

## MISSION D'INFORMATION

# CONFIANCE ET PROXIMITÉ, AGIR CONTRE LES VULNÉRABILITÉS DES FRANÇAIS



Réunie le mardi 14 septembre 2021 sous la présidence de Mme Annie Le Houerou, la mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français, constituée le 26 janvier à l'initiative du groupe Les Républicains, a adopté le **rapport** de Mme Frédérique Puissat.

Le rapporteur a souligné, en introduction, que les travaux de la mission s'étaient délibérément situés « à hauteur d'homme », au plus près des personnes concernées par la précarisation et la paupérisation. Pour autant, toute solution structurelle à ces problèmes passe par l'enrichissement de la France. À cet égard, la réindustrialisation du pays et l'élévation des compétences grâce à une amélioration de la formation (dès l'école et tout au long de la vie) constituent des enjeux clefs auxquels les pouvoirs publics doivent répondre.

## 1. L'AUGMENTATION DE LA PRÉCARITÉ ET DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE, ENTRE TENDANCES LOINTAINES ET CHOCS DÛS AUX CRISES

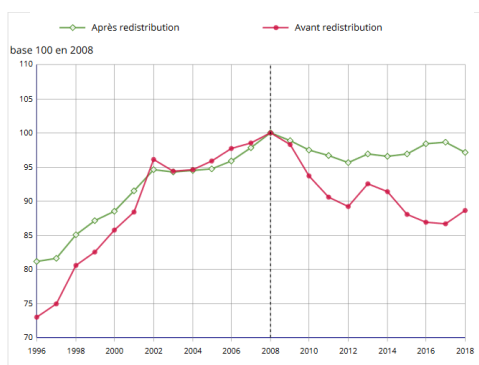
### A. EN FRANCE, UNE PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVEMENT MAÎTRISÉE, MAIS UNE STABILITÉ EN TROMPE-L'OEIL

Le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du niveau de vie médian s'établit à **14,8 % de la population métropolitaine en 2018**, ce qui représente **9,3 millions de personnes**, soit un niveau relativement **stable sur la dernière décennie** et relativement maîtrisé puisqu'il s'établit à 3,7 points au-dessous de la moyenne de l'Union européenne.

**La pauvreté monétaire constitue cependant une mesure quelque peu fruste de la pauvreté, qui reste avant tout une expérience douloureuse vécue à la première personne.** En effet, cette approche centrée sur les ressources ne reflète pas pleinement les charges auxquelles les personnes font face, le « coût de la vie » et les privations qui en découlent, ni le sentiment d'insécurité sociale associé à cette situation. **Une approche plus fine du phénomène laisse ainsi entrevoir une paupérisation de la société française.** Tout d'abord, certains segments de la population sont particulièrement exposés au risque de pauvreté : les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes. Ensuite, une contrainte de plus en plus forte est exercée sur le budget des ménages les plus modestes, avec une tendance à l'augmentation des dépenses pré-engagées, notamment en matière de logement (*cf. infra*). Enfin, au plan plus subjectif, les sentiments de pauvreté et de déclassement gagnent du terrain : en 2019, 19 % des Français se percevaient ainsi comme pauvres, contre 13 % en 2017.

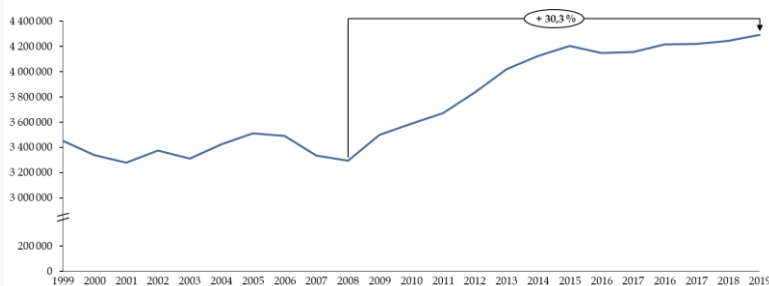
**Surtout, une forme de dépendance au système de redistribution se fait jour depuis la crise de 2008** : on observe à compter de cette date une chute brutale du niveau de vie « avant redistribution » des 10 % des ménages les plus pauvres, qui n'a jamais été rattrapée. Ce n'est donc que grâce aux transferts sociaux et fiscaux que leur niveau de vie a pu se maintenir à peu près constant. Cette évolution se traduit par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux, qui a progressé de plus de 30 % depuis 2008 pour s'établir à 4,25 millions en 2019 (cf. graphiques *infra*). **Cela témoigne du fait que notre système de redistribution a bien su jouer son rôle d'amortisseur face à la crise, mais aussi qu'il est maintenant à bout de souffle.** Plus précisément, celui-ci se heurte à une triple limite. Premièrement parce que la seule redistribution ne résout pas la question de la sortie durable de la pauvreté des personnes qui en bénéficient. Deuxièmement parce que, loin d'apaiser les tensions sociales, il peut contribuer à les alimenter en provoquant un sentiment d'injustice de la part de ceux qui ont le sentiment d'en être exclus. Enfin, troisièmement, parce qu'il est financièrement insoutenable.

**Évolution du niveau de vie des 10 % des Français les plus modestes avant et après redistribution**



Source : Insee

**Évolution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux**



Source : mission d'information, d'après les données de la Drees

## B. AU NIVEAU DES INDIVIDUS, DES FRACTURES ET DES FACTEURS DE FRAGILISATION DES PARCOURS

### 1. Le constat d'une précarisation du travail

Le premier des facteurs de vulnérabilité individuelle est la situation au regard du travail. Or, plusieurs tendances indiquent une précarisation des Français par rapport à l'emploi au cours des dernières décennies.

