Commission temporaire
« Grande pauvreté »

Le 9 mai 2019

# LUTTER CONTRE LA GRANDE PAUVRETE

## RAPPORT


PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION TEMPORAIRE

PAR

Mme Marie-Hélène BOIDIN-DUBRULE, rapporteure

Et

M. Stéphane JUNIQUE, rapporteur


**Ce document est un document préparatoire au projet d'avis sur la grande pauvreté qui sera présenté en Assemblée plénière le 26 juin 2019 et avec lequel il a vocation à être publié.**

# Table des matières

**Commission temporaire** **Le 9 mai 2019** ..... 1
**« Grande pauvreté »** ..... 1
**LUTTER CONTRE LA GRANDE PAUVRETE** ..... 1
**Introduction** ..... 4
Chapitre 1 Entre pauvreté et grande pauvreté : une réalité multidimensionnelle insuffisamment traduite par les seules statistiques ..... 7
I Les nouveaux visages de la grande pauvreté ..... 7
II Une définition multidimensionnelle de la grande pauvreté ..... 8
III Éléments de débat sur les seuils à 50 et 60%, et les autres approches possibles ..... 9
IV Territoires ultramarins : une grande pauvreté plus marquée ..... 12
V Un ressenti de la pauvreté renforcé dans l'opinion publique ..... 14
Chapitre 2 Quelle effectivité dans l'accès aux droits ? ..... 15
I Bien se loger quand on est pauvre, droit réel ou inaccessible ? ..... 15
1 Le logement, préoccupation centrale dans le quotidien des ménages très pauvres ..... 15
2 Une hausse des prix de l'énergie et une transition énergétique dans le logement qui impactent durement les plus pauvres ..... 18
3 Un droit au logement opposable emblématique, mais de portée limitée ..... 20
II Des difficultés d'accès à la santé qui s'aggravent ..... 25
1. Pauvreté, santé et accès aux soins : des inégalités importantes ..... 25
2. Un système de santé qui devrait pourtant garantir l'accès aux soins pour toutes et tous ..... 27
3. Renoncement, non-recours et refus de soins ..... 29
III Précarité alimentaire : concrétiser le droit à une alimentation saine et équilibrée ..... 32
IV L'École en difficulté face à la grande pauvreté ..... 37
1 Pauvreté et parcours scolaires ..... 37
2 Des politiques de compensation insuffisantes ..... 39
3 Un enjeu social, économique et démocratique fondamental ..... 41
V Droit au travail : l'accès de tous à une formation et un emploi décent, pour sortir de la grande pauvreté et accéder à la vie sociale ..... 42
1. Une connaissance lacunaire des trajectoires de sortie du chômage, des minima sociaux et des allers retours vers l'emploi ..... 42
2 Un accompagnement global vers l'emploi inégal selon les départements ..... 44
3 Les différentes voies d'insertion par l'activité économique : des résultats à consolider ..... 46
4. La nécessité de formations adaptées ..... 49

5 Relever les défis de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation de grande pauvreté ..... 51
VI Le droit à la culture des personnes en situation de précarité : une mise en œuvre partielle ..... 54
1 Les droits culturels : un levier de l'effectivité de l'ensemble des droits ..... 55
2 Des inégalités persistantes dans l'accès à la culture et aux loisirs ..... 56
3 Une participation culturelle difficile à concrétiser ..... 57
Chapitre 3 Un système français qui privilégie les aides monétaires et oublie l'importance de l'accompagnement ..... 60
1 La mesure précise de l'effort national de lutte contre la pauvreté butte sur des difficultés comptables et organisationnelles ..... 60
A Protection et prestations sociales : une approche globale par risques ..... 60
B Aide et action sociale : une approche multisectorielle par objectifs ..... 62
C. L'approche transversale de la loi de finances : l'inclusion sociale vue du budget de l'État :..... 64
D. L'approche « modulaire » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : un besoin de vision transversale et globale incluant l'ensemble des acteurs ..... 66
2 Un labyrinthe de conditions d'attribution des aides monétaires ..... 70
A. De nombreux obstacles à la simplification ..... 70
B. Un système déclaratif lourd et source d'erreurs ..... 75
3 Prévenir le non-recours en intégrant le plein accès au droit dès sa conception ..... 77
II- Un paysage de l'accompagnement fragmenté ..... 78
1. Un cadre aux déclinaisons multiples ..... 79
2. Une logique par dispositifs ..... 82
3. Personnes accompagnées, personnes accompagnantes : des acteurs insatisfaits..... 86
III-une gouvernance perfectible ..... 92
1 Une gouvernance complexe, génératrice d'incompréhensions et d'inégalités ..... 92
2 Le département, pivot, de l'aide et de l'action sociale, aux marges de manœuvre parfois réduites et inégales ..... 93
3 Sur le terrain, la répartition des rôles des services déconcentrés de l'Etat est également extrêmement complexe : un exemple l'hébergement et le logement. ..... 96
4. Une culture de l'évaluation trop partielle ..... 98
IV Quelle situation au sein de l'Union Européenne ?..... 101
1 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : des comparaisons difficiles à établir entre États membres..... 101
2 L'évolution défavorable des revenus minima garantis ..... 105
**Conclusion**..... 108
..... 109

# Introduction

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

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

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

En cohérence avec l'engagement de la France d'atteindre l'objectif de développement durable d'éradiquer la pauvreté à l'horizon 2030, le CESE ne peut se résigner à constater que la grande pauvreté persiste dans notre pays[1]. Fidèle à l'approche de ces rapports fondateurs, il tente par ce nouveau rapport de comprendre sa stagnation et ce qui empêche l'éradication de la misère en France. Il s'agit de considérer aussi que notre pays a connu de profondes évolutions depuis 1987 : elles produisent de nouvelles formes de misères et impactent le regard que la société porte sur la grande pauvreté. L'urgence sociale de ce combat doit être réaffirmée.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces personnes affirment leur volonté, en particulier comme parents, de protéger et d'assurer une éducation de qualité à leurs enfants pour qu'ils sortent de cette situation de grande pauvreté. Elles ont, derrière le terme « mal logement » décrit les logements de fortune, la promiscuité, le surpeuplement, la difficulté de se chauffer, le bruit, l'humidité, l'insalubrité.

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

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

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

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

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

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

« Fatima et Fabrice Pano ont emménagé dans un studio meublé, il y a six ans, situé au rez-de-chaussée d'un petit immeuble de quatre étages à Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, à proximité du périphérique parisien, mal entretenu il pâtit d'une absence totale de ventilation. « L'humidité est telle que l'eau dégouline le long des murs et sur les fenêtres, ce qui fait la joie des limaces qui ont trouvé refuge chez nous et sortent, comme les souris, à la tombée de la nuit », L'air est âcre, la moisissure est partout, sur les murs, sur les draps, les couvertures, et même sur les vêtements. La minuscule salle de bains est elle-même envahie par les champignons. Et le système électrique défectueux ne permet même pas d'allumer un convecteur pour chauffer et « sécher » l'appartement.
Le studio où ils habitent est si petit (15m2 pour 5 personnes) qu'ils passent leur temps sur le grand lit qui occupe la moitié de la pièce...
Peu à peu les problèmes de santé s'accumulent pour toute la famille, asthme chronique pour les parents qui amène à la perte d'emploi pour le papa et saturnisme et affections respiratoires pour les enfants.

## I Les nouveaux visages de la grande pauvreté

À la fin des années 80, la pauvreté avait sensiblement reculé, donnant l'impression qu'elle pouvait disparaitre car la situation des personnes âgées, jusqu'alors très touchées par la pauvreté, s'était améliorée avec le minimum vieillesse, la mise en place de la sécurité sociale, la création de retraites complémentaires et des pensions de réversion et enfin le taux d'emploi pendant les Trente glorieuses. Mais depuis le début de ce siècle, de nombreuses catégories de personnes basculent dans la grande pauvreté : des jeunes, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes sans diplôme, des personnes en emploi précaire, des chômeuses et chômeurs de longue durée, des migrants et des Roms… Il suffit parfois, en effet, de peu pour passer d'une situation de précarité à la pauvreté avec un rapide enchainement des difficultés : un décès, un divorce ou une séparation, la sortie du domicile parental, un accident, l'annonce d'un handicap, l'absence de titre de séjour régulier, le chômage, le passage à la retraite, qui déstabilisent le budget du ménage, entraînent endettement, soucis de santé, isolement social.

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

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

La persistance du chômage, la hausse de la qualification des emplois et des métiers, la destruction d'emplois intermédiaires laissent de côté les personnes les moins qualifiées. Or un tiers des personnes qui vivent avec 50% du revenu médian[2] (soit 886 euro par mois) n'ont pas de diplôme,

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

et 84% d'entre elles n'ont pas dépassé le bac. Au total, plus de la moitié des personnes pauvres sont privées d'emploi.

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

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

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

## II Une définition multidimensionnelle de la grande pauvreté

La définition de la « grande pauvreté » établie par le CESE dans son avis rendu en 1987 reste la même : « la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible[3]. »

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

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

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

**Le seuil à 40% concerne en France, 3,5% de la population, soit 2,1 millions de personnes vivant avec au plus 684 euros par mois (données 2016)**. Ce seuil permet sans doute d'estimer le

[3] Avis du CESE, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Joseph Wresinski, février 1987

nombre de personnes vivant en situation de très grande pauvreté, mais sans pouvoir en décrire les différents stades ni en mesurer concrètement les effets, en particulier dans ce qu'elle a, en France, de plus dégradant – personnes vivant à la rue, bidonvilles, habitat indigne… Il ne permet pas non plus de croiser les statistiques (celles du logement, celles du RSA, celles de l'aide alimentaire…) pour vérifier s'il s'agit ou non des mêmes populations. :.

.

Taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté en 2016

*en %*

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

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

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

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

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

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

## III Éléments de débat sur les seuils à 50 et 60%, et les autres approches possibles

Le Document de politique transversale (DPT) Inclusion sociale de la loi de finances pour 2019 s'appuie sur cette définition d'un seuil relatif : « En France métropolitaine, en 2015, 8,9 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire, soit un taux de pauvreté de 14,2% (source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux - INSEE). Le seuil de pauvreté correspond à 60% du niveau de vie médian de la population et s'établit à 12 180 euros annuels. Le taux de pauvreté était de 13,8 % en 2013 et de 14,0 % en 2014. Cette évolution s'accompagne d'un maintien du niveau de vie médian

des personnes en situation de pauvreté, qui atteint 815€ par mois en 2015 ». **Toujours en 2015, selon l'INSEE, un individu est considéré comme pauvre quand ses revenus mensuels après impôts et prestations sociales sont inférieurs à 855€**.

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

| Code | Indicateur | Unité | Années | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 1.i1 | Taux de pauvreté monétaire (seuil à 60 % et à 50 % du niveau de vie médian) | | | | | | | | | |
| | **Seuil de 60 % du niveau de vie médian** | % | **14,0** | **14,3** | **14,2** | **13,8** | **14,0** | **14,2** | | |
| | *Selon le sexe :* | | | | | | | | | |
| | Femmes | | 14,8 | 14,9 | 14,5 | 14,2 | 14,6 | 14,6 | | |
| | Hommes | | 13,2 | 13,6 | 13,8 | 13,4 | 13,4 | 13,7 | | |
| | *Selon la classe d'âge de l'individu :* | | | | | | | | | |
| | Moins de 18 ans | | 19,3 | 19,5 | 20,3 | 19,6 | 19,8 | 19,9 | | |
| | 18 à 59 ans | | 13,5 | 14,3 | 14,7 | 14,1 | 14,6 | 14,9 | | |
| | 60 ans ou plus | | 10 | 9,2 | 7,4 | 7,8 | 7,5 | 7,5 | | |
| | *Selon l'activité BIT de l'individu :* | | | | | | | | | |
| | Actifs âgés de 15 ans ou plus | | 10,2 | 11,0 | 11,1 | 10,5 | 10,9 | 10,9 | | |
| | Actifs occupés | | 7,6 | 8,0 | 8,0 | 7,6 | 7,8 | 7,8 | | |
| | Chômeurs | | 35,9 | 39,0 | 38,8 | 36,6 | 37,4 | 37,7 | | |
| | Inactifs âgés de 15 ans ou plus | | 16,3 | 15,9 | 15,2 | 15,2 | 15,1 | 15,4 | | |
| | Étudiants | | 20,2 | 19,8 | 20,9 | 21,5 | 21,2 | 21,8 | | |
| | Retraités | | 10,0 | 9,3 | 7,4 | 7,6 | 7,2 | 7,3 | | |
| | Autres inactifs | | 31,8 | 32,9 | 33,8 | 33,7 | 34,9 | 35,5 | | |

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

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

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

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

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

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

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

aussi ce seuil de pauvreté, en période de difficultés économiques, baisse avec le niveau de vie médian, sans que le niveau de vie des personnes ait changé et l'inverse est vrai.

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

**ENCADRE : Comment mesurer la pauvreté (d'après l'Observatoire des inégalités)**
**La pauvreté monétaire relative :**
Dans les pays riches, c'est non pas la moyenne des revenus qui est utilisée comme référence mais la médiane, qui est la valeur du niveau de vie pour laquelle autant de personnes gagnent plus et autant moins. La population est donc séparée en deux parties égales
**La pauvreté « légale » :** elle correspond au nombre de personnes auxquelles la société apporte un soutien au travers de minima sociaux. En dénombrant les allocataires, on fournit une mesure de la pauvreté.
**La pauvreté en conditions de vie :** il s'agit de mesurer les privations auxquelles les personnes sont confrontées, plus le nombre de privations s'accroît, plus leur exclusion est grande au regard des conditions de vie normales de la population. Selon l'INSEE une personne est pauvre en conditions de vie dès lors qu'elle déclare connaître huit restrictions sur 27 répertoriées conventionnellement dans quatre dimensions : insuffisances de ressources, retards de paiement, consommation, difficultés de logement.
**La pauvreté absolue :** La référence est l'accès à une liste de biens et de services indispensables pour vivre dignement, avec le risque que cette liste soit définie de manière particulièrement restrictive. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a déterminé des « budgets de référence » pour pouvoir participer effectivement à la vie sociale, concept proche de la pauvreté absolue.

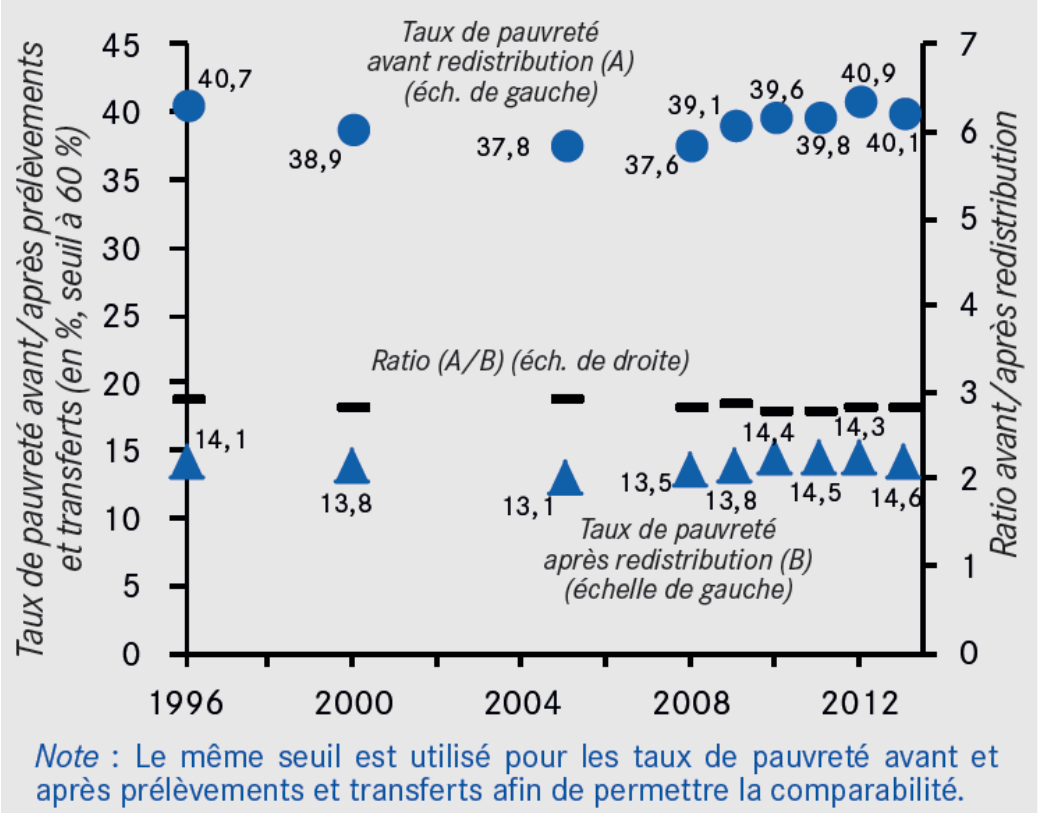
Peut-on dire que notre modèle social est bien peu efficace contre la pauvreté ? Assurément non répond l'Observatoire des Inégalités. Rappelons tout d'abord que les prestations sociales permettent à plus de cinq millions de personnes d'échapper à la pauvreté. **Sans le système de protection sociale, tel qu'il existe et avec tous ses défauts, ce ne serait pas 14 % mais 22 % des Français qui vivraient sous le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian).** Notre système développé de prestations sociales et familiales, auquel il faut ajouter notamment le rôle fondamental de l'habitat social et des services publics gratuits, permet à un grand nombre de personnes très modestes d'éviter la misère et la rue. La France est l'un des pays d'Europe qui a le taux de grande pauvreté (à 40 % du niveau de vie médian) le plus bas[5] ».

Pour élargir la réflexion sur l'effet d'amortisseur social de notre système redistributif, on citera le CAE : « Entre 2008 et 2014, suite à la crise financière mondiale, le taux de chômage est passé de 7,4 % à 10,3 % en France. Dans le même temps, le taux de pauvreté après prélèvements et transferts a également augmenté mais beaucoup plus lentement... Il est passé de 13,1 % en 2008 à 14,1 % en 2014. Cette résilience relative montre la capacité du système redistributif à contenir la pauvreté [6]».

[4] Rapport sur la pauvreté en France, Observatoire des inégalités et Compas, direction Louis Maurin, 2018
[5] Rapport sur la pauvreté en France, déjà cité, 2018
[6] CAE, avril 2017, note n°41, Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires

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

Graphique : Pauvreté monétaire avant et après prélèvements et transferts




Source : CAE 2017 et OCDE

## IV Territoires ultramarins : une grande pauvreté plus marquée

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

Le cas des territoires ultramarins est emblématique.

« En France, le seuil de pauvreté est calculé en proportion du niveau de vie médian national pour tous les départements. Jusqu'à présent, l'Insee utilisait comme référence pour les départements d'Outre-Mer (sauf La Réunion) le niveau de vie local. Comme le niveau de vie médian des Dom est très inférieur au niveau national, le seuil de pauvreté s'en trouvait jusqu'ici minoré (autour de 600 euros en Guadeloupe et en Martinique).»[7]

[7] Centre d'observation de la société, www.observationsociete.fr, novembre 2017

**Taux de pauvreté dans les DOM**

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

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

*Source : INSEE*

**Indicateur d'inégalité (indice de Gini)**

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

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

*Sources : ISPF, ISEE, Eurostat, AFD*

En mars 2018, la Ministre des Outre-Mer a annoncé qu'une « feuille de route ODD (Objectifs de Développement Durable) » serait élaborée pour chaque territoire ultramarin. Pourtant, les Outre-Mer sont les grands absents de la stratégie pauvreté annoncé en septembre 2018. [8]

En 2017, l'INSEE avait réalisé une étude sur le taux de pauvreté en France, sans les régions ultramarines : « l'Institut vient toutefois de publier un document dans lequel il situe le seuil de pauvreté à 600 € mensuels en Guadeloupe…En 2015, l'Institut avait chiffré les taux de pauvreté à 19 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique et 44 % en Guyane en retenant non le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian national mais celui du niveau de vie médian local. En Martinique, le seuil de pauvreté tombe à 615 euros, en Guadeloupe à 588 et en Guyane à 558 euros. Si on utilisait le seuil national, le taux de pauvreté dans ces départements serait proche de 33 % selon les évaluations du Compas »[9].

Une meilleure connaissance des revenus et du coût de la vie dans les DROM-COM devrait être une priorité pour les travaux statistiques de l'INSEE afin d'en déduire ensuite de manière plus pertinente les seuils de pauvreté. Dans ces territoires, « le plus grand dénuement y côtoie les plus grandes richesses. Les couches aisées des départements d'Outre-Mer perçoivent des revenus comparables aux plus riches de la métropole »[10].

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

À titre d'exemple, en 2019, pour La Réunion, l'INSEE l'expliquait notamment par le phénomène de la monoparentalité : Les Réunionnaises vivent moins souvent en couple que les métropolitaines (57 % contre 63 %). Ainsi, 59 000 mères élèvent seules leurs enfants à La Réunion, une situation deux fois plus fréquente qu'en métropole (21 % contre 9 %)[11].

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

[9] Centre d'observation de la société, même site internet, juin 2017

[10] Ibid.

[11] https://www.insee.fr/fr/statistiques

En Guyane, d'après les chiffres de 2013 de l'Insee, 33,6 % des familles sont monoparentales avec, comme parent une femme et 57,1 % des chômeurs sont des femmes. Selon Lesley Porte, directrice de l'association L'Arbre fromager à Cayenne, « on sait que les inégalités liées au genre ont des répercussions sur la santé. Les femmes, fortement touchées en Guyane par le chômage et la précarité, élèvent souvent seules leurs enfants et connaissent des difficultés spécifiques qui ont un impact sur leur niveau d'accès aux soins »[12].

## V Un ressenti de la pauvreté renforcé dans l'opinion publique

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

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

Les personnes ayant un salaire de moins de 1200 euros de salaire mensuel, même si elles ne relèvent pas de la grande pauvreté, éprouvent des difficultés à : partir en vacances une fois par an pour 67 % d'entre elles, payer certains actes médicaux mal remboursés par la sécurité sociale pour 56 %, payer leurs dépenses d'énergie (électricité, chauffage…) pour 57 %, et payer leur loyer, leur emprunt immobilier ou les charges du logement pour 45 %.

90 % des Français se montrent personnellement préoccupés par la pauvreté et un tiers d'entre eux se sentent directement concernés par le risque de devenir pauvre dans les cinq prochaines années, comme le souligne le baromètre d'opinion de la DREES[13].

Simultanément, les opinions à l'égard des chômeurs, des familles à faible revenu et des personnes pauvres ont sensiblement évolué depuis 2012. Après des appréciations devenues plus compatissantes en 2008, au début de la crise, puis trois années d'étiage, elles ont évolué, dans un sens nettement moins favorable. Ainsi, en 2014, 44 % des personnes interrogées estiment que « faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes leur enlève tout sens des responsabilités ». Elles n'étaient que 34 % deux ans plus tôt. De même, 37 % des enquêtés estiment maintenant que « les personnes pauvres n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir », contre 30 % en 2012[14].

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

[12] http://inpes.santepubliquefrance.fr/SLH/pdf/sante-action-441.pdf
[13] BVA-DREES, 2015
[14] Rapport indicateurs 2015 de l'Onpes

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

## I Bien se loger quand on est pauvre, droit réel ou inaccessible ?

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

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

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

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

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

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019[15]

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

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

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

La situation des ménages pauvres (pour l'ONPES, ceux appartenant aux deux premiers déciles de revenus) n'est cependant guère plus favorable. En effet, le taux d'effort logement, net des aides, a beaucoup augmenté y compris pour les personnes logées en logement social, et explique un décalage entre la réalité de leur situation monétaire, mesurée par la statistique, et leur ressenti ou plutôt leur vécu. Une part croissante de leurs ressources étant dédiée au logement, ce qu'il leur reste pour vivre se réduit de plus en plus : les dépenses ajustables comme les dépenses d'alimentation, de loisirs, de vacances, toutes celles qui concernent la vie sociale, qui ne sont pas contractualisées, sont de plus en plus contraintes. Selon un travail de l'ONPES[16], « l'indicateur utilisé pour suivre la charge de logement montre qu'en 2016, 10,7 % des ménages consacrent plus de 40 % de leur revenu à se loger une fois déduite les aides au logement dont ils peuvent bénéficier ». Pour les étudiants, la situation est encore plus délicate : ils consacrent en moyenne 50% de leurs ressources à se loger et vivent difficilement la baisse récente des APL ainsi que celles des aides d'urgence. Après avoir culminé en 2014, le taux d'effort des ménages baisse au cours des deux années suivantes. En 2016, il semble se stabiliser à un niveau sensiblement supérieur à celui atteint en 2008 (+0,9point) – comme le montre ce tableau :

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

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

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

En %

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

Note : Les dépenses de logement incluent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation. Les aides au logement (ALS, APL, ALF) sont par ailleurs déduites de ces dépenses, il s'agit d'un taux d'effort « net ». Le revenu est le revenu total avant impôts et perception des aides au logement : il regroupe les revenus salariaux, les allocations chômage, les retraites et pensions, les revenus non salariaux, les prestations sociales et familiales, les revenus du patrimoine et le solde des transferts entre ménages (pensions alimentaires, etc.). Il est net des cotisations et contributions sociales.
Lecture : En 2016, 10,7 % des ménages ont des dépenses de logement supérieures à 40 % de leur revenu.
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, fermière, métayère.
Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) de 2008 à 2016.

Sur la base d'enquêtes réalisées en 2012 et 2013, la DREES a réalisé une étude sur l'impact que les allocations logement ont sur les taux d'effort. Ses résultats, publiés en mars 2019[17], font apparaître que les allocations logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement.

Ainsi, la médiane du taux d'effort brut[18] est de 46% pour les bénéficiaires de revenus minima garantis (RMG), et de 23% pour l'ensemble des ménages, soit 23 points d'écart. Les allocations logement réduisent fortement les inégalités d'effort financier pour se loger : l'écart du taux d'effort net médian n'est que de 4 points (25% contre 21%). **77% des bénéficiaires de RMG ont perçu des allocations logement, pour un montant mensuel moyen de 290 euros, contre 17% de l'ensemble des ménages (périodes des enquêtes).**

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

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

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

En %

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

**Note** • n.c. = non concerné. Le taux d'effort en logement net est calculé comme le rapport entre les dépenses de logement nettes des allocations logement reçues et les revenus.
**Lecture** • En 2012, la moitié des bénéficiaires de revenus minima garantis fin 2011 (et leurs ménages) ont un taux d'effort en logement net supérieur à 25 %, un quart ont un taux supérieur à 39 % et trois quarts ont un taux supérieur à 16 %. 77 % d'entre eux perçoivent des allocations logement et cette proportion s'élève à 87 % parmi ceux qui sont locataires. En 2013, la moitié des ménages ont un taux d'effort en logement net supérieur à 21 %, un quart ont un taux supérieur à 31 % et trois quarts ont un taux supérieur à 11 %. 17 % d'entre eux perçoivent des allocations logement et cette proportion s'élève à 40 % parmi ceux qui sont locataires.
**Champ** • France métropolitaine, bénéficiaires de revenus minima garantis et ménages vivant en logement ordinaire et disposant de leur propre logement.
**Sources** • DREES, enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 ; Insee, enquête Logement 2013.

Comme on le voit dans le tableau ci-dessus, lors des enquêtes, ce sont les bénéficiaires du RSA socle qui perçoivent le plus souvent les allocations logement suivis par les bénéficiaires du RSA activité seul, les proportions se réduisant sensiblement pour les trois autres revenus minima garantis. Ces différences dépendent pour l'essentiel du statut d'occupation du logement : elles s'estompent pour les locataires.

Les aides personnalisées au logement ont déjà fait l'objet de mesures qui ont progressivement conduit à réduire le nombre de bénéficiaires, puis d'une baisse de 5 euros, appliquée à tous les allocataires, d'un gel de la revalorisation en 2018. Le CESE a d'ailleurs demandé dans son avis de mars 2019[19] le rétablissement de « l'intégralité des APL dans leurs montants comme dans leurs modes de calcul ».

Le niveau des loyers est aussi un obstacle, même dans les logements sociaux réservés aux plus pauvres : relevant en décembre dernier que le coût de réalisation des logements dans certaines zones peut conduire les bailleurs sociaux à choisir les candidats dont les revenus sont les plus élevés, bien qu'en-dessous des plafonds, le CESE a appelé à agir « soit en facilitant la solvabilisation des personnes, soit en agissant en amont pour que les logements soient économiquement accessibles[20] ».

[19] Avis du CESE, Fractures et transitions, réconcilier la France ; Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019
[20] Avis du CESE, Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir ; Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique, décembre 2018

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

Comme le souligne un autre avis du CESE[21], les ménages vont devoir faire face à de nouvelles hausses des coûts de l'énergie (PPE). En effet, les mesures prévues par la Programmation pluriannuelle de l'énergie devraient entraîner, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), « un surcoût moyen annuel de 120 € par ménage sur leur facture énergétique en 2020 (une fois déduit le chèque énergie). Celui-ci serait porté à 240 € en 2025 avant de redescendre à 180 € en 2030, pour se transformer en une baisse de 750 € en 2050 ».

La mesure de la **précarité énergétique effectuée** par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) permet d'analyser et comprendre les situations. « À travers l'indicateur du taux d'effort énergétique (TEE-3D), est en précarité énergétique un ménage qui consacre plus de 10 % de ses revenus à ses dépenses d'énergie et dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs au troisième décile. Sur cette base, l'enquête nationale logement de l'Insee de 2013 permet d'estimer à **2,8 millions le nombre de ménages exposés, soit 10,4 % des ménages français, ce qui représente 5,5 millions de personnes** … Les ménages correspondant sont plutôt locataires, sont souvent composés de familles monoparentales et appartiennent en majorité (56 %) au 1er décile de niveau de vie. Les logements correspondants sont en majorité situés en zones faiblement urbanisées et construits avant 1975, davantage chauffés par une chaudière collective et plus souvent humides que l'ensemble des logements[22] ». Pour mémoire, en 2016, les individus dont le niveau de vie est inférieur au 1er décile disposent d'un niveau de vie annuel moyen de 8 380 euros.

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

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

**Encadré : L'approche par la vulnérabilité énergétique**

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

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

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

[22] Cahiers de l'ONPES, cités

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

À titre d'exemple, la région Grand Est est la région de France la plus exposée à la vulnérabilité énergétique « logement », près du quart de la population de la région consacre plus de 8 % de son revenu disponible aux dépenses de chauffage et la moitié des ménages y avaient dépensé, en 2015, plus de 1650 euros pour se chauffer[23].

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

Le projet de PPE utilise, selon le même principe, un indicateur de précarité énergétique et un indicateur de vulnérabilité énergétique, différents des précédents. Pour la précarité, il considère les ménages qui, parmi les 30 % les plus pauvres, dépensent plus de 8 % de leur budget pour chauffer leur logement, et pour la vulnérabilité, les ménages qui dépensent plus de 16 % de leur budget pour leurs dépenses énergétiques totales (logement + transport). « Selon ces indicateurs, en 2015, 11,3 % des ménages étaient en situation de précarité énergétique et 9,6 % en vulnérabilité énergétique. Avec les mesures envisagées dans le cadre de la PPE, ces taux augmenteraient à 11,8 % pour la précarité énergétique et à 12 % pour la vulnérabilité énergétique … Ces estimations … montrent bien que **les mesures d'accompagnement prévues jusqu'ici, et notamment la hausse du chèque énergie, sont largement insuffisantes pour éviter une dégradation de la situation des personnes les plus vulnérables[24]** ».

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

Par ailleurs, de nombreux moyens de lutte sont engagés contre la précarité dans le logement et l'habitat, mis en œuvre par un grand nombre d'acteurs publics. Par exemple, les CAF conduisent des actions au profit de la lutte contre l'habitat non-décent en conservant les sommes dues aux occupants de tels logements au titre de l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et de l'Allocation logement à caractère familial (ALF). Les sommes correspondantes sont conservées pendant dix-huit mois, et déduites des loyers (le propriétaire ne peut réclamer au locataire les montants correspondants aux sommes versées par la CAF), tandis qu'une obligation de travaux pèse sur le propriétaire. Les sommes retenues ne lui sont versées que si les travaux ont été effectués.

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

[23] Dossier Insee Grand Est, Vulnérabilité énergétique dans le Grand Est, n°10 janvier 2019

[24] Climat-énergie : la France doit se donner les moyens, avis du CESE déjà cité

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

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

On ne reviendra pas dans les paragraphes qui suivent sur la question du logement dans son ensemble qui a fait l'objet de propositions dans quatre avis récents du CESE[25], et en particulier sur la production de logements sociaux, l'intermédiation locative et la lutte contre les expulsions, priorités retenues par la commission temporaire dans son avis de décembre 2018. Le choix a été fait, conformément à l'engagement pris par la commission lors de ce premier travail, de se concentrer sur le respect du droit au logement qui est, cas unique en France pour les droits économiques et sociaux issus du préambule de la constitution de 1946, qualifié de droit « opposable » par la loi de 2007 qui l'institue[26].

Le droit au logement trouve son origine dans les 10ème et 11ème alinéas du préambule de 1946 qui traitent des conditions du développement de la famille et des moyens convenables d'existence que la Nation promet aux personnes en grande difficulté. Présenté dès 1982 par la loi Quilliot comme un droit fondamental, il est solennellement affirmé par la loi Besson de 1990 : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Le Conseil Constitutionnel l'a érigé en objectif de valeur constitutionnelle.

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

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

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

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

Depuis 2008, 761 370 recours DALO au total ont été déposés devant les commissions départementales de médiation. Après quatre années de baisse du nombre de ménages reconnus prioritaires par ces commissions, leur nombre augmente de nouveau. Sur le total des recours examinés en 2017, 31% de décisions favorables ont été rendues[27].

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

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

- Seine-Saint-Denis : 809 recours pour 100 000 habitants (population totale 1,5 million d'habitants) ;

- Paris (2,2 millions d'habitants) : 560 recours pour 100 000 habitants ;

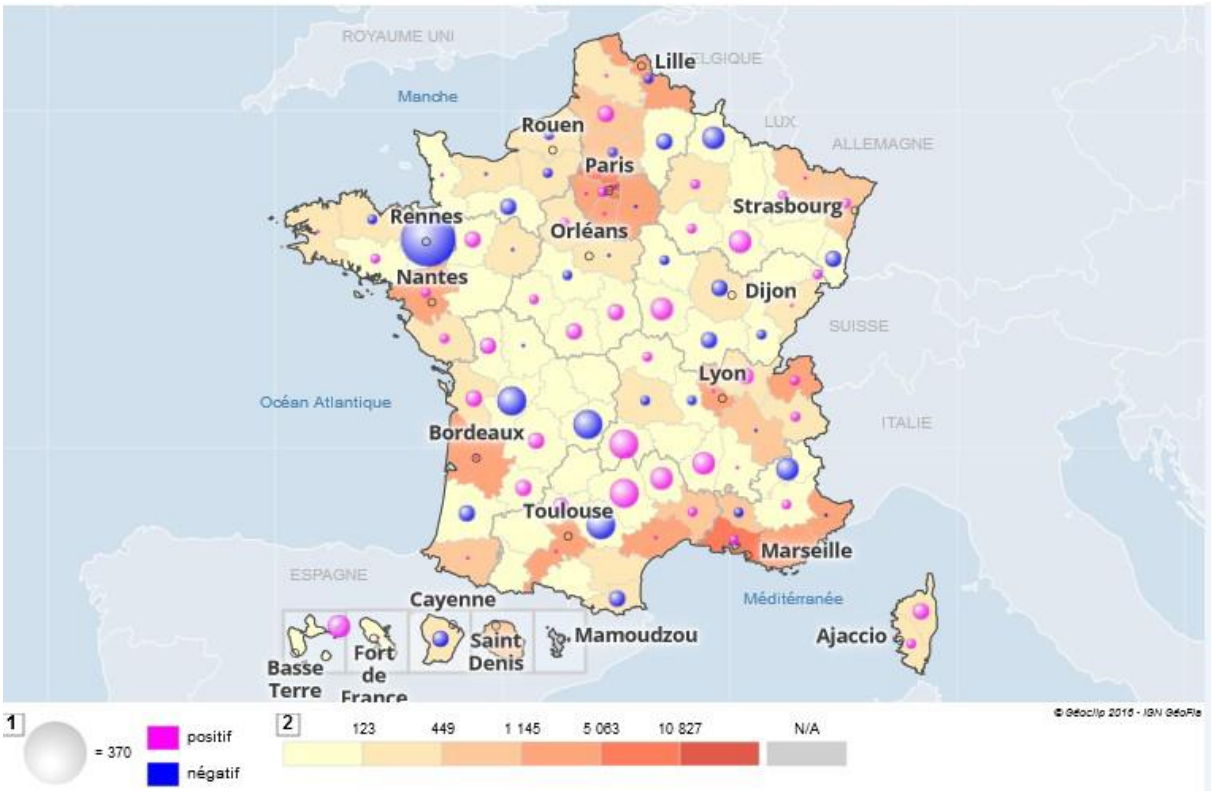
- Val-d'Oise : 497 recours pour 100 000 habitants ;

- Val-de-Marne : 472 recours pour 100 000 habitants

- Hauts-de-Seine : 489 recours pour 100 000 habitants ;

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

[27] Plaquette le DALO en 2017, Comité de suivi de la loi Dalo




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

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

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

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

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne dans son dernier rapport annuel que les ménages reconnus au titre du DALO ne représentent que 4 % du total des 512 000

attributions de logements sociaux, en 2016[28]. Dans ce même rapport il rappelle que « La loi *Égalité et Citoyenneté* a fourni les outils pour favoriser l'attribution des logements sociaux les moins chers aux ménages les plus modestes. Elle a en effet mis en place un quota de 25 % des attributions hors quartiers prioritaires réservées aux ménages du premier quartile de revenus, et a également imposé aux bailleurs un objectif de 25 % d'attributions à des ménages prioritaires, au premier rang duquel les ménages reconnus au titre du DALO sur leur patrimoine propre. Le même objectif est fixé aux collectivités sur leurs droits de réservation. Le développement de l'outil statistique permettant de suivre l'application de ces mesures était prévu pour l'été 2018 »...

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

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

Le dernier bilan disponible présenté par le Comité de suivi national de la loi DALO[29] pointait plusieurs points inquiétants ou négatifs parmi lesquels :

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

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

Il existe également un droit à l'hébergement au profit des personnes qui, ayant formulé au préalable une demande d'hébergement, n'ont pas reçu de proposition adaptée, ou aucune. Le précédent avis de la commission temporaire avait déjà souligné la situation particulièrement difficile concernant ce DALO hébergement (DAHO). Le Comité de suivi national de la loi DALO a d'ailleurs lancé un appel à ce sujet (cf. encadré ci-dessous). Dans cet appel, on peut lire que « la situation est absolument dramatique. L'exercice de ce droit est aujourd'hui en danger. Seulement 10 081 recours ont été déposés en 2017, alors que les dernières statistiques de l'INSEE dénombraient plus de 140 000 personnes sans-abri. Une partie de plus en plus importante de ces personnes ne réalise plus de demandes d'accueil en structure d'hébergement. Les raisons de cette absence de recours sont

[28] Chiffres cités par le HCLPD dans son rapport Cinq conditions à la mise en œuvre du logement d'abord, novembre 2018

[29] Comité DALO, Bilan chiffré du droit au logement opposable 2008-2016, n°11, 2017

multiples : manque d'information sur les dispositifs existants, certitude d'un refus de leur demande, manque d'accompagnement, inadaptation du parc d'hébergement ne permettant pas toujours le respect de l'intimité et la stabilité nécessaire voire mettant en cause l'unité familiale, peur de la stigmatisation et du contrôle social... »

**ENCADRE : l'Appel de Grenoble**

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

Son objectif est double :

• Lancer une campagne nationale pour accompagner les personnes sans-abri à faire valoir leurs droits lors d'une demande d'hébergement ou de logement (recours DALO).

