

N° 830

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information sur l'évolution et la lutte
contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français (1)
sur l'évolution et la paupérisation d'une partie des Français,*

Par Mme Frédérique PUISSAT,

Sénateur

(1) Cette mission est composée de : Mme Annie Le Houerou, *présidente* ; Mme Frédérique Puissat, *rapporteur* ; MM. Jean Sol, Jean-Jacques Michau, Mmes Annick Jacquemet, Patricia Schillinger, Cathy Apourceau-Poly, MM. Stéphane Artano, Dany Wattebled, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mme Elsa Schalck, M. Alain Duffourg, *secrétaires* ; Mme Viviane Artigalas, MM. Serge Babary, Arnaud Bazin, Mme Christine Bonfanti-Dossat, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Anne-Catherine Loisier, Viviane Malet, M. Philippe Mouiller, Mme Émilienne Poumirol, M. Stéphane Sautarel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS.....	11
PARTIE LIMINAIRE : UNE FRANCE DURABLEMENT RICHE POUR NE PAS PAUPÉRISER LES FRANÇAIS.....	17
I. UNE ATTRACTIVITÉ ET UNE CULTURE INDUSTRIELLES À RETROUVER.....	18
A. LE LONG DÉCLIN INDUSTRIEL DE LA FRANCE	18
B. DES TERRITOIRES PRIVÉS DE LEURS FORCES VIVES.....	20
C. LES HANDICAPS À SURMONTER.....	21
1. <i>Le poids des impôts de production</i>	22
2. <i>La nécessité de travailler plus</i>	23
II. MIEUX FORMER LES JEUNES ET LES FRANÇAIS TOUT AU LONG DE LEUR VIE.....	24
A. POUR UNE ÉCOLE FORTE, EN PARTICULIER DANS LES FORMATIONS SCIENTIFIQUES ET PRATIQUES	24
B. LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	26
PREMIÈRE PARTIE : L'AUGMENTATION DE LA PRÉCARITÉ ET DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE, ENTRE TENDANCES LOINTAINES ET CHOCS DÛS AUX CRISES.....	27
I. EN FRANCE, UNE PAUVRETÉ MONÉTAIRE MAÎTRISÉE MAIS UNE STABILITÉ DE LA PAUVRETÉ EN TROMPE-L'ŒIL	27
A. LE CONSTAT D'UNE AUGMENTATION RELATIVEMENT MAÎTRISÉE DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE EN FRANCE.....	27
1. <i>La pauvreté monétaire : une approche essentielle quoique imparfaite de la pauvreté</i>	27
2. <i>Une évolution de la pauvreté monétaire en France maîtrisée en comparaison européenne</i> ...28	
B. UNE APPROCHE PLUS FINE DU PHÉNOMÈNE LAISSE ENTREVOIR UNE PAUPÉRISATION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	30
1. <i>Certains segments de la population française sont particulièrement exposés</i>	30
2. <i>Une contrainte de plus en plus forte sur le budget des ménages modestes, à l'origine de privations matérielles importantes</i>	31
a) <i>Le budget des ménages français, et singulièrement celui des personnes pauvres et modestes, est de plus en plus contraint</i>	31
b) <i>La pauvreté « en conditions de vie » : une situation moins favorable en comparaison européenne</i>	33
3. <i>Les sentiments de pauvreté et de déclassement gagnent du terrain</i>	35
4. <i>Des populations « invisibles » parfois en situation de grande pauvreté</i>	36