S'agissant d'abord de l'emploi précaire, **la France se distingue parmi les pays européens en ce qui concerne la part des contrats courts** (de moins de trois mois), qui a fortement augmenté en trente ans. Qu'elle soit subie ou choisie, cette situation, qui ne constitue plus un tremplin vers un emploi plus stable, s'accompagne souvent d'une forte précarité des intéressés.



**des embauches se sont faites en contrat court en 2017**



**Part des contrats de moins de trois mois dans l'emploi total**



**Durée médiane des CDD conclus en 2017**

On observe ensuite un **rebond du travail indépendant** qui a été porté, depuis 2009, par la création du statut d'autoentrepreneur, devenu le régime de la micro-entreprise, ainsi que par l'apparition de plateformes numériques de mise en relation. Entre les travailleurs non salariés, il existe des situations extrêmement disparates. Leur protection sociale lacunaire, en particulier l'absence de couverture digne de ce nom contre le chômage, peut s'avérer **problématique dans le cas de travailleurs ayant de faibles revenus**.

Le **phénomène des travailleurs pauvres** est souvent la **conséquence d'un temps de travail insuffisant**, en raison d'un travail à temps partiel subi ou d'une activité instable dans l'année. Cette situation de sous-emploi concerne tout particulièrement certaines activités du secteur tertiaire et une majorité de femmes. Les augmentations du Smic sont donc peu efficaces pour réduire ce phénomène de pauvreté laborieuse. La prime d'activité, créée en 2015, contribue en revanche à l'atténuer.

La France se caractérise enfin par la **persistance d'un niveau élevé de chômage** (8 % de la population active avant la crise sanitaire). Or, les chômeurs sont particulièrement exposés à la pauvreté. Le risque de chômage est notamment déterminé par les **inégalités de formation initiale**, qui sont elles-mêmes accrues par les **inégalités d'accès à la formation professionnelle**.

## 2. Les conséquences sociales et économiques de l'évolution des structures familiales

L'évolution des structures familiales constitue un deuxième facteur de fragilisation. La **multiplication depuis une vingtaine d'années des « petits ménages », notamment monoparentaux**, dont le nombre a davantage augmenté que celui des emplois, suggère que la paupérisation d'une partie de la population tient en partie à une rupture de nature sociologique.

La pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales. 33,6 % d'entre elles vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017. Ce sont à 85 % des mères seules avec enfants. En 2014, elles étaient près de deux fois plus souvent au chômage que l'ensemble des femmes. Le sentiment de précarité et de pauvreté est également plus fort dans ces familles. Jusqu'à présent, les dispositifs publics conçus pour les aider n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. La forte représentation des mères isolées au sein du mouvement des « gilets jaunes » a d'ailleurs été remarquée en 2018.

L'entraide et la solidarité familiale restent cependant fortes dans tous les milieux – les aides des parents représentent ainsi un apport essentiel pour les 18-24 ans, quelle que soit leur catégorie socio-professionnelle.

## 3. Accéder au logement et faire face aux charges : un défi pour de plus en plus de Français

Le poids des dépenses contraintes et plus particulièrement celles liées au logement creuse les inégalités et contribue à la précarisation des ménages. Dans une étude publiée cet été, France Stratégie a mis en évidence **l'augmentation des dépenses pré-engagées dans le budget des Français entre 2001 et 2017. Elles atteignent désormais 32 %, dont 68 % pour le logement. Surtout, cette augmentation creuse les inégalités** entre les ménages pauvres et aisés, entre les jeunes, qui doivent louer ou acquérir, et les plus âgés (70 % des plus de 60 ans sont propriétaires c/ 5 % des moins de 25 ans), et le sentiment d'un décrochage du pouvoir d'achat car le revenu « arbitral diminue ».

La difficulté de se loger résulte de tensions locales. On ne peut pas parler d'une crise généralisée, comme dans l'après-guerre, mais il y a des zones particulièrement tendues où il est de plus en plus coûteux de se loger (+ 88 % des prix en 20 ans selon l'OCDE) et où il est de plus en plus difficile d'accéder au logement social (une demande satisfaite sur 9,5 en Île-de-France), sachant que c'est encore plus long pour les moins de 30 ans. Ces zones tendues sont aussi celles où le phénomène de suroccupation est le plus marqué. Pour les ménages de la classe moyenne, la faiblesse de l'offre de logements intermédiaires contribue à une forme de fragilisation entre un logement social inaccessible et un logement privé inabordable.

---

## **On assiste à un blocage des parcours résidentiels, synonymes d'ascension sociale, ce qui nourrit un sentiment de déclassement et de précarisation.**

---

Ces tensions expliquent un phénomène massif de mal-logement. La Fondation Abbé Pierre estime que 4,2 millions de personnes sont privées de logement personnel ou vivent dans des conditions très difficiles. S'y ajoutent environ 12 millions de personnes qui sont confrontées à des situations de fragilités : impayés, effort financier excessif, copropriétés dégradées, suroccupation ou précarité énergétique. Au total, sans double compte, **la Fondation Abbé Pierre estime à 14,6 millions les personnes ayant des difficultés de logement.**

**Or, la politique menée depuis 2017 a eu tendance à accroître les difficultés et à provoquer une chute de la construction.** Pour rétablir les comptes publics au début du quinquennat, le choix a été fait de réduire l'effort financier pour le logement des Français en réduisant les APL et les moyens des bailleurs sociaux notamment. Depuis 2017, ce sont près de 10 milliards d'euros qui ont été économisés au détriment des publics les plus fragiles. On assiste tout particulièrement à un décrochage des APL par rapport à la réalité du marché privé.