• Généraliser les Équipes Juridiques Mobiles, à l'image de celle créée à Grenoble, pour aller à la rencontre des personnes sans-abri et les accompagner dans leurs démarches. »

Il faudrait y ajouter une forme de discrimination : « Interrogés sur le faible nombre de recours DALO hébergement dans des territoires pourtant en forte tension, certains services de l'État, mais également des travailleurs sociaux du département ou d'associations, nous ont fait la réponse suivante: « réaliser un recours DALO hébergement risquerait de faire passer la personne devant la file d'attente et ce ne serait pas équitable[30]». Cette attitude traduit à la fois un refus d'ordre déontologique d'établir des priorités, non prévues par les textes, entre des situations également inacceptables, et une forme de résignation.

Ces statistiques relatives aux recours DALO et DAHO doivent être rapprochées des chiffres du mal-logement que livre chaque année la Fondation Abbé Pierre (FAP) – ce qu'elle vient de faire à l'occasion de la parution de son rapport 2019[31]. **La FAP indique que 3 558 000 personnes modestes (appartenant aux trois premiers déciles) ont eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique, que 5 732 000 personnes se trouvent en situation d'effort financier excessif et qu'1 210 000 personnes locataires sont en situations d'impayés de loyers ou de charges. Au total, il y a selon la FAP 12 138 000 personnes en situation de fragilité par rapport au logement, dont 3 953 000 mal logées.** Ces chiffres ayant peu varié, on voit bien que l'effectivité du droit au logement opposable passe, en zone tendue, par la production de logements à loyers sociaux et très sociaux et par la solvabilisation des locataires.

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

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

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

[30] Rapport annuel du HCLPD, déjà cité

[31] Fondation Abbé Pierre, 24ème rapport sur l'état du mal-logement en France, édition 2019.

## II Des difficultés d'accès à la santé qui s'aggravent

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

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

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019[32]

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

À l'occasion de son audition le 24 janvier 2019, le professeur SPIRA[33] a présenté aux membres de la commission la notion de « syndémie ». Elle caractérise un entrelacement de problèmes de santé qui se renforcent mutuellement les uns les autres et portent atteinte à la santé globale de la personne. Cela implique que les phénomènes de santé ne surviennent pas de manière isolée, mais revêtent un lien fort avec les caractéristiques physiques, biologiques, sociales, et l'environnement de chacune et de chacun. Ces interactions sont essentielles pour comprendre la santé des plus vulnérables.

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

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

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

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

Le professeur Philippe DENORMANDIE et Mme Marianne CORNU-PAUCHET, directrice du Fonds CMU-C, avancent ainsi dans leur rapport : « Les besoins en soins courants sont plus fréquemment insatisfaits pour les personnes en situation de handicap ou en situation de précarité, en particulier s'agissant des actions de prévention et des soins dont l'absence peut se traduire par une détérioration de l'état de santé général. Il en est ainsi en particulier des soins bucco-dentaires, auxquels ces populations recourent beaucoup moins que la population générale, mais également des soins gynécologiques, ophtalmologiques, cardio-vasculaires, psychiques[34]… »

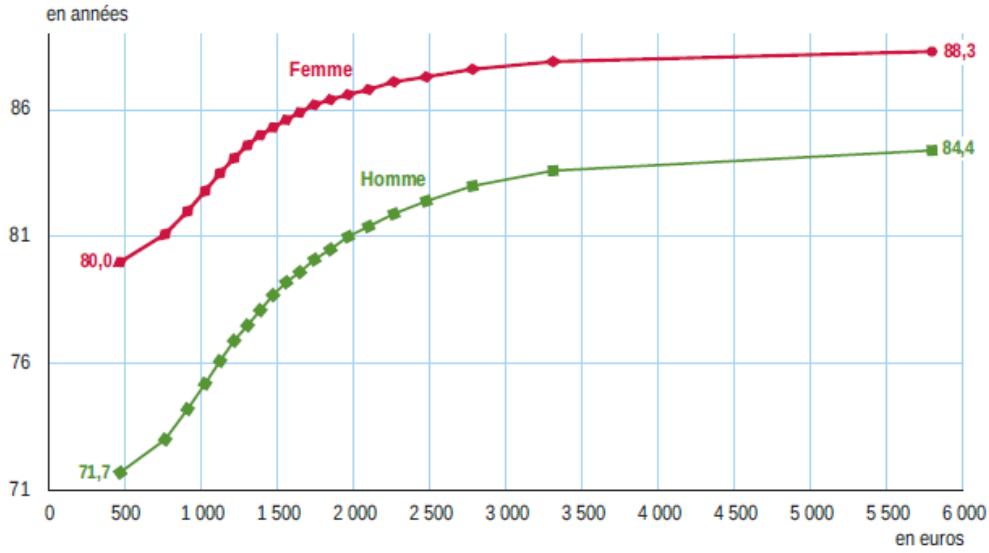
[32] Comme indiqué plus haut, le 21 mars 2019, une journée d'échanges et de débat a été organisée par la commission temporaire avec des personnes accompagnées et des bénévoles de six associations

[33] Membre de l'Académie nationale de médecine, le Pr Alfred SPIRA est le rapporteur du rapport « Précarité, pauvreté et santé » adopté par l'Académie en 2017.

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

Les femmes en situation de précarité ont un moindre suivi gynécologique, elles ont moins recours à une contraception, ce que met en évidence l'enquête « FECOND » menée par l'INSERM et l'INED en 2010. Cela explique pour partie la prévalence des grossesses non prévues et non désirées pour les femmes en grande précarité. Cela explique également, selon un rapport du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) sur la santé des femmes vivant dans la grande pauvreté, le fait qu'il existe une plus forte exposition de ces femmes aux cancers féminins et qu'elles bénéficient moins d'actions de dépistages.[35]

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




- Note : en abscisse, chaque point correspond à la moyenne des niveaux de vie mensuels d'un vingtile. Chaque vingtile comprend 5 % de la population.
- Lecture : en 2012-2016, parmi les 5 % les plus aisés, dont le niveau de vie moyen est de 5 800 euros par mois, l'espérance de vie à la naissance des hommes est de 84,4 ans.
- Champ : France hors Mayotte.
- *Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Échantillon démographique permanent.*

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

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

[35] «La santé et l'accès aux soins, une urgence pour les femmes en situation de précarité », HCE, 2017.

Aussi, un avis du CESE de janvier 2015[36] relevait que « **l'augmentation des maladies non transmissibles** (cancers, maladies cardiovasculaires, diabète, obésité, asthme, maladies chroniques physiques et/ou psychologiques, etc.) **résulterait pour l'essentiel des conditions de vie** (niveau d'exposition aux pollutions et nuisances, qualité nutritionnelle de l'alimentation, du logement, situation familiale, niveau d'activités, etc.), elles-mêmes influencées par des facteurs socioéconomiques (niveau de scolarité, emploi, niveau de revenu, sentiment d'appartenance à la collectivité…)» ainsi que de facteurs environnementaux (intensité de l'exposition aux polluants).

Enfin, un autre avis[37] montre que l'isolement social est également un déterminant de santé, comparable dans certaines études récentes au tabagisme ou à l'obésité. Il est d'autant plus important de le considérer que **18% des personnes déclarant des revenus inférieurs à 1000 euros par mois sont en situation objective d'isolement social** (contre 9% dans l'ensemble de la population, Fondation de France).

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

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

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

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

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

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

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

Concernant la couverture complémentaire, les assurés dont les ressources sont inférieures à un plafond – 8951 euros annuels pour une personne seule[38] au 1er avril 2019 – et résidant régulièrement en France (hors Mayotte) depuis plus de trois mois peuvent bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). L'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) est quant

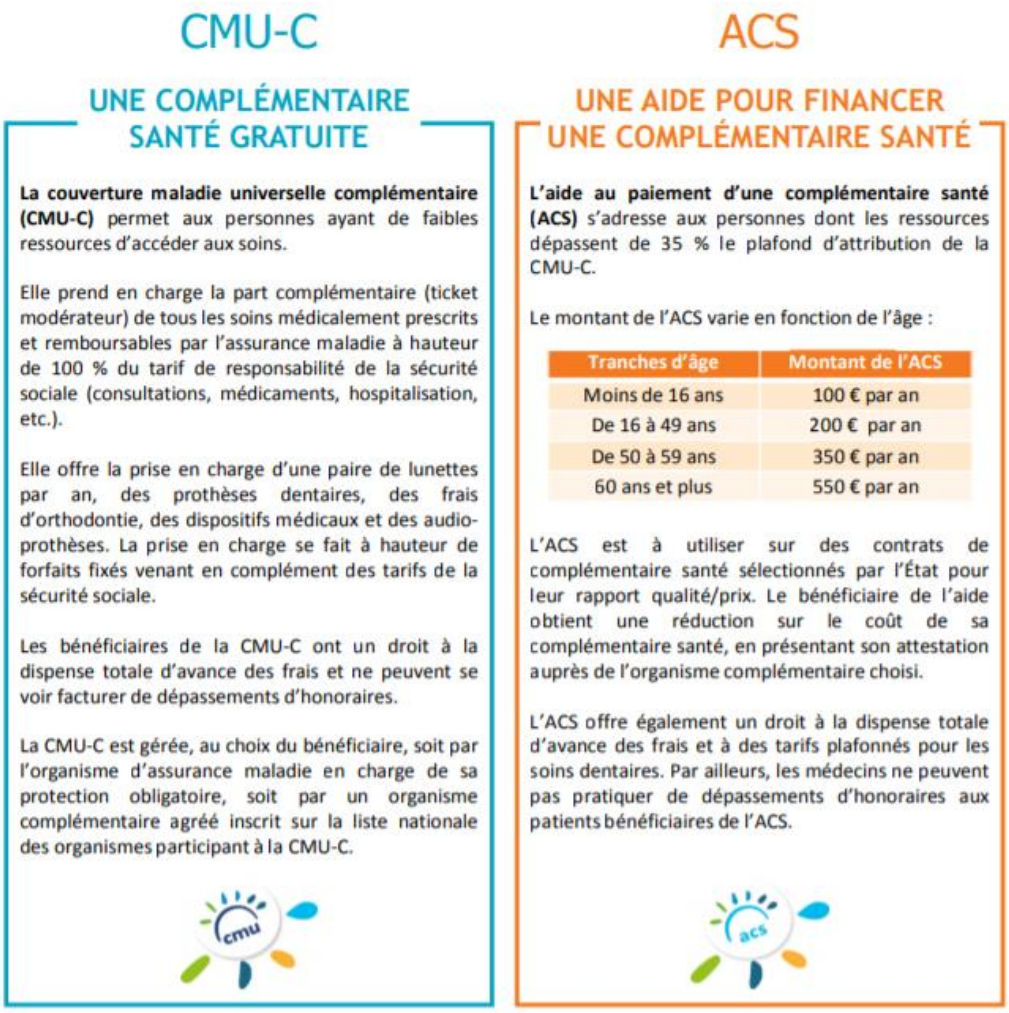
[36] Avis du CESE, Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques, Pierrette Crosemarie, janvier 2015

[37] Avis du CESE, Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité, Jean-François Serres, juin 2017

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

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

**En 2017, 5,5 millions de personnes étaient en France bénéficiaires de la CMU-C, soit 8,2% de la population et 1,24 million étaient protégées par un contrat ACS**[39].



## CMU-C

### UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ GRATUITE

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

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

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

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

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

## ACS

### UNE AIDE POUR FINANCER UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ

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

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

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

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

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

**Présentation synthétique de la CMU-C et de l'ACS**

(Source : rapport DENORMANDIE/CORNU-PAUCHET)

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

Des dispositifs spécifiques ont, par ailleurs, été développés comme les permanences d'accès aux soins et à la santé (PASS), créées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, qui accueillent, orientent et soignent au sein de la plupart des établissements hospitaliers les

[39] « La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties », DREES, 2019.

personnes les plus démunies. On peut également mentionner les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP)[40].

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

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

Le CESE dans son avis sur la santé des élèves note ainsi « le nombre sans cesse plus faible de médecins de l'Éducation nationale. […] qui n'étaient plus que 1035 en fonction au 1er juin 2016. L'avis rendu par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat dans le cadre du projet de loi de finance pour 2017 concernant l'enseignement scolaire, fait état d'une baisse des effectifs de l'ordre de 20% depuis 2008. Dans l'ensemble, le taux d'encadrement moyen dépasse aujourd'hui les 12 000 élèves par médecin de l'Éducation nationale. Cette moyenne cache de fortes inégalités entre les territoires : Mayotte, le département le plus jeune de France ne compte plus aucun médecin de l'Éducation nationale titulaire, la Seine-Saint-Denis ne peut s'appuyer que sur 29 médecins de l'Éducation nationale pour 340 000 élèves, alors même que la précarité sociale contribue à l'augmentation des risques sanitaires et des non-recours aux soins. »[41]

**La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes relevant de la protection de l'enfance et notamment les mineurs non accompagnés qui devraient pouvoir bénéficier d'un bilan de santé complet dès le début de leur prise en charge**. Or, comme le relève le Défenseur des droits, « 44% des départements mettent en œuvre des bilans de santé au cours du placement de l'enfant et seuls 28 % en réalisent systématiquement ». [42]

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

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

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

L'Odenore, Observatoire des non-recours aux droits et aux services, note que **le renoncement aux soins est encore plus important chez les femmes que chez les hommes. Les familles monoparentales sont également davantage touchées.**[43]

Pour beaucoup, la santé apparait comme un sujet de préoccupation secondaire passant après les urgences quotidiennes que constituent le logement ou l'alimentation. « Les personnes précaires ont en permanence de nombreux choix à faire, essayant au mieux de parer aux urgences quotidiennes (se loger, se nourrir, se vêtir, assurer les besoins de base pour elles-mêmes et leurs familles…). Pour elles, la santé se situe dans un espace secondaire, ce qui peut engendrer un cercle vicieux : la dégradation de la santé concourt à la dégradation socio-économique, qui aggrave l'état sanitaire. »[44]

[40] Sur ces dispositifs, on pourra utilement se reporter à l'avis du CESE « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir », déjà cité.
[41] Avis du CESE, « Pour des élèves en meilleure santé », Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve, mars 2018.
[42] Avis du CESE, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », Antoine Dulin, juin 2018.
[43] « Diagnostic descriptif du renoncement aux soins des assurés des CPAM », Odenore, mars 2018.
[44] « Précarité, pauvreté et santé », déjà cité.

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

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

Si 95 % des Françaises et des Français sont couverts par une complémentaire santé, **plus de 12% des personnes parmi les 20% les plus modestes ne bénéficient d'aucune couverture.**[45]

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

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

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

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

Obtenir l'AME est ainsi particulièrement difficile pour des personnes ne maîtrisant parfois pas du tout le français. Le Professeur DENORMANDIE et Mme Marianne CORNU-PAUCHET relèvent ainsi : « il n'existe pas de document officiel définissant exactement les pièces acceptées et refusées (de type circulaire de l'administration), qui varient dans le temps et d'une caisse à l'autre. La mission a par exemple pu constater au cours de ses auditions sur le terrain, notamment dans le Centre d'accueil, de soins et d'orientation (CASO) de Seine-Saint-Denis, que certaines pièces jusque-là acceptées par la CPAM pour évaluer la stabilité de résidence ne l'étaient plus, engendrant de l'incompréhension, des délais et des difficultés supplémentaires pour l'ouverture des droits[46]. »

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

Le CESER Bourgogne-Franche-Comté relève ainsi dans le Jura des taux plus élevés de non-recours à la CMU-C que dans les autres départements de la région et fait le lien avec une méconnaissance des dispositifs et une plus importante difficulté d'accès[47].

À la Guadeloupe, par exemple on ne compte que 65 médecins pour 100 000 habitants contre 85 en France métropolitaine. En Guyane, hors des centres villes du littoral, l'offre de santé est quasiment inexistante. À Mayotte et à la Réunion, face à la saturation de l'offre de soins et les menaces sur la

[45] « La complémentaire santé », DRESS, édition 2019.

[46] « L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité », déjà cité.

[47] « La pauvreté et la précarité en Bourgogne-Franche-Comté : une fatalité ? », CESER de Bourgogne-Franche-Comté, 2017.

santé des populations, il a été nécessaire de mettre en place un programme d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) pour les personnes les plus démunies.

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

Pouvoirs publics et opérateurs ont également mis en œuvre des mesures visant à renforcer l'accompagnement et la lutte contre le non recours. On peut notamment citer la mise en place, dans les 101 caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), de cellules de lutte contre le renoncement aux soins, les plates-formes d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé(PFIDASS) ou le développement des « rendez-vous des droits » par les caisses d'allocations familiales (CAF)[48].

La fusion de la CMU-C et de l'ACS prévue par le PLFSS pour novembre 2019 participe également de cette volonté d'augmenter les taux de recours. Elle s'articulera avec la réforme « 100% santé » qui, devant le renoncement aux soins pour cause de reste à charge trop élevé, vise à proposer d'ici 2021 une prise en charge intégrale pour un ensemble de prestations de soins et d'équipements en audiologie, optique et soins dentaire.

Soulignons enfin que « malgré tous les efforts portés vers l'amélioration de l'accès à une couverture santé et de l'accessibilité financière aux soins, les comportements et pratiques de certains professionnels et établissements de santé peuvent *in fine* constituer un obstacle à l'accès effectif aux soins. »[49]

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

- lors du premier contact avec le professionnel (refus de recevoir, délais élevés pour la prise de rendez-vous, créneaux de rendez-vous spécifiques, orientation répétée et abusive vers un centre de santé, une consultation externe à l'hôpital ou un autre professionnel sans raison médicale ou de surcharge de travail énoncée),

- lors de la consultation et de la délivrance des soins : refus d'appliquer le tiers-payant alors que les patients en bénéficient du fait de leur couverture maladie (CMU-C, ACS, AME), application de dépassements d'honoraires pourtant non autorisés (CMU-C, ACS), abaissement de la norme de prise en charge médicale par rapport aux standards. »[50]

[48] Sur ce dispositif, on pourra se reporter à l'avis « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir », déjà cité.
[49] « L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité », déjà cité.
[50] « L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité », déjà cité.

Dans son rapport rendu à la ministre des solidarités et de la santé en 2018, la Commission d'évaluation des pratiques de refus de soins[51] indiquait ne pas disposer d'autres statistiques que celles produites par la CNAMTS et celle recensées par l'Ordre des médecins.

En 2016, 766 cas ont ainsi été recensés par la mission conciliation de la CNAMTS, mais ce chiffre ne permet pas de mesurer convenablement un phénomène dont les conséquences vont au-delà de ses effets sur la santé des personnes démunies : renforcement du renoncement au soin, perte de confiance dans le système de santé, report de charge sur les hôpitaux et les services d'urgence, renforcement de la saturation des PASS…

## III Précarité alimentaire : concrétiser le droit à une alimentation saine et équilibrée

« La faim, la peur de ne pas pouvoir nourrir ses enfants, c'est la pire des précarités, elle tétanise la personne et bloque ses dynamiques pour rebondir, elle contraint les enfants à sortir le plus vite des études pour chercher à gagner de l'argent. Elle est à l'origine de nombreuses rechutes dans la pauvreté »

« Un ami me dit souvent : attention, ce n'est pas en distribuant de la nourriture gratuite que l'on va avoir des gens citoyens ! Ce n'est pas possible.»

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019

La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame[52] que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation ».

Se nourrir, dîner entre amis, faire ses courses, aller au restaurant, préparer le repas, nombreux sont les actes liés à l'alimentation accomplis tous les jours. Ils relèvent presque de la banalité pour une grande partie des personnes. Nous les réalisons naturellement sans nous rendre compte de la portée du plaisir d'un repas convivial ou de la qualité gustative des plats partagés. Ils sont pourtant des actes forts du quotidien. Ils construisent notre bien-être et participent activement à créer ce lien social fondamental à l'être humain.

Ne pouvoir accéder en quantité suffisante à une nourriture saine et équilibrée, c'est l'exclusion, la rupture du lien social, la porte ouverte aux problèmes de santé et de bien-être. **Or, 21% des Françaises et des Français ont du mal à se procurer une alimentation saine pour s'assurer trois repas par jours**, selon IPSOS-Secours populaire français.

L'alimentation est une nécessité du quotidien et pourtant elle est souvent négligée par les personnes qui vivent dans la grande pauvreté, leur quotidien rempli de multiples précarités les oblige à faire passer l'alimentation au second plan.

Extrait de la revue Quart Monde : « se nourrir lorsqu'on est pauvre »

« Se nourrir, ou au contraire être soumis à des barrières d'accès à l'alimentation, influence toutes les dimensions qui permettent de mesurer l'inclusion sociale : la consommation (l'achat de la nourriture), la production (l'autoproduction ou le choix de produits issus de différentes formes d'agriculture), les interactions sociales (la

[51] Créée en 2016 et placée respectivement auprès du Conseil national de l'Ordre des médecins, de l'Ordre des chirurgiens-dentistes et de l'Ordre des sages-femmes, la Commission est chargée d'évaluer les pratiques de refus de soins opposés par les professionnels de santé inscrits au tableau de chacun de ces ordres.

[52] DUDH, article 25, 1948

convivialité des repas, la culture alimentaire) et l'engagement politique (et la question de la voix libre de celui qui dépend des autres pour se nourrir et nourrir sa famille).

Les échanges des militants Quart Monde montrent cette importance du rôle de l'accès à la nourriture pour permettre l'inclusion sociale. « Se nourrir » représente un acte non seulement vital mais aussi un acte qui impulse des dynamiques essentielles à la personne humaine comme la construction de l'identité individuelle, la création du lien social ou encore le positionnement dans un groupe social. Or, ces dynamiques sont grandement affectées par la vie en grande précarité.

C'est bien la reprise d'une autonomie alimentaire et l'accès à une alimentation durable que les plus pauvres qualifient de moteur d'inclusion sociale. »

Une étude de l'INSERM de 2014, citée par le Sénat dans un rapport d'information d'octobre 2018[53], affirmait en 2014 que « l'insécurité alimentaire est associée à un état de santé altéré à tous les âges de la vie[54]», dans la mesure où les ménages les plus précaires arbitrent au détriment des dépenses alimentaires pour faire face aux dépenses contraintes. Le mode d'alimentation qui en résulte, riche en calories, pauvre en nutriments essentiels, explique le nombre de cas d'obésité et de maladies chroniques dans les populations les plus démunies. Selon une étude qui continue à faire référence, l'étude dite Abena[55] de l'hiver 2011-2012, conduite dans six zones urbaines et procédant par comparaison avec des observations réalisées en 2004-2005, « l'état de santé des usagers de l'aide alimentaire demeurait préoccupant avec des prévalences des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, diabète, certains déficits vitaminiques) particulièrement élevées. L'étude souligne en outre un écart important entre les consommations de certains groupes alimentaires et les recommandations nutritionnelles, en particulier pour les fruits et légumes et les produits laitiers, bien que de légères améliorations aient été observées depuis 2004-2005. L'évolution favorable de certains marqueurs biologiques de l'état nutritionnel, comme la baisse de l'anémie par carence en fer, encourage à poursuivre les actions entreprises pour améliorer l'organisation de l'aide alimentaire (diversité des aliments proposés, choix pour les usagers...).

Malgré la richesse de notre pays, c'est l'aide alimentaire qui permet, en effet, aux personnes, au quotidien et grâce à l'engagement des salariées, salariés et bénévoles des grandes associations nationales et de très nombreuses associations locales, de ne pas mourir de faim.

**5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire en 2017[56], soit plus du double qu'en 2009**, qui comptait déjà 2,6 millions de bénéficiaires. Selon les conclusions du récent rapport d'information du Sénat[57], déjà cité, **ce sont au total 8 millions de personnes qui sont en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières en France**. En 2017, ce sont 301 000 tonnes de marchandises qui ont ainsi été distribuées. Huit associations sont subventionnées directement par l'État pour assurer une activité de « têtes de réseaux » de distribution : l'Association nationale des épiceries solidaires (ANDES), la Croix-Rouge, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA),

[53] Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver ; Rapport d'information n° 34 (2018-2019) de MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 octobre 2018

[54] Inserm, Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique, 2014.

[55] D. Grange, K. Castetbon, G. Guibert, M. Vernay, H. Escalon, A. Delannoy, V. Féron, C. Vincelet, Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. L'étude Abena 2011-2012 a été financée par l'Institut de veille sanitaire, la Direction générale de la cohésion sociale, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France pour l'Observatoire régional de santé Île-de-France et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé.

[56] Chiffres fournis par la DGCS au Sénat, rapport cité infra

[57] Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver ; Rapport d'information n° 34 (2018-2019), 10 octobre 2018

la Fédération nationale des paniers de la mer, Imagine 84, les Restos du Cœur, le Réseau Cocagne, et le Secours populaire français.

Pour les 35 ans des banques alimentaires, en 2019, la Fédération française des banques alimentaires a publié des chiffres actualisant, à partir d'une enquête conduite fin 2018, ceux de son étude nationale antérieure (2016). Elles sont réalisées auprès des personnes accueillies par les associations membres (qui accueillent au total 2 millions de personnes) et les CCCAS partenaires. Ces études font apparaître les évolutions suivantes :

- Au global, les femmes[58] sont très majoritaires parmi les bénéficiaires (70%, +5 points par rapport à 2014, contre 30% d'hommes) en 2016, et le demeurent (69%) en 2019 ;
- Une large majorité des bénéficiaires sont de nationalité française (80%) ;
- L'âge moyen des bénéficiaires progresse pour s'établir à 45 ans en 2016, avec une stabilité en 2019 (5% de moins de 25 ans, 55% de 26-50 ans et 40% de plus de 50 ans) ;
- La grande majorité des bénéficiaires (85%) dispose d'un logement stable (étant locataires, pour 76% d'entre eux, ou propriétaires, pour 9% d'entre eux) ;
- Les personnes isolées (31%) et les familles monoparentales (33%) restent davantage concernées par l'aide alimentaire, dans 85% des cas la cheffe de famille est une femme ;
- Près des trois quarts des bénéficiaires (74% en 2016, 71 % en 2019) vivent avec moins de 1 000 euros par mois, en moyenne ils disposent de 821 euros par mois (2019) et près d'un quart de moins de 500 euros par mois. Il s'agit majoritairement de minima sociaux.

Le recours à l'aide alimentaire est installé dans la durée : La proportion de ceux qui y ont recours depuis plus d'un an progresse régulièrement : en 2016, elle était de 41%, et de 10% pour ceux qui font appel à cette forme d'aide depuis plus de 5 ans. **Cette proportion de personnes bénéficiaires depuis plus d'un an est désormais de 52% en 2019.**

Une personne accueillie sur deux a recours à l'aide alimentaire au moins une fois par semaine. Les aliments privilégiés par les bénéficiaires sont surtout ceux qui sont les plus chers dans le commerce, comme la viande et le poisson, choisis en priorité par 31% des bénéficiaires. Viennent ensuite les féculents (27%), les produits laitiers (27%) et les fruits et les légumes (23%).

L'aide alimentaire permet aux bénéficiaires d'affecter en moyenne 96 euros par mois en 2019 (92 en 2016) à des dépenses qu'ils estiment encore plus urgentes: pour 53 % des bénéficiaires, l'aide alimentaire représente une aide dont ils ne pourraient se passer.

**Encadré : des formes d'aide alimentaire qui vont du commerce de détail à la restauration assise**

**Les épiceries solidaires :** Elles permettent de faire ses courses, en échange d'une participation financière de 10 % à 30 % du prix affiché. La terminologie utilisée distingue les « épiceries sociales », portées par une collectivité (à travers son CCAS), et les « épiceries solidaires » ou « sociales et solidaires », gérées par une association ou de la Mutualité. Les CCAS interviennent au titre de leur compétence facultative « aide alimentaire », 10% d'entre eux gérant directement une épicerie. Ces épiceries sont majoritairement fournies par les banques alimentaires, qui fournissent près de 700 épiceries, et d'autres associations.

**Les AGORAé** : Un syndicat étudiant, la FAGE, partant du constat d'une dégradation des conditions de vie des étudiantes et des étudiants, développe depuis 2009 des épiceries solidaires accessibles sur critères sociaux : les étudiants peuvent y trouver des produits alimentaires, d'entretien ou encore des

[58] Selon la DGCS, en 2016, les femmes représentent 52,4 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire, les enfants, 35 %. Cette part est en constante augmentation. Exploitation du Système d'information de l'aide alimentaire.

fournitures scolaires à prix réduits. Le réseau comprend une quinzaine d'AGORAé, gérées au niveau local par les étudiants du réseau de la FAGE.

**La ville de Paris** développe une gamme complète de services d'aide alimentaire, seule ou en partenariat, comprenant des épiceries sociales, des lieux de distribution et des restaurants solidaires. Ses onze restaurants, gérés par le CCAS, servent 360 000 repas par an, en restauration assise, de qualité et dans un cadre chaleureux, aux personnes en grande précarité, sur orientation d'un organisme social. L'accueil y est inconditionnel.

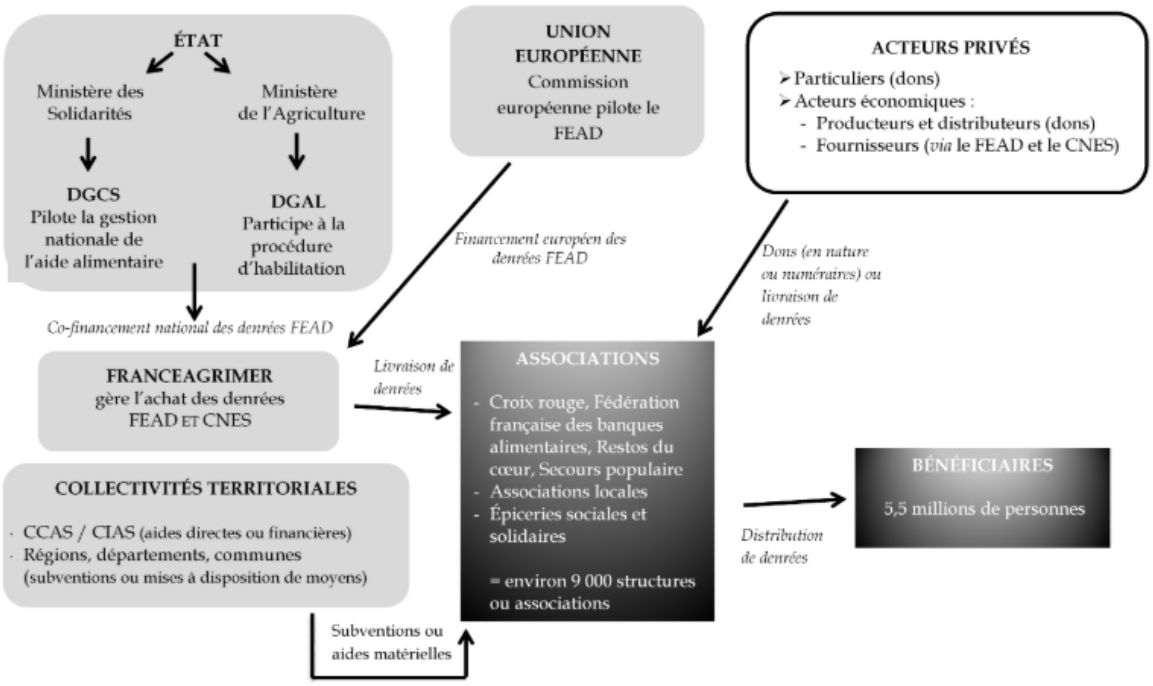
Cette aide alimentaire permet à des millions de personnes de subvenir à un besoin vital, se nourrir**.** Les associations insistent sur leur volonté de veiller à ce que cette alimentation soit équilibrée, en quantité, en qualité et sur le plan nutritionnel. Ainsi des Restaurants du Cœur : « chaque personne accueillie aux Restos a droit à une certaine quantité de nourriture qui lui permet de préparer quotidiennement un repas complet et équilibré pour tous les membres de son foyer », ou bien «les Restos du Cœur sont très attentifs à l'équilibre nutritionnel. [ils] procèdent de manière permanente à l'analyse de leur gamme et ont porté à 50 % la proportion potentielle de fruits et légumes dans les denrées distribuées ».

Le Sénat, dans son rapport déjà cité, a cherché à mesurer cet effort de la société pour la sécurité alimentaire. Sur la base des indicateurs fournis par les quatre principales associations que sont les Restos du Cœur, la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire français et la Croix-Rouge française, **le coût de l'aide alimentaire atteindrait près d'1,5 milliard d'euros en 2017, en augmentation par rapport à 2008 930 millions d'euros**.

Cette estimation constitue néanmoins une fourchette basse, car certaines sources de financement ont été minorées, comme les dons et le bénévolat. Au sein de cette enveloppe, 31 % proviennent de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales), 36% de financements privés, les 33% restant correspondant à la valorisation du bénévolat exercé au sein des associations. Le financement de l'Union européenne (72,7 millions d'euros) se fait par le biais du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Les crédits budgétaires de l'État alloués à l'aide alimentaire sont inscrits, depuis 2013, à l'action 14 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, Insertion, égalité des chances », pour un montant de 51,9 millions d'euros en 2018. Toujours selon le Sénat, les déductions fiscales s'élèveraient à 218 millions d'euros. Les auteurs du rapport valorisent le bénévolat (plus de 211 500 bénévoles dédiés à l'aide alimentaire) à près de 500 millions d'euros.

Par ailleurs, le système d'aide alimentaire français, a l'instar de l'ensemble du secteur associatif, a souffert de la diminution des crédits qui lui sont consacrés, de la suppression des emplois aidés et de la suppression de la réserve parlementaire, dont les montants n'ont pas été entièrement compensés. Le rapport du Sénat, déjà cité, souligne que la complexité du système d'aide alimentaire français constitue une difficulté supplémentaire (cf. schéma ci-dessous) :

Principaux acteurs de l'aide alimentaire en France




Source : commission des Finances du Sénat

De plus, le **FEAD est source de procédures lourdes et complexes**, auxquelles la France a d'ailleurs eu du mal à adapter son propre système de gestion. Le modèle français d'achat des denrées FEAD se caractérise, en effet, par un nombre et une diversité plus élevés de produits (33 en 2017, alors que la moyenne européenne est beaucoup plus faible, de 10 à 20 produits), de points de livraisons et de lots dans les marchés publics.

De ce fait, **le nombre de produits achetés par l'État a dû être divisé par deux depuis 2009, avec le risque qu'une logique purement comptable conduise à remettre en cause l'objectif de qualité et de diversité des denrées de notre système d'aide alimentaire**. Par ailleurs, de nombreux points importants sont en suspens, qui inquiètent le monde associatif :

- la diminution des aides de l'État;
- la pérennité du FEAD après 2020, car il n'est garanti en tant que tel que jusqu'à cette date, puis il sera fusionné à partir de 2021 dans le FSE+ avec d'autres fonds européens, avec des modalités de gestion qui pourraient devenir plus complexes encore ;
- la conciliation d'un système français assez lourdement administré avec un modèle associatif reposant sur le bénévolat.

Pour le CESE, si l'aide alimentaire répond à l'urgence de se nourrir, force est de constater qu'elle maintient les plus pauvres dans une dépendance et une absence de choix qui ne permettent pas de rendre effectif le droit à l'alimentation proclamé par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

# IV L'École en difficulté face à la grande pauvreté

« Le premier désir des personnes en situation de pauvreté que nous rencontrons est toujours que leurs enfants connaissent une vie meilleure, et pour cela qu'ils réussissent à l'école.»[59]

## 1 Pauvreté et parcours scolaires

L'article 13 du Préambule de la Constitution de 1946 proclame : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. »

Il s'agit donc de tenir cette promesse en particulier à l'égard des 3 millions d'enfants qui vivent dans des familles en situation de pauvreté, dont 1,2 millions dans des familles en situation de grande pauvreté.

Ancien Directeur général de l'enseignement scolaire, Jean-Paul DELAHAYE s'interrogeait ainsi dans son rapport :

« Un enfant de famille pauvre est un enfant qui vit avec d'importantes fragilités financières, sociales, culturelles, et ces difficultés s'accroissent avec l'aggravation de la crise économique. Comment entrer sereinement dans les apprentissages quand on rencontre des difficultés pour se loger, pour se nourrir, pour s'habiller, pour se cultiver ? Que faisons-nous pour réduire les inégalités entre les enfants pour que les plus démunis d'entre eux puissent mieux répondre aux exigences scolaires ? […]Pourquoi ne parvenons-nous pas à changer une organisation du système éducatif qui accroît à ce point les inégalités ? […]Pourquoi les décisions d'orientation sont-elles si dépendantes des origines sociales ?»[60]

*« Le premier niveau d'alerte est l'absentéisme scolaire. Les parents en situation de grande pauvreté se voient progressivement exclus de toute vie sociale et sont en perte de repères. Ils ont des difficultés à respecter les horaires, «oublient » de réveiller leurs enfants pour les amener à l'école, ou font le choix de les garder, certains jours, auprès d'eux.*
*- La tenue vestimentaire des enfants peut également alerter : vêtements inadaptés à la taille de l'enfant, à la saison, manque d'équipement de base adapté lors d'une sortie scolaire. Le repas de midi fourni à l'enfant par sa famille à l'occasion d'une sortie peut également être révélateur de problèmes de cet ordre.*
*- Certains enfants ne mangent pas toujours à leur faim ; la plupart des enfants issus de ces familles arrivent à l'école le matin sans avoir pris de petit-déjeuner.*
*- Les parents qui se voient conseiller un suivi spécialisé pour leur enfant (orthophonique, par exemple) finissent souvent par évoquer des problèmes d'ordre financier : coût des soins (qui doit souvent être avancé) prix des tickets de bus, des places de stationnement pour se rendre sur le lieu de soins.*
*- Les parents des enfants orientés vers une classe spécialisée dans une autre commune évoquent aussi le prix de la cantine qu'ils ne peuvent payer (Le tarif est souvent plus élevé pour les enfants ne résidant pas dans la commune.)*
*- On peut également remarquer des problèmes d'hygiène chez certains enfants (plus d'eau chaude à la maison, de chauffage, logements insalubres...).*
*- La grande pauvreté est vécue de manière différente à la ville et à la campagne (existence de structures sociales en ville, plus grand isolement à la campagne »).*

**Les observations du réseau d'aides spécialisées pour les élèves en difficulté (RASED) d'Epinal-Xertigny (académie de Nancy-Metz)**
(Source : rapport DELAHAYE)

[59] « Quand un peuple parle. ATD Quart Monde, un combat radical contre la misère », Bruno TARDIEU, 2015.
[60]« Grande pauvreté et réussite scolaire : le choix de la solidarité pour la réussite de tous », rapport remis à la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2015.