C. UNE RUPTURE DISCRÈTE DÛE À LA CRISE DE 2008 : L'ÉMERGENCE D'UNE DÉPENDANCE AU SYSTÈME DE REDISTRIBUTION	37
1. Depuis 2008, le niveau de vie des ménages modestes ne peut se maintenir que sous l'effet des transferts sociaux	37
2. La dépendance aux prestations sociales trouve néanmoins ses limites	40
a) Première limite : le système de redistribution ne résout pas la question de la sortie de la pauvreté	40
b) Deuxième limite : si notre système de redistribution peut contribuer à renforcer la cohésion sociale, il peut aussi nourrir dans certain cas un sentiment d'injustice.....	41
c) Troisième limite : la soutenabilité financière du système	42
II. AU NIVEAU DES INDIVIDUS, DES FRACTURES ET DES FACTEURS DE FRAGILISATION DES PARCOURS.....	43
A. LA PRÉCARISATION DU TRAVAIL	44
1. Des spécificités françaises : le recours aux contrats courts, la montée relative du travail indépendant, une « préférence pour le chômage »	44
a) Le CDI, une norme à relativiser.....	44
b) Un taux élevé de contrats courts	46
c) Un rebond du travail indépendant.....	47
d) La persistance d'un haut niveau de chômage	49
2. La fragilité particulière de certains travailleurs	51
a) Les spécificités des revenus des agriculteurs.....	51
b) Le phénomène des travailleurs pauvres et « l'insécurité sociale ».....	52
3. Des inégalités en matière de formation	55
a) La valeur de signalement du diplôme initial.....	55
b) Les inégalités d'accès à la formation professionnelle	56
B. LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES	57
1. La monoparentalité et ses conséquences sociales	57
2. Une solidarité distendue entre les générations ?	58
C. LE POIDS DES DÉPENSES CONTRAINTES DANS LE BUDGET DES FRANÇAIS, SYMBOLISÉ PAR LES DÉPENSES RELATIVES AU LOGEMENT.....	59
1. Accéder au logement	60
a) Des tensions croissantes sur le marché du logement qui précarisent les ménages français.....	60
b) Le mal-logement, un phénomène massif de précarisation	65
c) Une politique gouvernementale qui rend plus difficile l'accès au logement social.....	67
d) Les APL, aide sociale ou source d'économies budgétaire ?.....	71
e) La question du logement intermédiaire	76
2. Le maintien dans le logement, le risque d'une explosion des expulsions après la crise sanitaire	78
a) Impayés de loyer, de premiers signes de basculement ?.....	78
b) Éviter une vague d'expulsions après la crise.....	82
c) La remobilisation nécessaire des Fonds de solidarité pour le logement	84
3. La précarité énergétique	86
a) Un phénomène qui touche 3,5 millions de ménages et qui a un fort impact sur la société.....	86
b) Un phénomène européen qui doit faire l'objet d'une stratégie globale.....	88

D. LES FRACTURES TERRITORIALES QUI TRAVERSENT LA FRANCE.....	89
1. La métropolisation croissante de l'économie française.....	90
2. La fracture croissante entre territoires métropolitains et non métropolitains.....	91
a) Une capacité de rebond amoindrie pour les territoires « périphériques », source d'insécurité économique et sociale	91
b) L'éloignement de la puissance publique et des services essentiels.....	93
3. Au sein des métropoles, une bipolarisation de l'emploi source de fractures territoriales.....	94

III. L'AMPLEUR SOCIALE ENCORE INCERTAINE DU NOUVEAU CHOC ENGENDRÉ PAR LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19	95
---	----

DEUXIÈME PARTIE : 49 PROPOSITIONS POUR HUMANISER, AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	97
---	----

I. AMÉLIORER LES OUTILS DE SUIVI POUR MIEUX SAVOIR DE QUOI ON PARLE	97
--	----

A. DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PAUVRETÉ EN TEMPS RÉEL POUR MIEUX FAIRE FACE AUX CRISES	97
---	----

1. Les données relatives à la pauvreté monétaire nous parviennent avec un retard de deux ans, ce qui limite leur portée opérationnelle.....	97
2. La crise a démontré la difficulté des pouvoirs publics à suivre la pauvreté en temps réel. ...	98