Si accéder au logement est difficile, s'y maintenir ou y vivre décemment peut également être une préoccupation. **La crise sanitaire a fait craindre une envolée des impayés de loyer et donc des expulsions. Grâce au filet social mis en place, cette flambée n'a pas eu lieu** mais on constate tout de même une plus grande fragilité de certains ménages (indépendants et étudiants notamment). Ce qui est en revanche à craindre, c'est que l'ensemble des expulsions qui n'ont pu avoir lieu en 2020 et 2021 soient réalisées en même temps, soit environ 30 000 expulsions avec le concours de la force publique. C'est pourquoi la mise en œuvre de mesures spécifiques d'accompagnement est absolument nécessaire.

Enfin, trop de ménages sont confrontés à **la précarité énergétique. 3,5 millions de ménages seraient concernés** soit parce qu'ils n'arrivent pas à se chauffer suffisamment l'hiver, soit parce que leurs dépenses de chauffage sont trop élevées. Le coût de la facture d'énergie est une préoccupation pour 70 à 80 % des Français, la moitié dit limiter le chauffage pour maîtriser sa facture et 12 à 15 % sont véritablement en situation de précarité. Cela résulte du mauvais état de nombreux logements mais aussi du décrochage des minima sociaux par rapport à la hausse des prix de l'énergie qui ont augmenté de 50 % ou 100 % (gaz et fioul) en trente ans.

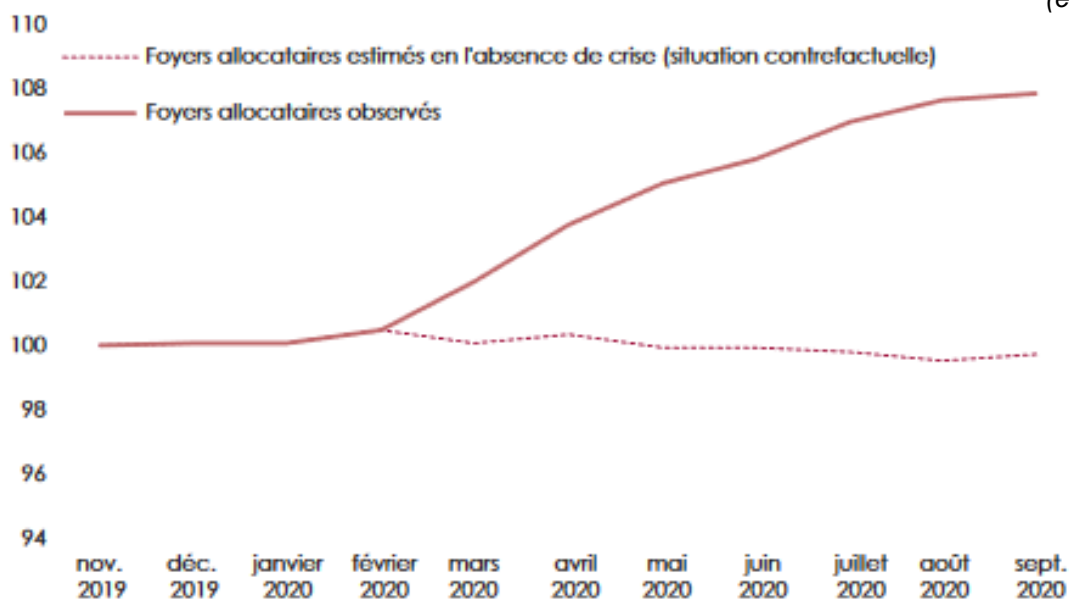
### **C. L'AMPLEUR SOCIALE ENCORE INCERTAINE DU NOUVEAU CHOC ENGENDRÉ PAR LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19**

La crise sanitaire commencée en 2020 et qui se poursuit encore a entraîné **la plus forte récession de l'économie française depuis la Libération, avec une baisse du PIB de 8,3 %.**

Une crise de cette ampleur aura de fortes conséquences sociales, à court terme mais aussi probablement à long terme comme l'exemple de la crise de 2008 l'a montré. Pourtant, il est très difficile d'obtenir en temps utiles des données permettant d'objectiver l'ampleur de la crise pour la population. **Le principal indicateur de l'évolution d'ensemble de la pauvreté est donc, pour l'heure, l'évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux.**

## Évolution des foyers allocataires du RSA entre novembre 2019 et septembre 2020

(en milliers)



Source : CNAF

Pour le reste, comme l'ont souligné les statisticiens lors de leur audition par la mission d'information, les évolutions de revenus, de taux de pauvreté, etc. ne pourront être mesurés qu'en 2022.