La dernière enquête PISA[61](Programme international pour le suivi des acquis des élèves) place la France au 26e rang en matière de performance éducative parmi environ 70 pays. Si, dans tous les pays participant à l'enquête, les élèves les plus défavorisés se révèlent moins susceptibles de réussir à l'école que les élèves appartenant à un milieu socio-économique favorisé, cette différence est particulièrement marquée dans notre pays.

La France est un pays dans lequel une part importante du destin scolaire est liée à l'origine sociale. Les élèves arrivent inégaux à l'école, en termes de bagage culturel, de niveau de langue et l'école ne parvient pas à le corriger.

Plus encore, cette inégalité dans les parcours scolaires semble s'aggraver.

Les résultats scolaires des élèves défavorisés sur le plan socio-économique se dégradent dans notre pays, évolution à rebours de celle des autres pays de l'OCDE, comme le montre le tableau ci-dessous, issu des travaux du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO).[62]

| | 2000 | | 2012 | | Évolution | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | France | OCDE | France | OCDE | France | OCDE |
| Augmentation du score moyen pour un point de plus sur l'échelle socio-économique | + 44 | + 39 | + 60 | + 38 | **+16** | -1 |
| Score moyen des 20 % des élèves les plus défavorisés au plan socio-économique | 456 | 430 | 445 | 452 | **- 11** | + 22 |
| Score moyen des 20 % des élèves les plus favorisés au plan socio-économique | 560 | 559 | 578 | 546 | **+ 18** | - 13 |

**Evolution des inégalités scolaires en France en compréhension de l'écrit entre 2000 et 2012 selon PISA**

(Source CNESCO-2016)

Les inégalités en matière d'acquisition des savoirs fondamentaux que l'école primaire peine à corriger se creusent encore dans le secondaire. Le CNESCO dans son travail paru en 2016 relève ainsi d'importantes inégalités dans le redoublement, l'orientation et la diplomation.

Ainsi, si la pratique du redoublement a quasiment disparu depuis une vingtaine d'année, **35% des élèves de 3e appartenant à une famille défavorisée avaient un an de retard ou plus en 2014 contre 10 % pour les élèves de familles très favorisées.**[63]

[61] Les enquêtes PISA sont conduites tous les 3 ans par l'OCDE sur un large panel d'élèves âgés de 15 ans. Elles visent à mesurer les performances des systèmes éducatifs. L'étude « PISA 2015 » a été rendue publique en décembre 2016. « PISA 2018 » sera publiée courant 2019.

[62] « Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », CNESCO, 2016.

[63] Le décret du 18 octobre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement des élèves limitait le redoublement à deux cas de figure : une interruption de la scolarité ou un refus d'orientation en 3ème et 2de. Le décret du 20 février 2018 rétablit le redoublement à titre exceptionnel. Il peut être décidé en fin d'année scolaire par le chef d'établissement (dans le secondaire) ou le conseil des maîtres (en primaire), lorsque l'élève rencontre des difficultés scolaires.

Au-delà des différences de résultats scolaires, **les choix d'orientation sont également fortement marqués par les inégalités sociales.**

L'avis du CESE « Une école de la réussite pour tous » éclairé par les chiffres de la DEPP, a ainsi mis en évidence que l'orientation vers les classes spécialisées (ULIS école (ex CLIS), ULIS collège, SEGPA, ITEP, IME…) et l'ASH (Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés) est fortement liée à l'origine sociale. Il porte des témoignages montrant combien cette orientation est subie par des fratries entières.

« Parmi les enfants affectés en ASH pour des troubles intellectuels et cognitifs, 6% viennent de milieu social favorisé, contre 60% d'un milieu très défavorisé. Lorsque les troubles sont […] bien identifiés, là l'écart se réduit. […] Dès le plus jeune âge, les enfants sont trop souvent orientés en fonction de leur catégorie sociale, ce qui se révèle très préjudiciable à la réussite scolaire de ces enfants, et n'est pas sans conséquence pour leur vie d'adulte. »[64]

72,1% des élèves de SEGPA[65] sont issus de milieux sociaux défavorisés. D'une manière générale, par manque de formation et souvent ignorance de la réalité de la grande pauvreté combinées avec le manque de personnels sociaux l'école apparaît peu accueillante aux familles et enfants vivant dans la pauvreté.

### 2 Des politiques de compensation insuffisantes

Notre système scolaire est très largement fondé sur le principe historique de l'égalité des chances, dans une perspective méritocratique. Le même enseignement est dispensé à toutes et tous, sur l'ensemble du territoire, et doit permettre à chaque enfant d'acquérir un socle de connaissances, de compétences et de culture (c'est l'ambition de « l'école du socle »), et au-delà de développer tout son potentiel. C'est pourquoi notre système éducatif ne peut se résumer à un lieu de sélection, de distinction entre les élèves selon leurs résultats.

Les inégalités initiales, hors de l'école, ayant un impact important sur les parcours scolaires, des politiques de compensation se sont développées depuis une quarantaine d'années, destinées à donner plus à ceux qui ont moins, à offrir « aux plus démunis un socle de ressources qui permettent l'intégration de chacun, en l'occurrence les ressources éducatives de l'enseignement obligatoire dans le champ de l'éducation. »[66]

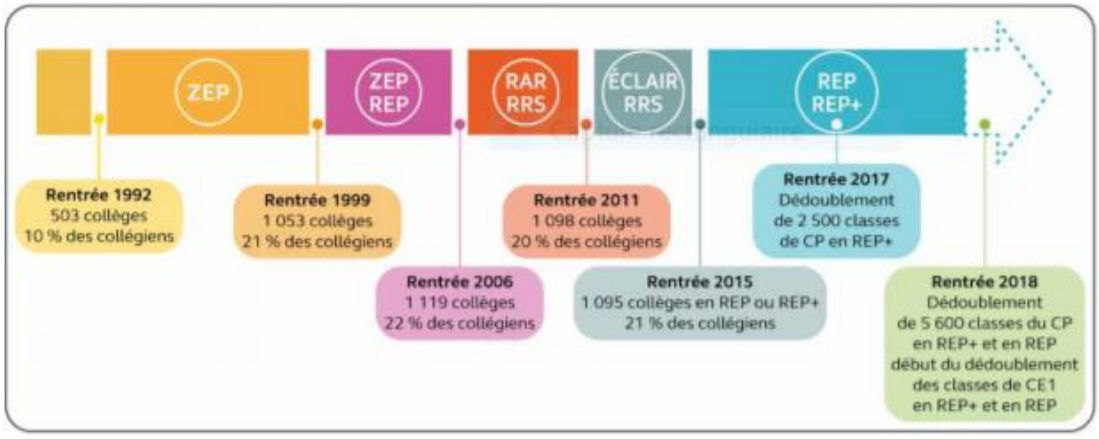
Les politiques d'éducation prioritaire sont au cœur de ces politiques de compensation visant à davantage d'équité à l'école. Elles sont complétées par des dispositifs d'accompagnement personnalisé, le plus souvent en marge des heures de cour ordinaires, qui se superposent depuis les années 1980.

Depuis la création des premières zones prioritaires en 1981, les dispositifs se sont succédés, comme le montre la frise chronologique simplifiée ci-dessous :

[64] Avis du CESE, « Une école de la réussite pour tous », Marie-Aleth Grard, mai 2015.

[65] Créées en 1996, les SEGPA (sections d'enseignement général et professionnel adapté) proposent un enseignement adapté de la 6e à la 3e. Parmi les élèves entrés en 6e en 2007, 3,4% ont intégré une classe de SEGPA au collège. 37% ont obtenu un diplôme 8 ans après leur entrée en 6e, très majoritairement un CAP. (Source DEPP 2017).

[66] « Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », déjà cité.




**L'évolution de l'éducation prioritaire**
(Source : Cour des comptes)

Or, comme le faisait remarquer Jean-Yves ROCHEX, professeur en sciences de l'éducation, à l'occasion de son audition par le CESE dans le cadre de l'avis « Une école de la réussite pour tous » : « La politique d'éducation prioritaire s'est substituée comme seule réponse à la question des rapports entre école et milieux populaires. Chacun sait que les enfants des milieux populaires sont loin d'être tous en ZEP. D'autre part, cette politique est quasiment la seule manière dont on territorialise les politiques éducatives. Or les difficultés territoriales sont diverses : milieu rural, quartiers urbains périphériques de villes moyennes, difficultés de politiques éducatives sur des territoires entiers tels que la Seine-Saint-Denis, la Guyane ou Mayotte. »[67]

Ainsi, si les établissements prioritaires comprennent une proportion très importante d'élèves d'origine sociale défavorisée (plus de neuf collèges en REP+ sur dix accueillent au moins 60 % d'élèves d'origine sociale défavorisée contre 6 % des collèges hors éducation prioritaire), « **le principe d'une allocation des moyens de l'éducation prioritaire aux écoles et établissements où se concentrent les difficultés laisse une partie importante (près de 70 %) des élèves socialement défavorisés en dehors du dispositif.** » [68]

Plus encore, le CNESCO relève en dépit des politiques d'éducation prioritaire « des inégalités de traitement croissantes » et avance : « sur trois dimensions centrales dans la réussite scolaire (le temps d'apprentissage, les pratiques pédagogiques et l'expérience professionnelle des enseignants), les élèves défavorisés en France ne bénéficient pas d'une égalité de traitement dans leurs conditions d'apprentissage avec leurs pairs favorisés. »[69]

Une « école de la réussite pour tous » est pourtant possible. Des initiatives innovantes, des pratiques pédagogiques inclusives sont mises en œuvre dans nombre d'établissements et constituent autant de réponses. « Ces lieux où l'école s'invente au quotidien […] ouvrent des voies qui devraient permettre de surmonter cet obstacle du déterminisme social auquel se heurte l'école ».[70]

[67] « Une école de la réussite pour tous », déjà cité.
[68] « L'éducation prioritaire », rapport d'évaluation d'une politique publique, Cour des comptes, 2018.
[69] « Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », déjà cité.
[70] « Une école de la réussite pour tous », déjà cité.

En témoigne également le recul du décrochage scolaire dans notre pays grâce à des politiques volontaristes et à une large mobilisation des pouvoirs publics et des associations[71]

Certaines mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie pauvreté devraient contribuer à améliorer les conditions d'apprentissage des enfants les plus défavorisés. Comme l'expliquait Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé en lançant en avril 2019 dans 8 académies des « petits déjeuners gratuits » à l'école : « Dans les zones défavorisées, un enfant sur dix arrive en classe le ventre vide. Il n'a donc pas les mêmes chances d'apprentissage qu'un camarade qui a le ventre plein. Mettre en place le petit-déjeuner à l'école, c'est une mesure de bon sens qui s'attaque aux racines des inégalités. »[72]

Notons cependant que cette mesure ne concerne que les classes primaires REP+ : 100 000 enfants en bénéficieront à l'issue de sa généralisation en septembre prochain. Les chiffres le montrent les enfants qui vivent dans des familles en grande pauvreté ne sont pas que en REP+ (1,2M dans le système scolaire obligatoire).

De même, le mécanisme d'incitation pour appliquer une tarification sociale de la restauration scolaire dit « cantine à 1€ » ne sera destiné qu'aux communes de moins de 10 000 habitants, excluant de fait nombre d'enfants vivant dans la grande pauvreté. Par ailleurs, l'aide de l'État ne couvrira qu'une partie du coût.

### 3 Un enjeu social, économique et démocratique fondamental

L'enjeu de l'éducation est crucial pour notre démocratie. Lieu d'ouverture au monde et d'émancipation, l'école est aussi celui où se développent l'esprit critique, la connaissance et la compréhension des autres, des éléments déterminants pour le niveau de qualification de chaque élève.

| Niveau de diplôme | Sortis depuis 1 à 4 ans de formation initiale | Sortis depuis 5 à 10 ans de formation initiale | Sortis depuis 11 ans ou plus de formation initiale | Ensemble |
|---|---|---|---|---|
| Sans diplôme, CEP, brevet | 48,4 | 37,4 | 14,0 | 17,0 |
| Bac, CAP, BEP | 24,1 | 15,1 | 7,6 | 10,0 |
| Bac + 2 ou plus | 8,8 | 5,1 | 4,2 | 5,2 |
| **Ensemble** | **17,8** | **12,0** | **7,6** | **9,4** |

- Lecture : en 2017, 8,8 % des personnes actives âgées de 15 ans ou plus, ayant un diplôme de niveau bac +2 ou plus et ayant achevé leur formation initiale depuis 1 à 4 ans sont au chômage.
- Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes actives de 15 ans ou plus.

**Taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2017 (en %)**

[71] Le nombre de jeunes sortants chaque année sans qualification du système éducatif est passé de 140 000 en 2010 à 110 000 en 2014 et 98 000 en 2016 (source DEPP, 2017).
[72] Interview de Christelle DUBOS, Le JDD, 7 avril 2019.

(Source : Insee, enquête Emploi, 2018)

Comme le montre le tableau ci-dessus, **inégalités sociales, inégalités scolaires (de traitement, de résultats, d'orientation, de diplôme) et inégalité d'insertion professionnelle sont ainsi profondément imbriquées et contribuent à la reproduction des inégalités au détriment des plus pauvres**.

C'est un enjeu économique également important. Comme le note le CESER des Hauts-de-France, région métropolitaine particulièrement touchée par l'illettrisme, « le niveau de formation et de qualification des salariés dans une région et un bassin d'emploi est un des enjeux pour l'installation et de développement des entreprises. »[73]

Dans notre économie qui se veut fondée sur la connaissance[74], éducation et formation revêtent une importance cruciale et comme le fait remarquer l'OCDE « pour stimuler la création d'emplois et la croissance, la France doit améliorer l'égalité d'accès à un enseignement et une formation de qualité et promouvoir une meilleure utilisation des compétences. »[75]

Lutter contre les inégalités scolaires apparaît comme une nécessité, et ce d'autant plus que les enquêtes PISA montrant que les pays qui se sont attachés à la réussite des élèves les plus fragiles ont vu augmenter leur performance globale. Comme le souligne Jean-Paul DELAHAYE : « **ce n'est pas niveler par le bas, c'est élever le niveau de tous en centrant l'attention du système éducatif en priorité en direction des plus fragiles, ceux dont les destins scolaires sont liés à leur origine sociale. Et tout le monde y gagnera**, y compris les élites, dont la base sociale est trop étroite et dont les résultats ont tendance à stagner, voire à régresser. »[76]

Enfin, parce que notre école et au cœur de la promesse républicaine d'émancipation, s'attacher à la réussite des plus pauvres est un impératif démocratique.

L'École doit renouer pleinement avec sa vocation démocratique et citoyenne en permettant à tous les enfants, quel que soit leur milieu, de s'épanouir et de développer leurs aptitudes à comprendre le monde et à maîtriser leur environnement. Insérés dans la société, ils et elles sauront exercer et faire valoir leurs droits comme citoyens et citoyennes dans notre démocratie.

## V Droit au travail : l'accès de tous à une formation et un emploi décent, pour sortir de la grande pauvreté et accéder à la vie sociale

« Le chômage de longue durée touche 2,5 à 3 millions de personnes, dans notre pays on peut considérer qu'il y a 500 000 chômeurs de longue durée qui échappent totalement à la statistique…L'expérimentation territoires zéro chômeur a permis de démontrer que personne n'est inemployable », Louis Gallois lors de son audition

« Le travail est le pilier sur lequel se resocialiser et retrouver de l'autonomie », Thibaut Guilluy lors de son audition

### 1. Une connaissance lacunaire des trajectoires de sortie du chômage, des minima sociaux et des allers retours vers l'emploi

L'article 5 du préambule de la Constitution de 1946 énonce que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». L'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de

[73] « Les enjeux des politiques de maîtrise de la langue française », CESER Hauts-de-France, 2017.

[74] Rappelons que le Conseil européen de Lisbonne en 2000 s'est fixé comme ambition de faire de l'Union européenne l'économie du savoir la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

[75] « Obtenir les bonnes compétences : France », OCDE, 2017.

[76] « Grande pauvreté et réussite scolaire : le choix de la solidarité pour la réussite de tous », déjà cité.

1948 proclame que « toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage ». En France, si l'organisation de la protection contre le chômage a été réalisée en 1958, qu'en est-il du doit au travail ?

En France métropolitaine, au quatrième trimestre 2018, le nombre moyen de demandeuses ou demandeurs d'emploi[77]inscrits en catégories A, B, C depuis un an ou plus augmente de 0,4 % (+5,0 % sur un an). **Le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C) s'établit à 5,6 millions, dont 2,5 millions de chômeuse et chômeurs depuis un an ou plus** (voir le tableau de la DARES en annexe sur l'ancienneté en catégories A, B, C).

Tous les demandeurs ou demandeuses d'emploi, y compris de longue durée, ne sont pas en situation de pauvreté ou de grande pauvreté. Les demandeurs et demandeuses d'emploi, de longue durée, qui sont en situation de grande pauvreté, peuvent bénéficier d'allocations de solidarité de l'État versées par Pôle Emploi (voir en annexe le tableau de la DARES sur l'indemnisation des catégories A, B, C, D, E).

Fin septembre 2018, en France métropolitaine, parmi 5,6 millions de personnes inscrites à Pôle emploi tenues de rechercher un emploi, 61,1% sont indemnisables au titre de l'assurance chômage [78](+1,7% sur un an) et 7,3% au titre d'allocations de solidarité - État[79](-0,9 point sur un an)

Le taux de chômage des jeunes est très préoccupant, de l'ordre de 22%.Une étude de la DARES de janvier 2018 estimait à 727 700, le nombre de jeunes de moins de 25 ans en catégorie A, B, C dont 155 000 inscrits depuis plus de 6 mois.

**Dans les DOM le taux de chômage est plus du double de celui de la France métropolitaine et dépasse les 22%, à l'exception de la Martinique (18%), celui des jeunes oscille entre 30 et 68%**, 10,6 % des jeunes ultramarins étant ni en emploi, ni en formation, ni au chômage.

**Le taux de chômage des personnes handicapées est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population** - les demandeurs d'emploi handicapés passent en moyenne 200 jours de plus au chômage que l'ensemble des demandeurs d'emploi.[80]

Concernant les sorties des bénéficiaires du RSA :

- le Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a produit en 2018 une note intitulée « Trajectoires et accompagnement des bénéficiaires du RSA »[81] qui indique, pour l'année 2010, un taux des sortie à un an de 27%, légèrement plus élevé pour les moins de 29 ans et les couples sans personne à charge. Cette approche, ne permet cependant pas de caractériser ces sorties : hausse des revenus d'activité (reprise ou augmentation de l'activité

[77] DARES indicateurs, janvier 2019, n°003, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au quatrième trimestre 2018

[78] Champ couvert de l'Assurance chômage : allocations ARE (Allocation d'aide au retour à l'emploi) et AREF (ARE Formation), hors convention de gestion ONP, ARE différé (intermittents du spectacle) et ARE différé formation, ASP (Allocation de sécurisation professionnelle).

[79] Champ couvert : ASS (Allocation de Solidarité Spécifique) et ASS formation, ATA2 (Allocation Temporaire d'Attente 2, anciens détenus et salariés expatriés), AER (Allocation Équivalent Retraite), ATS (Allocation Transitoire de Solidarité), AFSP (Allocation du Fonds Spécifique Provisoire), RFF (Rémunération de Fin de Formation).

[80] Mission «flash» sur l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap Communication de la députée Caroline Janvier du 27 mars 2019

[81] A l'appui de son rapport « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants » adopté en juin 2018

professionnelle), changements familiaux, passage vers un autre minima garanti (minimum vieillesse, AAH), ou non-recours.

- La DREES a également étudié les trajectoires des bénéficiaires de revenus minima garantis (RSA socle, RSA activité, ASS, AAH) de 16 à 58 ans, entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015 : le taux de sortie y est « de 18,6 % pour les bénéficiaires du RSA socle majoré. Il est proche de celui pour les bénéficiaires du RSA socle non majoré seul qui est de 21%. En revanche, le taux de sortie est bien plus élevé pour les bénéficiaires du RSA socle + activité non majoré puisqu'il est de 34,2 %). Il est beaucoup plus faible pour les bénéficiaires de l'AAH (94,5 % des bénéficiaires fin 2014 l'étaient encore un an plus tard). » Les séries sur cinq années (2011-2015) confirment ces tendances.

**Toutefois, le HCFEA souligne que «la connaissance des trajectoires des bénéficiaires du RSA est encore lacunaire.** Il importerait ainsi de mieux connaître les « sorties » du RSA (et/ou des minima sociaux, y compris éventuellement les prestations chômage), de savoir si elles correspondent à des sorties vers l'emploi par exemple, ou encore de connaître les phénomènes de permanence, de récurrence, d'entrées-sorties. » Il ajoute qu'il conviendrait « non seulement de mieux connaître les trajectoires, mais aussi d'en mettre à jour les déterminants ou, à tout le moins, de caractériser ces trajectoires au regard de variables sociodémographiques usuelles…mais également au regard des éventuelles mesures d'orientation, de suivi et/ou d'accompagnement dont les bénéficiaires du RSA ont pu bénéficier. Dans cette perspective, les outils produits à partir des données administratives sur les bénéficiaires de minima sociaux…sont incontournables. Ces outils sont d'autant plus précieux qu'aucune alternative pour suivre les trajectoires des bénéficiaires du RSA (et des minima sociaux plus généralement) n'est envisagée, car construire des données longitudinales (enquêtes ad hoc auprès de bénéficiaires ou panels reconstitués à partir de données administratives) s'avère particulièrement difficile et coûteux. »

### 2 Un accompagnement global vers l'emploi inégal selon les départements

Lors de son audition en commission Mathieu Klein, président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, a souligné ne pouvoir se satisfaire - comme tous ses collègues présidents de conseils départementaux - d'être à la fois le responsable de l'allocation du RSA et constater combien il est difficile de faire sortir les allocataires du RSA vers l'emploi.

Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, Pôle emploi met d'ailleurs en place un accompagnement global, réalisé conjointement par l'un de ses conseillers avec un travailleur social du département concerné.

**L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé**

Le 1er avril 2014, l'Assemblée des départements de France (ADF), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi ont signé un protocole national portant sur «une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragilisés ». Les partenaires affirment leur volonté de s'engager dans une action conjuguant les efforts des acteurs de l'emploi et ceux du social, visant à favoriser le retour à l'emploi des personnes qui rencontrent simultanément des difficultés professionnelles et sociales (ou dites « périphériques à l'emploi ». Ces principes sont inspirés des résultats probants tirés de l'expérimentation conduite en 2011 sur le rapprochement des dimensions sociales et professionnelles de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, avec dans le cas présent, un objectif d'élargissement au-delà de ce public.

Une évaluation partenariale menée avec 11 Conseils départementaux montre que cet accompagnement bénéficie à des personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et qui font face le plus souvent à plusieurs freins périphériques à l'emploi. **Particulièrement intensif, l'accompagnement global augmente de 27% le taux de retour à l'emploi durable au cours des 6 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif**. Source : Pôle Emploi, éclairages et synthèses, novembre 2018.

L'orientation vers un accompagnement global résulte d'un diagnostic partagé des conseillers de Pôle emploi et des travailleurs sociaux du conseil départemental : les bénéficiaires sont le plus souvent des personnes qui cumulent plusieurs « freins périphériques » à l'emploi, les problèmes financiers, les difficultés de logement et de santé venant en tête. «Au niveau national, 50 100 personnes étaient en accompagnement global fin décembre 2017. Les bénéficiaires se distinguent fortement des autres demandeurs d'emploi par une part importante de personnes éloignées de l'emploi (50% ont une durée d'inscription en catégorie A d'au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois), de faible niveau de formation (les trois quarts ne dépassent pas le niveau CAP ou BEP), résidentes en quartier prioritaire de la Ville (21%), bénéficiaires du RSA (62%) et de nationalité étrangère (22%)[82] ». Ces caractéristiques sont très voisines de celles observées sur les onze départements faisant l'objet de l'évaluation partenariale citée dans l'encadré.

Cet accompagnement est qualifié d'intensif : les 972 conseillers de Pôle emploi mobilisés à temps plein suivent chacun en moyenne 50 personnes pendant une durée médiane de 9,5 mois. La fréquence des entretiens physiques est égale ou supérieure à 89% avec les Conseillers de pôle emploi et à 42% avec les travailleurs sociaux. « **Une année après leur entrée en accompagnement global, au niveau national, plus de la moitié des personnes ont eu accès à l'emploi. 43% ont eu accès à un emploi de plus d'un mois et 23% à un emploi durable** (CDI ou contrat temporaire de plus de 6 mois)[83] ».

Il est intéressant de rappeler, au vu du chiffre de 62% de bénéficiaires du RSA parmi ces chômeuses et chômeurs accompagnés, qu'en matière de RSA, la loi prévoit pour les bénéficiaires un droit à l'accompagnement social et professionnel : « **le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique**[84] » (article L.262-27 CASF). Cet accompagnement relève des départements qui peuvent le déléguer à d'autres organismes. **Pourtant, comme le souligne le HCFEA dans sa note[85] le droit à un accompagnement par un référent unique est loin d'être toujours effectif**. Si 80% des personnes sont orientées, dont un peu plus de la moitié vers Pôle emploi, « les personnes peuvent être orientées sans jamais rencontrer ou parler à personne. De façon plus générale, les statistiques sur le nombre de bénéficiaires du RSA orientés n'informent pas sur le contenu concret ou la qualité des actions d'accompagnement réalisées, et encore moins sur leurs effets et sur leur utilité ».

**Plus inquiétant, les efforts d'accompagnement par les départements se réduisent**. En 2015, leurs dépenses d'insertion des bénéficiaires du RSA représentaient 8% du total alors que la loi prévoyait pour le RMI une obligation à hauteur de 20% pour les départements – obligation supprimée pour le RSA. «Les évolutions récentes sont marquées par une tendance à la baisse des dépenses d'insertion des bénéficiaires du RSA des départements, et plus encore de la part des dépenses consacrées à

[82] L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé, Pôle Emploi, éclairages et synthèses n°47, novembre 2018.
[83] ibid.
[84] Bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs, i.e. disposant d'un revenu professionnel inférieur à 500 euros par mois (environ 98% des bénéficiaires fin 2016).
[85] Juin 2018, déjà citée

l'insertion. Entre 2011 et 2015, alors que les dépenses de prestation ont augmenté de 28 % (en euros constants), les dépenses d'insertion ont baissé de 8 % ». Il convient de constater que selon les départements, ces évolutions sont cependant contrastées.

« De nombreux départements ont, dans un contexte de difficultés budgétaires, limité voire diminué les moyens consacrés à l'insertion des bénéficiaires du RSA. Compte tenu de l'évolution du nombre d'allocataires du RSA socle, on peut évaluer que le montant moyen de dépenses d'insertion par allocataire du RSA socle a diminué d'un quart à un tiers entre 2011 et 2016…Cette tendance inquiétante n'est pas nouvelle mais apparait en décalage avec les discours sur l'accompagnement et l'aide à l'insertion des bénéficiaires du RSA[86] ».

### 3 Les différentes voies d'insertion par l'activité économique : des résultats à consolider

Parmi les moyens utilisés pour réduire le chômage de longue durée, et utilisés en Meurthe-et-Moselle, Mathieu Klein a appelé l'attention sur l'intérêt des clauses d'insertion dans les marchés publics. Vécues au départ comme une contrainte de plus, elles sont désormais bien acceptées en raison de leurs effets concrets : 300 000 heures par an, cela équivaut dans le département à 1 100 personnes qui, chaque année, accèdent à l'emploi grâce aux clauses d'insertion.

Par ailleurs, la métropole du Grand Nancy développe avec d'autres acteurs une expérimentation de travail d'accompagnement sur trois ans avec 100 familles monoparentales qui perçoivent le RSA, pour trouver des solutions opérationnelles quand elles rencontrent, dans leur recherche d'emploi (ce que Pôle emploi appelle les freins périphériques), des problèmes de mobilité, de garde d'enfants, d'accès au logement, de financement des études des enfants… L'auditionné a en particulier insisté sur **l'intérêt qu'il y a aujourd'hui à disposer de solutions rapides, réactives, permettant à une personne qui se voit proposer un emploi de pouvoir l'accepter aussitôt sans être freinée ou bloquée par un ensemble de difficultés à résoudre dans l'urgence.** Mathieu Klein soutient l'idée que l'action sociale publique doit pouvoir dans ce cas aider les personnes à s'organiser et les appuyer concrètement dans leurs démarches. Par exemple, si le problème est le mode de garde des enfants, il convient soit de pouvoir proposer une place réservée préalablement pour ce type de circonstances en EAJE[87], soit de faire appel à des dispositifs pré-positionnés de type « Arc-en-ciel », qui permettent de mobiliser des étudiantes et étudiants en travail social en urgence pour de la garde ponctuelle, dans l'attente d'une solution pérenne. À Nancy, ce service organisé par le CCAS propose à des personnes travaillant en horaires décalés un système de garde d'enfants à domicile. Des étudiantes et étudiants en filière sanitaire et sociale, employés par le CCAS, se rendent au domicile des familles afin d'assurer le relais avant l'ouverture ou après la fermeture des structures d'accueil. **De telles actions nécessitent décloisonnement et capacité de réaction rapide, ce qui demande une volonté et un effort importants**.

**L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée lancée en 2016 propose un nouveau modèle pour la création d'emploi. Elle a pour principe d'embaucher en CDI, au Smic, toute personne privée d'emploi depuis plus d'un an** et ainsi lui permettre de retrouver par le travail une place dans la société. La démarche vise à : créer des activités non concurrentielles sur ce territoire (supplémentarité des emplois créés) et à financer ces emplois sans coût supplémentaire pour les finances publiques. Les emplois sont créés au sein des entreprises à but d'emploi et sont financés en partie par les prestations sociales aux personnes privées d'emploi et ou par des recettes supplémentaires liées aux reprises d'emploi.

[86] HCFEA, Rapport du Conseil de la famille "Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants" - Adopté le 5 juin 2018, note 2.3 Trajectoires et accompagnement des bénéficiaires du RSA

[87] Etablissement d'accueil des jeunes enfants

L'association Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée présidée par Laurent Grandguillaume a pour but de soutenir les 10 premiers territoires engagés dans le projet et de rendre possible l'extension de la démarche.

Après 18 mois d'expérimentation, l'ensemble des dix territoires a permis à 936 des 1711 PPDE (55%) volontaires de sortir de la privation d'emploi. L'État accompagne cette expérimentation par le biais de sa contribution au fonds d'expérimentation territorial contre le chômage de longue durée et au fonctionnement de l'association gestionnaire, pour un montant de 20 M€. A mettre en regard avec une étude macro-économique de 2017 où ce coût est estimé entre 43 et 50 Md€ par an soit entre 16000 et 19000 euros par demandeur d'emploi non indemnisable par l'aide au retour à l'emploi (ARE).[88]

Laurent Grandguillaume a rappelé le principe fondateur d'exhaustivité : il faut pouvoir proposer un emploi à toutes les personnes privées durablement d'emploi du territoire, sans exception (pas seulement celles inscrites sur les listes pôle emploi). Les personnes concernées par l'expérimentation sont les demandeurs et demandeuses d'emploi depuis plus d'un an et sont domiciliées sur le territoire participant à l'expérimentation depuis au moins 6 mois.

Les trois principes de base de la démarche sont :

- Personne n'est inemployable : toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences;
- Ce n'est pas le travail qui manque : c'est l'emploi, puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits ;
- Ce n'est pas l'argent qui manque, puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend en charge.

Après un premier bilan de cette expérimentation, il existe des disparités entre les résultats obtenus sur les 10 territoires. Selon Laurent Grandguillaume, les raisons de ces différences sont multiples et variées : la manière dont les besoins en emploi supplémentaire ont été évalués, les inégalités entre territoires, les différences de parcours des personnes, leur âge (souvent plus de 50 ans) et la durée de chômage. Il s'agit aussi de comprendre pourquoi certaines personnes ne veulent pas rejoindre l'expérimentation alors qu'elles répondent aux critères.

Les dépenses du mécanisme d'expérimentation sont dégressives dans le temps. Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée travaille avec les TPE, les PME, les grands groupes… en s'appuyant sur leur expertise – par exemple Saint-Gobain sur le recyclage des fenêtres en PVC. Il utilise également le levier du mécénat de compétence.

Le diagnostic permet de faire apparaître des besoins non couverts par les entreprises, par les acteurs traditionnels du marché de l'emploi et de proposer aux personnes au chômage de longue durée, un emploi. Laurent Grandguillaume a cité de nombreuses activités liées à la filière bois, au maraîchage, des conciergeries de territoire, des ressourceries, des services aux entreprises, de l'aide à domiciles... Il a défendu au travers de ces exemples un modèle viable, s'adressant à toutes les personnes privées d'emplois dans les territoires, fondé sur le développement d'une large gamme d'activités allant de ce qu'il a appelé les « intersticielles » jusqu'aux plus innovantes mais ayant toutes en commun une forte intensité en travail humain.

[88] « Etude macroéconomique sur le coût de la privation durable d'emploi », annexe 3 de la demande d'expérimentation ATD Quart monde, Territoires zéro chômeur de longue durée, 4 mars 2015.

L'auditionné a défendu le principe du « porte à porte », qui permet d'aller précisément au contact des personnes et de démarcher celles qui sont habituellement peu ou pas visibles, mais également de démontrer l'utilité du projet, de comprendre les besoins des habitantes et habitants.

Concrètement, la démarche nécessite du temps, de renouer le dialogue avec des personnes qui sont parfois « invisibles » depuis des années, de leur redonner progressivement l'envie de travailler en répondant à un besoin d'intérêt général.

Il s'agit de créer sur chaque territoire des entreprises conventionnées à but d'emploi (EBE) qui ont pour objectif premier la création d'emplois répondant aux besoins non satisfaits et de travaux utiles à la société. Parce qu'elles sont en CDI, ces personnes ont retrouvé retrouvent par le travail l'estime d'elle-même, une place dans la société et une capacité de projection dans l'avenir qu'elles avaient perdues.

Les CESER ont leur rôle à jouer dans ces synergies. Lors de son déplacement en Bourgogne Franche-Comté, la commission a ainsi rencontré les membres du CESER, qui avaient en 2017[89] souligné l'intérêt et le caractère novateur de l'expérimentation.

Plus globalement, la Cour des comptes a consacré son rapport public thématique, publié en janvier 2019[90], à l'insertion des chômeurs par l'activité économique – et ne couvre donc pas tous les dispositifs de retour à l'emploi. Elle rappelle deux points avec lesquels certaines expérimentations en cours sont en rupture : les structures d'insertion proposent des CDD et la durée du parcours est en principe limitée à vingt-quatre mois.

Sur ce sujet Thibaut Guilluy, président du Conseil national de l'inclusion dans l'emploi, directeur général de l'association pour la réinsertion économique et sociale (ARES), a souligné lors de son audition qu'il ne faut pas systématiquement considérer ces emplois comme des « tremplins » vers des emplois de droit commun, car cela ne peut valoir pour tous les publics. Les trajectoires professionnelles sont différentes selon les individus. L'auditionné a émis le souhait que cette durée des parcours d'insertion, limitée à vingt-quatre mois, soit revue et prolongée pour s'adapter aux personnes les plus fragiles mais également au contexte économique des territoires. Il a évoqué à cet égard l'idée d'un CDI d'insertion.

La Cour relève qu'en 2016 les associations intermédiaires (AI) emploient 43% des salariés et salariées en parcours, les ateliers ou chantiers d'insertion 37%, les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) 20%. Elle juge que leurs résultats, au regard des critères de performance, qui mesurent le taux d'insertion dans l'emploi, toutes durées confondues, sont encourageants. Elle souligne qu'ils ont progressé ces dernières années. Toutefois, le taux d'insertion dans l'emploi durable demeure faible.

Selon Thibaut Guilluy, l'offre d'insertion est très inégalement répartie sur le territoire. Le nombre de postes d'insertion rapporté au nombre de chômeurs et de chômeuses de longue durée varie ainsi de 1 à 8 entre les départements. Une piste pour corriger ce déséquilibre pourrait consister à moduler les aides de l'Etat, par exemple une aide socle complétée par une aide modulée selon les territoires en fonction de leurs besoins au regard de l'insertion.

[89] Avis du CESER Bourgogne Franche-Comté, La pauvreté et la précarité en Bourgogne Franche Comté : une fatalité ?, Monique Augé et Bernard Quaretta, juin 2017

[90] Cour des comptes, Entités et politiques publiques, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter, Rapport public thématique, janvier 2019

La Cour indique que « pour la première fois en 2018 le ministère du travail a étudié les trajectoires professionnelles d'un échantillon de sortants [de structures d'insertion vers l'emploi] sur une période de deux ans, mettant en évidence un taux moyen d'insertion dans l'emploi plutôt stable et une progression de ce taux au fil du temps pour les bénéficiaires les plus en difficulté ». Le tableau ci-dessous en présente la synthèse.

**Tableau n° 6 : situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)**

| | ACI | EI | AI | ETTI | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|
| ***En emploi six mois après la sortie*** | **24,3** | **31,5** | **49,4** | **52,9** | **37,8** |
| *dont emploi non aidé* | 16,3 | 23,5 | 36,7 | 36,9 | 27 |
| *dont emploi aidé* | 6,9 | 7,2 | 11 | 14,2 | 9,2 |
| ***En emploi 12 mois après la sortie*** | **25,2** | **36,4** | **48** | **47,5** | **37,6** |
| *dont emploi non aidé* | 17,3 | 28,9 | 36,7 | 35,7 | 27,8 |
| *dont emploi aidé* | 6,6 | 6,4 | 8,5 | 10,2 | 7,9 |
| ***En emploi deux ans après la sortie*** | **28,4** | **35,2** | **42,5** | **43,3** | **36,9** |
| *dont emploi non aidé* | 19,8 | 29,3 | 35,9 | 34,9 | 28,6 |
| *dont emploi aidé* | 7,4 | 4,9 | 6,6 | 7,2 | 6,6 |

*Source : Cour des comptes, d'après données Dares*

Légende : ACI : ateliers ou chantiers d'insertion, EI : entreprise d'insertion, AI : associations intermédiaires, ETTI : entreprises de travail temporaire d'insertion

Ces résultats, souligne la Cour, « seraient aussi nettement supérieurs aux indicateurs actuellement utilisés, fondés uniquement sur la situation à la sortie ».

Cette question du passage de l'emploi aidé à l'emploi non-aidé a également été abordée par Thibaut Guilluy, dans l'audition évoquée. Il a insisté sur l'importance de l'accompagnement qui doit être à la fois personnalisé – c'est-à-dire adapté à la situation et aux capacités de chacun et de chacune – et global, pour prendre en charge les difficultés liées à la santé, au logement ou la mobilité.

Dans les structures ARES, chaque chargé ou chargée d'accompagnement s'occupe de 20 à 25 personnes. Il est leur interlocuteur unique, procède à une évaluation régulière des compétences des salariés et salariées, leur propose des formations (neuf salariés et salariées sur dix ont un niveau inférieur ou égal au CAP), travaille avec elles et eux sur leur projet professionnel.

Dans ce passage d'une entreprise d'insertion à une entreprise « classique », la phase de transition est particulièrement importante. Les outils sont complexes. Une piste étudiée par le Conseil national de l'inclusion consiste en une « mise à disposition » de la salariée ou du salarié par l'entreprise d'insertion auprès de l'entreprise de droit commun. Cela présente l'avantage de sécuriser l'entreprise d'accueil comme la personne, en lui offrant la possibilité de revenir au sein de la structure d'insertion ou d'intégrer définitivement sa nouvelle entreprise en signant un CDI.