B. RENFORCER LE PANEL DES INDICATEURS EXISTANTS.....	100
--	-----

1. Certains travaux statistiques, pourtant décisifs pour l'appréhension des phénomènes de paupérisation et de précarisation, sont menés sur une base trop irrégulière	100
2. Le suivi de la pauvreté en outre-mer : un enjeu problématique.....	101
3. Pour le développement d'indicateurs innovants.....	102
a) L'exemple du suivi de la grande pauvreté.....	102
b) Une dynamique à poursuivre : vers la définition d'un « halo autour de la pauvreté » ?	104

C. MIEUX ÉVALUER LES DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET EN TIRER LES CONSÉQUENCES.....	105
--	-----

II. DES POLITIQUES PLUS SIMPLES, DÉCIDÉES AU PLUS PRÈS DES PERSONNES ET TOURNÉES VERS LE RETOUR À L'EMPLOI.....	108
--	-----

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UN ENJEU CRUCIAL.....	108
---	-----

1. Conforter et simplifier les politiques de formation professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.	108
a) Une inflexion à saluer : le lancement du Plan d'investissement dans les compétences	108
b) Certaines limites du Plan d'investissement dans les compétences ont néanmoins pu être identifiées, dans l'attente de son évaluation d'ensemble.....	109
2. Une priorité : l'accompagnement et la formation des jeunes peu qualifiés.....	113

B. RENFORCER LES STRUCTURES DE L'INSERTION ET FAVORISER LEUR RAPPROCHEMENT AVEC LE MONDE DE L'ENTREPRISE	115
---	-----

1. L'insertion par l'activité économique, une priorité actuelle de la politique de l'emploi.....	115
2. La nécessité de consolider le modèle économique du secteur	117
a) L'approche contra-cyclique des contrats aidés et des parcours d'insertion	117
b) Des leviers pour accroître les capacités du secteur	120
3. Rapprocher les SIAE et l'entreprise.....	121

C. ALLER PLUS LOIN DANS LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES D'INSERTION ET D'EMPLOI.....	122
1. <i>Rendre possible la territorialisation de la gouvernance de l'IAE.....</i>	122
a) La généralisation des conférences de financeurs.....	122
b) Le renforcement de l'IAE sur les territoires prioritaires.....	124
2. <i>Élargir la gouvernance du service public de l'insertion et de l'emploi</i>	125
3. <i>Poursuivre la stratégie de contractualisation avec les départements en accordant une confiance accrue aux acteurs locaux</i>	128
D. REPENSER LE TRAVAIL SOCIAL	130
1. <i>La formation des travailleurs sociaux</i>	130
2. <i>L'organisation du travail social et la répartition des tâches.....</i>	132
III. VIVRE DIGNEMENT AVEC SES REVENUS : LES QUESTIONS DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE.....	133
A. UNE PRIORITÉ : CONSTRUIRE DES LOGEMENTS	134
1. <i>Construire, densifier, différencier.....</i>	134
2. <i>Compenser l'exonération de TFPB des logements sociaux aux maires pour les aides à construire</i>	138
3. <i>Développer l'offre de logements intermédiaires.....</i>	139
B. EXPULSIONS : MIEUX ACOMPAGNER LES LOCATAIRES ET MIEUX INDEMNISER LES PROPRIÉTAIRES	141
1. <i>Privilégier la gestion précoce et « l'aller vers » dans les politiques de prévention des expulsions</i>	141
2. <i>Indemniser systématiquement et complètement les propriétaires.....</i>	142
C. LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : AIDER À PAYER LES FACTURES ET RÉNOVER LES LOGEMENTS.....	143
1. <i>Aider à payer les factures : doubler le chèque énergie.....</i>	143
2. <i>Éliminer les passoires thermiques, accompagner les propriétaires</i>	146
IV. UN FILET DE SÉCURITÉ PLUS JUSTE ET PLUS ACCESSIBLE POUR LES PERSONNES PAUVRES	151
A. L'UNIFICATION PROGRESSIVE DES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ.....	151
1. <i>Vers un système plus lisible et automatisé.....</i>	151
a) La nécessité d'une réforme.....	151
b) Vers un système unifié de prestations de solidarité.....	155
c) La question de la quérabilité des prestations.....	156
2. <i>Rendre le système plus incitatif.....</i>	158
3. <i>Pour une juste compensation des dépenses de prestation par l'État.....</i>	159
B. CONFORTER LE RÔLE DES FAMILLES	160
1. <i>Réaffirmer le rôle de la solidarité familiale.....</i>	160
a) La familialisation des minima sociaux	160
b) La prise en compte du patrimoine du foyer	161
c) Faciliter l'exercice de la solidarité familiale	161
2. <i>Soutenir les familles monoparentales.....</i>	162
C. ASSURER RÉELLEMENT LES NOUVELLES SOLIDARITÉS	163
1. <i>Assurer les indépendants précaires face au risque de perte d'activité : une promesse non tenue.....</i>	163
2. <i>La lutte contre le recours abusifs aux contrats courts : un enjeu complexe</i>	167