Si notre système social a, une nouvelle fois, fait preuve de sa vertu en temps de crise, il est particulièrement important que la sortie de crise soit différente de celle de 2008, le retour à un taux de pauvreté pré-crise ne s'étant alors expliqué, de manière durable, que par la progression des revenus de substitution et des aides sociales. **Il importe au contraire de tout faire pour que la sortie de crise pour les personnes fragilisées à l'occasion de la crise se fasse par la réinsertion dans l'activité économique.**

## 2. 49 PROPOSITIONS POUR HUMANISER, AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

### A. AMÉLIORER LES OUTILS DE SUIVI POUR MIEUX SAVOIR DE QUOI ON PARLE

**Les indicateurs de suivi de la pauvreté ne nous permettent pas d'être suffisamment réactifs face aux situations de crise, comme celle que nous sommes en train de connaître.** Le taux de pauvreté définitif pour une année donnée ne peut par exemple être calculé qu'avec deux ans de retard pour être fiable. Il est pour cette raison indispensable de développer un indicateur synthétique qui soit beaucoup plus conjoncturel, à partir, par exemple, des données relatives aux prestations de solidarité versées, au recours à l'aide alimentaire ou encore issues de sondages, dont on peut disposer quasiment en temps réel. Des initiatives en ce sens ont été prises pendant la crise sanitaire par l'Insee et la Drees et doivent être saluées et pérennisées.

**Il conviendrait également d'étoffer notre panel d'indicateurs pour combler certains angles morts,** comme la mesure de la pauvreté dans les territoires d'outre-mer ou de la grande pauvreté. Il semblerait également judicieux de se donner les moyens de mieux suivre les populations non pauvres au sens de la statistique publique mais proche de la pauvreté, et qui sont les plus susceptibles de basculer dans la précarité, formant un « halo autour de la pauvreté ».

**Cette exigence de suivi renforcé doit aussi s'appliquer aux politiques que nous menons.** Une profusion de dispositifs de lutte contre la pauvreté ont été mis en place par les majorités successives, sans que leurs résultats puissent être évalués dans des conditions satisfaisantes. Il conviendrait pour l'avenir de poser comme principe que tout nouveau dispositif doit s'accompagner d'un dispositif d'évaluation crédible.



## **B. DES POLITIQUES PLUS SIMPLES, DÉCIDÉES AU PLUS PRÈS DES PERSONNES ET TOURNÉES VERS LE RETOUR À L'EMPLOI**

### **1. La formation : un enjeu crucial**

**Le chômage étant en France le premier déterminant de la pauvreté, le premier levier pour prévenir la pauvreté est donc l'accès à l'emploi, or le premier levier pour accéder à un emploi de qualité est la formation.** Des efforts ont été accomplis dans les années récentes, avec la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 14 milliards d'euros sur cinq ans. Dans l'attente de son évaluation d'ensemble, le rapport propose des pistes d'amélioration du dispositif, qui gagnerait à être rationalisé, plus inclusif et mieux orientés vers les secteurs en développement ou en tension.

**La politique de l'emploi et de la formation professionnelle des personnes en difficulté doit en outre être conciliée avec les besoins de l'économie.** Il est donc notamment proposé de renforcer l'effort de formation aux métiers de ces secteurs en associant les partenaires publics et privés et en s'assurant de la crédibilité de l'engagement des bénéficiaires grâce à un dispositif innovant de « dédit-formation sectoriel ».

**Enfin, notre politique de formation doit s'adresser en priorité aux jeunes peu qualifiés afin de prévenir un phénomène de « génération sacrifiée » par la crise sanitaire.** Le « revenu d'engagement » proposé par le Président de la République constitue une piste intéressante pour renforcer nos efforts en ce sens et rationaliser nos dispositifs. S'il est difficile à ce stade de se prononcer sur ce dispositif dont les contours sont encore flous, il constitue en tout état de cause une solution bien préférable à un « RSA jeunes » puisqu'il intègre l'exigence de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

### **2. Renforcer les structures d'insertion et favoriser leur rapprochement avec le monde de l'entreprise**

**L'insertion par l'activité économique (IAE) apparaît comme un outil approprié pour maintenir en action les personnes les plus vulnérables.** Le Gouvernement a choisi de lui réserver une place importante dans le cadre de sa stratégie pauvreté. Il a également décidé de recourir, dans le cadre du plan de relance, aux contrats aidés.

En temps de crise, il semble en effet pertinent d'augmenter significativement le nombre de postes aidés afin de « préparer un vivier » en vue de la reprise économique. **Cette approche nécessite cependant de lever certains freins à la conclusion de contrats supplémentaires** et à la montée en capacité des structures d'insertion. Le rapport plaide pour mobiliser la commande publique et les entreprises du secteur marchand en développant le recours aux clauses sociales dans les contrats des donneurs d'ordres, en vue d'augmenter effectivement le nombre de postes en IAE.

Sur le terrain, on constate toujours des difficultés de dialogue entre les structures d'insertion et les entreprises. Les réseaux de l'IAE développent pourtant depuis plusieurs années des outils innovants visant à rapprocher l'offre de services des structures des besoins des entreprises et à conjuguer l'accompagnement des personnes et celui des employeurs. Il convient de favoriser la diffusion de ces démarches afin de contribuer à rapprocher ces deux mondes.

### **3. Aller plus loin dans la décentralisation des politiques d'insertion et d'emploi**

Les objectifs quantitatifs doivent être soutenus par un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés. S'agissant de l'IAE, il serait pertinent de **généraliser les conférences de financeurs** au niveau du département, voire du bassin d'emplois.

