
- en clarifiant le devenir de certaines mesures ou les modalités de leur mise en œuvre.

### Un enjeu de méthode majeur pour 2014 : le déploiement territorial,

### Une évolution possible des contours de l'évaluation du plan.

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Bertrand de Kermel, président - Comité Pauvreté et politique
- Jean-Michel Charbonnel, enseignant en sciences sociales
- Jérôme Vignon, président, et Didier Gelot, secrétaire général - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)
- Emmanuelle Guyavarch, directrice - Observatoire du Samusocial de Paris
- Brigitte Alsberge, responsable du département « Solidarités familiales » - Secours catholique
- Nicolas Duvoux, maître de conférence en sociologie - Université Paris-Descartes
- Fabienne Quiriau, directrice générale - Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape)
- Marisol Nodé-Langlois, chargée des relations avec les parlementaires - ATD Quart Monde
- Julien Lauprêtre, président, et Marc Castille, membre du bureau national et chargé des relations institutionnelles - Secours populaire français
- Christophe Fourel, chef de la mission, et Pascal Noblet, chargé de mission - Mission Analyse stratégique, synthèses et prospective - Direction générale de la cohésion sociale
- Julien Damon, consultant et professeur associé à Sciences Po
- Philippe Kourilsky, professeur au Collège de France, membre de l'Académie des sciences
- Martin Hirsch, alors président de l'Agence du service civique
- Éric Molinié, ancien président, et Matthieu Le Charpentier, responsable des maraudes et du 115 - Samusocial de Paris
- William Mayhew, président - Association Fraternité de la Mission populaire à Saint-Nazaire
- Marie-Françoise Roué, responsable de secteur - Secours catholique de Saint-Nazaire
- Jean Danais, secrétaire général - Secours populaire de Saint-Nazaire
- Tanneguy Vuillefroy, responsable - Les Restos du cœur de Saint-Nazaire

- Camille Peugny, maître de conférences en sociologie - Université Paris VIII
- Philippe Warin, directeur de recherches au CNRS, responsable scientifique - Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)
- Noam Leandri, président - Observatoire des inégalités
- Olivier Berthe, président, et Joséphine Damidot, chargée de mission « Relations institutionnelles » - Les Restos du cœur
- Aline Archimbaud, sénatrice de la Seine-Saint-Denis
- Bernard Seillier, ancien sénateur, ancien président - Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)
- Étienne Pinte, président - CNLE
- Thierry Kuhn, administrateur, et Gilles Ducassé, délégué adjoint de la branche « économie solidaire et insertion » - Emmaüs France
- Christophe Robert, délégué général adjoint - Fondation Abbé Pierre
- Laurent Davezies, professeur, titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires » - Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)
- François Cazaux - Centre communal d'action sociale de Saint-Nazaire
- Pierre Baussand, directeur de Social Platform
- Lieve Fransen, directrice « Europe 2020 », et Flaviana Teodosiu - DG emploi affaires sociales et inclusion - Commission européenne
- Georg Fischer, directeur « Analyse, évaluation et relations extérieures », Isabelle Maquet-Engsted, chef d'unité adjoint, et Olivier Bontoux, administrateur - DG Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne
- Bernard Valero, ambassadeur de France en Belgique
- Sylvain Berger, consul général de France à Bruxelles
- Magali Plovie, députée - Parlement de la Région Bruxelles-Capitale
- Ans Persoons, échevine des Affaires néerlandophones, des contrats de quartier et de la participation - Hôtel de ville de Bruxelles
- Laurence Bourguignon, psychologue, et Vincent Manteca - Samusocial de Bruxelles

- 
- Julien Van Geertsom, président, Fabrizio Leiva-Ovalle et José Goris – Service public fédéral – Intégration sociale, lutte contre la pauvreté, économie sociale et politique des grandes villes et des experts du service politique contre la pauvreté
  - Barbara Helfferich, directrice – Réseau européen anti-pauvreté (EAPN)
  - Hervé Bocher, vice-président délégué aux équilibres territoriaux et à l'action foncière, et Franck Périnet, directeur général des territoires – Conseil général de Loire-Atlantique
  - Philippe Grosvalet, président, Bernard Deniaud, vice-président délégué au développement économique et aux innovations, Patrick Gaudin, directeur de cabinet du président, et Lydie Joulain, collaboratrice de cabinet – Conseil général de Loire-Atlantique
  - Patrick Mareschal, président, et Emmanuelle Gelebart-Souilah, directrice – Conseil de développement de Loire-Atlantique
  - Jérôme Jumel, directeur Solidarité-Insertion – Conseil général de Loire-Atlantique
  - Pierre-Yves Madignier, président, Dominique Duquet et Sylvie Daudet, volontaires permanents, et Bernard Daubresse, militant – ATD Quart Monde
  - François Chérèque, inspecteur général, et Simon Vanackere, inspecteur – Inspection générale des affaires sociales (Igas)
  - Pierre Corvol, professeur émérite au Collège de France, vice-président – Resolis
  - Bintou Diallo, membre du huitième collège – CNLE
  - Jean-Christophe Sarrot, rédacteur en chef du mensuel *Feuille de route Quart Monde* – ATD Quart Monde
  - Agnès Chamayou, directrice de l'Observatoire – Resolis
  - Christiane El Hayek, secrétaire générale – CNLE



## GLOSSAIRE

### Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee

L'ERFS consiste en un rapprochement du fichier de l'enquête Emploi avec les déclarations de revenus et les prestations perçues. Elle intègre également des estimations des revenus financiers générés par des produits exonérés d'impôt ou soumis à prélèvement libératoire. Elle est réalisée chaque année et sous cette forme depuis l'année de revenus 2005 et succède à l'enquête revenus fiscaux (ERF).