D. UNE PROXIMITÉ AVEC LES ASSURÉS SOCIAUX ET LES ALLOCATAIRES	
À RÉTABLIR	168
1. Réduire les distances symboliques	168
2. Aller vers les personnes concernées par le non-recours	170
E. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE ET L'AIDE	
AUX ASSOCIATIONS	171
1. Un accompagnement financier des associations de lutte contre la grande pauvreté	
qui doit s'inscrire dans la durée	171
a) Un effort financier important en faveur de l'aide alimentaire a été consenti	
en réponse à la crise.....	171
b) Le soutien de l'État doit cependant s'inscrire dans la durée	172
2. Des pistes d'amélioration du dispositif français d'aide alimentaire peuvent	
être esquissées	173
TRAVAUX DE LA COMMISSION	177
I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	
EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....	177
• Audition de Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et	
conditions de vie des ménages de l'Insee, MM. Patrick Aubert, sous-directeur de	
l'Observation de la solidarité de la Drees et Sébastien Grobon, adjoint au chef de	
mission analyse économique de la Dares.....	177
• Audition de M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national « lutte contre les	
exclusions » de la Croix-Rouge française, Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale	
d'ATD Quart Monde, et M. Daniel Verger, responsable du département études,	
recherches et statistiques du Secours catholique	189
• Audition de M. Thibaut Guilluy, haut commissaire à l'emploi et à	
l'engagement des entreprises.....	203
• Audition de Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et	
à la lutte contre la pauvreté.....	213
• Audition de Mme Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale...225	
• Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales, et	
Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations avec le Parlement, de	
l'Assemblée des départements de France (ADF)	231
• Audition de Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de	
Nantes, de MM. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8	
Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et	
politiques de Paris, et Serge Paugam, directeur d'études à l'École des hautes études	
en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS	239
• Audition de M. Guillaume Allègre, économiste à l'Observatoire français des	
conjunctures économiques (OFCE), et M. Stéphane Carcillo, chef de la division	
Emploi et Revenus à l'Organisation de coopération et de développement	
économique (OCDE) et professeur d'économie à Sciences-Po Paris	247
• Audition de Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour	
l'habitat (USH), M. Nicolas Démoulin, député de l'Hérault, ancien parlementaire	
en mission auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre	
chargée du logement, Mmes Nathalie Sarrabezolles, présidente, et Roselyne Conan,	
directrice générale, de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), et	
M. Jean-Marc Torrollion, président de la Fédération nationale de l'immobilier	
(FNAIM)	261