Cette exigence d'une territorialisation renforcée de nos politiques d'emploi passe également par un **élargissement de la gouvernance du service public de l'insertion et de l'emploi (le SPIE)** tel qu'il est actuellement expérimenté dans certains territoires. Les politiques de développement économique et de lutte contre la pauvreté allant de pair, les régions pourraient voir leurs compétences renforcées et y être mieux associées.

Enfin, la mise en place d'une bonification de l'aide au poste dans certains territoires fragiles, où la présence de structures d'insertion est insuffisante, reste attendue.

L'originalité de la stratégie nationale de prévention de lutte contre la pauvreté du Gouvernement est d'être déployée dans le cadre d'une **démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales**, en particulier les départements. Cette approche **ne fonctionne cependant qu'à condition que l'évaluation des actions menées se fonde sur des critères réellement partagés**. L'État doit donc bien fonder sa participation financière sur les indicateurs élaborés avec les départements.

Dans chaque région, un commissaire à la lutte contre la pauvreté a été installé afin d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie. Il est toutefois isolé et ne peut pas répondre à toutes les sollicitations. Le rapport préconise de « muscler » cette présence territoriale de l'État en adjoignant aux commissaires régionaux des relais départementaux.

Enfin, pour que les ambitions qualitatives de la stratégie soient respectées, il importe de sortir de l'urgence dans le cadre des appels à projets pour laisser aux acteurs locaux le temps de s'organiser, de coopérer et d'innover.

#### 4. Repenser le travail social

Le travail social est peu visible mais joue un rôle fondamental sur le terrain. Environ 250 000 travailleurs sociaux agissent en faveur de la lutte contre la pauvreté, tous métiers et employeurs confondus. **Il paraît prioritaire de former ces professionnels en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers »**, qui doivent constituer le nouveau modèle du travail social, et sur le travail social collectif.

---

**« Il paraît prioritaire de former les travailleurs sociaux en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers », qui doivent constituer le nouveau modèle du travail social. »**

---

Le rapport propose en outre de procéder à une simplification des processus que doivent mettre en œuvre les travailleurs sociaux, en luttant contre l'empilement des dispositifs et des normes, et de donner plus de responsabilités à ces professionnels de manière à créer des conditions favorables à l'initiative et à l'innovation.

### C. « AVOIR UN TOIT SUR LA TÊTE », FAIRE D'UNE PRIORITÉ DES FRANÇAIS UNE PRIORITÉ POLITIQUE

Concernant l'accès au logement, **la première priorité doit être la relance de la construction et la densification** portées par une différenciation des politiques selon les territoires. Pour cela, il convient d'éviter d'ériger de nouvelles contraintes et faire confiance aux territoires pour adapter les outils aux besoins en zone littorale ou de montagne ou dans les grandes métropoles. La mission propose de débloquer les autorisations de construire qui sont accordées par les maires en **recréant une dynamique cohérente entre l'accueil de nouvelles populations et les ressources fiscales des communes. Pour cela, il convient d'assurer la compensation intégrale au profit des municipalités de l'exonération de taxe foncière sur le logement social et, dans le cas du logement intermédiaire, de remplacer cette exonération par un crédit d'impôt à l'IS**. Les communes qui ont le plus de logements sociaux ou celles qui agissent en faveur du logement abordable ne doivent pas être pénalisées par une perte de recettes fiscales.

Concernant le maintien dans le logement, la mission d'information propose de trouver un **meilleur équilibre entre les droits des locataires et ceux des propriétaires**. Du côté des locataires, il faut aller plus loin dans les politiques de prévention des expulsions, notamment en développant **« l'aller vers »**. C'est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de ménages inconnus des services sociaux. Cela veut dire également agir rapidement, dès le premier impayé et avant qu'une dette locative importante ne soit constituée car elle sera difficile à résorber. Du côté des propriétaires, il faut **garantir leur indemnisation complète et systématique lorsque l'expulsion avec le concours de la force publique est refusée par le préfet**.

Aujourd'hui, l'administration cherche trop souvent à minimiser le coût financier et ce sont les propriétaires qui portent la charge du maintien dans les lieux. Il conviendrait de débloquer de l'ordre de 80 millions d'euros et d'en confier la gestion au ministère du logement comme le rapport Démoulin l'avait demandé.

Enfin, concernant les conditions d'habitation, il faut agir avec beaucoup de vigueur contre l'indécence des logements et la précarité énergétique dans des « passoires thermiques ». Dans ce domaine, la mission propose d'agir dans le court terme pour aider à payer les factures d'énergie et sur le long terme pour rénover les logements. Aujourd'hui, 5,7 millions de ménages pauvres reçoivent le chèque énergie, d'un montant moyen de 148 euros (277 € maximum, 812 millions d'euros au total). Or, ce montant est trop faible. Selon l'INSEE (2013), le montant de la facture d'énergie d'un ménage en situation de précarité énergétique est supérieur à 1 900 euros par an. Il faut donc **augmenter le montant du chèque énergie et la mission relaie la demande des associations de le doubler**. À plus long terme, **pour rénover les logements, il faut accompagner les propriétaires**. Le Parlement a instauré des obligations à travers la loi Climat. Elles sont les bienvenues et il faut les appliquer sans retard en ayant, comme l'a demandé le Sénat, le souci de l'accessibilité de la transition écologique aux plus modestes. Mais les montants des travaux seront très élevés (54 milliards d'euros dans le parc privé d'ici 2034 selon la FNAIM) alors que les propriétaires bailleurs ne bénéficient pas des économies d'énergie. Il serait donc cohérent, comme le Sénat l'a demandé à l'occasion de la discussion de la loi Climat, **d'aider les bailleurs sociaux en revenant à une TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation** des logements comme c'était le cas avant 2018. **Dans le secteur privé**, la mission propose de faciliter la rénovation du parc locatif en **étendant l'aide fiscale Denormandie et en augmentant le déficit foncier**. Il serait enfin très judicieux de **pérenniser et d'amplifier le dispositif Cosse d'incitation au conventionnement de logements rénovés**.