Elle vise à analyser les revenus des ménages ordinaires de France métropolitaine suivant des critères sociodémographiques usuels : catégorie socioprofessionnelle et âge des personnes composant le ménage, taille du ménage, région de résidence, mais également l'activité de chaque individu. Elle précise comment se cumulent les divers types de revenus (salaires, pensions, bénéfices agricoles, industriels, commerciaux, non commerciaux) perçus par chaque membre du ménage.

L'enquête permet d'étudier le revenu disponible des ménages, le niveau de vie des individus, la pauvreté monétaire et les inégalités sociales en termes de revenus.

### EU-SILC

L'enquête EU-SILC est la source de référence de l'Union européenne pour les statistiques comparatives sur la distribution des revenus, la pauvreté et les conditions de vie.

La population de référence comprend l'ensemble des ménages privés et de leurs membres actuels résidant sur le territoire d'un État membre donné à la date de la collecte des données. De façon générale, sont exclues de la population cible les personnes vivant dans des ménages collectifs et dans des institutions, ainsi que celles qui vivent dans des zones réduites et éloignées du territoire national ne représentant pas plus de 2 % de la population nationale.

### Intensité de la pauvreté

Indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté.

L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (« seuil de pauvreté » - « niveau de vie médian de la population pauvre ») / « seuil de pauvreté »).

Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

### Ménage

Ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation, par exemple).

Un ménage peut être composé d'une seule personne.

Ne font pas partie des ménages les personnes vivant dans des habitations mobiles ou dans des communautés.

### Niveau de vie

Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC).

Le revenu disponible du ménage comprend les revenus d'activité, les pensions de retraite et les indemnités de chômage, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales.

Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de « l'OCDE modifiée », qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de quatorze ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de quatorze ans. Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Le **niveau de vie médian**, qui partage la population en deux, est tel que la moitié des personnes disposent d'un niveau de vie inférieur, l'autre moitié d'un niveau de vie supérieur.

### Persistance de la pauvreté

La persistance de la pauvreté est définie dans l'enquête SRCV comme le fait d'être pauvre au moins trois années sur quatre.

Une personne est pauvre une année donnée si son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté de l'année en question. Le seuil de pauvreté est ici égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des personnes. À partir de 2007, les revenus sont collectés par voie administrative et non plus comme auparavant par voie d'enquête. Le changement de mode de collecte conduit donc à une rupture de série qui ne permet pas de comparer les revenus dans le temps pour un même individu. En conséquence, le taux de persistance de la pauvreté ne pourra être calculé que lorsqu'on disposera de quatre années de la nouvelle série d'enquêtes.



### **Revenu de solidarité active**

Le revenu de solidarité active (RSA), mis en place par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 en France métropolitaine. Il se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI, créé en 1988) et à l'allocation de parent isolé (API).

Le RSA est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti. Il est calculé comme la somme :

- d'un montant forfaitaire, dont le montant varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfant(s) à charge,
- d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, fixée par décret à 62 %.

Si les ressources initiales du foyer sont inférieures au montant forfaitaire, la différence s'appelle le RSA socle. Le complément de revenu d'activité éventuel, égal à 62 % des revenus d'activité, s'appelle le RSA activité. Selon le niveau de ressources du foyer par rapport au montant forfaitaire et la présence ou non de revenus d'activité, un foyer peut percevoir une seule composante du RSA ou les deux.

### **SRCV**

L'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) est la partie française du système communautaire EU-SILC.

Ce dispositif est une enquête en face à face portant sur les revenus de l'année civile précédant la collecte, la situation financière et les conditions de vie des ménages. Depuis la collecte de 2008, les données de revenu sont récupérées par appariement avec les fichiers administratifs et sociaux (DGFIP, Cnaf, CCMSA et Cnav).

Elle intègre également depuis 2008 des estimations de revenus financiers générés par des produits exonérés d'impôt ou soumis à prélèvement libératoire. Elle sert de référence pour les comparaisons de taux de pauvreté et de distributions des revenus entre États membres de l'Union européenne et pour les actions communautaires de lutte contre l'exclusion. Les données sont collectées annuellement au moyen d'une enquête en panel.



## TABLEAU DES SIGLES UTILISÉS

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ADF	Assemblée des départements de France
AIS	Allocation individuelle de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation de parent isolé
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
BCSS	Banque carrefour de la sécurité sociale
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDAS	Centre départemental d'action sociale
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CGSP	Commissariat général à la stratégie et à la prospective
CILE	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAPE	Convention nationale des associations de protection de l'enfant
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

COG	Convention d'objectifs et de gestion
COSLA	Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif
DALO	Droit au logement opposable
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROS	Dispositif régional d'observation sociale
EMA	Équipe mobile d'aide
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
EU-SILC	Statistiques de l'Union européenne sur les revenus et les conditions de vie
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MASSP	Mission Analyse stratégique, synthèses et prospective - DGCS
MOC	Méthode ouverte de coordination
MRIE	Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes
NEET	Ni à l'école, ni en emploi, ni en formation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	Organisation des Nations unies
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur

---

PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PPE	Prime pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV	Statistiques sur les ressources et conditions de vie
UC	Unité de consommation