### 4. La nécessité de formations adaptées

La formation à tous niveaux constitue un axe d'effort important. Laurent Grandguillaume l'a souligné à propos de Territoires zéro chômeur de longue durée, la démarche part des compétences et des motivations des personnes pour ensuite les accompagner dans leur nouvel emploi à travers des formations adaptées. Le caractère formateur de cet emploi doit donc être garanti : montée en compétences sur

un poste de travail donné, mobilité professionnelle au sein de l'entreprise, formation continue. La recherche constante d'une autonomie aussi complète que possible des territoires passe également par des actions de formation des responsables locaux (membres des comités locaux, management des EBE).

Pour ce qui est de l'accompagnement des personnes (PPDE), l'essentiel est de partir de l'expression des besoins concrets sans chercher à appliquer des modèles théoriques qui ne correspondent pas à la réalité des territoires. Il faut bien entendu que la solidarité nationale joue son rôle, mais la « manière de faire » doit appartenir aux territoires. Des « grappes régionales » se constituent, rassemblant des territoires d'expérimentation et des territoires volontaires. Il s'agit de renforcer les dynamiques locales, l'efficacité des comités locaux, en s'appuyant sur des consensus à l'échelle territoriale, construits par-delà les clivages politiques. Comme le relève la Cour des comptes, cette approche de la question de l'accompagnement socio-professionnel de salariées et de salariés embauchés en CDI, et non en CDD, fait partie des points qui distinguent l'expérimentation[91] TZCLD des entreprises de l'insertion par l'activité économique.

**La hausse de la qualification des emplois et des métiers laisse de côté les personnes les moins qualifiées : un tiers des personnes qui vivent avec 50% du revenu médian n'ont pas de diplôme et 84% d'entre elles n'ont pas dépassé le bac**.

Au total, la formation des salariées et salariés est bien un facteur essentiel d'insertion. Le rapport thématique de la Cour des comptes indique que, selon le ministère du Travail (enquête 2012), 80 % des salariés en parcours d'insertion cumulent deux difficultés d'accès à l'emploi ou plus. Outre l'absence de travail dans leur branche professionnelle (pour 59 % d'entre eux), les difficultés principales sont l'insuffisance de leur niveau de formation (48 %), l'absence de permis de conduire ou de véhicule (42 %) venant en troisième position devant les problèmes de discrimination (35 %). La Cour cite des exemples de formations intégrées au parcours d'insertion ou réalisées à la sortie de l'insertion par l'activité économique. Selon le rapport, « Des actions de formation de deux types peuvent être organisées pendant le parcours d'insertion : l'adaptation au poste de travail occupé et, s'il ne s'agit pas de formations trop lourdes, des formations préparant l'étape suivante du parcours professionnel, à l'extérieur. Dans la majorité des cas, les formations lourdes conduisent à rompre le contrat de travail dans les structures d'accueil pour entrer en stage à temps plein sur des formations financées par les régions ou par Pôle emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi ».

Selon les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) environ 60 % des formations financées sont des stages de remise à niveau visant l'acquisition des savoirs de base ou des stages de pré-qualification, même s'il est dans ce domaine aussi possible d'innover (cf.encadré).

**Valoriser l'acquisition des compétences dites « non formelles »**

La branche professionnelle des ateliers et chantiers d'insertion a sollicité le réseau Chantier école en 2013 pour élaborer un certificat de qualification professionnelle (CQP) de salarié polyvalent. Certains ateliers et chantiers d'insertion sont désormais identifiés comme « chantiers formation » et délivrent un certificat validant des compétences dites non formelles, notamment acquises en situation de production.

[91]Mentionnée à plusieurs reprises par la Cour, elle ne rentre pas dans le champ de son rapport.

Source : Cour des comptes, Rapport public annuel, 2019

Les structures de l'éducation populaire sont des actrices incontournables qui, par leurs méthodes et démarches, favorisent le développement et l'apprentissage de ces compétences « non-formelles ». Le rapport et avis du CESE en cours de préparation[92] sur « L'éducation populaire, une exigence du 21ème siècle » note que le « militantisme associatif, syndical ou politique même sans bénéficier de temps de formations spécifiques, reste une expérience formatrice ». L'éducation populaire, notamment via l'apprentissage entre pairs qu'elle promeut, « favorise l'émergence de savoirs informels et de « soft skills », le travail d'équipe, la collaboration et change le rapport de l'apprenant au savoir ». Ces compétences « qu'elles soient techniques, organisationnelles ou comportementales servent bien au-delà » des structures dans lesquelles les personnes agissent et « sont utiles dans la vie de la Cité au sens large, mais aussi dans sa gestion (…) [et] servent aussi à l'entreprise ». C'est pourquoi la reconnaissance, par les pouvoirs publics comme par les employeurs, des compétences acquises dans les structures d'éducation populaire est aujourd'hui un véritable enjeu.

Parmi les difficultés signalées, celles des salariées ou salariés aux qualifications les moins élevées qui ne sont pas toujours en capacité ou prêts à entrer dans une démarche de formation. Une autre difficulté rencontrée est le peu de lieux de formation ouverts ; ce qui peut entraîner des déplacements pour des personnes qui ont des problèmes de mobilité. Autre difficulté, la faiblesse du nombre de formations peut entraîner des déplacements pour des personnes qui rencontrent des problèmes de mobilité. Le rythme de ces formations doit aussi être compatible avec celui de la structure d'insertion. Enfin, les publics des ateliers et chantiers d'insertion portés par des communes ou des intercommunalités relèvent, pour leur formation, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), lequel ne dispose dans son catalogue d'aucune offre de formation réellement adaptée.

Au total, pour la Cour, « les salariés en parcours d'insertion ont un accès trop limité à la formation professionnelle. Près de 69 % des structures estiment que les salariés bénéficiant d'une formation de remise à niveau sur les savoirs de base sont au mieux peu nombreux, 78 % pour les habilitations et les formations certifiantes courtes et 87 % pour les formations qualifiantes d'une durée supérieure à trois mois. La situation est un peu moins préoccupante pour les formations d'adaptation au poste de travail occupé au sein de la structure [93]».

On retiendra enfin que dans ses recommandations la Cour appelle à « une évaluation de l'« impact social » de l'insertion par l'activité économique, fondée sur une méthodologie éprouvée, [qui] présenterait un réel intérêt, notamment afin de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. Il serait particulièrement souhaitable de disposer de ces résultats lors de l'évaluation de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », également encouragée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ».

## 5 Relever les défis de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation de grande pauvreté

Comme le rappelle un avis du CESE de mars 2019[94], **les jeunes de 18-24 ans sont aussi la catégorie qui a l'indice de mesure des inégalités le plus élevé et dont le taux de pauvreté a le plus augmenté au cours de la décennie 2002-2012 passant de 17,6 % à 23,3 %** (alors que le taux n'a progressé que d'un point pour l'ensemble de la population sur la même période).

[92] Christian Chevalier et Jean-Karl Deschamps rapporteurs, adoption prévue mai 2019
[93] Cour des comptes, rapport public thématique, janvier 2019
[94] Avis du CESE, Les jeunes et l'avenir du travail, Dominique Castera et Nicolas Gougain, mars 2019

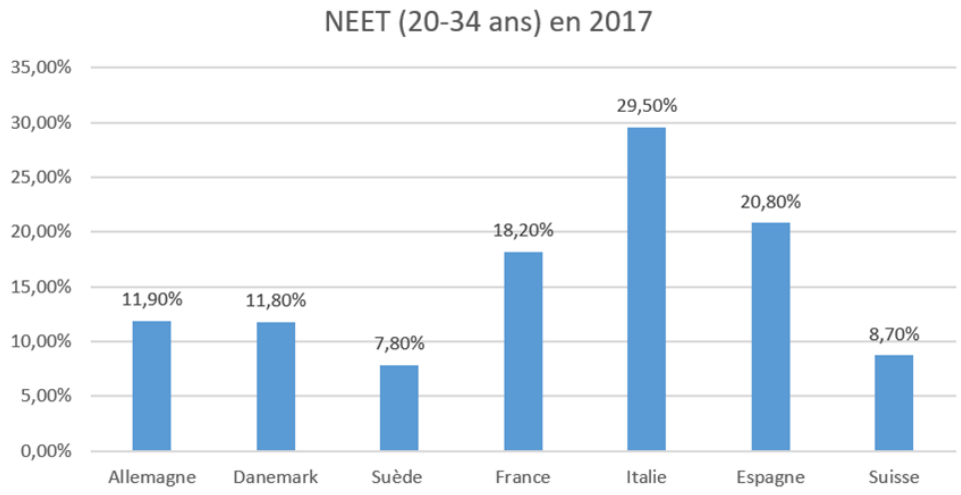
Les jeunes étudiants et étudiantes qui recherchent un emploi le font souvent par nécessité : ils sont obligés de travailler en parallèle pour éviter d'aggraver leur situation précaire. Le travail des étudiants leur fait courir un risque accru d'échec dans leurs études dès lors qu'il dépasse une certaine durée, ce qui est souvent le cas pour ceux qui ne disposent pas de bourses suffisantes ou d'aides familiales.

Pour les jeunes en situation de grande pauvreté et qui n'ont pas accès à l'emploi, trouver un travail est le seul moyen de bénéficier de filets sociaux. En effet, il existe de nombreuses barrières d'âge excluant les jeunes du droit commun. Par exemple, le RSA n'est aujourd'hui pas ouvert pour les jeunes de moins de 25 ans. De plus, le RSA-jeunes n'est accessible qu'aux jeunes ayant travaillé deux ans sur les trois dernières années.

Les jeunes les plus précaires qui ne sont ni en emploi, ni en formation – appelés NEET (de l'anglais « Not in employment, education or training ») – peuvent se voir proposer le dispositif de la Garantie jeunes.

Un indicateur provenant d'Eurostat permet d'analyser les difficultés rencontrées par les jeunes européens face à l'entrée sur le marché du travail. Le graphique ci-dessous représente la proportion de personnes NEET pour la population de 20 à 34 ans dans plusieurs pays européens en 2017.

**En France, 18,2% des jeunes de 20 à 34 ans ne sont, ni en emploi, ni en éducation, ni en formation** (la moyenne de l'Union européenne s'élève à 17,2%), comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous.




Source : Eurostat

La Garantie jeunes leur ouvre le droit à une allocation dont le montant est légèrement inférieur au RSA, subordonnée à l'accomplissement d'obligations de formation et de suivi par les équipes des missions locales.

Présentes sur l'ensemble du territoire, les 450 Missions Locales[95], 1er réseau national d'insertion des jeunes, exercent une mission de service public de proximité avec un objectif essentiel : accompagner les jeunes de 16 à 25 ans dans leurs parcours d'insertion professionnelle et sociale. Ainsi, chaque année, elles accompagnent plus d'un million de jeunes

[95] Source : Union nationale des Missions locales (UNML), site internet

La Garantie jeunes n'est pas une aide sociale, mais un dispositif dont l'objectif est d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie grâce à un parcours dynamique d'accompagnement social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation. Selon une étude de la Dares publiée en mars 2019[96], **entre octobre 2013 et juillet 2018, 229 000 jeunes ont intégré la Garantie jeunes.** Dans un bilan publié l'année précédente[97], figurait le chiffre de 76 000 bénéficiaires au 1er janvier 2017.

Au début de leur accompagnement, ceux-ci touchent très souvent le maximum de l'allocation, puis au fil de l'accompagnement, le montant moyen diminue, avec l'augmentation des autres revenus. « L'allocation passe de 430 euros en moyenne le mois qui suit l'entrée à 237 euros le 11e mois. Sur l'ensemble de la période d'accompagnement, les jeunes reçoivent en moyenne 3 900 €[98] ».

L'emploi progresse parmi les jeunes bénéficiaires après l'entrée en Garantie jeunes, en particulier l'emploi durable. **29 % des bénéficiaires sont en emploi 8 mois après l'entrée en dispositif, 41 % au bout de 19 mois.** L'évaluation de l'impact de la Garantie jeunes sur les trajectoires d'emploi des bénéficiaires montre qu'elle aurait augmenté le taux d'emploi des bénéficiaires de 10 points 11 mois après l'entrée en dispositif. Cet effet perdure dans les mois qui suivent la sortie de l'accompagnement et correspond essentiellement à une augmentation du taux d'accès à l'emploi durable.

On rappellera que dans un avis d'avril 2017 le CESE s'est prononcé en faveur d'un RMSG dès 18 ans pour les jeunes ni en emploi, ni en études ni en formation, et ne bénéficiant d'aucun soutien de leurs parents. Il se substituerait le cas échéant à la garantie jeunes et donnerait lieu à un accompagnement vers et dans l'emploi.[99]

Du point de vue de l'accompagnement, l'avis sur les jeunes et l'avenir du travail indique « que les missions locales apportent une offre renforcée d'accompagnement, qui répond aux besoins de stabilisation de jeunes en situation de grande vulnérabilité ». Cet accompagnement a des effets très positifs puisque le fait d'en bénéficier semble faciliter l'accès à un emploi durable (en CDI ou en CDD de plus de six mois). « L'ensemble des actrices et acteurs du dispositif semble ainsi se mobiliser pour que cet outil d'intermédiation sur le marché du travail permette d'obtenir, non seulement un placement quelconque, mais un emploi durable offrant une réelle perspective de s'autonomiser ».

[96] Dares analyses, La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ?, avril 2019, n°18
[97] Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, février 2018
[98] Dares, avril 2019, déjà cité.
[99] Avis du CESE, Revenu minimum social garanti, Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, avril 2017, proposition reprise en 2019 dans l'avis Fractures et transitions, déjà cité.

## Types et motifs de sorties de Garantie jeunes

| | Sortie du dispositif | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Sortie à la fin des 12 mois d'accompa-gnement | Renouvel-lement *(1)* | Rupture anticipée de la période initiale | Ensemble des sorties |
| **Pourcentage des sorties** | **76,1** | **1,8** | **22,1** | **100,0** |
| **Durée moyenne en Garantie jeunes (en mois)** | **12,0** | **17,3** | **7,5** | **11,1** |
| **Motifs des sorties (en %)** | | | | |
| Accès à l'autonomie « avec situation active » | 41,3 | 36,2 | 1,7 | 32,5 |
| Accès à l'autonomie « sans situation active » | 52,0 | 51,7 | 1,9 | 40,9 |
| Abandon du jeune | 1,2 | 1,9 | 21,6 | 5,7 |
| Non-respect des engagements | 1,1 | 2,5 | 47,2 | 11,3 |
| Réorientation vers un autre dispositif | 4,1 | 5,3 | 5,2 | 4,4 |
| Autre | 0,4 | 2,4 | 22,4 | 5,3 |

(1) Y compris ruptures anticipées dans le cas d'un renouvellement.

Lecture : 76,1 % des jeunes entrés en Garantie jeunes sortent à la fin des 12 mois d'accompagnement. Parmi eux, 41,3 % accèdent à l'autonomie avec une situation active : ils sont en emploi ou en formation qualifiante ou certifiante au moment de la sortie du dispositif.

Champ : jeunes entrés en Garantie jeunes jusque fin 2016.

Source : I-Milo, traitement Dares.

Un autre point qui ne doit pas être négligé est le sentiment d'injustice que peuvent éprouver les jeunes non diplômés face au recrutement. L'importance du diplôme est telle que les employeurs manifestent souvent une préférence pour des profils de jeunes diplômés y compris lorsque les postes proposés ne nécessitent pas de formation initiale particulière. Le recrutement sur concours en catégorie C dans la fonction publique pouvant produire les mêmes effets, un parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (Pacte), dont les règles ont été revues en 2017, permet à un jeune de 28 ans au plus non diplômé ou faiblement diplômé (niveau d'études inférieur au bac, donc y compris BEP et CAP) d'accéder à l'une des trois fonctions publiques en catégorie C sans concours. La personne recrutée en CDD suit une formation en alternance qui lui permet d'acquérir une qualification ou un diplôme en lien avec son emploi, et de devenir fonctionnaire titulaire à l'issue.

Ce type de recrutements permet d'intégrer des jeunes en fonction de leurs qualités personnelles, de leur capacité à acquérir et à développer rapidement des compétences pour effectuer des tâches déterminées, mais aussi en estimant leur potentiel et leur volonté d'évoluer. Il serait utile de faire un bilan et une évaluation de ce dispositif. Toutes et tous les jeunes, même lorsqu'ils n'ont pas pu développer un parcours scolaire complet, et a fortiori dans le supérieur, devraient pouvoir bénéficier d'une telle opportunité.

## VI Le droit à la culture des personnes en situation de précarité : une mise en œuvre partielle

> « Un séjour en vacances en famille réussi, c'est 10 ans de travail social gagné »
> Une travailleuse sociale

« Aller au musée, c'est comme une fenêtre de douceur dans ma vie »

Comme le souligne la CNCDH La pauvreté n'est pas seulement socio-économique, mais aussi liée au manque de relations, de pouvoirs, de participation ou encore de responsabilité réelle de la personne dans la vie publique.

La culture constitue un élément indispensable à l'émancipation individuelle et collective et au lien social qu'il convient d'intégrer au cœur des dispositifs de lutte contre la grande pauvreté.

C'est bien là l'enjeu de la mise œuvre des droits culturels, dont le CESE rappelait dans un récent avis[100] que leur effectivité étaient indissociable de celle de l'ensemble des droits humains « Leur effectivité (...) renvoie aux problématiques cruciales de la justice sociale et de la place faite aux publics les plus fragiles quant à l'accès à la culture, qu'il s'agisse des personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité, des femmes, des jeunes, des migrant et migrantes ou des publics dits empêchés »

## 1 Les droits culturels : un levier de l'effectivité de l'ensemble des droits

Ces droits culturels ont émergé progressivement dans les textes internationaux et nationaux. Le préambule de la Constitution de 1946 garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la culture, et la loi d'orientation du 29 juillet 1998 stipule, que « l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs, constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté ».

La déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001 rehausse l'ambition en proclamant que « la défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité humaine ». Ces droits ainsi proclamés seront codifiés dans la Convention de l'UNESCO de 2005 sur « la protection de la promotion de la diversité des expressions culturelle ».

Ils sont désormais intégrés dans le corpus législatif français à travers deux lois : d'une part la loi NOTRe du 8 août 2015 posant un principe de responsabilité conjointe des collectivités territoriales et de l'État en matière culturelle, qui s'exerce «dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 » ; d'autre part la loi du 16 juillet 2016 sur la Liberté de création, l'architecture et le patrimoine qui se réfère aux mêmes principes, institue les libertés de création et de diffusion et impose de « mettre en œuvre, à destination de toutes les personnes, notamment de celles qui sont les plus éloignées de la culture, des publics spécifiques, des actions d'éducation artistique et culturelle permettant l'épanouissement des aptitudes individuelles et favorisant l'égalité d'accès à la culture ».

De fait comme l'a rappelé le CESER Bourgogne France Comté « la culture dans ses différentes formes (instituée, populaire, de masse) est l'outil essentiel de la cohésion sociale et une condition de l'émancipation de l'être humain. La culture participe à la constitution de l'indispensable socle de culture commune qui permet à une société de se construire et d'évoluer[101].»

La capacité émancipatrice de la culture a toujours été au cœur des préoccupations des associations du champ social, parce qu'elle participe à la construction du sens, contribue à la fondation à la fois de l'individu et de la Cité, dans son rapport avec lui-même mais aussi avec les autres. Joseph Wresinski aimait à expliquer que « ce que la misère détruit, la culture le reconstruit ». Les associations portent depuis toujours une attention particulière à la participation de tous à la vie culturelle : bibliothèques

[100] Avis et rapport du CESE, « Vers la démocratie culturelle », Marie-Claire Martel, novembre 2017

[101] La pauvreté et la précarité en Bourgogne Franche-Comté : une fatalité ?, avis du CESER, juin 2017, déjà cité.

de rue, Pivots culturels et Festival des Savoirs et des Arts d'ATD Quart Monde, l'association Cultures du Cœur, Centres Sociaux, MJC…

Elle est même considérée comme une « arme » contre la pauvreté. Elles créent des lieux d'expression des plus pauvres qui sont des espaces de rencontre avec tous les autres milieux. Il leur importe d'apporter les outils et les moyens de comprendre ce qui se pense et se passe dans le monde alentour, en y ajoutant la dynamique d'un véritable rassemblement de tous autour d'un projet commun. « Une culture vivante est toujours un combat pour des idéaux que les uns et les autres respectent malgré leurs différences[102].»

Cette conception des droits culturels comme droits humains fondamentaux implique que leur effectivité ne relève pas seulement des politiques culturelle mais de l'ensemble des politiques publiques, ce qui est trop souvent négligé. Ces droits ainsi définis doivent se traduire, dans le respect de la diversité culturelle, non seulement dans l'accès de tous et toutes aux œuvres et aux ressources culturelles mais aussi dans la création et la participation à la vie culturelle.

Or s'agissant des personnes en situation de grande pauvreté force est de constater que l'on est loin de cet objectif.

### 2 Des inégalités persistantes dans l'accès à la culture et aux loisirs

**La politique de démocratisation culturelle domine les choix politiques en matière de culture : elle a pour principal objectif de « donner accès à », et non de permettre de « participer à ».**

Cette orientation se traduit notamment par la politique d'éducation artistique et culturelle, qui, non ciblée spécifiquement sur les enfants vivant dans des familles pauvres, leur permet aussi d'accéder à la culture sans stigmatisation. Cependant elle n'est pas exempte de faiblesses telles qu'évoquées par le CESE dans son avis précité : « cloisonnements disciplinaires, déficit de formation, faiblesse de l'offre culturelle dans l'enseignement supérieur ». Il faut également souligner que l'éducation artistique n'est obligatoire que jusqu'à la fin de la scolarité au collège.

D'autre part, la démocratisation de la culture tout au long de la vie, faite de manière très institutionnelle, rencontre de grandes difficultés liées aux difficiles progrès des actions de médiation[103], bien que des exemples tels que celui mené par le musée du quai Branly soient remarquables : début avril 2019, celui-ci a accueilli 87 structures sociales pour les journées des associations en lien notamment avec la Fabrique nomade, Emmaüs solidarité et l'atelier des artistes en exil.

Par ailleurs, l'accès à la culture est traditionnellement mené par les associations culturelles et celles du champ de l'éducation populaire qui se trouvent depuis des années mises dans de grandes difficultés pour mener leurs projets.

**De façon générale la politique de démocratisation culturelle n'a pas résorbé les inégalités entre les territoires et les publics en matière d'accès à la culture qui « demeurent considérables** (…) en fonction du niveau d'éducation d'abord, de la catégorie socio professionnelle, puis de l'âge des personnes[104] ».

[102] Colloque culture et pauvreté, in cahiers Wresinski n°7, février 2004, Ed. Quart-Monde

[103] Médiation culturelle : « Située à l'intersection du culturel, de l'éducation, de la formation continue et du loisir, la médiation culturelle s'inscrit dans le champ ce que l'on appelle l'éducation informelle…La médiation culturelle regroupe l'ensemble des actions qui visent à réduire l'écart entre l'œuvre, l'objet d'art ou de culture, les publics et les populations ». Source : dictionnaire de la médiation culturelle, www.culture.gouv.fr

[104] Avis déjà cité

**Ce phénomène est particulièrement accentué pour les personnes en situation de grande pauvreté. Cependant il n'existe pas suffisamment d'études différenciées en fonction des revenus**.

À côté de ces politiques non ciblées sociologiquement, il existe des protocoles dédiés passés avec d'autres ministères (Culture/Santé, Culture/Justice, Culture/Politique de la ville, Culture/Agriculture, Culture/Handicap) qui permettent d'orienter certaines actions de démocratisation « vers les personnes nécessitant un accompagnement particulier », en s'appuyant sur les réseaux culturels publics ou associatifs et ceux de l'éducation populaire, bien que les personnes en situation de grande pauvreté ne soient pas clairement ciblées. Il existe par ailleurs des politiques tarifaires dans les institutions publiques qui visent à permettre aux personnes sans emploi, vivant des minima sociaux etc. d'y accéder De la même manière, les collectivités territoriales ont mis en place des politiques tarifaires en fonction des revenus. Elles sont insuffisantes et ne permettent pas de lutter contre les facteurs multiples de l'exclusion culturelle.

Comme l'explique la FAS[105], « Aux barrières matérielles que sont le coût et l'accès physique aux établissements culturels et à la pratique artistique, s'ajoutent des barrières symboliques plus complexes à lever. Ce sont des mécanismes d'autocensure qui empêchent les personnes de se rendre dans certains lieux qu'elles trouvent intimidants ou encore d'oser donner leur avis sur une œuvre, l'angoisse de se retrouver une nouvelle fois face à l'échec dans le cadre d'une activité artistique ». C'est bien cet effet du seuil du « ce n'est pas pour moi » que l'on retrouve dans le rapport et l'avis du CESE. Les politiques culturelles ayant sacralisé les lieux et les artistes ont contribuées à renforcer cet écart tel que le souligne l'Evaluation de Politique Publique de la démocratisation culturelle[106]

L'accès à la culture est très dépendant des solidarités de proximité : les mesures et actions incitatives ne peuvent fonctionner sans ces relais relationnels proches, souvent associatifs.

Enfin, il est à noter que le recul de 21% du nombre d'enfants et de jeunes dans les séjours de vacances collectifs (colonies de vacances, sans thème particulier, d'une durée de plus de 5 jours) au profit de séjours internationaux ou à thème, plus onéreux, semble de nature à pénaliser en priorité les enfants et les jeunes de familles pauvres. Cependant, encore une fois, il n'existe pas de statistiques précises concernant les personnes en situation de pauvreté. D'autre part, les vacances en famille ne sont pas seulement une question de revenus mais également de réseau, ce qui fait souvent défaut à ces personnes. Être accueilli plusieurs jours en famille, se déplacer, avoir des pratiques culturelles ou sportives, qui rompent avec le quotidien, permettent une sociabilité accrue pendant et au retour et renforcent les liens familiaux dans un contexte moins anxiogène.

### 3 Une participation culturelle difficile à concrétiser

La participation à la vie culturelle des personnes en situation de précarité se heurte à deux grandes difficultés :

- L'action sociale a tendance à s'attacher prioritairement aux droits qui lui paraissent les plus « urgents » : hébergement, logement, alimentation, santé…

- L'action culturelle s'intéresse plus aux œuvres qu'à leur contexte de création et de diffusion, ce qui rend difficile l'obtention de financements de projets dont l'axe central est la participation de personnes en situation d'exclusion, avec par exemple le spectacle « Franchir la nuit » du chorégraphe

[105] Contribution de la Fédération des acteurs de la solidarité à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté : Donner à la culture toute sa place dans la lutte contre l'exclusion, février 2018
[106] EPP démocratisation culturelle, source MCC 2016.

Rachid Ouramdane intégrant des migrants africains ou le « Bocal littéraire » du centre social des Alagniers de la banlieue de Lyon.

Or la participation à un projet culturel, en tant qu'acteur ou actrice de tels projets, peut permettre aux personnes de retrouver une dynamique positive, de reconstruire leur identité. Des activités artistiques et culturelles peuvent aussi permettre aux personnes de s'exprimer sur des traumatismes subis, elles leur fournissent une occasion de sortir de leur isolement, de rencontre et de partage. Elles sont un espace de mise ou de remise en relation des personnes les plus isolées, notamment lorsqu'elles ne sont pas à l'aise avec la langue, en multipliant les formes d'expression.

La diversification des usages des lieux de culture à l'instar des nombreux projets portés par les bibliothèques sont également des solutions intéressantes. (Cours divers, aide aux devoirs, FabLab, MédiaLab, espaces numériques accompagnés…). Les projets tels que « Cultures du cœur », ou l'appel à projet national « C'est mon patrimoine » (anciennement Les portes du Temps, ce projet a touché en 2017, 24 320 jeunes des quartiers prioritaires et 27 500 en 2018), les orchestres, chœur ou opéra à l'école, contribuent largement à la mixité sociale, à l'inclusion et à l'ouverture à la culture. Les résidences d'artistes, l'art participatif notamment par les écritures théâtrales ou les impros débats sont unanimement salués à la fois pour leurs apports culturels, mais aussi pour le lien social retissé qui les accompagnent ; l'exemple de la compagnie des Désaxés avec son spectacle « Les veilleurs » (Lionel Armand - auteur) ou ses impro débats en partenariat avec la Mutualité Française Rhône Alpes et les UDAF de la région.

Cependant, malgré la réussite de ces actions, elles peinent à se multiplier pour plusieurs raisons:

- les conventions de financement avec l'État prévoient trop rarement une dimension culturelle à l'accompagnement social. Les établissements ou services font donc souvent le choix de s'en tenir à un seul projet pour lequel ils ont obtenu un financement et ne s'engagent pas à long terme sur les activités culturelles et sociales.

- Les difficultés liées au financement des associations impactent à la fois les activités artistiques et culturelles au quotidien, mais aussi le cadre de vie et la possibilité pour les enfants de partir en colonie de vacances

- il s'agit d'actions dont l'apport est d'abord qualitatif et non quantifiable ce qui constitue un frein à leur évaluation

- les collectivités territoriales sont de plus en plus en plus enclines à répercuter sur les activités culturelles et sociales les baisses de dotation de l'État qu'elles subissent.

- le ministère de la Culture soutient les associations de solidarité par un conventionnement avec leurs têtes de réseau nationales, ce qui donne de la visibilité à cette dimension culturelle de l'accompagnement social, mais cette charte peine à se renouveler et à se décliner dans les territoires avec les services déconcentrés.

- alors que la mise en œuvre des droits culturels devrait relever de l'ensemble des politiques publiques ils sont cantonnés aux seules politiques culturelles dont les moyens budgétaires sont de plus en plus limités.

Cette conception des droits culturels comme droits humains fondamentaux implique que leur effectivité ne relève pas seulement des politiques culturelle mais de l'ensemble des politiques publiques, ce qui est trop souvent négligé. Ces droits ainsi définis doivent se traduire non seulement

dans l'accès de tous et toutes aux œuvres et aux ressources culturelles mais aussi dans la création et la participation à la vie culturelle.

Or, s'agissant des personnes en situation de grande pauvreté force est de constater que l'on est loin de cet objectif.

# Chapitre 3 Un système français qui privilégie les aides monétaires et oublie l'importance de l'accompagnement

> « Comment pouvez-vous comprendre notre vie si vous la regardez depuis votre bureau
>
> « « La retraite, quand vous avez un minima social, le minima s'arrête avant que la CARSAT vous paie votre droit à la retraite. »
>
> « La retraite c'est pire que le parcours du combattant : en 3 semaines et 3 courriers différents on vous demande les mêmes papiers 3 fois. Le jour de tes 65 ans, c'est la même chose que pour le RSA avec l'AAH : à 65 ans t'es plus handicapé ! »
>
> Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019
>
> « Si tant de gens ayant droit au RSA ne le touchent pas, ce n'est pas parce qu'ils ne le demandent pas, c'est parce qu'ils sont pris dans un parcours du combattant pour réunir toutes les pièces exigées et faire face aux contrôles incessants dus à l'obsession du risque de fraude. »
>
> Bruno Tardieu « Quand un peuple parle, ATD Quart Monde, un combat radical contre la misère »

Notre système est passé d'une logique d'action sociale à une logique d'allocation sociale. Il s'est considérablement complexifié, sans parvenir à réduire la grande pauvreté alors même que les dépenses sociales sont en augmentation.

La multiplicité des approches crée un cadre difficilement compréhensible où les aides monétaires se superposent. Cette complexité interpelle : quoique souvent légitime pour répondre de manière fine à la diversité des situations, elle ne garantit pas l'effectivité des droits, produit du non-recours et favorise par son opacité l'incompréhension des citoyens. Cette situation est d'autant plus préoccupante que des millions de personnes ne peuvent vivre à égale dignité dans notre pays.

Faut-il en tirer d'emblée un constat d'impuissance ? Peut-on mesurer les résultats obtenus en regard des moyens alloués ? Comment les personnes soutenues peuvent-elles faire face à ce labyrinthe d'aides et de dispositifs ? Quelle volonté de s'attaquer au sujet du non-recours qui aujourd'hui limite la portée de ces politiques ?

## I- Un système d'aides monétaires complexe

Comme le souligne l'avis du CESE dans son avis sur le revenu minimum rendu en 2017[107], « malgré sa contribution à la réduction des inégalités, notre système de minima sociaux n'est pas parvenu à empêcher la persistance d'un taux de pauvreté élevé. »

### 1 La mesure précise de l'effort national de lutte contre la pauvreté butte sur des difficultés comptables et organisationnelles

#### A Protection et prestations sociales : une approche globale par risques

« La protection sociale couvre, dans un cadre de solidarité nationale, l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, en faveur des ménages pour les prémunir contre les différents risques sociaux. Ces transferts sont appelés prestations de protection sociale… Les prestations de protection sociale sont réparties en six risques sociaux, reflétant le besoin principal qu'elles couvrent ». Les deux principaux risques, vieillesse-survie et santé, représentent un peu plus de 75% du total des dépenses.

[107] Avis du CESE, Revenu minimum social garanti, avril 2017, déjà cité

Les prestations des risques famille et emploi en représentent respectivement 8 % et 6 %, tandis que les risques pauvreté-exclusion sociale et logement en constituent chacun près de 3 %.[108]

La pauvreté et l'exclusion sociale sont donc bien considérées comme « un » risque « couvert » par des mesures de protection sociale.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des prestations relatives aux différents risques entre 2012 et 2016.

**Tableau 1** Évolution des prestations de protection sociale

*Montants en milliards d'euros, évolution en %*

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 16/15 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Santé** | **228,9** | **234,3** | **240,1** | **245,1** | **249,9** | **2,0%** |
| Maladie | 186,9 | 191,1 | 195,8 | 200,1 | 204,1 | 2,0% |
| Invalidité | 34,7 | 36,0 | 37,2 | 38,0 | 38,9 | 2,6% |
| AT-MP | 7,3 | 7,2 | 7,1 | 7,0 | 6,8 | -2,4% |
| **Vieillesse-survie** | **299,0** | **308,2** | **314,5** | **320,0** | **325,3** | **1,7%** |
| Vieillesse | 262,1 | 270,6 | 276,5 | 281,7 | 286,9 | 1,9% |
| Survie | 36,9 | 37,5 | 38,0 | 38,3 | 38,4 | 0,4% |
| **Famille** | **52,4** | **53,6** | **54,4** | **54,5** | **54,5** | **0,0%** |
| **Emploi** | **40,7** | **42,2** | **42,9** | **43,5** | **44,5** | **2,3%** |
| Chômage | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,5 | 4,2 | 19,9% |
| Insertion et réinsertion prof. | 37,3 | 38,9 | 39,4 | 40,0 | 40,3 | 0,8% |
| **Logement** | **17,2** | **17,7** | **18,0** | **18,1** | **18,4** | **1,3%** |
| **Pauvreté-exclusion sociale** | **18,7** | **19,1** | **20,3** | **20,9** | **21,9** | **4,5%** |
| **Ensemble des prestations** | **656,9** | **675,0** | **690,2** | **702,2** | **714,5** | **1,8%** |

**Source >** DREES, CPS.

C'est sur le risque « pauvreté-exclusion sociale » que l'accroissement du taux d'effort est le plus important : +4,5% entre 2015 et 2016.

Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale se composent du revenu de solidarité active, de la prime d'activité, des prestations en nature et en espèces des CCAS et CCIAS, de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et des prestations versées par les Institutions sans but lucratif au service des ménages, les ISBLSM, principalement les aides liées à l'hébergement. Elles sont réparties comme suit :

[108] DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2016, comptes de la protection sociale, édition 2018

**Tableau 1** **Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale**

*Montants en millions d'euros, évolutions en %*

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 16/15 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Public | **Administrations de Sécurité sociale** | **55** | **54** | **59** | **46** | **58** | **25,9** |
| | **Administration publique centrale** | **5 431** | **4 866** | **5 022** | **5 046** | **5 442** | **7,8** |
| | Prestations liées à l'activité | 4 568 | 4 038 | 4 116 | 4 264 | 4 503 | 5,6 |
| | *RSA activité* | *1 578* | *1 685* | *1 908* | *2 126* | *353* | - |
| | *Prime pour l'emploi* | *2 990* | *2 353* | *2 209* | *2 138* | *37* | - |
| | *Prime d'activité* | *0* | *0* | *0* | *0* | *4 113* | - |
| | Autres prestations | 864 | 828 | 905 | 782 | 939 | 20,0 |
| | **Administration publique locale** | **10 672** | **11 592** | **12 443** | **12 951** | **13 266** | **2,4** |
| | RSA socle* | 8 416 | 9 154 | 9 979 | 10 603 | 10 927 | 3,1 |
| | Prestations des CCAS et CIAS | 2 077 | 2 249 | 2 285 | 2 182 | 2 150 | -1,5 |
| | Autres prestations | 179 | 189 | 179 | 167 | 189 | 13,1 |
| Privé | **Institutions sans but lucratif au service des ménages** | **2 529** | **2 637** | **2 745** | **2 894** | **3 122** | **7,9** |
| | Prestations des ISBLSM liées à l'hébergement | 1 658 | 1 728 | 1 824 | 1 924 | 2 166 | 12,6 |
| | Action sociale des ISBLSM | 551 | 579 | 591 | 624 | 597 | -4,3 |
| | Autres prestations | 320 | 330 | 330 | 346 | 359 | 3,8 |
| **Total Pauvreté-exclusion sociale** | | **18 687** | **19 149** | **20 268** | **20 937** | **21 888** | **4,5** |

* Le RSA socle est dénommé RSA à partir de juillet 2016.

**Source >** DREES, CPS.

## B Aide et action sociale : une approche multisectorielle par objectifs

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) effectue une distinction entre l'aide sociale, qui répond à des normes déterminées par la loi (mais dont il est possible de faire une application plus favorable), et l'action sociale, qui recouvre toutes les mesures facultatives prises par les collectivités et acteurs de la protection sociale (par exemple, colis de fin d'année, aides d'urgence…).

La DREES précise que l'aide et l'action sociale, « entendues comme les composantes de la protection sociale définies dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) », font partie intégrante du système de protection sociale. Elles « relèvent de multiples domaines de l'action publique [109] ». Elles sont présentées à l'article L116-1 du CASF : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales ».

De manière plus précise, le CASF (article L311-1) décrit l'action sociale et médico-sociale comme un ensemble de « missions » accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales pour atteindre des objectifs d'intérêt général et d'utilité sociale. Ces missions recouvrent des actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne ; mais aussi des actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles ; ou d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et

[109] DREES, L'aide et l'action sociale en France, édition 2018

d'accompagnement, y compris à titre palliatif; ou enfin des actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique etc.

Selon la DREES, en 2015, l'aide et l'action sociale représentent 10% des dépenses de protection sociale, soit 70 milliards d'euros. Or, la même année, les dépenses de protection sociale consacrées à la couverture du risque « pauvreté » ne représentent que 21 milliards d'euros.

Rapprochant les chiffres de la protection sociale et ceux de l'aide sociale, le tableau ci-dessous fait apparaître la part des dépenses d'aide et d'action sociales dans le total des dépenses de protection sociale. Une partie importante des sommes consacrées à la couverture des six risques sociaux – supérieure à 25% en ce qui concerne le risque « famille » - constitue donc de l'aide sociale.