## **D. UN FILET DE SÉCURITÉ PLUS JUSTE ET PLUS ACCESSIBLE POUR LES PERSONNES PAUVRES**

### **1. L'unification progressive des prestations de solidarité**

La nécessité de simplifier le paysage des prestations de solidarité n'est pas douteuse. L'ensemble des prestations qui concourent au soutien des personnes les plus modestes (minima sociaux, prime d'activité, aides au logement...) fonctionnent selon des règles différentes de prise en compte des ressources et des situations familiales, au risque de rendre le système inéquitable.

**Le chantier de l'harmonisation entre les différentes prestations doit donc être poursuivi et systématisé**. Celui-ci passe par l'unification des bases ressources des différentes prestations. Ces travaux doivent permettre de corriger certains défauts du système et d'en améliorer la lisibilité. Cette harmonisation, accompagnée de la suppression progressive de certaines prestations, serait réalisée au profit d'un RSA rénové – non d'un hypothétique « revenu universel », fût-il « d'activité » – et résolument orienté vers l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires. Il s'agit d'un chantier de plusieurs années.

Le constat du recul de la présence humaine des institutions dans les territoires ainsi que les difficultés d'accès aux droits et aux prestations rencontrées par de nombreux bénéficiaires potentiels invitent à **considérer favorablement la question de l'automatisme des prestations de solidarité**. Il semble aujourd'hui techniquement possible de se diriger vers un système dans lequel la validation de la personne concernée serait nécessaire, après correction, afin de déclencher le versement de la prestation.

Un autre enjeu de la réforme des minima sociaux est d'**améliorer leur efficacité et de garantir que le travail paie**, dans tous les cas, davantage que l'inactivité. L'objectif incitatif de la création du RSA et de la prime d'activité n'a pas été complètement atteint. Il convient de repenser l'articulation entre le revenu socle et le complément de revenu des travailleurs modestes, de manière à rendre plus prévisible pour les allocataires l'impact d'un retour à l'emploi.

Enfin, il paraît indispensable que l'État garantisse une compensation suffisante et pérenne des dépenses de prestations assurées par les départements pour permettre le maintien à un niveau suffisant des dépenses d'accompagnement.



## 2. Conforter le rôle des familles

La solidarité publique à l'égard des personnes pauvres ou modestes doit cependant être considérée dans sa complémentarité avec les solidarités familiales, qui restent un ciment de notre société. Ainsi, suivant l'objectif de **verser une « juste prestation » aux foyers qui en ont un réel besoin**, il pourrait être envisagé de revoir les conditions d'attribution du RSA en y incluant la prise en compte du patrimoine financier.

Au-delà des minima sociaux, il paraît important de faciliter l'exercice de la solidarité familiale dans un plus grand nombre de situations. Dans cette perspective, il serait opportun de favoriser les petites donations entre générations. Pour aider les familles monoparentales, il reste à corriger certaines incohérences de traitement des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux. Par ailleurs, les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés mériteraient d'être plus développés.

## 3. Assurer réellement les nouvelles solidarités

**Les mailles du filet de sécurité que nous voulons pour demain face aux doivent se resserrer pour mieux protéger les actifs les plus précaires.** Il s'agit notamment des **travailleurs indépendants**, qui sont fortement exposés à la précarité et sont souvent oubliés de notre système de protection sociale. La promesse présidentielle d'un accès de ces publics à l'assurance chômage n'a été tenue qu'en apparence, du fait d'un dispositif aux conditions d'accès beaucoup trop restrictives, et qu'il est donc proposé d'assouplir. D'un point de vue plus structurel, il paraît indispensable de poursuivre les réflexions en cours concernant l'harmonisation de la protection sociale entre salariés et indépendants à faibles revenus et la clarification du statut juridique de ces derniers.

Le rapport pose également la question de la **lutte contre le recours abusifs aux contrats courts**, que la Gouvernement a prise par le mauvais bout en voulant imposer un dispositif de « *bonus-malus* » mal conçu. Il appartient aux partenaires sociaux de remettre le sujet sur le métier pour parvenir à une solution plus juste et plus efficace.

## 4. Une proximité avec les assurés sociaux et les allocataires à rétablir

---

**Rétablir la proximité des services sociaux avec les allocataires passe par la réduction des distances non seulement physiques mais aussi symboliques.**

---

Les espaces France services, dont la présence dans les territoires est louable, ne sont actuellement pas perçus comme des lieux d'accès aux droits. Faire monter en compétences leurs agents est une voie d'amélioration possible.

Surtout, **alors que de nombreuses initiatives sont lancées en matière de lutte contre le non-recours, il paraît désormais important de coordonner ces efforts et d'améliorer la complémentarité entre les différents outils existants** : opérations de *data mining* mises en œuvre par les Caf, pratiques d'« aller vers » des travailleurs sociaux, etc. À cette fin, des cellules départementales dédiées à l'accès aux droits sociaux pourraient être créées à titre expérimental. Elles seraient chargées, en liaison avec les Caf et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.