• Audition de Mme Marie Moisan, responsable de projets précarité énergétique au Comité de liaison pour les énergies renouvelables devenu Réseau pour la transition énergétique (CLER) et animatrice du Réseau des acteurs de la précarité et pauvreté dans le Logement (Rappel), et M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur de l'Institut Jacques Delors	271
• Audition de M. Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre	283
• Audition de M. Philippe Rio, maire de Grigny.....	291
• Audition de M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine, Mmes Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)	297
• Audition de M. Paul Bazin, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles, Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe en charge de l'offre de service, de Pôle emploi, MM. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint de l'Union nationale des missions locales, président de la mission locale de Lille et de l'association régionale des missions locales des Hauts-de-France, Alain Frouard, vice-président, Mme Marlène Cappelle, déléguée générale, de Cheops, et Mmes Bénédicte Lefèvre, vice-présidente et Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance villes emploi	311
• Audition de M. Gilbert Cette, professeur d'économie associé à la Faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille et adjoint au directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France	325
• Audition de M. Louis Gallois, président de l'Association « Territoires zéro chômeur de longue durée »	339
• Audition de Mme Coline Derrey Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité, MM. Laurent Pinet, Président du réseau Coorace, réseau national de l'économie sociale et solidaire et Emmanuel Stephant, président de Chantier école	349
• Audition de MM. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique et Pierre Madec, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)	361
• Audition de MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables des relations institutionnelles des Restos du cœur, Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries solidaires, Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, Jean Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France, Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires.....	371
• Audition de MM. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé, Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale d'allocation familiales (CNAF), Mmes Fanny Richard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Magalie Rasclé, directrice du développement sanitaire et social de la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA)	387
• Audition MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement, Mme Nathalie Anoumy, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion.....	399

- **Audition de M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France, Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale.....413**

II. EXAMEN DU RAPPORT.....423

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA PRÉSIDENTE ET LE
RAPPORTEUR439**

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES443

- **Contribution de la Présidente Annie Le Houerou et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)443**
- **Contribution de Mme la sénatrice Cathy Apourceau-Poly (groupe communiste républicain citoyen et écologiste - CRCE)453**
- **Contribution de Mme la sénatrice Raymonde Poncet Monge, pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.....457**

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Proposition liminaire** Poursuivre des travaux, notamment parlementaires, sur la désindustrialisation de notre pays et les enjeux éducatifs afin de répondre de manière structurelle, à moyen et à long termes, à l'enjeu de la précarité dans notre pays.
- Proposition n° 1** Mettre en place un dispositif pérenne de suivi statistique conjoncturel de la pauvreté et de la précarité.
- Proposition n° 2** Améliorer la régularité des enquêtes les plus stratégiques pour la connaissance des phénomènes de paupérisation et de précarisation.
- Proposition n° 3** Améliorer le suivi de la pauvreté dans les collectivités territoriales d'outre-mer.
- Proposition n° 4** Annualiser le suivi de la grande pauvreté.
- Proposition n° 5** Développer un indicateur de suivi des personnes non pauvres mais proches de la pauvreté (ou « halo autour de la pauvreté »).
- Proposition n° 6** Prévoir, pour chaque nouveau dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté, la définition d'une maquette de performance crédible et centrée sur l'analyse de son efficacité, les modalités de son évaluation, et les conditions dans lesquelles le Gouvernement rend compte des enseignements qu'il tire de ces travaux d'évaluation et expose les suites qu'il entend leur donner.
- Proposition n° 7** Engager dès maintenant des travaux en vue du lancement d'une nouvelle génération d'investissement public dans les compétences des personnes les plus éloignées de l'emploi, en veillant notamment :
- à limiter l'éparpillement des actions financées et, tout en conservant le principe d'une action contractualisée avec les régions, à renforcer le pilotage d'ensemble pour éviter les phénomènes de redondance et de concurrence des actions ;

- à renforcer l'accompagnement social des publics pendant la période de formation, en lien avec les acteurs du service public de l'insertion et de l'emploi ;

- à mieux prendre en compte les problématiques spécifiques aux travailleurs handicapés et aux seniors faiblement qualifiés ;

- à transformer l'écosystème de la formation pour l'adapter besoins des secteurs en développement.