**Tableau 1 Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et action sociales dans ces dépenses en 2015**

| Champs de la protection sociale | Montant total 2015 (en millions d'euros) | Parts de l'aide et de l'action sociales (en %) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | État | Organismes de sécurité sociale | Départements | Communes et intercom-munalités | Total |
| Santé[1] | 244 956 | 1,0 | 7,3[2] | 3,0 | - | 11,4 |
| Vieillesse-survie[3] | 319 667 | - | 0,3 | 2,7 | - | 3,0 |
| Famille[4] | 54 182 | - | 12,6 | 14,3 | - | 26,9 |
| Logement[5] | 18 134 | - | 1,0 | 0,6 | - | 1,6 |
| Emploi et Pauvreté Exclusion sociale[6] | 64 272 | 6,6 | 0,9 | 16,2 | 3,4[7] | 27,1 |
| **Total** | **701 211** | **1,0** | **3,8** | **4,9** | **0,3** | **10,0** |

1. Maladie, invalidité et handicap, accidents du travail et maladies professionnelles.
2. Y compris dépenses d'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées hébergées en établissement médico-social.
3. Retraites de droit direct et dérivé, minimum vieillesse, aide et action sociales aux personnes âgées.
4. Prestations familiales, accueil des jeunes enfants, aide sociale à l'enfance.
5. Allocations logement, fonds de solidarité pour le logement.
6. Y compris insertion et réinsertion professionnelle.
7. Dépenses des CCAS-CIAS ; il n'est pas possible en l'état actuel de ventiler ces dépenses par risque.

La ventilation de l'aide sociale entre les risques ne décrit donc qu'une partie des moyens consacrés à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : par exemple la prime d'activité, contrairement à la partie « activité » du RSA, n'est pas considérée comme de l'aide sociale, « car elle est instaurée dans le code de la sécurité sociale[110] ». Une note de l'Institut Diderot relève dans le même sens que le montant des sommes versées au titre des minima sociaux « est supérieur à celui des prestations pour le risque pauvreté et exclusion sociale. Cela tient au fait que certains minima sociaux sont classés sous d'autres risques. Ainsi, les 3,2 Mds€ de l'ex minimum-vieillesse (ASPA) relèvent du risque vieillesse-survie[111] ».

Ces différentes prestations ne décrivent qu'une partie de la réalité de la prise en charge par la société de la pauvreté et de la précarité.

Pour donner plus de consistance à ce secteur que le tableau du risque « pauvreté-exclusion sociale » désigne par l'acronyme ISBLSM (Institutions sans but lucratif au service des ménages), on

[110] DREES, L'aide et l'action sociales en France, 2018
[111] Institut Diderot, Jean-Pierre Gualezzi, Le maquis des aides sociales, novembre 2018

citera Philippe Bregeon[112], sociologue, qui écrit : « le nombre d'associations employeurs du champ de l'action sociale avoisine 33 000 en 2010, avec 3 300 dans le secteur de la santé, 9 030 dans le secteur de l'hébergement médico-social et 20 300 dans l'action sociale sans hébergement. Ensemble, ces associations et leurs établissements emploient près de 980 000 salariés dans ce champ de l'action sociale, pour une masse salariale de l'ordre de 19 milliards d'euros en 2010. Avec près d'un million de salariés, le secteur associatif de l'action sociale professionnelle représente environ 55 % du total des emplois associatifs et un peu plus de 5 % du nombre total des salariés du secteur privé en France...Les établissements gérés par les associations représentent entre 55 % et 75 % de l'action sociale, selon les sous-secteurs concernés (handicap, enfance, personnes âgées, adultes en difficulté) ». Selon une étude de l'INSEE de 2011, les ISBLSM « ont produit et distribué gratuitement ou presque des services pour un coût de 40 milliards d'euros. La moitié de ces services relève d'activités d'enseignement et d'activités récréatives, sportives et culturelles, l'autre moitié relève de l'aide aux personnes handicapées et en difficulté »[113].

Le dynamisme de ce secteur ne fait en rien oublier qu'il est soumis à de fortes contraintes administratives et financières. S'interrogeant sur la crise de ce modèle au début du XXIème siècle, Philippe Bregeon relève que les associations d'actions sociales, qui « avaient été, durant la deuxième moitié du 20ème siècle, à l'initiative de la construction des modes d'interventions en même temps que de leurs mises en œuvre » se trouvent de plus en plus reléguées, avec la volonté de rationalisation de l'Etat, « dans des fonctions de prestataires de services, de plates-formes techniques. La baisse des coûts est devenue l'objectif prioritaire et l'évaluation est le plus souvent rabattue sur la standardisation des résultats, ce qui n'autorise plus guère les associations à innover. Le projet associatif est alors de plus en plus oublié au profit d'une obsession de la mesure des résultats. La déconnexion entre le projet associatif et l'activité semble de plus en plus profonde. Les pouvoirs publics tentent de substituer au mode de financement traditionnellement pérenne et dédié à une institution ou à un service social le principe de l'appel d'offres, mettant en concurrence les associations et prévoyant un financement limité à la durée de l'action ».

### C. L'approche transversale de la loi de finances : l'inclusion sociale vue du budget de l'État :

Le CASF énonce clairement que l'objectif de lutte contre la pauvreté est un objectif global qui revêt de multiples dimensions et exige la mobilisation de toutes les forces de la société.

Pour preuve, le CASF dispose dans son article L 115-1 que « la lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. […] L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions. […] Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs. »

La mise en œuvre de cet impératif s'exprime dans un processus que le budget de l'État appelle l'inclusion sociale, titre donné à l'un des 21 documents de politique transversale (les DPT) associés au

[112] Philippe Bregeon ; Les associations d'actions sociales ; Doctorat ; France. 2015

[113] La place du secteur associatif et de l'action sociale dans l'économie, Insee Première, n°1356, juin 2011

budget 2019. Reprenant la formule en vigueur dans les documents de l'Union européenne, le DPT définit ce processus comme « permettant aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale de bénéficier des possibilités et des ressources nécessaires pour participer à la vie économique et sociale ». Les DPT, aussi appelés « oranges budgétaires », sont des documents annexés chaque année au projet de lois de finances. Outils de pilotage transversal, visant à améliorer la coordination et l'efficacité de l'action publique, ils portent sur des politiques publiques financées à un niveau significatif par l'État, portant sur plusieurs programmes, et relevant de plusieurs missions budgétaires, conduites par différents ministères.

On pourrait donc supposer que ce document, dont les ministères chefs de file sont le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de la Cohésion des territoires, réalise une présentation à la fois complète et transversale de l'ensemble des moyens que l'État consacre à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sont effectivement concernés par cette présentation onze départements ministériels : Premier ministre, solidarités et santé, cohésion des territoires, travail et emploi, éducation nationale, enseignement supérieur, agriculture, justice, culture, sports et outre-mer. Un tableau joint en annexe synthétise les principaux programmes du DPT 2019.

L'intérêt de cette présentation est double. Elle fait apparaître, bien qu'il existe également une stratégie nationale interministérielle, la nécessité de contributions de l'ensemble des ministères à l'effectivité et à l'indivisibilité des droits. Elle présente dans un document unique des programmes et des actions dont on ne peut nier qu'ils ont pour objectif de contribuer ou contribuent directement à la lutte contre la pauvreté, comme, par exemple, les bourses dans l'enseignement secondaire et supérieur, ou les aides à la résorption de l'habitat informel et insalubre dans les Outre-mer. Il ne s'agit cependant que d'une présentation par programme budgétaire de l'État, qui ignore par conséquent les mesures relevant d'autres modalités de financement. Elle englobe en outre dans un certain nombre de cas des actions ou des démarches d'inclusion sociale qui ne sont qu'indirectement des mesures de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Elle est aussi intéressante pour comprendre les difficultés de certains services à conduire leurs missions, ou la complexité des actions de coordination. Les crédits du ministère de la Justice affectés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne constituent qu'une partie des dépenses de « Protection de l'enfance » puisque deux dispositifs coexistent. L'aide sociale à l'enfance (ASE) est de la responsabilité des départements : les conseils départementaux ont à leur charge le financement des prestations d'aide sociale à l'enfance ainsi que le financement de la mise en œuvre des décisions judiciaires de protection de l'enfance. La PJJ a, elle, pour mission principale l'action éducative dans le cadre pénal, elle prend en charge des mineurs et mineures dans ses établissements publics et ceux du secteur associatif habilité. Elle est chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs/mineures et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre. Chargée de l'exécution de la part du budget de l'Etat consacrée à la « protection de l'enfance », elle n'en a pas en réalité la maîtrise, puisque les juges des enfants décident souverainement des mesures qu'elle devra appliquer, même s'ils doivent tenir compte de ses capacités de prise en charge. Dans son rôle de coordination, elle rencontre les compétences départementales, et en dépit de progrès importants, les actions de ses services ne sont pas encore parfaitement articulées avec celles des conseils départementaux. Sans s'étendre sur toutes les manifestations de cette complexité au niveau territorial, on rappellera les termes de l'avis[114] du CESE de juin 2018 : « Elle ne doit pas occasionner de différences de traitement, selon les départements, en ce qui concerne la protection des droits

[114] Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance, avis du CESE, Antoine Dulin, juin 2018

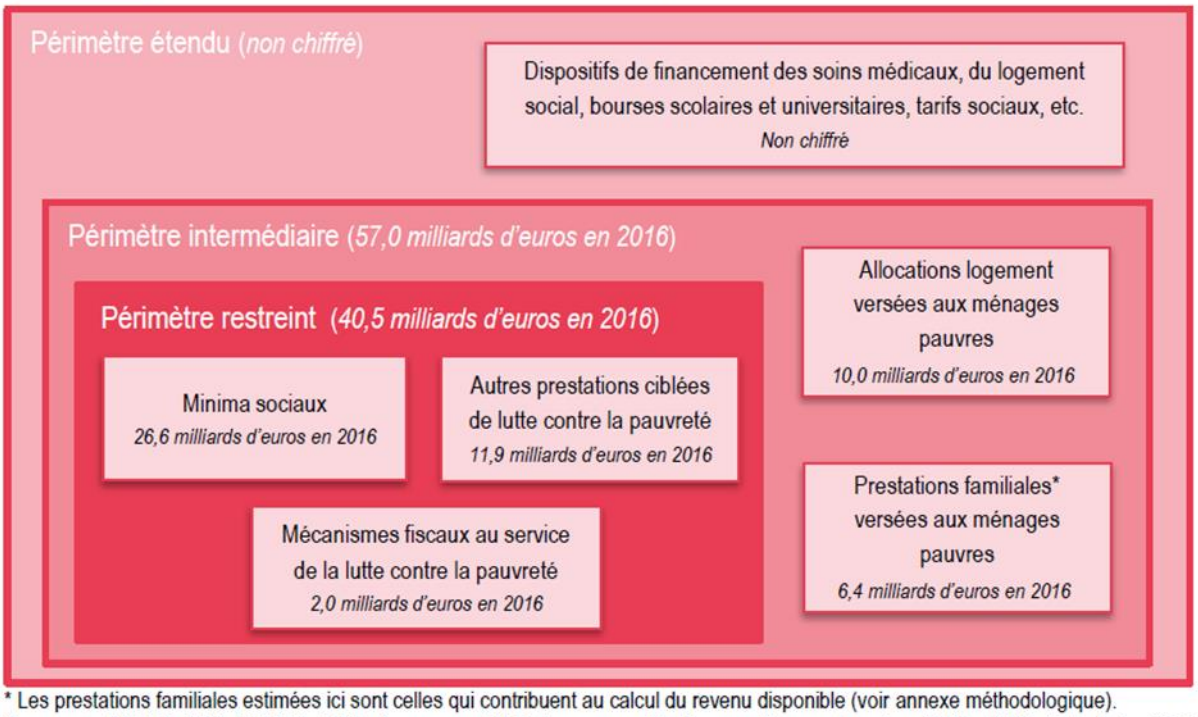
fondamentaux des parents et des enfants. C'est pourtant ce qui est constaté, dans un contexte de tensions budgétaires et compte tenu de la variété des choix politiques des départements ».

Autre exemple que fait apparaître l'examen du DPT, celui de la santé scolaire, très inégalement assurée et dont le fonctionnement actuel pénalise concrètement les enfants issus de milieux défavorisés. C'est le ministère de l'Education nationale qui finance la santé scolaire. Les infirmiers et infirmières sont placés sous l'autorité du chef d'établissement. Un rapport de l'Académie de[115]médecine a critiqué les effets négatifs de cette logique budgétaire qui conduit à l'absence de gouvernance commune aux ministères de l'Education nationale et de la santé.

### D. L'approche « modulaire » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : un besoin de vision transversale et globale incluant l'ensemble des acteurs

Ce besoin de clarification, de lisibilité et en même temps d'approche globale est relevé par la DREES[116] qui consacre un focus de son rapport sur les comptes de la protection sociale à « l'effort social de la nation au service de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » et l'évalue entre 1,8 et 2,8% du PIB. Tout en soulignant la difficulté et la complexité de l'exercice consistant à mesurer cet effort dans l'ensemble de ses dimensions, la DREES réalise une estimation selon une méthode modulaire qui la conduit à élaborer un périmètre restreint, un périmètre intermédiaire et un périmètre étendu, comme décrit dans le tableau ci-dessous.

**Schéma 1 Une définition modulaire de la lutte contre la pauvreté**




* Les prestations familiales estimées ici sont celles qui contribuent au calcul du revenu disponible (voir annexe méthodologique).
**Sources >** DREES, CPS ; DREES, CNS ; Annexes au PLF ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; IPC Insee.

Source : DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2016, comptes de la protection sociale, édition 2018

[115] Rapport de l'Académie de médecine, La médecine scolaire en France, rapporteur Pierre Bégué, octobre 2017.
[116] La protection sociale en France et en Europe en 2016, édition 2018, déjà cité.

Selon ce travail, **un premier périmètre de dépenses, restreint**, comptabilise les prestations de protection sociale ciblées de lutte contre la pauvreté, telles que les minima sociaux, les aides monétaires aux personnes en difficulté et les mécanismes fiscaux qui allègent la charge fiscale de ces ménages et augmentent leur revenu disponible... Les minimas sociaux qui constituent le cœur de ce dispositif sont le RSA, l'Allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et l'Allocation de solidarité spécifique (ASS). Viennent s'y ajouter la prime d'activité, les prestations liées à l'hébergement, celles des CCAS et CIAS, la Garantie de ressources des travailleurs handicapés[117] (GRTH). Ce périmètre intègre également les prestations servies par les associations, ainsi que certains abattements, exonérations et dégrèvements d'impôts (taxe foncière, taxe d'habitation et impôt sur le revenu) principalement en faveur des personnes âgées modestes. **Ce périmètre restreint, a progressé de 3,5 % par an en moyenne entre 2006 et 2016 pour atteindre 40,5 milliards d'euros en 2016**

**Dans le deuxième périmètre, dit « intermédiaire »,** on trouve les aides au logement et les prestations familiales, dont l'objectif principal n'est pas la lutte contre la pauvreté mais qui y contribuent. Ce périmètre est augmenté, par rapport au précédent par la part des prestations logement et famille versées aux ménages pauvres et atteint alors **57,0 milliards d'euros en 2016** ».

Les aides personnelles au logement représentent une part importante de ce deuxième périmètre. Elles sont constituées de l'allocation de logement à caractère familial (ALF), de l'allocation de logement à caractère social (ALS) et de l'aide personnalisée au logement (APL). « **Ces allocations logement représentent près de 14 % du revenu disponible des ménages pauvres** (Cabannes et Richet-Mastain, 2017). Si ces prestations doivent être comptabilisées dans l'estimation des dépenses de la nation en faveur des personnes pauvres, elles ne peuvent l'être qu'en partie ». En effet, compte tenu des plafonds de ressources, **« la part des prestations logement versée à des ménages vivant sous le seuil de pauvreté peut être estimée à 55 % des masses totales versées à ce titre en 2016, soit environ 10,0 milliards d'euros ».**

Les prestations familiales contribuent quant à elles pour 11% aux revenus des personnes pauvres. « Parmi l'ensemble des prestations familiales, toutes ne peuvent pas être considérées comme relevant, même indirectement, de la lutte contre la pauvreté. En effet, les prestations familiales répondent généralement à une logique de redistribution, à revenu donné, des familles sans enfant vers les familles avec enfants. Elles sont majoritairement attribuées sans conditions de ressources, même si leur montant peut être modulé en fonction des ressources du ménage ».

La tendance à l'œuvre sur les prestations familiales semble cependant bien refléter une volonté de faire contribuer plus fortement la politique familiale à la lutte contre la pauvreté. Dans les réformes sur les prestations familiales depuis ces dernières années, la redistribution des familles sans enfant vers les familles avec enfant passe au second plan par rapport à cet objectif.

Comme le soulignait la Cour des comptes en 2017, « **la réduction en deux étapes successives de l'avantage fiscal lié au quotient familial, la modulation des allocations familiales en fonction des revenus et l'augmentation des aides aux familles monoparentales et aux familles nombreuses à faibles ressources ont eu de forts effets redistributifs[118]** ». Cela semble tout à fait pertinent dans une logique de ciblage des aides sur les familles qui en ont le plus besoin.

[117] Elle est versée aux travailleurs handicapés admis dans certains établissements pour garantir une rémunération comprise entre 55 et 110% du SMIC, à ce titre elle peut être considérée comme relevant de la lutte contre la pauvreté pour les personnes en situation de handicap

[118] Cour des comptes, Sécurité sociale 2017

Toutefois, les efforts demandés à certaines familles n'ont pas bénéficié intégralement aux plus modestes. De plus, certaines mesures ont concerné des prestations déjà attribuées sous condition de ressources : elles ont donc touché les familles des classes moyennes.

Enfin une accentuation, voire une transformation de la politique familiale en instrument de lutte contre la pauvreté, conduirait à remettre en cause un des principes fondamentaux de cette politique.

**Le montant total de l'estimation des prestations familiales allouées aux ménages pauvres est de 6,4 M€ en 2016** dont 2,9 millions d'allocations familiales, 0,9 million d'Allocation de soutien familial (ASF), 0,7 d'Allocation de rentrée scolaire (ARS) et 0,7 de Complément familial (CF).

| | Estimation du montant 2016 en Mds d'euros | Pourcentage du total |
|---|---|---|
| Part des prestations logement bénéficiant aux ménages sous le seuil de pauvreté | 10 | 55% |
| Part des prestations familiales allouées aux ménages sous le seuil de pauvreté | 6,4 | 44% |

Source : DREES, 2018

**Enfin, dans le troisième périmètre, le plus étendu,** viennent s'ajouter d'autres types de dépenses, relevant ou non du système de protection sociale, qui apportent une aide aux ménages très pauvres, « même si elles n'ont pas d'influence directe sur la pauvreté monétaire. C'est le cas, par exemple, des dépenses d'investissement pour l'hébergement d'urgence et de réduction des nuitées hôtelières, des tarifs réduits  des transports etc.) ou encore de la prise en charge spécifique des dépenses au titre de la maladie pour les ménages les plus démunis », comme la couverture maladie complémentaire universelle (CMU-C), l'aide pour une complémentaire santé (ACS) ou l'aide médicale d'État (AME). En 2016, 6,6 millions de personnes ont bénéficié de l'un des deux dispositifs, ACS ou CMU-C, et 311 000 de l'AME.

**Ce troisième périmètre n'est pas chiffré ni déterminé précisémen**t par l'étude, qui indique qu'une partie de l'aide sociale à l'enfance (ASE), du crédit d'impôt de frais de garde d'enfant (part versée aux ménages non imposables), devraient en faire partie.

Les bourses, en particulier celles du secondaire, contribuent également à aider les familles dont les ressources sont insuffisantes. Comme on le voit dans le tableau supra reprenant les éléments du DPT « inclusion sociale », les bourses et les fonds sociaux des établissements dans l'enseignement secondaire représentent 880 M€ environ (LFI 2019) et 2,2 Mds d'€ de bourses et d'aides spécifiques aux étudiants et étudiantes dans l'enseignement supérieur. La DREES indique que « les bourses du supérieur n'appartiennent pas au champ des Comptes de la protection sociale, car elles sont afférentes au risque éducation ».

### Le système français de bourses du supérieur

Le système français de bourses du supérieur repose sur la solidarité familiale. En effet, les bourses sont calculées sur les revenus des parents seuils et ne sont pas indexées à l'inflation. 73,5% des étudiants n'ont pas accès aux bourses (notamment en raison d'effets de seuils), et le montant maximum est de 556€ mensuel. En 2013 a été créé l'échelon 7 de bourses pour les plus précaires et l'échelon 0 bis. Depuis 2016, il n'y a pas eu de revalorisation du montant des bourses.

A côté des bourses sur critères de revenus des parents, il existe des aides d'urgence (aides spécifiques ponctuelles et aides spécifiques annuelles) pour permettre un soutien financier aux étudiants vivant des ruptures familiales, mais celles-ci ont baissé entre 2016 et 2017 (Aides spécifiques ponctuelles : -1559 bénéficiaires, + 611 967€ et les aides spécifiques annuelles : -388 bénéficiaires, -2,32 million d'euros). Ces dispositifs permettent aux jeunes de rester dans un environnement de formation malgré une situation familiale compliquée. En effet, les risques de décrochage scolaire sont plus importants quand les jeunes sont hébergés en dehors des espaces de formation (comme les Foyers Jeunes Travailleurs par exemple)

La DREES mentionne également, comme faisant partie du champ, les transferts des ménages à d'autres ménages (dons manuels, aides financières parents-enfants, aidant familiaux etc.) ainsi que le travail bénévole dans les associations caritatives de lutte contre la pauvreté. Il convient en effet de ne pas oublier qu'existent entre individus des formes intenses et efficaces de solidarité au premier rang desquelles se trouve la solidarité familiale, qui n'apparaît pas dans les grands comptes des paragraphes précédents. **En France, aujourd'hui le volume, sur une année, des transferts privés entre ménages, essentiellement au sein des familles (aides financières, héritages et donations, aides en temps et en nature) « représente 15,4 % du revenu national, dont 0,9 % sont des aides financières régulières et occasionnelles** (Le Goff et al., 2016), et fait ainsi de cette question un enjeu majeur des politiques publiques »[119].

Les pensions alimentaires constituent un prolongement obligatoire, en vertu du Code civil, de cette solidarité familiale, dont la mise en œuvre peut être informelle, mais passe très souvent, compte tenu du nombre croissant de familles monoparentales, par la voie conventionnelle ou judiciaire. Selon une note de Terra nova[120], « **900 000 personnes attendent chaque mois une pension alimentaire pour subvenir aux besoins de 1,5 million d'enfants. 35% d'entre elles sont victimes d'impayés, soit 315 000 parents et près de 500 000 enfants**. Cette situation est d'autant plus inacceptable que ce sont souvent des personnes modestes, et qu'elles utilisent encore trop rarement les procédures de recouvrement qui sont à leur disposition ».

Un système de garantie contre les impayés de pensions alimentaire a été généralisé en 2016, dans lequel les CAF et la MSA interviennent auprès du parent débiteur en recouvrement. Le parent victime des impayés doit formuler une demande d'allocation de soutien familial (ASF) s'il élève seul son enfant, ce qui déclenche la procédure, ou bien une demande d'aide au recouvrement des pensions alimentaires (Darpa), s'il ne remplit pas les conditions de l'ASF. L'ASF constitue la pension alimentaire minimale qui doit être versée par  mois et par enfant.

La réforme a conduit à la création, au sein de la branche Famille, de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa), et la situation s'est sensiblement améliorée. Toutefois, malgré les progrès réalisés, une très grande partie des bénéficiaires potentiels ne recourent pas à l'Aripa pour le recouvrement des pensions alimentaires non versées : seules  37 000 familles y ont recours, ce qui représente  probablement nettement moins de 20 % des pensions alimentaires non versées. « Aux causes habituelles de non-recours au droit (manque d'information, mauvaise connaissance du dispositif, complexité administrative, notamment) s'ajoutent des difficultés particulières liées à la situation de séparation : la créancière (qui peut être aussi un créancier, mais qui est dans 93 % des cas une femme) hésite bien souvent à mettre en cause l'ex-conjoint débiteur (qui

[119] « Quand on aime, on ne compte pas » Difficultés méthodologiques et stratégies de questionnement dans les enquêtes sur les aides matérielles et financières apportées aux jeunes adultes par leur famille ; les dossiers de la DREES ; Marie-Clémence Le Pape, Mickaël Portela et Élise Tenret août 2016 n°4

[120] Terra nova, Pensions alimentaires : en finir avec les impayés, Daniel Lenoir, mars 2019

peut être une débitrice, mais beaucoup moins souvent) et à s'engager ainsi dans un conflit avec l'autre parent »[121]. Au début de 2019, le gouvernement a annoncé sa volonté d'aller plus loin.

Enfin, la DREES souligne que **« seule la moitié des ménages pauvres a effectivement accès au logement social, ce qui correspond à 40% du parc social locatif** », mais ne peut estimer la part de la dépense de production de logements sociaux qui bénéficie à ces ménages.

L'intérêt de cette approche modulaire est manifeste. Elle permet de prendre conscience de la grande diversité de l'origine des contributions à la lutte contre la pauvreté, de la variété des sources et des formes de prestations, de la multiplicité des champs couverts par des interventions tant publiques que privées.

Au total, comme le Conseil d'analyse économique (CAE) le résumait en 2017, « **le système français est complexe parce qu'il met en jeu une grande variété de dispositifs administrés par plusieurs catégories d'acteurs pas ou peu coordonnés** : il fait coexister des mécanismes de garantie de ressources de portée générale (RSA, minimum vieillesse) avec des mesures ciblées sur certains groupes ayant des difficultés spécifiques (l'Allocation aux adultes handicapés) ; combine des aides accessibles à tous les ménages à faible revenu et des aides affectées à certains besoins (les aides au logement, pour les locataires) ; ajoute aux aides légales des prestations facultatives offertes par une grande variété d'acteurs, à différents niveaux territoriaux[122] ».

## 2 Un labyrinthe de conditions d'attribution des aides monétaires

> « Arrêtez de donner des démarches à suivre alors que l'on a pas les conditions pour le faire ! »
>
> Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019

### A. De nombreux obstacles à la simplification

À de nombreuses reprises, les auditions ont fait apparaitre la situation paradoxale à laquelle se heurtent les bénéficiaires potentiels de certaines aides monétaires : **un droit concret, mais un labyrinthe pour y accéder.** Il y a là, comme le relève la même note du CAE[123] déjà citée matière à étonnement : « Une autre source de complexité tient aux **diverses conditions d'attribution des aides**. La condition de ressources repose sur des barèmes explicites qui dépendent parfois de la taille du ménage et de sources variées de revenus. La condition de statut porte notamment sur l'âge, la présence d'enfants dans le foyer, la situation vis-à-vis de l'emploi, l'ancienneté de résidence pour les citoyens hors Union européenne, etc. Certaines prestations, enfin, sont conditionnées à des démarches d'insertion dans une logique de droits et devoirs. Ces conditions diffèrent pour chacune des aides ce qui, compte tenu de leur variété, nuit à la lisibilité d'ensemble. Le système est difficile à gérer de façon cohérente et il est mal compris par ses bénéficiaires potentiels, ce qui conduit à des taux élevés de non-recours. »

S'agissant de la prise en compte de la famille dans le montant des prestations, la note du CAE relève que « les minima sociaux tiennent parfois compte de la situation familiale du bénéficiaire, mais de manière différente selon le dispositif considéré [hors prestations familiales]…Le montant de l'ASS est indépendant de la composition familiale mais l'allocation est attribuée sous une condition de ressources conjugalisée…De même, la condition de ressources pour l'octroi de l'AAH dépend de la composition familiale mais son montant est indépendant de celle-ci. Les autres aides sont

[121] Note de Terra nova, déjà citée

[122] Conseil d'analyse économique, Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires, MM. Bargain, Carcillo, Lehmann et L'Horty, n°41, avril 2017

[123] N°41, avril 2017

conjugalisées et familialisées : le montant maximum diffère pour un célibataire et un couple, et suivant le nombre d'enfants mais avec des échelles différentes, sans justification claire ». Le tableau ci-après résume les principales échelles d'équivalence utilisées pour ajuster les montants de base à la configuration familiale.

Tableau : Échelle d'équivalence des principales prestations sociales

| | QF[a] | RSA/ PA[b] | RSA/ PA[c] | AAH* | ASS* | ASPA | ALD |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Célibataire | | | | | | | |
| – 0 enfant | 1 | 1 | 1,28 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| – 1 enfant | 2 | 1,5 | 1,71 | 1,5 | 1 | 1 | 1,36 |
| – 2 enfants | 2,5 | 1,8 | 2,14 | 2 | 1 | 1 | 1,56 |
| Couple | | | | | | | |
| – 0 enfant | 2 | 1,5 | | 2 | 1,57 | 1,55 | 1,28 |
| – 1 enfant | 2,5 | 1,8 | | 2,5 | 1,57 | 1,55 | 1,36 |
| – 2 enfants | 3 | 2,1 | | 3 | 1,57 | 1,55 | 1,56 |

*Lecture* : 1 enfant à charge élève de 71 % le montant du RSA pour un célibataire isolé, alors que le quotient familial est multiplié par 2 ; s'il y a aussi un conjoint, le RSA versé au foyer est relevé de 80 % par rapport à un célibataire sans enfant, tandis que le quotient familial est multiplié par 2,5.

*Notes* : [a] Hors veuvage ; [b] Hors majoration pour isolement ; [c] Célibataires isolés ; [d] Calcul des auteurs pour l'APL, en prenant la moyenne sur les trois zones géographiques des AL.

Source : CAE, avril 2017, note n°41 - Les coefficients correspondent aux coefficients multiplicateurs par rapport au montant de base, sauf pour l'ASS et l'AAH où il s'agit de l'échelle d'équivalence pour le calcul du plafond de ressources au-delà duquel la personne n'est plus éligible à cette aide. QF : quotient familial de l'impôt sur le revenu, PA : prime d'activité, AAH : allocation adulte handicapé, ASS : allocation de solidarité spécifique, ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées, APL : allocation personnalisée au logement.

S'agissant des ressources prises en compte dans le calcul des prestations, Julien Damon et Christine Cloarec-Le Nahour ont, dans leur rapport[124] au Premier ministre de septembre 2018, mis en lumière deux évolutions également légitimes, mais qui contribuent à compliquer le système de protection des ménages face au risque de pauvreté, ou du moins son environnement, et à renforcer le sentiment d'illisibilité :

- Une aspiration à la personnalisation, qui est par elle-même source de complexité, cette dernière étant « inhérente à l'extension d'une protection sociale reposant sur des prestations ajustées »,
- Une logique de maîtrise des dépenses publiques, source elle aussi de complexité, « incarnée par l'extension des conditions de ressources et des modulations de prestation ».

Le rapport juge que la première source de complexification, liée à l'adaptation à la diversification des ménages, est inévitable voire même souhaitable. Il en est autrement de la multiplication et de « l'extension désordonnée des conditions de ressources », qui doivent être maîtrisées. **Que les conditions de ressources jouent un rôle dans la modulation des prestations n'est pas en soi problématique, ce qui l'est, c'est l'hétérogénéité des bases ressources.**

[124] Christine Cloarec-Le Nahour et Julien Damon, La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés, rapport au Premier ministre, septembre 2018

Les différences portent sur :

- Les périmètres des revenus pris en compte,
- Les périodes de référence d'appréciation des ressources (du trimestre à l'année N-2),
- Les modalités de recueil des informations (degré d'automatisation),
- Les mécanismes d'abattement ou de neutralisation qui limitent les pertes de ressources pour l'allocataire.

Les bases de ressources, indiquent les auteurs, sont donc déterminées selon des règles différentes pour calculer prestations familiales, aides au logement, AAH, RSA et prime d'activité.

« D'un côté, les prestations familiales et les aides au logement sont établies sur la base essentiellement des revenus imposables. D'un autre côté, le RSA et la prime d'activité prennent en compte la quasi-totalité des ressources du foyer (mais dont le périmètre n'est pas strictement identique entre les deux prestations), imposables ou non, afin que la prestation soit ajustée au regard de la situation du bénéficiaire. Il s'agit d'une approche de type « revenu net perçu ». Entre les deux logiques se situe l'AAH qui, bien que constituant un minimum social, repose sur les mêmes règles de prise en compte des ressources que les prestations familiales et les aides au logement [125]».

[125] Ibid.

Tableau : Illustration de la complexité des bases ressources

| | Règles de prise en compte des ressources dans le calcul des aides versées par les CAF et les MSA | | | |
|---|---|---|---|---|
| | RSA (montant net perçu) | Prime d'activité (montant net perçu) | AAH (montant net imposable) | AL (montant net imposable) |
| Traitements et salaires | X | X | X | X |
| Revenus non-salariés des auto-entrepreneurs | [126]X | X (voir ndbp) | X (voir ndbp) | X (bénéfice) |
| Revenus non salarié (hors auto-entrepreneurs) | X | X | X | X |
| Primes et accessoires de salaires | X | X | X | X |
| Rémunération des stages de formation professionnelle | X | X | X | X |
| Prime transitoire de solidarité | | X | X | X |
| Indemnités journalières de maladie, accident du travail, maladie professionnelle | X | X | X | X |
| Indemnités journalières maladie longue durée | X | X | X Si imposable | X |
| Pensions alimentaires reçues | X | X | X Si imposable | X Si imposable |
| Bourses d'étude ou de recherches imposables | X | X | X | X |
| Dédommagement de l'aidant familial | X | X | | X |
| Libéralités | X | X | | |
| Revenus issus d'un contrat épargne handicap constitué par la personne handicapée | X | X | X prise en compte des sommes >1830€ annuel | X |
| Revenus issus d'un compte nominatif (fin d'incarcération, levée d'écrou) | X | X | X | X |
| Capitaux placés non productifs de revenus : livrets épargne, assurance-vie… | X | | | X (à partir de 30000€) |
| Biens immobiliers non loués | X | | | X (à partir de 30000€) |
| Prestations familiales et sociales incluses dans la base ressources (allocations familiales, ASF, CF etc) | X | X | | |
| Prestations familiales versées par un organisme étranger | X | X | | |
| Aides et secours | X | | | |

Source CNAF pour le rapport « La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté »

[126] Le montant du chiffre d'affaires ou de recettes imposable (avant retenue ou saisie), déduction faite de l'abattement forfaitaire applicable en fonction du secteur d'activité (71% pour la vente de marchandise en l'état ou transformées ; 50% pour les prestations de service ; 34% pour les professions libérales).

Le tableau[127] ci-dessus décrit clairement comment l'existence des différentes sources de revenus (ou la détention de certains biens) influe sur les droits des allocataires. Elle est peu compréhensible pour eux. Elle induit par ailleurs des difficultés de gestion et un risque d'erreurs dans le calcul des droits. Elle rend plus difficile l'élaboration de systèmes d'acquisition de données. De plus l'intégration dans la base « ressources » d'éléments patrimoniaux qui n'en génèrent pas entraîne des traitements coûteux, sans que les économies réalisées soient évaluées. Le CESE avait d'ailleurs critiqué dans son avis sur le revenu minimum rendu en 2017[128] la prise en compte du patrimoine comme étant « parfois nulle, partielle ou discutable » et s'était prononcé pour un resserrement de la base ressources sur les seuls revenus.

La réflexion pourrait être étendue à d'autres prestations, comme les bourses d'étudiants et de lycées : en effet, leurs règles et modalités de gestion « varient significativement ». « Elles reposent, dans le supérieur, sur le revenu brut global des parents, alors qu'elles reposent, dans le secondaire, sur leur revenu fiscal de référence[129] ». Les modalités d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'énergie venant d'être entièrement revues, il s'agira surtout d'en tirer le bilan, notamment quant à l'amélioration du ciblage des bénéficiaires.

Les aides servies au niveau local - accès gratuits à des équipements sportifs, sociaux, culturels, aides à la mobilité – sont hétérogènes et souffrent d'un manque de lisibilité relatif aux conditions d'attribution, aux barèmes, aux éventuels effets de seuil… D'une manière générale, comme le CESE l'avait souligné dans l'avis cité ci-dessus sur le revenu minimum, tout effort de simplification pose la question des droits connexes associés aux minima sociaux actuels.

Enfin, le rapport souligne **l'impact de la désynchronisation des dates d'actualisation des données des bénéficiaires d'une prestation à l'autre**, qui complique les tâches déclaratives et peut provoquer des trop ou des moins-perçus. Les prestations sous conditions de ressources, outre qu'elles peuvent prendre en compte, on l'a vu, des revenus différents, le font à des moments et selon des modalités diverses : « il faut distinguer la période de référence sur laquelle on regarde les ressources et la fréquence à laquelle ces ressources sont réexaminées », comme on le voit dans le tableau ci-après, ce qui entraine parfois le versement d'indus qui placent les personnes en grande difficulté et donnent une image de fraudeurs à ceux qui n'en sont pas.

Le système est donc qualifié « d'asynchrone », mais aussi « d'asymétrique », car s'il existe des mesures d'actualisation des situations qui permettent de traiter les conséquences de certains évènements défavorables assez rapidement, comme le chômage ou la séparation, « en cas de progression des revenus, de retour à l'emploi, la prise en compte de la nouvelle situation n'est pas systématique.

Toutefois, le rapport insiste sur le fait que « **la condition indispensable à une réactivité plus importante des droits versés réside dans l'automatisation de l'acquisition des informations relatives à la situation des bénéficiaires** ».

[127] Note : dans un souci de lisibilité, ce tableau met l'accent sur les différences. Plusieurs types de revenus sont en effet systématiquement intégrés dans les bases ressources : revenus fonciers, revenus de valeurs mobilières, allocation de veuvage, rentes AT/MP, rentes viagères imposables, pensions d'invalidité, pensions de retraite, indemnités des élus locaux, indemnités de chômage, rémunérations des stages de formation professionnelle, rémunération perçue dans un ESAT. Il faut aussi avoir à l'esprit qu'un allocataire peut bénéficier simultanément de 2 ou 3 de ces prestations.

[128] Avis du CESE, Revenu minimum social garanti, Mmes Grard et Vignau, déjà cité.

[129] Ibid

Tableau : Calendrier de l'examen des ressources pour certaines prestations :

| Prestation | Appréhension des ressources | Période de référence | Fréquence de réexamen |
|---|---|---|---|
| AAH sans activité | Par la déclaration fiscale | Année civile N-2 | Annuelle |
| AAH avec activité | Déclaration du demandeur | 3 derniers mois | Trimestrielle |
| Aides au logement | Par la déclaration fiscale | Année civile N-2 | Annuelle |
| ASS | Déclaration du demandeur | 12 derniers mois | Semestrielle |
| CMU-C ACS | Déclaration du demandeur | 12 derniers mois | Annuelle |
| Prestations familiales sous CR | Par la déclaration fiscale | Année civile N-2 | Annuelle |
| RSA, prime d'activité | Déclaration du demandeur | 3 derniers mois | Trimestrielle |

Source : rapport « La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté »

## B. Un système déclaratif lourd et source d'erreurs

**La modernisation des prestations sociales est d'abord une question de modernisation des instruments de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté**, en ce sens qu'elle nécessite une réflexion sur les conditions d'attribution de chacune des prestations et de leur modulation afin qu'elles soient le plus adaptées possible aux situations qui en sont l'objet.

Au sens strict, telle qu'énoncée par la mission IGF-IGAS dans son rapport intitulé « la modernisation de la délivrance des prestations sociales » en juin 2017, elle se définit « comme le recours à des données plus récentes et plus fiables pour alimenter automatiquement les bases ressources des prestations sociales sous conditions de ressources en simplifiant la démarche des allocataires ».