## 5. Renforcer la lutte contre la précarité alimentaire et l'aide aux associations

**Le soutien aux associations de lutte contre la grande pauvreté, et en particulier aux structures d'aide alimentaire, qui ont joué un rôle essentiel face à la crise, doit être renforcé.** Des moyens supplémentaires en leur faveur ont été débloqués à la faveur du plan de relance, mais la question de la pérennité de ce soutien de l'État reste posée et ces structures manquent à ce jour de la visibilité nécessaire pour mener à bien leurs projets de développement. Ceux-ci sont pourtant bien nécessaires, notamment pour **améliorer le couplage entre aide alimentaire et accompagnement social** ou encore pour **aider les associations à mieux lutter contre les phénomènes de précarité alimentaire en milieu rural**, trop souvent sous-estimés.

## LISTE DES PROPOSITIONS

- Proposition liminaire** Poursuivre des travaux, notamment parlementaires, sur la désindustrialisation de notre pays et les enjeux éducatifs afin de répondre de manière structurelle, à moyen et à long termes, à l'enjeu de la précarité dans notre pays.
- Proposition n° 1** Mettre en place un dispositif pérenne de suivi statistique conjoncturel de la pauvreté et de la précarité.
- Proposition n° 2** Améliorer la régularité des enquêtes les plus stratégiques pour la connaissance des phénomènes de paupérisation et de précarisation.
- Proposition n° 3** Améliorer le suivi de la pauvreté dans les collectivités territoriales d'outre-mer.
- Proposition n° 4** Annualiser le suivi de la grande pauvreté.
- Proposition n° 5** Développer un indicateur de suivi des personnes non pauvres mais proches de la pauvreté (ou « halo autour de la pauvreté »).
- Proposition n° 6** Prévoir, pour chaque nouveau dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté, la définition d'une maquette de performance crédible et centrée sur l'analyse de son efficacité, les modalités de son évaluation, et les conditions dans lesquelles le Gouvernement rend compte des enseignements qu'il tire de ces travaux d'évaluation et expose les suites qu'il entend leur donner.
- Proposition n° 7** Engager dès maintenant des travaux en vue du lancement d'une nouvelle génération d'investissement public dans les compétences des personnes les plus éloignées de l'emploi, en veillant notamment :
- à limiter l'éparpillement des actions financées et, tout en conservant le principe d'une action contractualisée avec les régions, à renforcer le pilotage d'ensemble pour éviter les phénomènes de redondance et de concurrence des actions ;
  - à renforcer l'accompagnement social des publics pendant la période de formation, en lien avec les acteurs du service public de l'insertion et de l'emploi ;
  - à mieux prendre en compte les problématiques spécifiques aux travailleurs handicapés et aux seniors faiblement qualifiés ;
  - à transformer l'écosystème de la formation pour l'adapter besoins des secteurs en développement.
- Proposition n° 8** Engager un effort de co-investissement dans la formation des chômeurs de longue durée aux métiers des secteurs en tension dont le financement serait mutualisé entre les entreprises de ces secteurs et partagé avec la puissance publique, et sécurisé par le recours à des « clauses de dédit-formation sectorielles ».
- Proposition n° 9** Veiller à ce que le « revenu d'engagement » annoncé par le Président de la République constitue à la fois un instrument d'autonomie pour le jeune et un levier de clarification de l'offre d'accompagnement qui se présente à lui.
- Proposition n° 10** Mobiliser la commande publique et les entreprises du secteur marchand en soutien de l'économie sociale et solidaire en développant les clauses sociales dans les contrats des donneurs d'ordres.
- Proposition n° 11** Favoriser la diffusion des démarches visant à rapprocher l'offre de services des SIAE des besoins des entreprises et à conjuguer l'accompagnement des personnes et celui des employeurs.
- Proposition n° 12** Généraliser dans la gouvernance de l'IAE les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emplois, sous la responsabilité du président du conseil départemental.
- Proposition n° 13** Mettre en place la bonification territoriale de l'aide au poste afin de renforcer l'action de l'IAE sur les territoires prioritaires.
- Proposition n° 14** Renforcer les compétences des régions en matière de politique de l'emploi ainsi que leur place dans la gouvernance de Pôle emploi, et leur confier un rôle de coordination des acteurs du service public de l'emploi.