Proposition n° 8

Engager un effort de co-investissement dans la formation des chômeurs de longue durée aux métiers des secteurs en tension dont le financement serait mutualisé entre les entreprises de ces secteurs et partagé avec la puissance publique, et sécurisé par le recours à des « clauses de dédit-formation sectorielles ».

Proposition n° 9

Veiller à ce que le « revenu d'engagement » annoncé par le Président de la République constitue à la fois un instrument d'autonomie pour le jeune et un levier de clarification de l'offre d'accompagnement qui se présente à lui.

Proposition n° 10

Mobiliser la commande publique et les entreprises du secteur marchand en soutien de l'économie sociale et solidaire en développant les clauses sociales dans les contrats des donneurs d'ordres.

Proposition n° 11

Favoriser la diffusion des démarches visant à rapprocher l'offre de services des SIAE des besoins des entreprises et à conjuguer l'accompagnement des personnes et celui des employeurs.

Proposition n° 12

Généraliser dans la gouvernance de l'IAE les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emplois, sous la responsabilité du président du conseil départemental.

Proposition n° 13

Mettre en place la bonification territoriale de l'aide au poste afin de renforcer l'action de l'IAE sur les territoires prioritaires.

- Proposition n° 14** Renforcer les compétences des régions en matière de politique de l'emploi ainsi que leur place dans la gouvernance de Pôle emploi, et leur confier un rôle de coordination des acteurs du service public de l'emploi.
- Proposition n° 15** Mieux associer les régions ainsi que les acteurs du handicap et de l'insertion des jeunes au service public de l'emploi et de l'insertion.
- Proposition n° 16** Respecter le cadre de la contractualisation de la stratégie pauvreté en fondant la participation de l'État sur les indicateurs partagés avec les collectivités territoriales.
- Proposition n° 17** Adjoindre aux commissaires régionaux à la lutte contre la pauvreté des relais départementaux.
- Proposition n° 18** Sortir de l'urgence dans le cadre des appels à projets de la stratégie pauvreté pour laisser aux acteurs locaux le temps de s'organiser et de coopérer.
- Proposition n° 19** Mener à bien le plan de formation des travailleurs sociaux en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers » et le travail social collectif.
- Proposition n° 20** Recentrer l'intervention des travailleurs sociaux sur l'accompagnement individuel et collectif par l'allègement des circuits et des procédures. Reconnaître la capacité d'initiative des travailleurs sociaux au moyen de délégations de compétences. Promouvoir les actions de développement social.
- Proposition n° 21** Mettre en place dans chaque administration concernée un relais pour les travailleurs sociaux.
- Proposition n° 22** Mieux différencier les politiques du logement dans les territoires pour relancer la construction en tenant compte des spécificités des territoires littoraux ou de montagne au regard des objectifs de limitation de l'artificialisation ou en menant des expérimentations en faveur de l'accès au logement abordable.

- Proposition n° 23** Compenser intégralement aux communes l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour relancer la construction de logements sociaux.
- Proposition n° 24** Débloquer l'offre de logements locatifs intermédiaires portée par les investisseurs institutionnels en transformant l'exonération de TFPB au détriment des communes en crédit d'impôt et en mobilisant l'épargne des Français en alternative au dispositif Pinel.
- Proposition n° 24** Privilégier la gestion précoce des impayés en mettant en place des politiques « d'aller vers » et en y associant les huissiers.
- Proposition n° 26** Garantir une indemnisation systématique et complète des propriétaires par l'État, augmenter à due concurrence les ressources budgétaires et les faire gérer par le ministère du logement.
- Proposition n° 27** Doubler le chèque énergie pour permettre aux ménages en situation de précarité énergétique de payer leur facture en le portant en moyenne de 150 à 300 euros.
- Proposition n° 28** Appliquer sans retard les dispositions de la loi Climat-Résilience au bénéfice des plus modestes.
- Proposition n° 29** Poursuivre les réflexions sur le modèle économique et juridique du tiers financement et du portage des travaux de rénovation énergétique au profit des particuliers et des collectivités.
- Proposition n° 30** Faciliter la rénovation du parc social en rétablissant le taux de TVA à 5,5 % sur les travaux dans les logements sociaux supprimé par l'actuel Gouvernement.
- Proposition n° 31** Faciliter la rénovation du parc locatif privé en augmentant le déficit foncier et en étendant aux rénovations performantes l'aide fiscale « Denormandie dans l'ancien ».
- Proposition n° 32** Pérenniser et amplifier le dispositif « louer abordable » au-delà de 2022 pour mettre à disposition des logements abordables et rénovés conventionnés dans le parc privé.