Cela a déjà été souligné, le décalage entre les changements survenus dans les ressources et leur déclaration peut conduire à des différés de paiement des prestations au moment où les personnes en auraient le plus besoin et à des versements indus lorsque leur situation s'améliore. De plus, « la plupart des minima sociaux, ainsi que la CMU-C et l'ACS, comportent des bases ressources s'étendant à des revenus non-imposables, qui ne peuvent pas être appréhendés automatiquement à partir des données de l'administration fiscale[130] »

Lors de son audition par la commission, Frédéric Marinacce, directeur général délégué de la CNAF, chargé des politiques familiales et sociales, a confirmé que le système déclaratif de délivrance des prestations sociales était par lui-même générateur d'indus et producteur de créances. 27% des allocataires, toutes prestations confondues, auraient ainsi une créance. Dans la grande majorité des cas elle ne relèverait pas de la fraude. Les sommes peuvent être importantes, et la situation peut fortement pénaliser les allocataires. En 2017, les CAF ont intensifié leur politique de contrôle. Le bilan présenté par la CNAF permet de combattre certaines idées reçues : 1, 12 milliard d'euros a été régularisé, 316 millions d'euros étant des rappels de droits et non des indus. Sur les 802 millions d'euros d'indus réclamés aux allocataires, la majorité correspondent à des erreurs et non à de la fraude. Cette dernière ne concerne que 0,36% des allocataires, mais pour un montant de 291 millions. La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF prévoit d'ailleurs la mise en œuvre d'un plan de prévention des indus prenant en compte le principe du droit à l'erreur. « Cela se traduira dans

[130] Rapport IGAS-IGF, juin 2017, déjà cité

la mise en place d'un programme annuel de prévention des indus. Il vise à prévenir les erreurs de déclaration des allocataires et les erreurs de traitement par les gestionnaires[131] ».

Le rapport IGF-IGAS a par ailleurs étudié les possibilités offertes par le prélèvement à la source, mais a conclu qu'il ne serait pas, en l'état et à lui seul, l'instrument de la modernisation de la délivrance des prestations sociales. En effet, les informations transmises aux services fiscaux par d'autres tiers que les entreprises effectuant comme elles des prélèvements à la source sur les revenus mensuels – organismes versant des prestations sociales imposables comme les caisses de retraite – sont insuffisantes. En effet, elles ne renseignent pas sur la nature ou le détail du montant, et les bases ressources des minima sociaux intègrent des prestations sociales non imposables. De plus, les revenus pris en compte dans l'assiette de l'IR ne le sont pas nécessairement à l'identique dans les bases ressources des prestations. Enfin, un certain nombre de revenus, notamment les pensions alimentaires, continuent à donner lieu à acomptes sur la base du revenu net imposable de la dernière année connue, sauf demande de modulation du contribuable. La modulation introduit bien une possibilité d'estimation du revenu, mais avec une réelle marge d'incertitude.

Pour les membres de la mission IGF-IGAS, deux types de revenus pourraient être pris en compte de manière automatisée et contemporaine, en utilisant les outils mis en place pour le prélèvement à la source. Il s'agirait des revenus salariaux d'une part, des prestations sociales imposables ou non imposables d'autre part, à condition de mettre en place un système d'échanges entre organismes d'informations nominatives incluant les montants. Pour les autres revenus imposables, la mission propose de privilégier l'objectif de réactivité, pour le RSA et la prime d'activité, sur le mode déclaratif actuel.

Au-delà, la COG de la CNAF souligne bien que « **le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu constitue une opportunité de modernisation de la délivrance des prestations sociales, en particulier celles calculées sur la base de ressources fiscales, telles que les aides personnelles au logement.** La réforme tirera profit des informations véhiculées par la déclaration sociale nominative (Dsn) et par Pasrau (prélèvement à la source pour les revenus autres) pour actualiser de façon plus réactive et automatique la majeure partie de la base des ressources servant au calcul des aides personnelles au logement ».

Christine Cloarec et Julien Damon écrivent dans leur rapport de septembre 2018, déjà cité, que « ajuster par contemporanéisation, les prestations, c'est assurément rendre le système plus juste… le projet en cours sur les allocations logement est une première marche avant une extension souhaitable à d'autres prestations. Les minima sociaux ont, en particulier, beaucoup à gagner d'une telle réforme systémique ». Ils ajoutent : « dans le cadre de la gestion des prestations sociales, le système déclaratif est toujours largement dominant. C'est par croisement des fichiers et partage des informations – sous couvert de la protection de la vie privée et de partage des données – qu'il est possible d'avancer ».

Il existe depuis un décret de mai 2002 une procédure automatique d'échanges de données de l'administration fiscale vers les organismes de sécurité sociale, pour apprécier l'ouverture ou le maintien des droits, et engager des procédures de contrôle, à raison de deux fois par an depuis la DGFIP vers la CNAF et la CCMSA. Bien que cette procédure présente des limites en vue d'une utilisation pour un calcul automatique - selon la CNAF, à l'issue de rapprochements opérés en 2016, 12,8% des allocataires ne sont pas retrouvés dans les fichiers fiscaux – des échanges systématiques sont possibles.

Le besoin de simplification des normes et de leurs règles d'application, largement exprimé par les citoyens, citoyennes et organisations de la société civile, est reconnu par les pouvoirs publics. La

[131] Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 entre l'État et la CNAF

stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée à la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite ESSOC) proclame ainsi que « le Gouvernement se fixe pour objectifs, s'agissant de l'administration de l'État :

1° La dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022, avec la prise en compte des besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès aux services dématérialisés ;

2° L'institution du droit pour toute personne de ne pas être tenue de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue auprès d'une autre administration. »

Rendre effectif l'exercice de ce droit demande des efforts considérables. On rappellera la mise en œuvre progressive par l'État du principe « Dites-le-nous une fois ». Deux décrets de janvier 2019, pris en application de la loi ESSOC, organisent les conditions d'échange d'informations entre administrations et précisent les domaines concernant les particuliers : emploi, chômage, identité (état civil) santé et solidarité (aides sociales, handicap, perte d'autonomie, retraite, sécurité sociale...). Ces textes indiquent aux administrations qui ont besoin de certains documents celles auxquelles elles doivent s'adresser pour les obtenir.

### 3 Prévenir le non-recours en intégrant le plein accès au droit dès sa conception

L'avis sur les personnes vivant dans la rue de décembre 2018 a consacré un développement et des préconisations à la question du non-recours. Celui-ci reste une préoccupation majeure, comme en témoignent les développements qui lui sont consacrés à plusieurs reprises dans le présent rapport.

Le non-recours aux droits ne concerne pas que les allocations monétaires : par exemple, les difficultés de mise en œuvre du droit à l'hébergement opposable nourrissent et accentuent le taux de non-recours à ce droit.

Les minima sociaux ou certaines prestations comme la prime d'activité y sont cependant particulièrement exposés. La prime d'activité, créée par regroupement en 2016 du RSA activité et de la prime pour l'emploi, est calculée en fonction des ressources de l'ensemble du foyer, y compris les allocations familiales et les aides au logement. En septembre 2018[132], la prime d'activité était versée par les caisses d'Allocations familiales à près de 2,70 millions de foyers résidant en France métropolitaine et dans les Dom (y compris Mayotte), pour un montant moyen de 160 euros par mois. Ils étaient 2,6 millions de foyers un an plus tôt. Au total, cette prestation couvrait alors 5,51 millions de personnes

En mars 2019, le gouvernement[133] a annoncé que la prime d'activité bénéficiait à 1,1 million de personnes supplémentaires. Il a également précisé que sur 1,1 million de nouveaux inscrits, 55% d'entre eux remplissaient antérieurement les conditions pour l'obtenir mais ne la demandaient pas.

Il est intéressant de comparer ces chiffres avec ce qu'écrivait la DGCS dans le Rapport d'évaluation de la prime d'activité publié en 2017 : « En décembre 2016, 2,58 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité. Alors que le RSA activité seul souffrait d'un taux de non-recours estimé à 68%, le taux de recours anticipé à la prime d'activité avait été estimé à 50% en effectifs pour l'année 2016 dans l'étude d'impact du Titre IV de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Or, la première évaluation de celui-ci suggère un taux de recours dépassant 70% en moyenne par trimestre sur l'année 2016, ce qui atteste du succès de la prime d'activité auprès d'un

[132] DREES conjoncture, Prime d'activité, n°11, décembre 2018
[133] Gouvernement.fr, 8 mars 2019

large public ». Les chiffres actuels permettent de situer le taux de non recours plus près de 10% que de 30. On constate en tout cas de la part du gouvernement et du Parlement une volonté d'anticipation de l'impact budgétaire des taux de recours aux prestations, qui peuvent être selon les cas sous-estimés, ou surestimés.

On sait – et cela a été largement développé dans l'avis sur les personnes vivant à la rue[134] – qu'il y-a des non recours qui résultent des capacités des personnes, de l'état psychologique dans lequel elles se trouvent (découragement, amour propre…) mais aussi des conditions matérielles (difficultés devant la complexité et/ou la dématérialisation des dossiers) de l'accès au droit.

L'amélioration des conditions matérielles d'obtention d'une prestation monétaire légale dépend de l'État, qui la conçoit et la met en place, et des organismes qui la versent. Le rapport d'évaluation de la prime d'activité expliquait en 2017 le décalage entre le taux de non-recours estimé et le taux de non recours réel de la manière suivante :

- La volonté de limiter au maximum le non-recours a été intégrée dès le départ dans la conception de la prime d'activité ;
- Un simulateur simple d'utilisation a été très rapidement disponible sur internet ;
- Le choix a été fait de la dématérialisation des démarches (notamment justificatifs), sans obligation de se déplacer, de déposer ou d'envoyer un formulaire de demande au format papier ;
- Les anciens bénéficiaires du RSA activité ont basculé automatiquement dans la prime d'activité au 1er janvier 2016 sans avoir à effectuer de démarches ;
- La base ressource a été allégée et la prime conçue pour stabiliser les montants versés aux bénéficiaires pendant un trimestre complet, les changements de situation n'ont donc pas à être signalés entre deux échéances.

Le rapport indique également que la prime d'activité a aussi été conçue de manière à apparaître déconnectée du RSA, jugé stigmatisant par les personnes. Il souligne que l'efficacité de la simplification, dont témoignent les bénéficiaires de la prime d'activité interrogés dans le cadre du bilan, marque une rupture. La dématérialisation des procédures est fortement plébiscitée. Cependant, cette satisfaction exprimée s'accompagne d'une « demande de cohabitation des démarches en ligne avec une assistance personnalisée » dans les CAF, chaque fois que nécessaire, y compris de la part de bénéficiaires qui affirment se sentir à l'aise avec internet et l'informatique.

Pour la CNAF comme pour de nombreux autres organismes sociaux, le combat contre le non-recours et pour l'accès aux droits continue : « Prenant appui sur le constat d'un non-recours encore important, d'une distance considérable au numérique pour certains publics ou encore de difficultés d'accès à l'information et aux services, la branche Famille souhaite à nouveau faire de l'accès aux droits un objectif essentiel de la COG[135] »couvrant la période qui va de 2018 à 2022.

## II- Un paysage de l'accompagnement fragmenté

« Rien que de passer la porte de l'assistante sociale on sent le froid. Elles sont dans des cases et nous on nous remet dans des cases »

« 15 ans de bonheur avec mon assistante sociale, avant de partir à la retraite, elle m'a mis en contact avec les Petits frères des pauvres, c'est encore plus de bonheur. Ce sont eux qui font les demandes pour moi, ils sont vraiment aux petits soins ! J'ai continué à la voir après sa retraite »,

[134] Avis du CESE, décembre 2018, cité
[135] COG 2018-2022 CNAF-État

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

Citations extraites des échanges tenus à l'occasion de la journée du 21 mars 2019

Axe majeur de la stratégie pauvreté qui s'engage à « investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi », objet d'un récent rapport[136] remis au Premier ministre, **l'accompagnement est devenu une référence incontournable de l'action sociale. Son contenu diffère cependant beaucoup selon les acteurs et ses moyens apparaissent réduits face à des dépenses d'allocations croissantes.**

## 1. Un cadre aux déclinaisons multiples

### *A- Un axe central des politiques sociales, des caractéristiques communes, des modalités très diverses*

Développée dans les années 80, la notion d'accompagnement est aujourd'hui un **cadre incontournable de l'action sociale**. « En France, c'est le législateur qui l'a inscrite dans l'ensemble des politiques sociales et de l'emploi par diverses lois[137] concernant un public cible et centrées sur des objectifs à atteindre. Le législateur français délimite ainsi de nombreux dispositifs d'accompagnement des chômeurs de longue durée, des jeunes en difficulté, d'insertion, des parents en difficulté, des femmes isolées, de la protection de l'enfance…»[138]

L'accompagnement social fait consensus. Ad « vers », cum « avec », l'étymologie du mot indique un cheminement commun entre accompagnant et accompagné vers un objectif, l'accès aux droits, l'amélioration de la situation de la personne accompagnée, son émancipation. L'accompagnement social implique également un rapport de partage, de construction commune d'un projet.

La plasticité du concept permet son utilisation la plus large. « La notion d'accompagnement se présente comme une notion vertueuse et consensuelle […] acceptable sur l'ensemble de l'éventail politique, qui évite aussi bien le reproche de l'assistance ou du contrôle social, puisque dans ses principes, il accorde une place importante à la responsabilité de chacun et à l'engagement réciproque ».[139]

C'est cette idée d'un travail s'inscrivant dans le temps, d'un projet co-construit avec la personne accompagnée que l'on retrouve dans la définition du travail social proposée par le Haut conseil du travail social (HCTS) et inscrite depuis mai 2017 dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF) :

« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le

[136] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport de Claire PITOLLAT et Mathieu KLEIN, remis au Premier ministre en septembre 2018.

[137] Loi relative au Revenu minimum d'insertion (1988), Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (1990), Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (1998).

[138] « Les nouvelles dynamiques du développement social », Cyril AVENEL et Denis BOURQUE (dir), Champ social édition, 2017.

[139] « L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques », rapport de recherche pour la DARES, Bernard BALZANI, Mathieu BERAUD, Ali BOULAYOUNE, Sophie DIVAY…, 2008.

développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement ».

« À cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière. Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social. »

Si ces principes sont partagés par les acteurs et les actrices de l'accompagnement, leur mise en œuvre apparaît sous de multiples déclinaisons : « accompagnement global », « accompagnement personnalisé », « accompagnement renforcé », « accompagnement vers l'accès aux droits », « accompagnement vers l'emploi », « accompagnement vers le logement », « accompagnement à la parentalité », « accompagnement des bénéficiaires du RSA »…

« Les domaines dans lesquels se déploie l'accompagnement social recouvrent un large spectre : appui aux démarches administratives, prévention des impayés, aide à la gestion du budget, hébergement d'urgence, accès aux droits sociaux, traitement des freins périphériques à l'emploi, prévention et gestion du surendettement, guidance familiale, insertion socio-professionnelle, médiation culturelle, accès à la santé… Les modalités de cette relation d'aide sont très diversifiées : accueil, écoute, soutien, information, instruction de dossier, appui à l'élaboration de projet »[140], approche individuelle ou collective…

S'agissant de l'accompagnement vers l'emploi, le Conseil d'orientation pour l'emploi relevait ainsi « une pluralité de conceptions et de stratégies. Aux côtés de l'approche la plus classique qui consiste à traiter de façon linéaire les freins sociaux puis les questions d'ordre professionnel, coexistent notamment des approches globales où plusieurs problématiques sont traitées simultanément ; ou encore des approches itératives de type « médiation active », qui reposent sur la multiplication des situations de travail. »[141]

*B- Un besoin nouveau et grandissant d'accompagnement relationnel et de solidarités de proximité*

Si l'accompagnement social est essentiel à l'inclusion des personnes en situation de grande pauvreté, il ne suffit pas à les protéger et à les sortir de l'isolement social. La place des entourages est essentielle et constitue un capital social qui manque à beaucoup d'entre elles.

L'accompagnement fourni par les entourages, familial, amical, de voisinage, affinitaire, bénévole et associatif, est un accompagnement relationnel qui ne se substitue pas à l'accompagnement social mais qui en est complémentaire. En effet, l'isolement relationnel des personnes en situation de grande pauvreté vient complexifier, densifier voire empêcher le travail des professionnels, intervenants auprès d'eux, à domicile ou professionnels des ESMS. Les personnes qui n'ont aucun entourage sont plus difficiles à détecter (les actions de préventions sont peu ou pas opérantes pour elles), et plus difficiles à accompagner pour les professionnels.

[140] « L'accompagnement social », rapport de capitalisation de Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, IGAS, 2018.
[141] « L'accompagnement vers et dans l'emploi », rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi, 2016.

Ces relations horizontales et réciproques, de personne à personne, gratuites, produisent de la reconnaissance, de la protection et de la participation, trois ressources essentielles pour se constituer en tant que personne dans la société (voir la définition de l'isolement social du CESE 2017). L'effritement des solidarités de proximité portées par ces entourages proches est une des évolutions préoccupantes de nos sociétés qui frappe davantage les personnes les plus pauvres et ne peut être remplacé par des services professionnels.

Ces situations d'isolement relationnel ne sont pas marginales. Elles touchent entre cinq et six millions de Françaises et de Français et l'intensification du phénomène a de quoi inquiéter. Alain Mergier, en référence au chômage, parle de solitude de masse : la solitude est aujourd'hui un problème de société, plus qu'un problème d'individu. L'ONPES travaille actuellement à définir un indicateur permettant de suivre son évolution parmi les populations en situation de pauvreté et de grande pauvreté.

Des dispositifs de soutien aux aidants familiaux ou à la parentalité favorisent le développement de ces relations de qualité. Mais le renforcement des solidarités collectives de proximité est une priorité, comme le rappelle le rapport du CESE. Des initiatives existent pour lutter contre l'isolement relationnel et faciliter les engagements citoyens bénévoles dans la proximité, portées par le monde associatif pour la plupart. Des solutions numériques sont expérimentées pour impulser et outiller ces solidarités proches. Toutefois ces initiatives sont dispersées, insuffisantes, inégalement soutenues et ne sont pas identifiées de manière lisible comme répondant aux situations d'isolement relationnel et axées sur la participation à la vie sociale des personnes les plus vulnérables. Elles restent donc peu accessibles aux personnes en situation de grande pauvreté : à celles qui souffrent de solitude comme à celles qui souhaitent contribuer et s'engager bénévolement.

### *C- Une pluralité d'acteurs*

L'action sociale entendue au sens large comme l'ensemble des dispositifs et des services qui concourent au développement social et à la lutte contre les exclusions fait intervenir un grand nombre d'acteurs. La décentralisation, l'apparition de politiques territorialisées (politique de la ville, éducation prioritaire…) et l'investissement croissant de la société civile et des acteurs associatifs dans le champ des solidarités ont encore accru la complexité du paysage de l'accompagnement.

De l'urgence sociale à l'insertion professionnelle, Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ dresse dans son rapport de capitalisation sur l'accompagnement social un panorama des acteurs de l'accompagnement :

- les centres communaux d'action sociale, héritiers des « bureaux d'aide sociale » ;
- les départements - « chefs de file » de l'aide et de l'action sociale - et leurs opérateurs au titre de leurs diverses politiques sectorielles (protection maternelle et infantile, protection de l'enfance, insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA, personnes âgées et handicapées, fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité logement…) ;
- l'Etat et ses opérateurs au titre des politiques non décentralisées (hébergement d'urgence, protection judiciaire de la jeunesse, prise en charge des demandeurs d'asile, accompagnement vers le logement, infirmières scolaires, service social des hôpitaux…) ;
- les associations de solidarité et les associations familiales;
- les organismes de sécurité sociale en direction de leurs allocataires (action sociale de la branche Famille, de l'Assurance Maladie, des caisses de retraite) ;

- les caisses d'allocations familiales (CAF) - par délégation des départements - au titre de l'accompagnement social des allocataires du RSA ;
- les acteurs du logement social (offices et SA d'HLM) qui ont développé au titre de leur gestion locative une offre de service visant à prévenir les impayés ;
- des acteurs spécialisés dans la prévention et le traitement du surendettement (points conseil budget, banque de France…) ;
- les acteurs du Service Public de l'Emploi et les sous-traitants de pôle Emploi au titre de l'insertion professionnelle ;
- les mutuelles et les assurances qui proposent de plus en plus à leurs adhérents une offre de service visant à les accompagner dans leur parcours de vie ;
- l'autorité judiciaire.

Si cette diversité des acteurs de l'accompagnement peut représenter une richesse en matière d'offres et de pratiques, à même de mieux répondre à la diversité des besoins et des aspirations des personnes accompagnées, « **dans un paysage institutionnel où la question sociale relève pour partie de l'Etat, pour partie des collectivités locales, et pour partie de la sécurité sociale, la question de l'articulation des acteurs prend un relief particulier, avec le risque de dispositifs d'accompagnement social non coordonnés, de ruptures dans les parcours d'accompagnement, ou d'angles mort**. »[142]

## 2. Une logique par dispositifs

### *A- Un accompagnement social segmenté*

Fait en 2012, le constat de Michel DINET et Michel THIERRY reste pleinement d'actualité : « addicte aux dispositifs, l'action sociale est fatiguée. »[143]

Multiplication des domaines d'intervention, des niveaux territoriaux, des acteurs publics comme privés, **les politiques sociales se sont en effet développées ces dernières années selon une logique d'empilement**. **Chaque dispositif possède un accompagnement spécifique** qui lui est lié, gage sans doute de la qualité de cette offre « experte », mais également **source de complexité et de ruptures dans les parcours.**

« Cette logique […] génère de nombreuses approches et accompagnements différents pour une même personne qui connaît, de manière simultanée, un accompagnement dans l'emploi, un autre dans le logement, un autre pour les questions d'endettement, etc… Ainsi, une même personne peut être « découpée » dans une multiplicité d'accompagnements qui se chevauchent les uns les autres et ne permettent pas, ni pour elle-même ni pour les accompagnateurs, une approche transversale pourtant nécessaire à la sécurisation et à la cohérence des interventions. »[144]

Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ relève dans son rapport[145] une segmentation des dispositifs d'accompagnement par thématique - comme l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) - et

[142] « L'accompagnement social » rapport de capitalisation, déjà cité.
[143] « Gouvernance des politiques de solidarité », rapport de Michel DINET et Michel THIERRY pour les travaux préparatoires de la conférence des politiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2012.
[144] « Pour une R-evolution du travail social » – plate-forme de propositions de la Fédération des acteurs de la solidarité, 2013.
[145] « L'accompagnement social » rapport de capitalisation, déjà cité.

par public - comme l'accompagnement des chômeuses et chômeurs de longue durée ou l'accompagnement des jeunes en difficulté.

Elle en dresse ce tableau synthétique qui rend compte de cette complexité et de ce cloisonnement :

| Nom du dispositif | Public accompagné |
|---|---|
| Point conseil budget | 6 structures expérimentatrices dans 4 régions |
| Polyvalence de secteur | ND |
| RSA avec accompagnement social et socio professionnel | 40 000 personnes au 1er janvier 2016 |
| Garantie jeunes | 100 000 jeunes de 16 à 25 ans accompagnés en 2016 |
| Missions locales | 737 000 jeunes en 2015 ont bénéficié d'au moins une mesure mise en œuvre dans les missions locales |
| ASE milieu ouvert | 111 890 actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) en 2016 |
| Contrat jeune majeur (ASE) | 20 000 jeunes de 18 à 21 ans pris en charge en 2013 par les services départementaux de l'ASE |
| CAF - Rendez-vous des droits | 260 000 rdv des droits réalisés par les CAZF en 2016 |
| CAF – Accompagnement social | 24 000 accompagnements sociaux réalisés par les CAF en 2016 |
| PMI- Entretiens du 4e mois | 51 000 entretiens réalisés en 2012 |
| Soutien à la parentalité dont | 1 000 000 de personnes |
| -CLAS | Plus de 180 000 enfants et adolescents ont bénéficié du soutien à la scolarité en 2011 |
| -REAAP | En 2002, près de 3000 actions réalisées (hors Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon) |
| -Espace de rencontre | En 2013, 140 espaces de rencontre ont réuni 26 000 enfants et celui de leurs parents chez lequel ils ne résidaient pas |
| -Médiation familiale | En 2013 : 16 000 mesures au bénéfice de plus de 33 000 personnes |
| -LAEP | En 2012 : 1225 LAEP |
| MDA | Jeunes de 12 à 20 ans accueillis dans les « Maisons des adolescents » |
| Auxiliaires de vie scolaire (AVS) | 2011-2012 : 66 000 enfants en situation de handicap suivis par des AVS |
| AVDL et ASSL | Accompagnement dans le logement |
| CHRS | Effectifs présents en CHRS le 15 décembre 2012 : 39 300 personnes |
| Les Restos du Coeur | En 2016 : 3 390 personnes hébergées, 3 616 personnes accompagnées dans leur recherche d'emploi, 2 850 personnes accompagnées pour leur budget ou un microcrédit |
| Secours catholique | En 2016 : 7 000 enfants accompagnés dans leur scolarité, 316 500 familles soutenues, 3 400 personnes accompagnées vers l'emploi |
| Emmaüs | 5 097 nouvelles personnes hébergées en 2016<br>7022 personnes prises en charge en 2016 |
| AESF, MJAGBF, MASP, MAJ dont | 80 000 personnes estimées |
| -AESF | En 2015, la DGCS comptait 47 018 mesures d'AESF dans les départements ayant transmis des données |
| -MJAGBF | 15 591 mesures en 2015 |
| -MASP | Au 31 décembre 2014 : 12 668 MASP en cours |
| -MAJ | 8 640 MAJ en vigueur en 2015 |

| | |
|---|---|
| Pôle emploi – accompagnement global | 44 000 personnes en 2015 |
| Hébergement d'urgence | Au 15 décembre 2012 : 96 800 personnes prises en charge dans un établissement d'hébergement d'urgence |

Ce manque d'articulation est particulièrement notable et sensible entre les personnes, souvent bénévoles, qui aident au développement des relations interpersonnelles et créent de la solidarité et de la fraternité, et les personnes, souvent professionnelles du secteur social qui accompagnent les démarches d'accès aux droits ou d'insertion

Dans leur rapport remis au Premier ministre en mai 2018 et intitulé « Plus simple la vie, 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap », Adrien Taquet, député, et Jean-François Serres, membre du CESE, insistent sur l'importance de ces relations réciproques et gratuites et soulignent combien le renforcement des liens sociaux et l'entraide sont au cœur de l'engagement bénévole.

Dans son rapport « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir », le CESE a souligné l'importance de cet accompagnement relationnel pour venir en aide aux personnes sans-abri, la nécessité de renforcer l'engagement bénévole et de faciliter son articulation avec les professionnels et les professionnelles de l'accompagnement social.

*B- Des césures fortes entre accompagnement social et accompagnement vers et dans l'emploi, entre accompagnement social et sanitaire*

La segmentation entre accompagnement social et accompagnement vers et dans l'emploi d'une part, accompagnement social et accompagnement sanitaire d'autre part, caractérise le paysage français de l'accompagnement.

Lors de leur audition par les membres de la commission temporaire, le professeur Alfred SPIRA[146] et le professeur Jean-François ALLILAIRE, Secrétaire perpétuel de l'Académie nationale de médecine, ont fait remarquer cette **dissociation entre le sanitaire et le social** et souligné combien elle était **préjudiciable aux plus démunis**. Faute de budget, les centres d'hébergement ne peuvent ainsi le plus souvent fournir une présence soignante adaptée aux personnes hébergées.

Des dispositifs, à l'interface entre le champ sanitaire et le champ social existent, comme les équipes mobiles psychiatrie-précarité (EMPP) ou les permanences d'accès aux soins de santé (PASS). Leurs moyens ne parviennent cependant plus à répondre aux besoins.

Les PASS sont des structures adossées aux hôpitaux, dédiées aux personnes en situation de précarité. Crées par la Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998 issue de l'avis de Geneviève de Gaulle-Anthonioz sur «L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté »[147], « elles délivrent des soins […] et accompagnent les personnes dans les démarches nécessaires à l'accès à une couverture de santé lorsqu'elles n'en disposent pas. Enfin, elles orientent les patients pour assurer la continuité de leur prise en charge à la sortie de la PASS. Assurant un accueil inconditionnel par des professionnels de santé, des personnels paramédicaux et des travailleurs

[146] Membre de l'Académie nationale de médecine, le professeur SPIRA est le rapporteur du rapport « Précarité, pauvreté et santé » adopté par l'Académie en juin 2017.
[147] L'avis a été adopté par le CESE en juillet 1995.

sociaux[…], elles permettent une prise en charge globale des patients et offrent une alternative au recours systématique aux urgences. »[148]

**Il existe en France près de 430 PASS mais leur développement et leur fonctionnement reste très hétérogène.** Comme le relève le professeur SPIRA : « Les PASS connaissent une forte croissance d'activité. Ils tentent de travailler en lien étroit avec le réseau social. Les relations avec la médecine ambulatoire et les associations sont compliquées en pratique. Il existe un chevauchement des tâches entre ces différents intervenants. L'hétérogénéité du fonctionnement et des pratiques génère des difficultés de coordination. Chacun des dispositifs est limité et fragile. »[149]

« La dualité entre accompagnement professionnel et accompagnement social» et le « cloisonnement dans lequel les personnes sont placées » font partie des constats majeurs du rapport remis au Premier ministre en septembre 2018 s'agissant de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.[150]

Du côté de l'accompagnement social, la polyvalence de secteur, les CCAS/CIAS, les CAF, les associations, du côté de l'accompagnement vers et dans l'emploi des acteurs différents, nombreux, proposent des accompagnements distincts. Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ relève ainsi :

« Le secteur de l'intermédiation professionnelle se caractérise par une forte segmentation, avec des co-traitants de Pôle-emploi (APEC, Missions locales, réseau CAP-emploi, maisons de l'emploi…), des sous-traitants et des agences privées spécialisées dans le placement et/ou le coaching. Selon la situation de la personne sur le marché du travail (demandeur d'emploi ou salarié), mais aussi selon son âge (jeunes de moins de 25 ans, par exemple), son statut (cadre ou non), sa situation particulière (personne en situation de handicap, bénéficiaire des minima sociaux, licencié économique, salarié de grande ou de petite entreprise), les modalités de cet accompagnement diffèrent, qu'il s'agisse de l'opérateur de référence ou des prestations proposées.

Au sein même de Pôle emploi, les prestations sont modulées en fonction de la catégorie du demandeur d'emploi. Par exemple, les demandeurs d'emploi ne présentant pas de fragilités particulières en terme d'employabilité bénéficient d'un « suivi » (181 demandeurs d'emploi pour un conseiller Pôle emploi en 2015) tandis que les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un « accompagnement renforcé » peuvent en principe compter sur une meilleure disponibilité de leur conseiller (108 demandeurs d'emploi pour un conseiller Pôle emploi).»[151]

Lors de son audition par la commission temporaire, M. KLEIN, président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a notamment insisté sur l'inefficacité de cet accompagnement séquencé qui consiste, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, à d'abord lever les freins périphériques à l'emploi par un accompagnement social puis à être orientées vers un accompagnement professionnel. « L'horizon de l'emploi, y compris pour des personnes rencontrant des difficultés d'ordre sanitaire et social doit pouvoir apparaître dès le départ de l'accompagnement plutôt que d'être retardé. »[152]

---

[148] « L'accès aux droits et aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité », rapport établi par le docteur Philippe DENORMANDIE et Mme Marianne CORNU-PAUCHET à la demande du ministère des solidarités et de la santé et du secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées, 2018.

[149] « Précarité, pauvreté et santé », déjà cité.

[150] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport de Claire PITOLLAT et Mathieu KLEIN, 2018.

[151] « L'accompagnement social » rapport de capitalisation, déjà cité.

[152] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », op.cit.

« Accompagnement global », « référent de parcours », les démarches se multiplient pour casser ce dualisme comme le relève le rapport KLEIN-PITOLLAT. Il n'en demeure pas moins que **subsiste un fort cloisonnement entre un accompagnement à dominante sociale et un accompagnement à dominante professionnelle** et que l'orientation entre l'un et l'autre s'avère difficilement réversible pour les personnes accompagnées.

A cet égard, l'exemple de la « moulinette » parisienne développé par Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ dans son rapport apparaît particulièrement éclairant :

Césure entre parcours professionnel et parcours social : l'exemple parisien

A Paris, une pré-orientation est assurée de manière automatique par un système que les acteurs en charge du dispositif appellent « la moulinette ». Dans ce logiciel ont été intégrés des paramètres de sélection qui permettent d'opérer un tri parmi les personnes selon leur trajectoire antérieure : il organise l'affectation automatique des allocataires à partir d'un certain nombre de critères d'orientation déterminés et inscrits dans la convention d'orientation qui lie le conseil général, l'État, la CAF, Pôle emploi et le centre d'action sociale de la Ville de Paris. (…) Les travailleurs sociaux considèrent que les critères présidant à l'orientation (…) organisent l'envoi d'un trop grand nombre d'allocataires vers Pôle emploi. Ils remettent en cause la capacité des critères et des questions à repérer les personnes en difficulté qui auraient besoin d'un accès à des droits sociaux que seuls les travailleurs sociaux peuvent proposer et d'un accompagnement spécifique. Ils soutiennent – notamment parce que certains allocataires reviennent vers eux après quelques mois pour leur raconter leur expérience – que Pôle emploi ne dispose pas – surtout en pleine période de fusion et de crise – des moyens d'accorder l'attention qu'ils méritent aux bénéficiaires du RSA (…). Parce qu'il dispose d'importants moyens financiers, le département de Paris a pu développer à la fois des moyens de traitement de masse et soutenir une approche à la fois personnalisée et globale des allocataires, qui s'oppose au choix souvent trop exclusif entre parcours professionnel et parcours social. L'exemple de Paris permet de comprendre en creux comment, dans d'autres départements moins riches, l'orientation systématique vers Pôle emploi peut engendrer des effets contraires à ceux qui étaient attendus du dispositif : les allocataires découragés ou incapables de reprendre immédiatement un emploi, de se présenter à un rendez-vous ou une formation, de se rendre aux ateliers organisés par les conseillers, peuvent cesser d'actualiser leur situation et ne plus être accompagnés du tout, voire se faire radier. (…)

Au terme de cette observation, deux enseignements peuvent être tirés. D'une part, **la stricte séparation du parcours professionnel et du parcours social est remise en cause par l'ensemble des travailleurs sociaux et des conseillers emploi** que nous avons rencontrés (qu'ils exercent leur mission au sein des agences Pôle emploi ou au sein des espaces insertion). Par ailleurs, l'orientation prioritaire vers Pôle emploi organisée de manière automatique par un logiciel est considérée comme peu satisfaisante. Les orientations inadéquates sont lourdes de conséquences pour les allocataires. »

Source : Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Bernard Gomel, Dominique Méda, « Revue Française de Socio-Économie » 2014/1 n° 13, pages 129 à 149

## 3. Personnes accompagnées, personnes accompagnantes : des acteurs insatisfaits

### *A- Des moyens humains et financiers insuffisants*

Si les dépenses consacrées à l'action sociale augmentent, la part dévolue à l'accompagnement social apparaît réduite et contraste singulièrement avec l'omniprésence de l'accompagnement dans les discours.

**L'Inspection générale des affaires sociales évalue l'investissement de notre pays en faveur de l'accompagnement social des plus vulnérables à 4 milliards d'euros par an.[153] A titre de comparaison, le montant total des prestations sociales versées en France en 2016 s'élevait à 714,5 milliard d'euros**.[154]

Cette dépense sociale en hausse répond à une massification des besoins. Entre 2005 et 2015, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (60% du revenu médian) a augmenté de près d'un million et de nouvelles figures de la pauvreté sont apparues (familles monoparentales, jeunes précaires, migrantes et migrants…). Elle se révèle cependant très largement insuffisante.

L'exemple des crédits dédiés à l'hébergement développé dans le rapport du CESE consacré aux personnes vivant dans la rue est à cet égard particulièrement éclairant. En 2010, ils étaient de 968 millions d'euros et s'élevaient en 2018 à 1,894 milliard d'euros sans pour autant parvenir à répondre aux besoins, le nombre de personnes en situation de rue ou vivant dans des bidonvilles ne cessant d'augmenter. Comme le notait le CESE, « cette situation paradoxale jette le trouble sur le bien-fondé des mesures prises et entretient le discours sur l'inefficacité de l'Etat qui agit dans l'urgence. La distribution de prestations sociales, si elle est indispensable, ne peut se substituer à l'accompagnement et à l'insertion des personnes ». [155]

Les dépenses contraintes qui répondent à l'urgence comme les dépenses liées aux prestations apparaissent ainsi bien supérieures à celles liées à l'accompagnement et à l'intervention sociale. Cela se remarque particulièrement au niveau départemental, dont le rôle prépondérant en matière d'action sociale a été confirmé par les différentes lois de décentralisation.

**Les départements assument 37 milliards d'euros de dépenses sociales**, dont 18,6 milliards sont consacrées aux allocations individuelles de solidarité (AIS) - allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active d'allocations. **Le poids de ces allocations est passé de 26 à 34% des dépenses départementales d'action sociale de 2013 à 2017**. Ces dépenses ont été compensées par l'État à hauteur de 8,9 milliards d'euros. Cela représente un reste à charge de 9,7 milliards d'euros pour les départements, soit plus de 15% de leur budget de fonctionnement.[156]

Comme le relève l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), **les départements ont ainsi vu leurs marges de manœuvre s'effondrer**. Les dépenses obligatoires au titre des AIS neutralisent leur capacité d'action en matière d'innovation sociale, de prévention et d'accompagnement.[157]

Cette contrainte budgétaire est fortement ressentie sur le terrain par les travailleuses et travailleurs sociaux. S'agissant du secteur privé non lucratif des CHRS, de la branche de l'aide à domicile ou de l'action sociale par exemple, les budgets issus des PLFSS sont clos et doivent couvrir l'ensemble des besoins en emplois et en mesures sociales. Cela contraint les associations prestataires à faire des choix entre le développement de leurs activités, l'augmentation des emplois en professionnels afin de faire face à l'augmentation des besoins, et le niveau de qualification des emplois.

[153] « L'accompagnement social » rapport de capitalisation, op.cit. A noter que la dépense publique annuelle consacrée à l'accompagnement est particulièrement difficile à apprécier compte tenu notamment d'un périmètre à géométrie variable et d'une difficulté à isoler de budgets attachés à différents dispositifs ce qui relève spécifiquement de l'accompagnement.

[154] Résultats des comptes de la protection sociale 2016, DREES.

[155] « Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir », déjà cité.

[156] Source : Assemblée des départements de France, 2018.

[157] « La lettre de l'ODAS », mai 2018.

A l'occasion de la table ronde organisée avec les représentants et représentantes des organisations syndicales au Haut conseil du travail social, l'exemple d'établissements recrutant des moniteurs-éducateurs pour exercer les missions d'éducateurs spécialisés pour des raisons budgétaires a ainsi été évoqué. Certains établissements sont contraints à réduire leurs effectifs.

**Ces budgets limités imposent à ces secteurs des choix d'organisation, privilégiant « l'intervention sociale » (une action précise sur un temps court et défini) au détriment de l'action sociale et d'un accompagnement impliquant un temps plus long** (notion de continuité, de processus, de démarche à partir d'une situation et avec des personnes actives). De telles évolutions ont un impact évident sur la qualité de la relation entre personnes accompagnantes et personnes accompagnées et l'aide qui leur est apportée.