- Proposition n° 15** Mieux associer les régions ainsi que les acteurs du handicap et de l'insertion des jeunes au service public de l'emploi et de l'insertion.
- Proposition n° 16** Respecter le cadre de la contractualisation de la stratégie pauvreté en fondant la participation de l'État sur les indicateurs partagés avec les collectivités territoriales.
- Proposition n° 17** Adjoindre aux commissaires régionaux à la lutte contre la pauvreté des relais départementaux.
- Proposition n° 18** Sortir de l'urgence dans le cadre des appels à projets de la stratégie pauvreté pour laisser aux acteurs locaux le temps de s'organiser et de coopérer.
- Proposition n° 19** Mener à bien le plan de formation des travailleurs sociaux en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers » et le travail social collectif.
- Proposition n° 20** Recentrer l'intervention des travailleurs sociaux sur l'accompagnement individuel et collectif par l'allègement des circuits et des procédures. Reconnaître la capacité d'initiative des travailleurs sociaux au moyen de délégations de compétences. Promouvoir les actions de développement social.
- Proposition n° 21** Mettre en place dans chaque administration concernée un relais pour les travailleurs sociaux.
- Proposition n° 22** Mieux différencier les politiques du logement dans les territoires pour relancer la construction en tenant compte des spécificités des territoires littoraux ou de montagne au regard des objectifs de limitation de l'artificialisation ou en menant des expérimentations en faveur de l'accès au logement abordable.
- Proposition n° 23** Compenser intégralement aux communes l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour relancer la construction de logements sociaux.
- Proposition n° 24** Débloquer l'offre de logements locatifs intermédiaires portée par les investisseurs institutionnels en transformant l'exonération de TFPB au détriment des communes en crédit d'impôt et en mobilisant l'épargne des Français en alternative au dispositif Pinel.
- Proposition n° 24** Privilégier la gestion précoce des impayés en mettant en place des politiques « d'aller vers » et en y associant les huissiers.
- Proposition n° 26** Garantir une indemnisation systématique et complète des propriétaires par l'État, augmenter à due concurrence les ressources budgétaires et les faire gérer par le ministère du logement.
- Proposition n° 27** Doubler le chèque énergie pour permettre aux ménages en situation de précarité énergétique de payer leur facture en le portant en moyenne de 150 à 300 euros.
- Proposition n° 28** Appliquer sans retard les dispositions de la loi Climat-Résilience au bénéfice des plus modestes.
- Proposition n° 29** Poursuivre les réflexions sur le modèle économique et juridique du tiers financement et du portage des travaux de rénovation énergétique au profit des particuliers et des collectivités.
- Proposition n° 30** Faciliter la rénovation du parc social en rétablissant le taux de TVA à 5,5 % sur les travaux dans les logements sociaux supprimé par l'actuel Gouvernement.
- Proposition n° 31** Faciliter la rénovation du parc locatif privé en augmentant le déficit foncier et en étendant aux rénovations performantes l'aide fiscale « Denormandie dans l'ancien ».
- Proposition n° 32** Pérenniser et amplifier le dispositif « louer abordable » au-delà de 2022 pour mettre à disposition des logements abordables et rénovés conventionnés dans le parc privé.
- Proposition n° 33** Aller vers un système unifié de prestations de solidarité qui tienne compte des mêmes bases ressources et dans lequel les prestations se complètent les unes les autres. Supprimer progressivement certains minima sociaux (RSO, ASS) au profit d'un RSA rénové résolument orienté vers l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires.

- Proposition n° 34** Mettre en place, autour d'un gestionnaire unique, une formule intermédiaire entre quérabilité et totale automaticité des minima sociaux et prestations sociales.
- Proposition n° 35** Différer la transition du RSA à la prime d'activité pour les chômeurs de longue durée en maintenant, pendant les 9 à 12 mois suivant la reprise d'un emploi à temps partiel, le niveau de prestation et d'accompagnement dû aux bénéficiaires du RSA.
- Proposition n° 36** Garantir une compensation suffisante et pérenne des dépenses de prestations assurées par les départements pour permettre le maintien des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux.
- Proposition n° 37** Renforcer les obligations de soutien financier des familles avant le versement d'un minimum social en incluant le patrimoine dans les conditions pour en bénéficier.
- Proposition n° 38** Faciliter et élargir les petites donations entre générations.
- Proposition n° 39** Ne plus prendre en compte les pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial dans le calcul du RSA et de la prime d'activité ainsi que dans le revenu imposable.
- Proposition n° 40** Développer les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés.
- Proposition n° 41** Assouplir les conditions d'éligibilité à l'allocation des travailleurs indépendants.
- Proposition n° 42** Remettre sur le métier le dispositif visant à lutter contre l'abus des contrats courts (bonus-malus). Soumettre à la concertation entre les partenaires sociaux l'idée alternative d'une dégressivité de la contribution employeur d'assurance chômage avec l'ancienneté individuelle des salariés.
- Proposition n° 43** Maintenir des possibilités d'accès physique aux services publics au-delà d'une réponse de premier niveau en faisant monter en compétences les agents France Services.
- Proposition n° 44** Mettre en place une médiation numérique itinérante dans les zones rurales les moins densément peuplées.
- Proposition n° 45** Expérimenter des cellules départementales de l'accès aux droits sociaux incluant notamment les associations et chargées, en liaison avec les Caf et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.
- Proposition n° 46** Donner une meilleure visibilité aux associations de lutte contre la pauvreté sur la pérennité du soutien de l'État à moyen/long terme aux projets de modernisation des structures.
- Proposition n° 47** Proroger le relèvement exceptionnel à 1 000 euros du plafond « loi Coluche » *a minima* jusqu'en 2022.
- Proposition n° 48** Renforcer les liens entre associations d'aide alimentaire, travailleurs sociaux et acteurs de l'insertion pour favoriser le couplage de la distribution de l'aide et de l'accompagnement social.
- Proposition n° 49** Aider les associations à développer l'aide alimentaire en milieu rural et/ou des structures d'éco-jardinage ou jardins solidaires avec une finalité d'aide alimentaire.



**Annie Le Houerou**  
Sénatrice (SER) des Côtes-d'Armor  
Présidente de la mission d'information



**Frédérique Puissat**  
Sénateur (LR) de l'Isère  
Rapporteur de la mission d'information

**Consulter le rapport d'information**

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-830-notice.html>