- Proposition n° 33** Aller vers un système unifié de prestations de solidarité qui tienne compte des mêmes bases ressources et dans lequel les prestations se complètent les unes les autres. Supprimer progressivement certains minima sociaux (RSO, ASS) au profit d'un RSA rénové résolument orienté vers l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires.
- Proposition n° 34** Mettre en place, autour d'un gestionnaire unique, une formule intermédiaire entre quérabilité et totale automaticité des minima sociaux et prestations sociales.
- Proposition n° 35** Différer la transition du RSA à la prime d'activité pour les chômeurs de longue durée en maintenant, pendant les 9 à 12 mois suivant la reprise d'un emploi à temps partiel, le niveau de prestation et d'accompagnement dû aux bénéficiaires du RSA.
- Proposition n° 36** Garantir une compensation suffisante et pérenne des dépenses de prestations assurées par les départements pour permettre le maintien des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux.
- Proposition n° 37** Renforcer les obligations de soutien financier des familles avant le versement d'un minimum social en incluant le patrimoine dans les conditions pour en bénéficier.
- Proposition n° 38** Faciliter et élargir les petites donations entre générations.
- Proposition n° 39** Ne plus prendre en compte les pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial dans le calcul du RSA et de la prime d'activité ainsi que dans le revenu imposable.
- Proposition n° 40** Développer les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés.
- Proposition n° 41** Assouplir les conditions d'éligibilité à l'allocation des travailleurs indépendants.

- Proposition n° 42** Remettre sur le métier le dispositif visant à lutter contre l'abus des contrats courts (bonus-malus). Soumettre à la concertation entre les partenaires sociaux l'idée alternative d'une dégressivité de la contribution employeur d'assurance chômage avec l'ancienneté individuelle des salariés.
- Proposition n° 43** Maintenir des possibilités d'accès physique aux services publics au-delà d'une réponse de premier niveau en faisant monter en compétences les agents France Services.
- Proposition n° 44** Mettre en place une médiation numérique itinérante dans les zones rurales les moins densément peuplées.
- Proposition n° 45** Expérimenter des cellules départementales de l'accès aux droits sociaux incluant notamment les associations et chargées, en liaison avec les Caf et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.
- Proposition n° 46** Donner une meilleure visibilité aux associations de lutte contre la pauvreté sur la pérennité du soutien de l'État à moyen/long terme aux projets de modernisation des structures.
- Proposition n° 47** Proroger le relèvement exceptionnel à 1 000 euros du plafond « loi Coluche » *a minima* jusqu'en 2022.
- Proposition n° 48** Renforcer les liens entre associations d'aide alimentaire, travailleurs sociaux et acteurs de l'insertion pour favoriser le couplage de la distribution de l'aide et de l'accompagnement social.
- Proposition n° 49** Aider les associations à développer l'aide alimentaire en milieu rural et/ou des structures d'éco-jardinage ou jardins solidaires avec une finalité d'aide alimentaire.

PARTIE LIMINAIRE : UNE FRANCE DURABLEMENT RICHE POUR NE PAS PAUPÉRISER LES FRANÇAIS

Le Sénat a créé, à l'initiative du groupe Les Républicains, une mission d'information afin d'étudier l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français.