**Les moyens humains consacrés à l'accompagnement social généraliste apparaissent également réduits.** Ils sont évalués par Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ à 1,6% des ETP de travailleuses et travailleurs sociaux salariés par des institutions publiques ou privées, soit environ 8500 ETP.

Il est à noter par ailleurs que l'activité des travailleuses et travailleurs sociaux est fortement impactée par la croissance des tâches administratives et gestionnaires. L'ODAS note ainsi : « la répartition moyenne des charges de travail des assistants de service social de polyvalence permet de constater que le temps dédié effectivement à l'accompagnement social a été progressivement limité par la place attribuée à l'accueil-orientation, dans un environnement de plus en plus complexe, et par le travail consacré à l'évaluation-diagnostic des demandes d'allocations spécifiques. Tout d'abord, la charge de travail dédiée à l'accueil et à l'accès aux droits représente en moyenne un quart du temps de travail des assistants de service social (…) Le travail social est par ailleurs profondément touché par l'obligation d'évaluation liée aux dispositifs (RSA et protection de l'enfance - informations préoccupantes - notamment). En moyenne, un tiers du temps des assistants de service social est consacré à ce travail de diagnostic et d'évaluation. **Il ne reste donc qu'un tiers du temps de travail pour la fonction d'accompagnement** (…) Les actions collectives ne représentent qu'environ 6 % du temps de travail des assistants de service social. »[158]

*B- Du côté des professionnels : une crise de sens et de reconnaissance*

La table ronde organisée le 17 janvier 2019 par la commission temporaire avec les représentants et représentantes des organisations syndicales de salariés et de salariées du secteur social au Haut conseil du travail social a notamment été l'occasion d'évoquer le malaise ressenti par nombre d'entre eux.

Sous-emploi, émergence de nouvelles figures de la pauvreté (familles pauvres, jeunes en précarité, migrantes et migrants…), les participants et participantes ont témoigné d'une **massification des besoins** et d'une **emprise croissante de l'urgence** qui **mettent en difficulté les travailleuses et travailleurs sociaux et les empêchent d'accompagner de manière satisfaisante les personnes dans un contexte budgétaire contraint**. Nombre d'entre eux font part d'un certain sentiment d'impuissance et de découragement, d'une perte de sens. Entre la gestion quotidienne de l'urgence, du non-travail et de la précarité et la finalité émancipatrice du travail social, l'écart est parfois grand.

L'inflation des tâches administratives, la rationalisation extrême des cadres d'intervention, les exigences gestionnaires au détriment de l'accompagnement et de l'action de terrain contribuent également à ce malaise. Comme le décrit Cyprien AVENEL, « la législation sociale, fondée sur des droits créances individuels, tend […] à confiner les travailleurs sociaux dans l'instruction des demandes

[158] « La lettre de l'ODAS », novembre 2010.

d'accès aux dispositifs. **L'intervention sociale**, visant à mettre en œuvre en direction des individus une offre de prestations auxquels les ayants droits accèdent, soit sur la base de critères juridiques, soit en contrepartie d'efforts et d'actes d'insertion, **apparait de plus en plus procéduralisée**. […] Les outils informatiques et les règles comptables, centrées sur les entrées et sorties des dispositifs, participent également d'une bureaucratisation du travail social et d'une perte de sens que les professionnels dénoncent avec force. »[159]

**Ce fonctionnement remet en cause l'autonomie à laquelle les professionnels et professionnelles du travail social sont particulièrement attachés** et contredit également le contenu des formations du social qui prennent en compte ces exigences en matière d'accompagnement, de participation des personnes accompagnées ou encore de transversalité. Il ne facilite pas non plus le développement des dimensions collectives de l'accompagnement qui permettent l'impulsion de solidarités horizontales.

Sur ce dernier point, soulignons que dans le cadre de la réingénierie des cinq diplômes de niveau III (assistant et assistante de service social, conseiller et conseillère en économie sociale familiale, éducateur et éducatrice de jeunes enfants, éducateur et éducatrice spécialisés, éducateur technique spécialisé), une formation rénovée a débuté en septembre 2018 mettant en œuvre notamment un socle commun de compétences.

Pour autant, comme l'ont souligné les participantes et participants à la table ronde, l'effet attendu de cette formation rénovée en matière de simplification et de coordination ne pourra prendre corps sans donner du temps aux professionnels, disposer des moyens nécessaires et remettre en cause cette logique de dispositifs segmentés et rigides qui prévaut encore largement.

**Cette crise de sens s'accompagne en outre d'une crise de reconnaissance**. Cette même table ronde a permis d'évoquer la situation précaire de travailleuses et travailleurs sociaux, et plus largement une attente forte en matière de reconnaissance institutionnelle.

Cela se conjugue enfin avec un manque criant de visibilité, particulièrement ressenti par les actrices et acteurs associatifs. Qu'elles viennent compléter l'action publique ou pallier ses insuffisances, qu'elles soient en position d'opératrices, délégataires de service public comme les associations gestionnaires de structures et de services d'accompagnement (hébergement d'urgence, ASE…), qu'elles conduisent une action caritative (aide alimentaire), mettent en œuvre un accompagnement global dans une démarche d'accès aux droits ou participent, par l'engagement bénévole de leurs membres, au renforcement des liens sociaux et fraternels, **les associations apparaissent aujourd'hui « affaiblies et insécurisées par les réductions de moyens publics** ou par les effets potentiels d'autres politiques publiques dont on ne prendrait pas suffisamment la précaution de la mesure d'impact sur les associations. »[160] Le passage de l'ISF à l'IFI, la hausse de la CSG et le prélèvement à la source ont à cet égard provoqué un repli des dons en 2018.

Le « financement des activités associatives sur projet spécifique, au détriment d'un soutien au fonctionnement ou sur des actions de long terme […] conduit à affaiblir les acteurs associatifs dans leur objet (qui va au-delà des activités produites) et dans leur capacité à s'inscrire dans la durée. […] La préférence accordée par les acteurs publics aux conventions annuelles, au détriment des

[159] « Les nouvelles dynamiques du développement social », déjà cité.

[160] « Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement », rapport piloté par le Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale et le Haut conseil de la vie associative, juin 2018.

conventions pluriannuelles conduit à réduire significativement la capacité des associations à se projeter sur du moyen terme. Pour les associations employeuses, un financement par projet ne permet pas la pérennisation des emplois et conduit à des successions de contrats courts, peu sécurisants pour les salariés associatifs. »[161] Cela nuit également à la continuité et à la transversalité nécessaires à un accompagnement efficace, de qualité et construit avec les personnes accompagnées.

Enfin il manque pour celles qui se consacrent à l'engagement bénévole pour le lien social, des soutiens que le rapport cité a répertoriés sous le titre « Une société engagée, créatrice de lien social » ainsi qu'une politique explicite de reconnaissance, de soutien et de valorisation des initiatives collectives des citoyens dédiées aux liens sociaux.

*C- Du côté des personnes : une crise de confiance*

Le rapport KLEIN-PITOLLAT fait ce constat : si des initiatives et des expérimentations remarquables sont conduites (entretiens giratoires, référent de parcours…), « **six mois après leur demande de droits au RSA, 40% des bénéficiaires ne sont toujours pas accompagnés; ils sont encore 13% au bout de deux ans. Un bénéficiaire sur deux n'a pas signé de contrat d'engagement réciproque.** »[162]

Le morcellement du paysage de l'accompagnement, la diversité des acteurs et des dispositifs ont un lien direct avec le non-recours, comme Philippe WARIN, responsable de l'Observatoire des non-recours aux droits et service (ODENORE) a pu l'indiquer aux membres de la commission lors de son audition.[163]

Des travaux récents sur les jeunes en difficulté[164] et sortant de l'aide sociale à l'enfance[165] montrent comment toute une série de seuils d'âges, conjugués à un nombre important de dispositifs, sont source de complexité et nourrissent ruptures et non-recours.

Ils soulignent par ailleurs un véritable déficit d'accompagnement à l'endroit de ceux qui en ont le plus besoin : « alors que la période de transition à l'âge adulte est plus longue et plus difficile que par le passé pour l'ensemble des jeunes au sein de la population générale, les jeunes de l'ASE doivent sortir à 18 ans de la protection de l'enfance en situation d'autonomie totale (emploi, logement, ressources…). Il est ainsi demandé plus de maturité et de ressources à ceux et celles qui ont moins de soutiens familiaux et de réseau social. »

Si la complexité nourrit le non-recours, la catégorisation des dispositifs d'accompagnement renvoyant les personnes à une image dévalorisée d'elles-mêmes le nourrit également. Assimilées à une catégorie (les « SDF », les précaires...), à un dispositif, nombre de personnes accompagnées ont exprimé à l'occasion de la journée d'échange du 21 mars 2019[166] leur souhait d'une plus grande considération de la part des travailleuses et travailleurs sociaux. Ils ont présenté un certain nombre de freins (crainte du regard, de la stigmatisation) et plus largement leur critique de cette relation verticale

[161] « Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement », déjà cité.

[162] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », déjà cité.

[163] La lutte contre le non-recours aux droits fait l'objet de deux préconisations dans le rapport « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir », CESE, 2018.

[164] « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », Antoine DULIN et Célia VEROT, rapport remis au Premier ministre, 2017.

[165] Avis du CESE, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », déjà cité.

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

avec des acteurs et actrices de l'accompagnement qui, soumis à des contraintes gestionnaire et tenus de respecter des cadres d'interventions rigides, ne peuvent pas toujours prendre en compte leurs attentes et leurs aspirations et leur accorder le temps nécessaire.

**Ce défaut d'accompagnement est encore renforcé par la dématérialisation** et la généralisation du « tout numérique » qui touche l'ensemble des démarches : accès aux soins, à l'emploi, aux prestations sociales, aux services bancaires….

Depuis 2015, un dossier en ligne est obligatoire pour toute demande de logement social et l'inscription à Pôle emploi s'effectue en ligne.

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance du 10 août 2018 prévoit « la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022, avec la prise en compte des besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès aux services dématérialisés ».

L'exclusion numérique - sur laquelle le Défenseur des droits a récemment appelé l'attention[167] - l'illectronisme, sont des phénomènes massifs, comme l'a souligné à l'occasion de son audition Thierry LEPAON, délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale (DILFCS) et président de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Selon Emmaüs Connect, 13% des Françaises et des Français se disent en pénibilité numérique et **40% des publics en précarité sociale sont en difficulté numérique.**

Au-delà d'un nécessaire accompagnement des personnes les plus éloignées de l'outil numérique et de l'attention à porter à l'ergonomie des plateformes, le développement de l'e-administration se conjugue avec une perte du lien humain et des échanges relationnels dans le cadre de l'accueil aux guichets.

Comme le notait le CESE dans son avis sur l'isolement social : « la numérisation de la relation a introduit des difficultés importantes pour certaines personnes à se repérer et à accéder aux services. On parle à ce propos de « fracture numérique ». Les travailleur.euse.s sociaux ales sont souvent amené.e.s à faire les démarches sur les portails informatiques à la place des usager.ère.s alors qu'il.elle.s devraient au contraire les informer et les accompagner. Le CESE a eu l'occasion de s'inquiéter de cette évolution et de ses impacts, notamment sur les demandeur.euse.s d'emploi, en rappelant l'importance d'un accueil présentiel et personnalisé pour assurer leur accompagnement. La possibilité d'obtenir des informations ou des explications, d'échanger avec un.e agent.e public.que ou avec d'autres usager.ère.s, sont des moyens de préserver un minimum de relations sociales. L'adaptation des services publics à tous les publics est nécessaire pour que les institutions puissent maintenir un accès égal pour tou.te.s et contribuer à la cohésion sociale. […] L'exclusion de la « société de l'information » devient un processus supplémentaire d'isolement social, notamment envers ceux.celles qui étaient déjà les plus fragiles. »[168]

Les témoignages des travailleuses et de travailleurs sociaux sont à cet égard éloquents : « Je fais à la place des personnes parce qu'elles ne savent pas se servir d'internet. Par exemple, faire une actualisation Pôle Emploi me prend cinq minutes. Si la personne le fait elle-même, ça nous prend trente minutes - on ne peut pas prendre ce temps quand on accompagne plus de trente familles »[169]

[167] « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », rapport du Défenseur des droits, 2019.
[168] Avis du CESE, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », déjà cité.
[169] « Les cahiers connexions solidaires » N°3, Emmaüs Connect, 2016.

## lll-une gouvernance perfectible

### 1 Une gouvernance complexe, génératrice d'incompréhensions et d'inégalités

**L'architecture en matière d'aides et d'action sociale semble confuse alors qu'elle n'est que complexe, en partie parce qu'elle est largement décentralisée**. Cette décentralisation, si l'on considère l'ensemble des politiques intervenant dans le champ de la lutte de la pauvreté, est incomplète, l'Etat ayant décidé de ne transférer que certaines d'entre elles, ou de les retenir partiellement. Elle obéit en outre à des objectifs plus généraux d'équilibre dans la répartition des compétences, ainsi que des moyens qui vont avec, entre les quatre niveaux de collectivités (région, départements, intercommunalités, communes…). Elle rend possible en fonction des domaines la délégation de compétence d'une collectivité vers une autre, la délégation locale d'une compétence de l'Etat vers une collectivité, ou encore la reprise de cette compétence par l'Etat…Les politiques de l'habitat et du logement en sont un bon exemple, tous les niveaux de collectivités ou presque sont concernés ainsi que de grandes agences nationales et une multitude d'établissements publics ou industriels et commerciaux (Etablissements publics fonciers, Offices publics HLM…).

On trouve d'ailleurs, sur le site internet de la DGCL[170], un tableau de trois pages intitulé « compétences des collectivités territoriales en matière d'action sociale », qui permet de comprendre comment s'organise la répartition.

L'Etat, pour sa part, s'est réorganisé à compter du lancement en 2007 de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des politiques de l'État sur le territoire est devenu la région. Au niveau départemental il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles : protection des populations; cohésion sociale; territoires. Il y en a huit au niveau régional dont plusieurs peuvent agir dans la lutte contre la pauvreté : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE); direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL); direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS); direction régionale des affaires culturelles (DRAC)… Il faut y ajouter les rectorats d'académie et les agences régionales de santé (ARS).

Le fonctionnement de notre système de protection sociale et d'aide sociale dépend par ailleurs étroitement de quelques grands établissements, liés à l'Etat par des conventions d'objectifs et de gestion, qui jouent au contact des personnes un rôle opérationnel de premier plan, mais contribuent également à la réflexion sur les politiques publiques et leur mise en œuvre :

- Pour la branche famille, un réseau formé par la caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et l'ensemble des caisses d'Allocations familiales, en précisant que les prestations familiales du régime agricole sont gérées par la MSA ;
- Pour la branche maladie (maladie, maternité, invalidité, décès), une gestion assurée principalement par les trois principaux régimes d'assurance maladie : le régime agricole (MSA), le Régime social des indépendants (RSI), et la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS). Cette dernière gère les branches maladie et accidents du travail / maladies professionnelles (AT-MP) du régime général et couvre 75% des assurés et assurées ;
- Pour l'assurance chômage, Pôle emploi, chargé d'indemniser les ayant-droits pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et pour le compte de l'État ;
- Pour le risque vieillesse, la retraite du régime général de la Sécurité sociale est gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et son réseau régional (Carsat, CGSS, CSS), elle

[170] Collectivites-locales.gouv.fr

concerne essentiellement les salariés du secteur privé. Les autres régimes sont les régimes spéciaux des salariés du secteur public et les régimes des non-salariés.

Tous ces organismes s'appuient sur leur propre réseau territorial qui comprend (régimes de retraite exclus) entre une centaine et plus d'un millier d'agences selon les cas.

Au-delà, un nombre très important d'acteurs se voient attribuer par les textes des compétences en matière de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion. Les responsabilités publiques sont ainsi largement partagées.

Comme le fait remarquer un rapport parlementaire : « les textes applicables impliquent tout le monde sans responsabiliser personne. »[171]

L'article L. 115-1 du Code de l'action sociale et des familles déjà mentionné précise ainsi que:

[…] L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.
[…]Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.»

Cette liste impressionnante des acteurs légalement compétents dans le domaine de la lutte contre la pauvreté fait écho à la définition très large du travail social qui « vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté » figurant dans le Code de l'action sociale et des familles.

Si l'objectif de faire de la lutte contre la pauvreté l'affaire de toutes et tous ne peut qu'être partagé, si la multiplicité des intervenants peut éventuellement représenter une chance pour les personnes, l'efficacité commande de mieux définir les responsabilités de chacun et de déterminer dans la concertation les résultats à atteindre

### 2 Le département, pivot, de l'aide et de l'action sociale, aux marges de manœuvre parfois réduites et inégales

S'agissant plus particulièrement des collectivités territoriales, le département s'est affirmé, depuis les premières lois de décentralisation de 1982-1983, comme le pivot de l'aide et de l'action sociale. Responsables des allocations individuelles de solidarité, les départements interviennent auprès des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, pour l'insertion professionnelle et sociale, pour la protection de l'enfance.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales désigne ainsi les départements comme « chef de file » de l'action sociale. Les lois « MAPTAM[172] » et « NOTRe[173] » confirment ce rôle prépondérant.

Pour autant, il peut partager ses compétences avec les communes et les intercommunalités. Ainsi, si l'article l. 121-1 du Code de l'action sociale et des familles stipule que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à

[171] « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux », 2016.
[172] Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 2014.
[173] Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 2015.

l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurités sociale » et « coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent », l'article L. 121-6 précise que par convention passée avec le département « une commune peut exercer directement tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département. »

**A bien des égards, le département apparaît comme un chef de file théorique aux marges de manœuvre limitées.**

A l'occasion de son audition, Mathieu KLEIN, président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a développé l'exemple de l'insertion par l'activité économique.

Si les département assurent le rôle clair de chef de file des politiques d'insertion, de nombreux acteurs interviennent : les CAF et MSA qui procèdent au versement du RSA ainsi qu'à l'ouverture des droits, l'Etat - directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) - Pôle emploi, responsable de l'accompagnement à la recherche d'emploi, les régions pour la formation, les missions locales, les associations, les entreprises d'insertion…

« **Chef de file sans obligation de résultat », le département n'a pas de pouvoir de direction vis-à-vis des autres acteurs**. « La bonne volonté demeure […] le seul levier d'action pour conduire efficacement »[174] les politiques d'insertion. **Or la qualité de la coopération entre les acteurs de même que la volonté politique des départements varient fortement selon les territoires**.

La Cour des comptes relève ainsi : « La dynamique partenariale entre les services de l'Etat, Pôle emploi, les collectivités territoriales et les acteurs du secteur [de l'insertion par l'activité économique] est très variable d'un département à l'autre. […] Au niveau régional, seules l'Ile-de-France, les Hauts-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté, ont mis en place une instance de concertation régionale, démarche qui apparaît bien adaptée aux enjeux de développement du secteur et qui permet d'associer les régions au financement de la formation professionnelle comme du développement des structures. »[175]

**Ces inégalités sont renforcées par d'importantes inégalités de ressources**.

Stéphane TROUSSEL, président du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, l'a souligné à l'occasion de son audition par la commission temporaire. Territoire jeune (40% de la population a moins de 30 ans) et dynamique (25 000 créations d'entreprises en 2018, installation de grands groupes), la Seine-Saint-Denis reste toutefois le département le plus pauvre de France métropolitaine, avec 29% de sa population qui vit sous le seuil de pauvreté, soit le double de la moyenne nationale. La grande pauvreté se concentre par ailleurs sur certaines communes (Clichy-sous-Bois, Aubervilliers…) et dans certains quartiers.

Aussi, avec une population équivalente à celle du département des Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis doit assumer des dépenses d'action sociale bien plus importantes quand ses ressources sont plus faibles. Les ressources des départements proviennent en effet très largement du produit des droits de mutation (DMTO) dont le montant dépend du prix et du volume des transactions immobilières. Les DMTO sont ainsi plus importants dans les départements urbains et dynamiques que dans les départements ruraux et peu attractifs qui devront davantage s'appuyer sur la taxe foncière

[174] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », déjà cité.

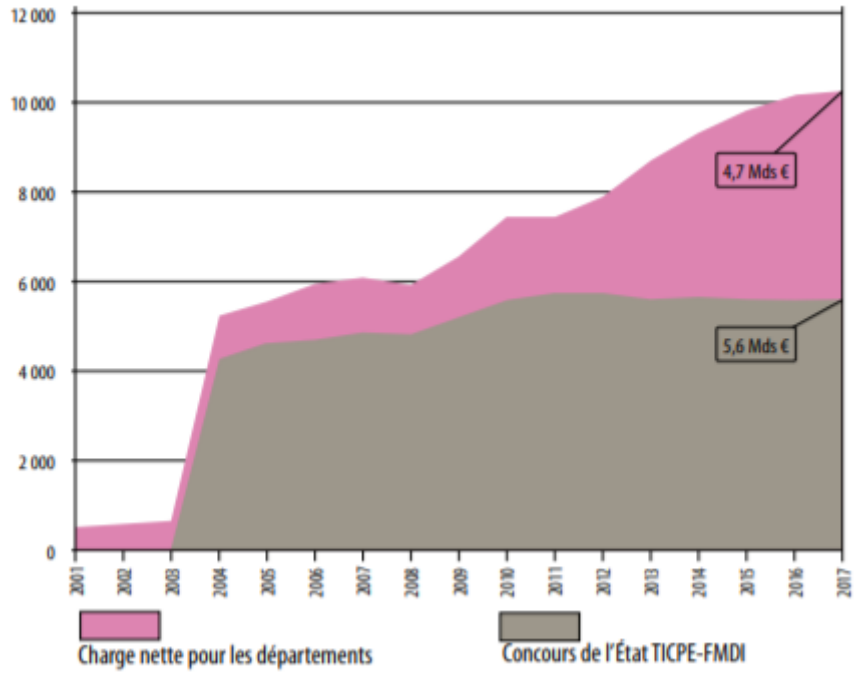
[175] « L'insertion des chômeurs par l'activité économique », rapport public thématique de la Cour des comptes, synthèse, 2019.

sur les propriétés bâties par exemple pour faire face à leurs obligations. Les mesures de péréquation restent trop faibles pour corriger ces déséquilibres.

Comme le soulignait Mathieu KLEIN lors de son audition, le contribuable des Alpes-Maritimes est ainsi moins sollicité par son conseil départemental pour financer la solidarité, parce que les ressources du département sont diverses, quand la fiscalité départementale va être appelée plus fortement dans la Creuse.

**Ces inégalités sont d'autant plus importantes que la charge nette des départements est croissante, les dotations de l'Etat, s'agissant par exemple des allocations individuelles de solidarité, étant insuffisantes.**

Evolution de la dépense nette pour le RMI-RSA et des concours de l'Etat[176]




TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
FMDI : Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion
(Source : ODAS)

Ces difficultés financières sont particulièrement prégnantes outre-mer où le poids budgétaire des aides sociales – le RSA notamment – représente un montant par habitant bien supérieur à la moyenne métropolitaine.

Dans son avis, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) souligne à ce propos : « Parmi les facteurs identifiés par la Cour des comptes – concernant les communes, mais susceptibles de s'appliquer à la fiscalité des départements – on notera la « base fiscale étroite et peu fiable », en raison, notamment, des nombreux abattements et exonération, et des bases cadastrales « peu ou mal renseignées. Depuis 2011 et la transposition du RSA outre-mer, l'effet croisé de la progression de la part budgétaire allouée aux prestations sociales – particulièrement élevée dans les DROM – et de la baisse de la participation de l'État dans les finances des collectivités, met les finances des DROM dans une situation critique, dont s'inquiétait la Cour des comptes en 2015. »

[176] Source « La lettre de l'ODAS », Finances départementales, mai 2018.

S'agissant de Saint-Martin, la CNCDH faisait ainsi remarquer: « Le budget de la collectivité souffre d'un effet ciseau combinant des levées fiscales limitées – environ 30% de foyers imposables – et le nombre élevé d'allocataires du RSA : le budget RSA est passé de 800.000 euros en 2009 à 5.000.000 aujourd'hui. »[177]

### 3 Sur le terrain, la répartition des rôles des services déconcentrés de l'Etat est également extrêmement complexe : un exemple l'hébergement et le logement.

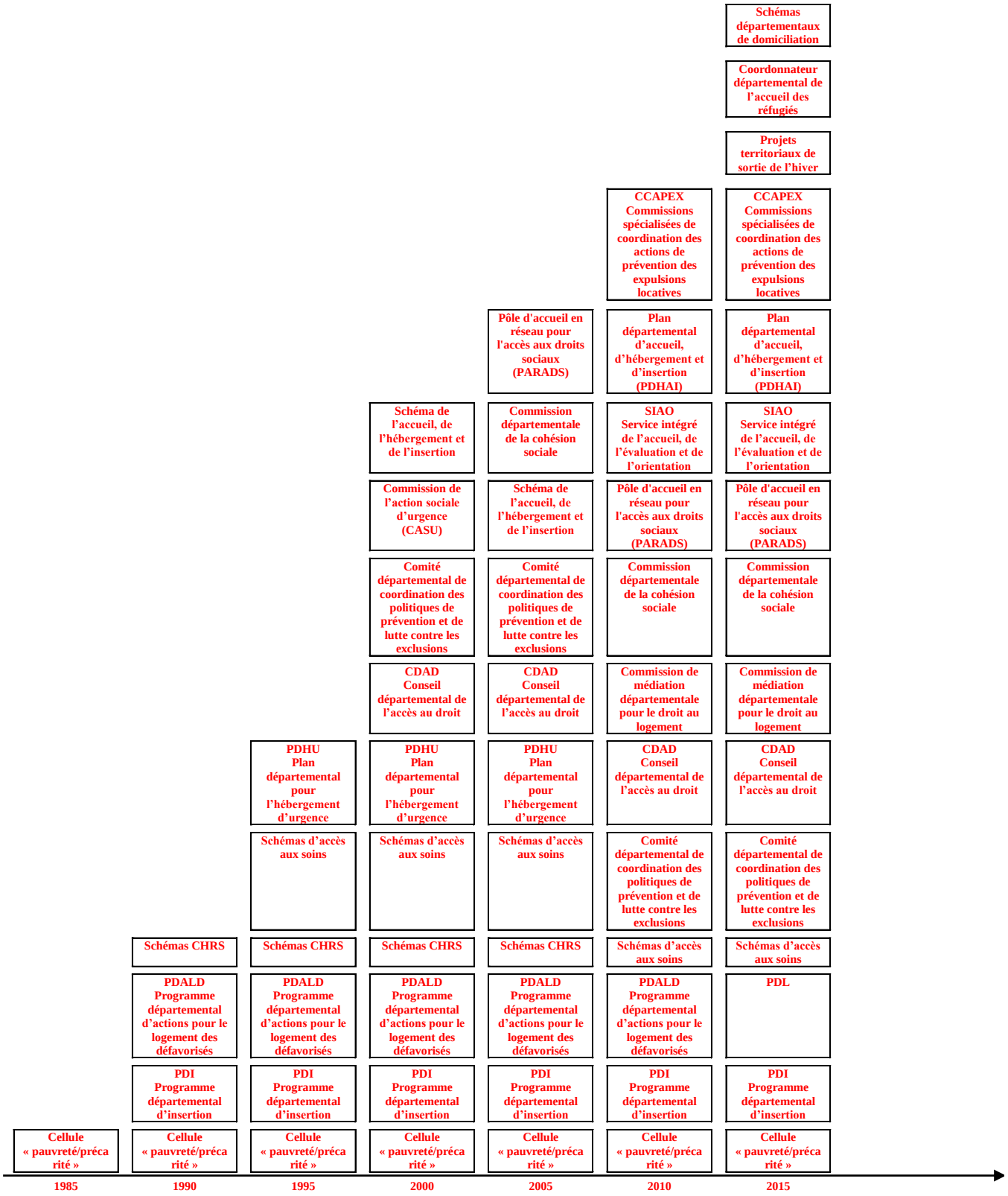
L'écart est là encore important entre les ambitions et la réalité. S'agissant du développement social, approche territoriale et participative largement plébiscitée et fondée sur les partenariats et la transversalité des interventions publiques, Cyprien AVENEL et Denis BOURQUE relèvent ainsi « un écart persistant entre les objectifs affichés par les décideurs et les manageurs territoriaux, qui promeuvent le développement social et territorial, et les difficultés pratiques, largement constatées, de mise en œuvre sur le terrain. L'intention du développement social peine à se concrétiser face à la complexité du paysage institutionnel et au morcellement des responsabilités politiques et sociales. »[178]

S'agissant du logement et de l'hébergement de personnes en situation de grande pauvreté, Julien DAMON a montré lors de son audition combien « dispositifs, plans, schémas et programmes de coordination des pouvoirs publics »[179] s'étaient amoncelés depuis le début des années 80 et le lancement des premiers plans de lutte contre la pauvreté et la précarité.

Il en a fait le tableau suivant qui témoigne de la densité mais également de la complexité extrême du paysage institutionnel à l'échelon départemental.

Dans un récent travail sur la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'Etat, la Cour des comptes souligne également la fragmentation de la compétence logement. « Trois directions sont aujourd'hui chargées de l'application de cette politique : les directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL), les directions départementales interministérielles des territoires et de la mer (DDTM) et celles de la cohésion sociale (DDCS). » [180]

[177] « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment aux Antilles et à La Réunion) », CNCDH, 2017.
[178] « Les nouvelles dynamiques du développement social », op.cit.
[179] « Exclusion : vers zéro SDF ? », Julien DAMON, 2017.
[180] « La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrées de l'Etat », Cour des comptes, 2018.




La coordination en matière d'hébergement et de logement à l'échelle départementale
(Source : Julien DAMON)

## 4. Une culture de l'évaluation trop partielle

Comme le font remarquer Cyprien AVENEL et Denis BOURQUE : « La question de l'évaluation n'a jamais été autant d'actualité. De la volonté des politiques et des institutions publiques à démontrer l'efficacité et l'efficience de leurs interventions, au besoin des intervenants de montrer que leurs initiatives soutenues portent des fruits, en passant par la nécessité pour les collectifs et les communautés d'améliorer leurs actions et de documenter leurs réalisations, l'évaluation devient un leitmotiv ».[181]

Le domaine de l'action sociale n'échappe pas à cette tendance. **La multiplicité de acteurs, des dispositifs, des échelles et des domaines d'intervention, rendent cependant particulièrement complexe les démarches globales d'évaluation.**

L'option la plus simple et la plus développée consiste ainsi à mesurer l'efficacité d'une intervention dans une logique gestionnaire et comptable. L'informatisation et le développement des outils numériques encouragent également cette pratique de modes d'évaluation prioritairement quantitatifs et statistiques (entrée et sortie des dispositifs par exemple) au détriment d'une approche plus qualitative.

Aussi de nombreux travaux ne manquent-ils pas de souligner des manques importants en matière d'évaluation.

S'agissant de l'insertion par l'activité économique par exemple, et comme cela a déjà été développé plus haut, la Cour des comptes parle d'une « évaluation insuffisante et partielle » et pointe plusieurs limites méthodologiques.

« Dans le cadre des documents budgétaires, la performance de l'insertion par l'activité économique est évaluée à travers […] le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures de l'insertion par l'activité économique. Cet indicateur est décliné pour chaque type de structures en deux sous-indicateurs de « taux de sortie dans l'emploi » et de « taux de sortie dans l'emploi durable». Les indicateurs de résultats de l'insertion par l'activité économique sont calculés par la Dares sur la base des informations déclarées par les responsables des structures sur la situation des salariés à la date de leur sortie de la structure. […]

L'élaboration des indicateurs de résultat de l'insertion par l'activité économique se heurte à plusieurs limites méthodologiques :

- le mode de collecte des données est déclaratif, fondé sur la seule saisie des situations de sortie par les responsables de structure sur l'extranet de l'ASP ;

- les responsables de structure n'ont qu'une connaissance partielle de la situation des bénéficiaires lors de la sortie de parcour;

- ces indicateurs ne donnent une information valable qu'à très court terme, à la date de la sortie. Ils ne permettent pas d'évaluer la situation des bénéficiaires plusieurs mois ou années après le passage en parcours d'insertion. Ces données ne permettent pas d'apprécier la capacité de l'insertion par l'activité économique à les stabiliser dans l'emploi. »[182]

[181] « Les nouvelles dynamiques du développement social », déjà cité.

[182] « L'insertion des chômeurs par l'activité économique », déjà cité.

Mathieu KLEIN et Claire PITOLLAT notent également, s'agissant des bénéficiaires du RSA, que sont privilégiées des statistiques de flux (entrées et sorties), d'effectifs et de coût quand manquent des données relatives à l'accompagnement, pourtant essentiel.

« Dans la grande majorité des dispositifs observés, l'évaluation semble revenir à une approche centrée sur l'emploi avec pour seul indice mesuré le taux de retour à l'emploi. Celui-ci devant induire une baisse mécanique, à moyen terme, des bénéficiaires du RSA. Si la finalité est bien l'emploi, car il est le principal moyen d'émancipation sociale, certains dispositifs se distinguent par des indicateurs connexes. Ainsi trouve-t-on des indices de retours à l'emploi stable en CDD ou CDI, des indices de sortie dynamique du RSA, des indices de formation professionnelle permettant une sortie du RSA…, ou encore le coût final d'un bénéficiaire du RSA. Nous faisons également le constat qu'aucun dispositif n'évalue le bénéfice et l'impact social à moyen et long termes, même financier, de sorte qu'il est impossible de mesurer l'efficience totale de cette politique, tant au niveau local que national […] Nous ne pouvons que regretter l'absence quasi-totale d'autres indicateurs et d'autres évaluations permettant de mesurer bien au-delà des simples chiffres du retour à l'emploi, les bénéfices sociaux et sanitaires. »[183]

Cette évaluation comptable ne satisfait pas la grande majorité des acteurs et des actrices de l'action sociale qui sont demandeurs d'évaluations plus complètes, plus qualitatives afin de mesurer les limites et les plus-values des dispositifs mis en place.

Plus encore, maîtrise des dépenses, rationalisation (référentiels d'intervention, démarche qualité), indicateurs, tableaux de bord, poussent à une normalisation de l'action sociale qui « peut entrer en conflit avec la composante relationnelle et humaine nécessaire à une pratique de qualité, fondée sur la parole et l'élaboration concertée d'un plan d'aide avec l'accord de la personne » comme le notait la commission déontologique du Conseil supérieur du travail social (CSTS).[184]

Cette évaluation étroite et quantitative, ces logiques de contrôle et de productivité impactent en effet directement les pratiques des travailleuses et travailleurs sociaux et met à mal l'idéal professionnel de nombre d'entre eux. « Ces professionnels sont en souffrance car c'est en contradiction avec l'éthique de leurs métiers. Ils ne sont pas entrés dans la profession « pour ça » et n'ont pas appris à exercer de cette manière, c'est-à-dire en incorporant des critères gestionnaires dans des actes qui ne sont pas actes de gestion. »[185]

Une évaluation prenant en compte un temps plus long et des aspects qualitatifs, associant pleinement les personnes et les acteurs et actrices de l'action sociale est nécessaire pour asseoir la légitimité des politiques sociales.

La Cour des comptes note ainsi : « Depuis plusieurs années, les acteurs de l'insertion par l'activité économique souhaitent que « l'impact social » de leur activité soit évalué et de nombreux travaux empiriques et académiques ont été menés en ce sens. Si, à plusieurs reprises depuis 2013, les membres du CNIAE ont demandé une évaluation globale de cette politique publique, aucune étude n'a été lancée au niveau national. Cette volonté des structures que soit réalisée une évaluation de l'apport du secteur de l'insertion par l'activité économique sur les plans social et économique comme en matière de développement des territoires, jamais réalisée jusqu'à présent, est légitime. Cette évaluation, à condition qu'elle repose sur un cadre normatif éprouvé, présenterait un réel intérêt, notamment en vue de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. »

[183] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », déjà cité.
[184] Avis de la commission éthique et déontologique du CSTS, octobre 2009.
[185] « L'évaluation produit des impostures », Entretien avec Roland GORI, Direction[s], octobre 2014.

Cette évaluation de l'impact social, qualitative, est complexe. Comme le fait remarquer Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, l'évaluation de l'impact social des politiques d'accompagnement, repose sur :

« -la capacité des acteurs à objectiver les impacts, souvent très qualitatifs ;

-la capacité à établir un lien de causalité entre un impact et un dispositif (imputabilité et isolement des facteurs exogènes) ;

-la capacité des acteurs à mettre en œuvre une évaluation d'impact dont les coûts et l'horizon temporel ne soient pas dissuasifs pour les financeurs publics. »[186]

Cette difficulté est d'autant plus importante pour les politiques d'investissement social.

L'investissement social a pour ambition de « compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent) par une approche plus préventive et « capacitante » (prévenir, anticiper, et préparer pour avoir moins à réparer). »[187]

Une politique particulièrement nécessaire en France qui détient le triste record d'être l'un des pays les moins bien placé en terme d'égalité des chances selon l'OCDE, puisqu'il faut en moyenne 6 générations pour que les descendants d'une famille pauvre atteignent le revenu moyen du pays, alors que dans les pays nordiques, par exemple, ce but peut être atteint en deux ou trois générations.

Le choix de porter une attention particulière aux enfants et notamment à la petite enfance dans le cadre de la stratégie pauvreté relève ainsi d'une logique d'investissement social ciblée sur une véritable priorité. Or, si de telles politiques semblent relever pour certaines du bon sens (« mieux vaut prévenir que guérir »), leur évaluation nécessite de prendre en compte un temps longs et de collecter des données longitudinales c'est-à-dire suivant les individus ou les ménages dans le temps.

Aussi, si la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit une évaluation « classique » sur les réalisations, les moyens mobilisés, les actions menées, elle affiche également l'ambition, à travers la mise en place d'un Conseil scientifique dédié, de mesurer dans les territoires les effets et les impacts sociaux des projets déployés et de rompre avec des pratiques d'évaluation ponctuelles, uniquement quantitatives et n'intégrant pas les impacts de moyen terme.

Par ailleurs, les évaluations des politiques d'investissement social doivent être en mesure de rendre compte des coûts évités par leur mise en œuvre au regard des dépenses consenties. Peu développées, certaines études ont cependant réussi à évaluer, au-delà de leurs seuls effets, le rendement - c'est-à-dire le rapport coût/ bénéfice- de politiques d'investissement social sur leurs bénéficiaires. C'est notamment le cas du programme *Perry Preschool Curriculum*, programme expérimental d'éducation préscolaire conduit aux Etats-Unis dans les années 1960 auprès de jeunes enfants défavorisés. Très documenté[188], ce programme a donné lieu à une évaluation fine et de long terme, suivant les enfants tout au long de leur vie.

[186] « L'accompagnement social », déjà cité.
[187] « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? », 2017.
[188] Voir notamment « Peut-on estimer le rendement de l'investissement social ? », France stratégie, 2017.

# IV Quelle situation au sein de l'Union Européenne ?

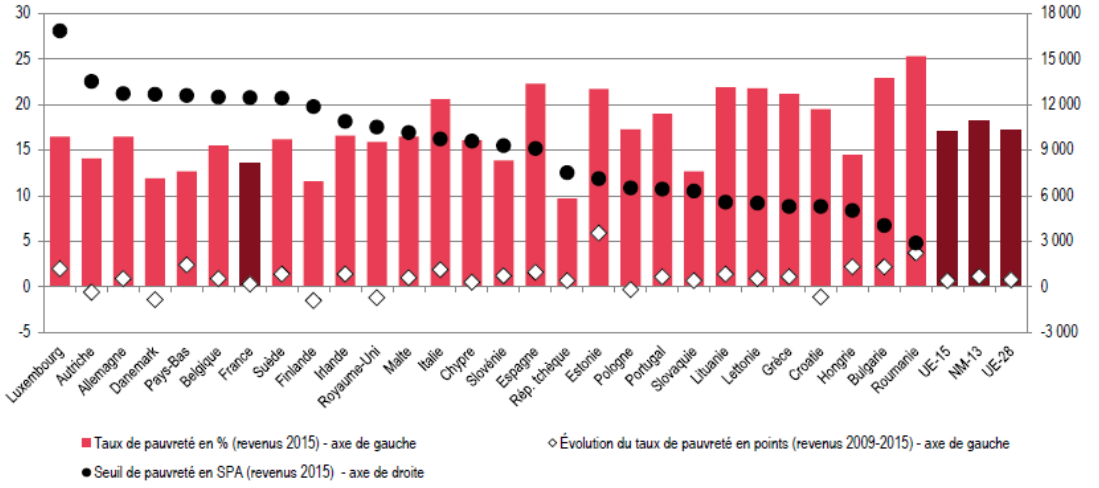
## 1 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : des comparaisons difficiles à établir entre États membres

**Plus d'une personne sur 4 dans l'UE est touchée par le risque de pauvreté ou d'exclusion. Avec les Pays-Bas, la France est le pays où le taux de pauvreté est le plus modéré et le plus stable**, en contraste avec la plupart des pays européens. «  Ce constat souligne la capacité du système redistributif français à séparer les difficultés du marché du travail et les conditions de vie, ce même dans le contexte de la forte hausse du chômage depuis 2008 ».[189]

En 2015, le taux de pauvreté calculé par rapport au seuil de 60 % du revenu médian atteint 17 % dans l'UE à 15. Il est plus faible en Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas, en France et dans certains pays d'Europe de l'Est. Les taux de pauvreté monétaire sont les plus élevés dans les pays du sud de l'Europe, très touchés par la crise et dans ceux dont les niveaux de prestations de lutte contre l'exclusion sociale sont assez faibles comme la Bulgarie, la Roumanie, etc... Le tableau ci-dessous permet de visualiser la situation des vingt-huit membres de l'Union.

**Graphique 3** **Seuils et taux de pauvreté monétaire (après transferts sociaux) en Europe en 2015**

*En % de la population (axe de gauche) et en SPA par habitant (axe de droite)*




**Lecture >** En Suède, le taux de pauvreté monétaire est de 16,2 % en 2015, en hausse de 1,4 point par rapport à 2009 et le seuil de pauvreté en 2015 s'élève à 12 424 SPA par habitant.
**Sources >** Eurostat, Sespros ; SRCV-UE.

*Nota : voir supra note de bas page sur le Standard de pouvoir d'achat (SPA)*

Des hausses similaires du taux de pauvreté peuvent toutefois, selon la DREES, résulter de situations particulières et avoir des conséquences très différentes. La hausse de un point en Grèce s'accompagne d'une forte baisse du niveau de vie médian (−30 %) et donc du seuil de pauvreté, alors que le niveau de vie continue d'augmenter (+10 %) au Portugal. Lorsque le taux de pauvreté baisse en même temps que le niveau de vie médian augmente, comme au Danemark, en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni, la situation apparaît clairement favorable.

Cette approche par la pauvreté monétaire relative — est critiquée au sein même des instances européennes car « elle ne permet pas d'appréhender les différences de situation qui peuvent correspondre à un même niveau de vie, et elle oblige toute comparaison internationale de la pauvreté à mettre en perspective des populations définies par des seuils de pauvreté différents ».

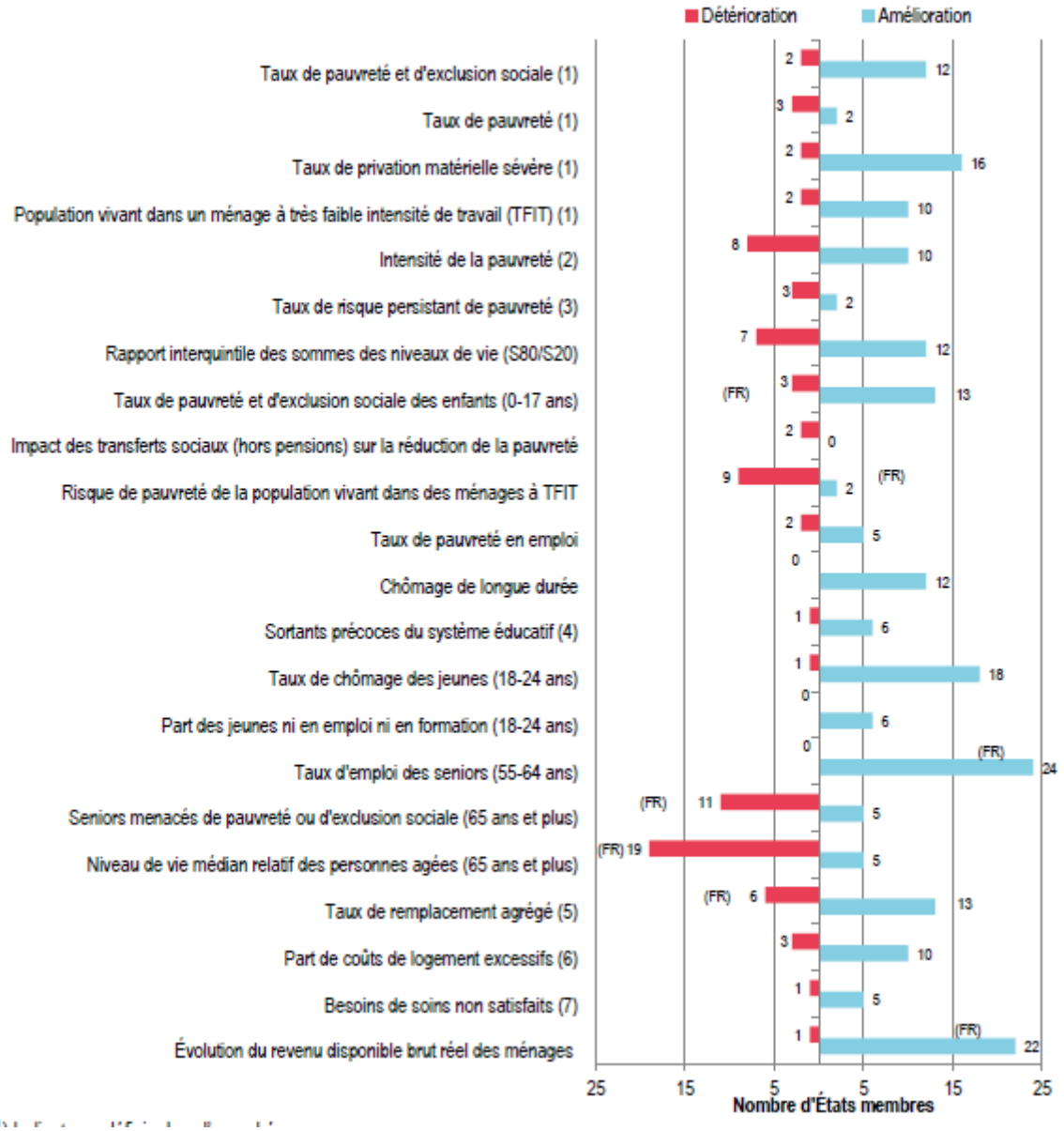
[189] Note du CAE, avril 2017, op.cit.

**En 2017, l'Europe a donc établi un indicateur de privation matérielle et sociale de l'UE**, défini comme la proportion de personnes vivant en ménage ordinaire (c'est-à-dire hors logements collectifs et habitations mobiles) incapables de couvrir les dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur treize considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Ce nouvel indicateur est différent de l'indicateur de privation matérielle, utilisé en France comme cela a été vu au chapitre 1, Certains éléments, jugés de moins en moins pertinents (posséder un téléphone, un téléviseur…) ayant été supprimés de la liste UE, d'autres éléments relatifs à la vie sociale ayant été ajoutés.

Le tableau de bord ci-dessous analyse pour l'ensemble des États membres l'évolution de la situation sur un an au regard d'indicateurs dont la très grande majorité concerne directement l'évolution de la pauvreté. L'amélioration et la détérioration de la situation de la France sont signalées chaque fois qu'il y a lieu.

Tableau de bord des performances de la protection sociale : évolution de 2015 à 2016

*En nombre de pays connaissant une détérioration ou une amélioration significative*




(1) Indicateurs définis dans l'encadré.
(2) Niveau de vie médian des personnes menacées de pauvreté rapporté au seuil de pauvreté.

(3) Part des personnes touchées ou menacées de pauvreté et qui l'ont été au moins deux ans au cours des trois dernières années.
(4) Part des jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et n'étaient pas en formation au cours du mois précédent.
(5) Pension médiane perçue par les personnes de 65 à 74 ans rapportée au revenu médian (avant transferts sociaux) des personnes de 50 à 59 ans.
(6) Part de la population vivant dans un ménage où les coûts de logement représentent plus de 40 % du revenu disponible (après transferts).
(7) En raison du coût, de la distance ou des délais d'attente.
Lecture > Entre les enquêtes 2015 et 2016 (revenus de 2014 et 2015), 12 États membres ont connu une baisse significative du taux de pauvreté et d'exclusion sociale tandis que la situation s'est détériorée dans 2 États. On n'observe pas d'évolution significative en France pour cet item – évolution notée (FR) lorsque celle-ci ressort pour les autres indicateurs, à gauche de l'axe quand l'évolution est défavorable, à droite quand elle est favorable.
Notes > UE-28. Évolutions des revenus entre 2014 et 2015 (mesurés en 2015 et 2016). Seules les évolutions statistiquement et économiquement significatives sont considérées. Les intervalles de confiance calculés par Eurostat (travaux en cours) sont appliqués lorsqu'ils sont disponibles, combinés à un seuil de significativité économique. Pour les autres cas, un seuil de 1 point de pourcentage est appliqué pour les indicateurs en % ou les ratios.
Sources > Tableau de bord des performances de la protection sociale (SPPM), Comité de la protection sociale, à partir des données publiées par Eurostat issues de l'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (SRCV-UE), de l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE) et des comptes nationaux.

Les éléments ci-dessous sont empruntés aux « Résultats des comptes de la protection sociale », édition 2018.[190]

En 2015, les 28 pays de l'Union européenne consacrent, tous risques confondus, 27,5 % de leur PIB aux prestations sociales. Ce pourcentage est supérieur à celui consacré en moyenne aux dépenses sociales publiques au sein des pays de l'OCDE (17 % du PIB selon l'OCDE) ainsi qu'au Canada (19 %) et aux États-Unis (21 %). En 2015, la part des prestations sociales dans le PIB varie considérablement entre les États membres, et en particulier entre les membres dits « historiques » (UE-15, 28,3 %) et les treize nouveaux membres ayant adhéré à l'UE depuis 2004 (NM-13, 18,0 %). Ces variations découlent des différences de niveaux de vie, de la diversité des systèmes de protection sociale, des tendances démographiques, mais aussi de facteurs institutionnels et socio-économiques comme le taux de chômage.

Les prestations sont en majorité versées en espèces dans les pays de l'UE : 64 % en moyenne dans l'UE-15 et 71 % parmi les NM-13. En 2015, en moyenne dans l'UE-28, les deux tiers des prestations famille-enfants sont versées en espèces. Cela tient notamment au modèle de protection sociale qui prévaut : l'usage d'une prestation en espèces est libre, contrairement à celui d'une prestation en nature. Ainsi, la part des prestations en nature est plus élevée dans les pays du nord de l'Europe. Par exemple, une majorité de prestations famille-enfants sont, dans les pays scandinaves, dispensées en nature, sous forme de services de garde d'enfants. C'est aussi le cas en Espagne, pays du sud.

À l'exception notable du Luxembourg et de l'Irlande, les pays les plus riches au sens du PIB par habitant consacrent, en général, une plus grande part de leurs ressources à la protection sociale. La France est en tête des pays européens pour le niveau de prestations en part du PIB (32,0 %), mais se place en sixième position pour les dépenses de prestations sociales en Standard de pouvoir d'achat(SPA)[191] par habitant.

L'ensemble des prestations sont très majoritairement versées sans condition de ressources (89% des prestations dans l'UE-15 et 96% dans les NM-13).

[190] Panoramas de la DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2016, Résultats des comptes de la protection sociale, édition 2018, op.cit. On se référera tout particulièrement aux fiches thématiques consacrées au Contexte économique et social européen, à la Protection sociale en Europe et à la Couverture des risques par la protection sociale en Europe.

[191] Les parités de pouvoir d'achat (PPA) sont un taux de conversion qui vise à éliminer les différences de niveaux de prix entre pays de manière à faciliter la comparaison de leurs grandeurs macroéconomiques, en exprimant le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même panier de biens et de services. Eurostat, utilise le standard de pouvoir d'achat (SPA) comme unité monétaire fictive de référence.

Les prestations du risque logement et pauvreté-exclusion sociale sont certes presque intégralement soumises à des conditions de ressources, mais elles ne représentent qu'une faible part du total versé. La part des prestations soumises à condition de ressources est donc relativement homogène dans l'UE-15 d'une part et les NM-13 d'autre part. Seuls le Danemark et l'Irlande se distinguent par une proportion de prestations soumises à des conditions de ressources largement supérieure à celle des autres pays.

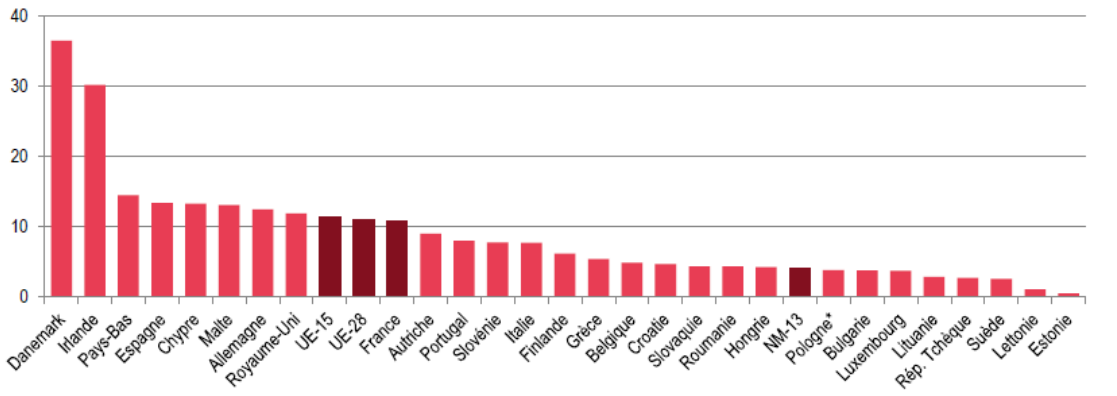
Le logement est un point délicat, en raison de la diversité des politiques du logement. Le système de comptes européens couvre uniquement les aides aux personnes. Les dépenses sont les plus élevées dans les pays où les allocations logement sont largement versées de façon directe (le Royaume-Uni, le Danemark et la France). Les dépenses liées aux prestations de logement apparaissent de ce fait plus faibles dans les pays qui ont comme priorité la mise à disposition de logements à loyers réduits, comme aux Pays-Bas (un tiers de logements locatifs sociaux). Toutefois, les systèmes de logement social évoluent du fait de la crise, des règles du marché unique et de la concurrence et se recentrent sur les populations en difficulté. Ainsi en 2011, les Pays-Bas et la Suède ont introduit un plafond de ressources pour l'accès au logement social, comme c'était déjà le cas en France ou en Allemagne.

**Le risque pauvreté-exclusion sociale représente moins de 2 % des prestations sociales en moyenne en Europe, soit 0,5 % du PIB**. C'est le Danemark qui y consacre la part la plus élevée, avec 1,5 % de son PIB. Rapportées à la population, le Danemark et les Pays-Bas ont les montants de prestations par habitant les plus élevés, en France, les montants sont également nettement supérieurs à la moyenne. À l'inverse, les niveaux de prestations les plus bas sont constatés en Allemagne, en Irlande et dans les pays du sud et de l'est de l'Europe.

* Données 2014.
**Source >** Eurostat, Sespros.

**Graphique 3** **Part des prestations versées sous condition de ressources en Europe en 2015**

*En % du total des prestations*




* Données 2014.
**Source >** Eurostat, Sespros.

Le classement des pays de l'UE-28 en matière de prestations sociales en part du PIB change, une fois intégrés les prélèvements obligatoires. Concernant les prestations brutes, les cinq premiers pays sont la France, le Danemark, la Finlande, l'Autriche et la Belgique. **Pour les prestations nettes, la France, où les prélèvements obligatoires sur les prestations représentent seulement 1,9 % du PIB, reste en première position**. Les Pays-Bas, où ce taux est le plus élevé, passe de la 7e à la 14e position, à l'inverse du Royaume-Uni, dont le taux est un des plus faibles de l'UE-15 (près de 1,0 % du PIB), qui

remonte de la 10e à la 5e position. Comme pour les taux, les assiettes de prélèvements obligatoires sont différentes d'un pays à l'autre.

Les structures de financement sont très liées à l'histoire des systèmes de protection sociale de chaque État membre. En 2015, les cotisations sociales représentent 54 % du financement de la protection sociale dans l'UE-15. Cette part varie fortement d'un pays à l'autre, en fonction du mode de financement des différents risques et de leur part relative dans le total des prestations : de 18 % au Danemark à 65 % en Allemagne.

Des cotisations sociales sont souvent à la base du financement des prestations du risque vieillesse, sauf au Danemark, où les pensions publiques de base sont forfaitaires. En revanche, les prestations logement et celles luttant contre l'exclusion sociale, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale, sont généralement financées par des contributions publiques. Les modes de financement des prestations maladie, chômage et famille-enfants sont plus hétérogènes.

Concernant la répartition des cotisations entre employeurs et personnes protégées, les cotisations versées par les employeurs représentent, dans l'UE-15, 35 % du total des ressources. Cette part est supérieure à 40 % en France, en Belgique et en Espagne et n'est que de 11 % au Danemark. Entre 1996 et 2015, les structures de financement de la protection sociale évoluent dans le sens d'un accroissement de la part des ressources autres que les cotisations sociales.

## 2 L'évolution défavorable des revenus minima garantis

Les transferts monétaires permettant de garantir des ressources aux personnes en situation de pauvreté, dans un contexte de crise économique, de chômage, mais aussi et plus spécifiquement de grandes difficultés sociales, constituent ce qu'il est convenu d'appeler « un filet de sécurité ». Ce filet de sécurité a été fortement sollicité dans les années récentes et le reste, tant en raison, pour ce qui concerne la France, du maintien d'un niveau élevé de pauvreté monétaire que de la persistance du chômage de longue durée.

Comme le rappelle Antoine Math dans un article intitulé « l'évolution de la protection apportée par les revenus minima garantis[192] », **la Stratégie « Europe 2020 » ambitionne de sortir vingt millions d'Européens de la pauvreté, or le nombre d'Européens pauvres a baissé seulement de cinq millions entre 2010 et 2017.**

L'auteur cite des études qui aboutissent à un classement identique des pays membres offrant le niveau le plus élevé de ressources garanties : Danemark en tête puis Autriche suivis par un groupe constitué, dans un ordre qui peut varier, par les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique. Or dans de nombreux pays, y compris dans cette liste, le nombre de bénéficiaires n'a pas baissé pour retrouver son niveau d'avant-crise. Plusieurs facteurs, selon Antoine Math, expliquent « ce phénomène d'enkystement des minima sociaux au sein des sociétés européennes » :

- L'accroissement du nombre d'emplois atypiques, précaires, mal rémunérés, qui peuvent conduire des ménages à rester éligibles à certains dispositifs de minima sociaux et les pouvoirs publics à créer des systèmes ou prestations complémentaires pour les travailleurs et travailleuses pauvres (la prime d'activité en France…) ;
- Le reflux trop limité du chômage de longue et de très longue durée ;
- Les restrictions apportées à d'autres volets de la protection sociale, comme l'assurance chômage (raccourcissement des durées d'indemnisation, limitation des conditions d'accès…).

[192] In Revue Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial N°164, décembre 2018, Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes

Au Danemark, ce « mouvement de déversement vers l'assistance sociale » est imputé à la fois au durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée et aux pensions d'invalidité et à la réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage (Christèle Meilland, même numéro de la revue). Une réduction progressive de cette durée aux Pays-Bas de 2015 à 2019 a produit semble-t-il les mêmes effets (Jan Cremers, même revue).

La tendance est aussi à l'accroissement des mesures d'activation ou de contreparties demandées aux bénéficiaires. L'activation consiste à en attendre un certain type de comportement ou d'actions impliquant une assistance et un contrôle, comme l'obligation de fournir un travail socialement utile à l'issue d'une première période de recherche d'emploi (Danemark), une obligation de formation assortie d'une durée minimale de travail hebdomadaire (Italie), la pression à la reprise d'activité sous peine de sanction (Pays-Bas). Ces évolutions « conduisent, en mettant sous contrainte et en stigmatisant davantage les personnes éligibles, à renforcer les phénomènes de renoncement et de non recours. Or les études montrent que ce taux de non-recours est déjà situé à un niveau très élevé dans la plupart des pays, parfois au-dessus de 50%...Ce non recours est en retour un des arguments récurrents pour justifier de réformer ou simplifier les RMG»[193].

L'auteur constate également que les montants fixés dans les barèmes des revenus minima garantis n'évoluent pas au même rythme. Des mécanismes d'indexation peuvent être prévus, par exemple sur les prix (Allemagne, Danemark, France, Royaume-Uni) avec un risque de fort décrochage si cette indexation n'est pas prévue au-delà de l'inflation. Cela s'est produit en Suède. En France, le décrochage constaté a été pour partie compensé par une revalorisation exceptionnelle de 2% par an au-delà de l'inflation entre 2012 et 2017, mais ce rattrapage ferait exception. En effet, « une indexation sur les prix conduit à terme à une dégradation du revenu garanti au regard des normes prévalant dans le pays, revenus médian ou moyen, seuil de pauvreté monétaire, salaire, etc. ».

À l'inverse, dans certains pays le montant peut être revu chaque année, à la hausse, mais aussi à la baisse, comme cela s'est produit en 2008-2012 en Irlande.

Enfin, des réformes du système peuvent avoir des effets sur le montant : au Royaume-Uni, une volonté de simplification et d'unification a conduit à faire le choix de baisser le revenu procuré aux bénéficiaires et en même temps d'augmenter substantiellement le revenu minimum. La tendance à la différenciation des dispositifs par « publics » peut avoir des effets positifs pour les personnes, par exemple celles en situation de handicap. Le plus souvent cependant, elle leur est défavorable : « dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Italie etc.) où, entre l'assurance chômage et le revenu minimum garanti, existent des dispositifs dits d'assistance ou de solidarité chômage pour les anciens travailleurs chômeurs en fin de droits, la tendance est à leur disparition et au renvoi de ces chômeurs vers des minima sociaux moins généreux. Il est devenu beaucoup plus douloureux qu'auparavant d'être chômeur de longue durée[194] ». Concernant les jeunes, plusieurs pays, dont la France et le Luxembourg, excluent du dispositif ceux de moins de 25 ans, d'autres pays leur accordent des montants beaucoup plus faibles.

Les monographies par pays publiées à la suite de cet article dans la revue de l'Ires détaillent et confirment dans l'ensemble cette tendance lourde à la dégradation des prestations sociales ou de solidarité avec une entrée plus précoce dans les revenus minima, des conditions de maintien des prestations plus rigoureuses, en particulier du fait de revalorisations incertaines, et une sortie difficile

[193] Ibid.
[194] Ibid.

de ces mêmes minima vers la retraite. Les Etats membres qui offraient le meilleur niveau de prestation ne semblent pas épargnés par ce mouvement.

Certaines expérimentations, comme celle en cours actuellement en Finlande, pays souvent pointé pour sa capacité à innover, sont à observer de près. l'Etat providence y cherche, en effet à se réinventer en testant auprès de 2000 personnes au chômage depuis plus d'un an, âgées de 25 à 58 ans et tirées au sort, l'instauration d'un revenu de base, fixé à 560€ (soit l'équivalent des allocations prévues pour ce type de chômeurs), en plus des autres prestations auxquelles ils ont habituellement droit. L'analyse complète de ce test, mené depuis 2017 sera achevée l'an prochain. Elle est estimée « à 9 milliards d'euros par an pour 5,6 millions d'habitants » par le leader social-démocrate Antti Rinne. Devant ce coût difficilement supportable par un petit pays où les baby-boomers gonflent les rangs des retraités mais aussi face à l'évolution des différentes formes de travail, d'autres pistes pour évoluer vers « un Etat providence plus mûr » sont également en cours.

# Conclusion

*« Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuni et du plus exclu, est la dignité d'une Nation fondée sur les droits de l'homme. »*

Cette phrase, gravée à l'entrée du CESE, est plus que jamais d'actualité.

En effet, ne pas se satisfaire de décrire les réalités objectives de la misère, ou ne faire qu'en limiter les conséquences, mais s'engager résolument dans une démarche visant à éradiquer la grande pauvreté et donner ainsi à toutes et tous les moyens de vivre dignement, est un impératif pour toute notre société.

C'est pourquoi, dans le prolongement de son avis sur la situation des personnes vivant dans la rue, le CESE, avec ce rapport et son avis associé, tient à apporter la voix de la société civile sur la grande pauvreté.

Il s'agit de reconnaître les personnes en situation de grande précarité comme des citoyennes et des citoyens à part entière, de leur garantir l'accès et l'effectivité de leurs droits, d'engager une lutte contre la grande pauvreté embrassant tous les domaines de la vie, de mieux accompagner les personnes et de prendre en compte leur expertise. Pour en finir avec la stigmatisation et la mise à part qui mettent à mal le vivre-ensemble et menacent la cohésion sociale. C'est une question de survie pour une société démocratique : la grande pauvreté conduit à la désespérance.

Car, malgré les politiques publiques menées, l'action quotidienne des travailleuses et travailleurs sociaux, des actrices et acteurs de solidarité et des bénévoles, ainsi que les financements engagés, la grande pauvreté, dans notre pays, est un phénomène qui s'intensifie et s'étend à de nouvelles populations.

Face à ce constat alarmant, même si les comparaisons internationales montrent que la France ne figure pas parmi les plus mal placés en ce domaine, il ne faut cesser de le répéter: la persistance de la grande pauvreté est un scandale pour toute notre société ! Elle est inacceptable.

Mais si nous savons que la seule croissance ne pourra résorber la misère vécue, nous avons la conviction qu'il est possible d'agir : des solutions concrètes existent si la ferme volonté de lutter contre la grande pauvreté s'exprime.

Cette tâche doit être collective et appelle non seulement à une intervention forte et cohérente des pouvoirs publics mais aussi à des actions de mobilisation de l'ensemble des actrices et acteurs de la société. Il y a urgence, il nous reste une dizaine d'années pour atteindre le premier des 17 objectifs de développement durable adopté par l'ONU et en France : éradiquer la grande pauvreté sous toutes ses formes à l'horizon 2030.

Ne pas réussir à relever ce défi, qui nous engage tous, serait une défaite pour notre République !

1 ANNEXE TABLEAUX

**Ancienneté en catégories A, B, C des demandeurs d'emploi**

Données CVS-CJO

| | Effectif (en milliers ou en %) | | | Évolution (en %) sur | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 4e trimestre 2017 | 3e trimestre 2018 | 4e trimestre 2018 | un trimestre * | un an ** |
| *France métropolitaine* | | | | | |
| **Moins de 1 an** | **3 099,7** | **3 010,9** | **2 956,9** | **-1,8** | **-4,6** |
| Moins de 3 mois | 1 149,6 | 1 148,0 | **1 106,4** | -3,6 | -3,8 |
| De 3 mois à moins de 6 mois | 826,7 | 797,7 | **791,3** | -0,8 | -4,3 |
| De 6 mois à moins de 12 mois | 1 123,5 | 1 065,1 | **1 059,2** | -0,6 | -5,7 |
| **Un an ou plus** | **2 521,2** | **2 638,8** | **2 648,2** | **0,4** | **5,0** |
| De 1 an à moins de 2 ans | 1 131,6 | 1 192,2 | **1 180,5** | -1,0 | 4,3 |
| De 2 ans à moins de 3 ans | 517,0 | 553,3 | **568,4** | 2,7 | 9,9 |
| 3 ans ou plus | 872,7 | 893,2 | **899,3** | 0,7 | 3,0 |
| Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus | 44,9 % | 46,7 % | **47,2 %** | 0,5 pt | 2,4 pt |
| Ancienneté moyenne (en jours) | 593 | 610 | **620** | 10 | 27 |
| *France (hors Mayotte)* | | | | | |
| Demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus | 2 684,4 | 2 811,0 | **2 821,8** | 0,4 | 5,1 |
| Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 an ou plus | 45,3 % | 47,1 % | **47,7 %** | 0,6 pt | 2,4 pt |

* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.

Source : Pôle emploi-Dares, STMT.

**Durée moyenne en catégories A, B, C des sortants de catégories A, B, C**

Données CVS-CJO

| | Niveau (en jours) | | | Évolution (en jours) sur | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 4e trimestre 2017 | 3e trimestre 2018 | 4e trimestre 2018 | un trimestre * | un an ** |
| **France métropolitaine** | 306 | 310 | **314** | 4 | 8 |
| **France (hors Mayotte)** | 309 | 314 | **316** | 2 | 7 |

* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.

Source : Pôle emploi-Dares, STMT.

2

3

**Part des personnes indemnisées et indemnisables (1)**

En %, données CVS

| | 2e trimestre 2017 (d) | 1e trimestre 2018 (d) | 2e trimestre 2018 (p) | Évolution (en pt) sur un trimestre * | Évolution (en pt) sur un an ** |
|---|---|---|---|---|---|
| *Catégories A, B, C ou dispensées de recherche d'emploi* | | | | | |
| Part des personnes indemnisables | 68,4 | 68,6 | **69,1** | 0,5 pt | 0,7 pt |
| *Dont : Assurance chômage (2)* | *59,2* | *59,6* | ***60,5*** | *0,9 pt* | *1,3 pt* |
| *État (2)* | *8,3* | *7,8* | ***7,5*** | *-0,3 pt* | *-0,8 pt* |
| Part des personnes indemnisées parmi les indemnisables | 74,7 | 72,9 | **72,6** | -0,3 pt | -2,1 pt |
| *Dont : Assurance chômage (2)* | *72,8* | *71,2* | ***70,9*** | *-0,3 pt* | *-1,9 pt* |
| *État (2)* | *88,6* | *86,8* | ***86,7*** | *-0,1 pt* | *-1,9 pt* |
| *Catégories A, B, C, D, E ou dispensées de recherche d'emploi* | | | | | |
| Part des personnes indemnisables | 66,4 | 66,7 | **67,3** | 0,6 pt | 0,9 pt |
| *Dont : Assurance chômage (2)* | *57,0* | *57,7* | ***58,6*** | *0,9 pt* | *1,6 pt* |
| *État (2)* | *8,2* | *7,6* | ***7,4*** | *-0,2 pt* | *-0,8 pt* |
| Part des personnes indemnisées parmi les indemnisables | 75,4 | 73,8 | **73,6** | -0,2 pt | -1,8 pt |
| *Dont : Assurance chômage (2)* | *73,7* | *72,3* | ***72,0*** | *-0,3 pt* | *-1,7 pt* |
| *État (2)* | *85,9* | *84,8* | ***85,0*** | *0,2 pt* | *-0,9 pt* |

* variation par rapport au trimestre précédent, en % ; ** variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en %.

Champ : France métropolitaine, demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi.

(d) : données définitives.

(p) : données provisoires.

Sources : Pôle emploi, Fichier national des allocataires (FNA) et Fichier historique statistique (FHS).

**Note : dans le tableau ci-dessus, les données sont en fin de trimestre.**

(1) Les personnes indemnisables sont celles ayant un droit ouvert. Parmi les personnes indemnisables, certaines sont effectivement indemnisées ; d'autres ne le sont pas, principalement en raison de l'exercice d'une activité réduite.

(2) Voir notes du tableau précédent.

4

5

Annexe

TABLEAU : Ministères contribuant à la politique transversale Inclusion sociale, d'après le DPT « Inclusion sociale » PLF 2019 (Extraits)

| PROGRAMMES ACTIONS et COMMENTAIRES |
|---|
| **HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES (177) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, DGCS.** ACTIONS : Action n°11 : Prévention de l'exclusion, Action n°12 : Hébergement et logement adapté, Action n°14 : Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale |
| **INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES (304) - PILOTE : Ministre des solidarités et de la santé, DGCS** ACTIONS : Action n°11 mise en œuvre de la prime d'activité et autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté, Action n°13 expérimentations œuvrant pour des pratiques innovantes, Action n°14 crédits d'aide alimentaire, Action n°15 qualification en travail social, Action N°16 protection juridique des majeurs, Action n°17 protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, Action n°18 aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine – ARFS |
| **HANDICAP ET DÉPENDANCE (157) - PILOTE : Premier ministre, DGCS** ACTIONS : action 12, Paiement de l'AAH, de l'aide au poste (ESAT) action 13 emploi accompagné, bientraitance, subventions aux associations |
| **ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (137) - PILOTE : Premier ministre, DGCS** ACTIONS : n° 21 : Politiques publiques – Accès aux droits, n° 22 : Partenariat et Innovations, n° 23 : Soutien du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » |
| **AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT (109) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, DGALN** ACTIONS : n°1 : aides personnelles (allocation de logement à caractère familiale, allocation de logement à caractère social, aide personnalisée au logement), n° 2 : informations relatives au logement et accompagnement des personnes en difficulté (CCAPEX) n°3 : garantie des risques locatifs (contrats en cours) |
| **POLITIQUE DE LA VILLE (147) - PILOTE : Ministre de la cohésion des territoires, CGET** ACTIONS : 01 : Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville (dispositif des adultes-relais, crédit d'intervention déconcentrés de l'État dans le cadre des contrats de ville), 02 : Revitalisation économique et emploi (exonération de charges en ZFU, participation à l'EPIDE), 04 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (NPNRU) |
| **PROTECTION MALADIE (183) - PILOTE : Ministre des solidarités et de la santé, Direction de la sécurité sociale** Action n°2 : Aide médicale de l'État (AME dite de droit commun et soins urgents aux personnes en situation irrégulière ne pouvant recevoir l'AME) |
| **PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE, OFFRE DE SOINS (204) - PILOTE : Ministère de la Santé, DGS** ACTIONS : n°12 accès à la santé et éducation à la santé, n°14 prévention des maladies chroniques, n°18 préventions des risques liés à l'alimentation. Sous-action (n°12) visant les populations en difficulté ; prévention des addictions en particulier groupes exposés, personnes vulnérables ; lutte contre les inégalités sociales de santé en nutrition |
| **ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI (102) - PILOTE : Ministère du Travail et de l'Emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle** Actions : N¨1 : amélioration du service public de l'emploi : indemnisation des demandeurs d'emplois ex allocation de solidarité, N°2 : amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail : Fonds d'inclusion dans l'emploi, missions locales, insertion par l'activité économique, soutien au secteur adapté (handicap), N°3 : Plan d'investissement des compétences dont mission d'accompagnement Garanties jeunes des missions locales |
| **ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES ET DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (103) PILOTE : Ministère du Travail et de l'Emploi, DGEFP** Emplois francs |
| **ENSEIGNEMENT PUBLIC SCOLAIRE PREMIER ET SECON DEGRES (140 et 141) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale** Financement des RASED, scolarisation des élèves en situation de handicap (PPS, PAP), enseignement dans les établissements médico-sociaux et hospitaliers, Sections d'enseignement général et professionnel adapté, dispositifs relais, lutte contre le décrochage scolaire etc. |
| **VIE DE l'ELEVE (230) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale, DEGESCO** Actions : N°2 Santé scolaire, N°4 Action sociale, N°5 politique de l'internat, N°6 Actions éducatives complémentaires. L'Action n°4 comprend les bourses de collège et de lycée et les fonds sociaux des établissements |
| **VIE ETUDIANTE (231) - PILOTE : Ministère de l'Enseignement supérieur, DEGESIP** ACTIONS : N°1 aides directes : bourses au mérite, aides au mérite complémentaire, aides spécifiques aux étudiants rencontrant de graves difficultés - N°2 : aides indirectes : restauration universitaire, logement étudiant, caution locative Visale - N°3 : Santé des étudiants et activités sociales, sportives, culturelles |
| **ENSEIGNEMENT PRIVE DU PREMIER ET DU SECOND DEGRE (139) - PILOTE : Ministère de l'Éducation nationale** Action N°4 Actions sociales en faveur des élèves : Crédits fonds sociaux et fonds social pour les cantines pour les élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire privé sous contrat |
| **ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE (143) - PILOTE : MINAGRI, DGER** ACTIONS : N°1 mise en œuvre de l'enseignement, N°2 Aide sociale aux élèves : Bourses sur critères sociaux, fonds social |

| |
|---|
| **ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES (143) - PILOTE : MINAGRI, DGER**<br>ACTIONS : N°1 enseignement supérieur : Bourses, aides spécifiques… |
| **ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE (101) - PILOTE : Ministère de la justice, Secrétariat général**<br>N°1 : aide juridictionnelle, N°2 : Développement de l'accès au droit, du réseau judiciaire de proximité, N°3 : aide aux victimes, N°4 : médiation familiale, espaces de rencontre parents/enfants |
| **ADMINISTRATION PENITENCIAIRE (107) - PILOTE : Ministère de la justice** ACTION : Garde et contrôle des personnes sous main de justice : N°1 : maintien des liens familiaux, N°2 : Accueil et accompagnement. Exemples : Unités de vie familiale, parloirs familiaux, Insertion professionnelle, accès aux droits, domiciliation, lutte contre la pauvreté en détention… |
| **PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (182) - PILOTE : Ministère de la justice, DPJJ** ACTIONS : N°1 mise en œuvre des décisions judiciaires, N°2 soutien, N°3 formation<br>Lutter contre les difficultés familiales et sociales des jeunes sous protection judiciaire par un accompagnement dans un cadre pénal ciblant leur réinsertion scolaire et professionnelle et leur insertion sociale (santé, accès aux droits, accès au logement). |
| **SPORT (219) - PILOTE : Ministère des sports** ACTION N°1 Promotion du sport pour le plus grand nombre |
| **EMPLOI OUTRE-MER (138) - PILOTE : Ministère des Outre-mer, DGOM** ACTION : N°2 aide à l'insertion et à la qualification professionnelle : formation des stagiaires du SMA, passeports mobilité formation professionnelle, jeunes stagiaires du développement, chantiers de développement local… |
| **CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER (123) - PILOTE : Ministère des Outre-mer, DGOM** ACTIONS : N°1 logement (aides à la pierre, résorption de l'habitat insalubre et informel, actions foncières, aménagement et rénovation urbaine… N°2 Aménagement du territoire, Action N°3 continuité territoriale, N°4 sanitaire, social, culture, jeunesse, sport |

1 Sources : Extraits du DPT et documents budgétaires (programmes)

2