Ce sujet, particulièrement ambitieux, se situe au cœur des préoccupations de nos compatriotes et interpelle l'ensemble du monde politique de manière de plus en plus aiguë. En effet, la pauvreté ou plus simplement la difficulté croissante à « joindre les deux bouts » pour de nombreux Français participe d'un climat de défiance qu'ont pu traduire aussi bien un mouvement comme celui des « gilets jaunes » et, dans un registre différent, le niveau de l'abstention à l'occasion des derniers rendez-vous électoraux. Et, au-delà de la pauvreté réellement vécue, la crainte du « dérapage » voire du basculement dans la pauvreté est désormais diffuse au sein de la société et a été renforcée par la crise actuelle.

Partant de ces constats, **les membres de la mission d'information ont souhaité orienter leurs travaux « à hauteur d'homme », c'est-à-dire vers les personnes concernées par ces phénomènes** afin d'en comprendre l'origine, de les décrire et bien sûr de formuler des propositions susceptibles d'apporter des réponses à nos concitoyens¹.

Le rapporteur souscrit pleinement à cette approche et tel sera bien l'objet du présent rapport dans le cadre des parties suivantes.

Pour autant, avant d'aborder ces sujets, le rapporteur souhaite rappeler dans cette partie liminaire une vérité d'évidence : à moyen et à long termes, **la façon la plus sûre de lutter contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français est d'assurer que la France demeure une Nation prospère**. Tout doit donc être fait pour que notre pays continue de produire demain et après-demain de la richesse sur sol et dans ses différents territoires.

¹ En outre, la coexistence de plusieurs missions d'information sénatoriales au cours de la présente session ont conduit leurs présidents et rapporteurs à délimiter les périmètres de chacun, ce qui explique que la situation des jeunes de moins de dix-huit ans et des étudiants ne sera pas spécifiquement abordée dans ce rapport d'information.

Or la tendance observée ces dernières décennies dans plusieurs domaines stratégiques ne peut qu'inquiéter et nécessite un changement de cap :

- en matière de **production industrielle** tout d'abord, car, comme les responsables politiques et économiques l'ont trop longtemps oublié, l'industrie est une richesse en soi et a des effets d'entraînement multiples dans l'écosystème des territoires. En outre, disposer de capacités de production sur son sol est un des éléments essentiels de la souveraineté économique, voire de la souveraineté globale, d'un pays ;

- et, sans doute plus important encore, en matière de **performance de notre système d'éducation** car chacun mesure bien que là réside la clef de notre avenir.

Bien sûr, chacune de ces questions est un sujet en soi et suffirait largement à occuper une, voire plusieurs, missions parlementaires. L'ambition de la présente partie n'est donc évidemment pas de les traiter de façon complète et étayée mais, d'une part, de **souligner en préambule leur importance dans la réponse de fond à la question de la précarisation et de la paupérisation d'une partie des Français** et, d'autre part, d'esquisser les pistes que le rapporteur considère comme les plus adéquates.

I. UNE ATTRACTIVITÉ ET UNE CULTURE INDUSTRIELLES À RETROUVER

A. LE LONG DÉCLIN INDUSTRIEL DE LA FRANCE

La France a subi une forte désindustrialisation entre les années 1970 et le milieu des années 2010.

Quelques données illustrent l'ampleur de ce phénomène documenté par de nombreuses études, dont le rapport d'information¹ que notre collègue Alain Chatillon avait rédigé en avril 2011.

Tout d'abord, l'évolution de la **part de la production industrielle** dans le PIB de la France, qui a **reculé de dix points depuis 1980** pour ne plus atteindre que **13,4 % en 2018**. Si un tel recul a également pu être constaté chez la plupart de nos voisins européens, celui-ci a généralement été moins prononcé (sauf au Royaume-Uni) : ainsi, l'industrie compte pour 25,5 % du PIB en Allemagne, pour 19,7 % en Italie et pour 16,1 % en Espagne.

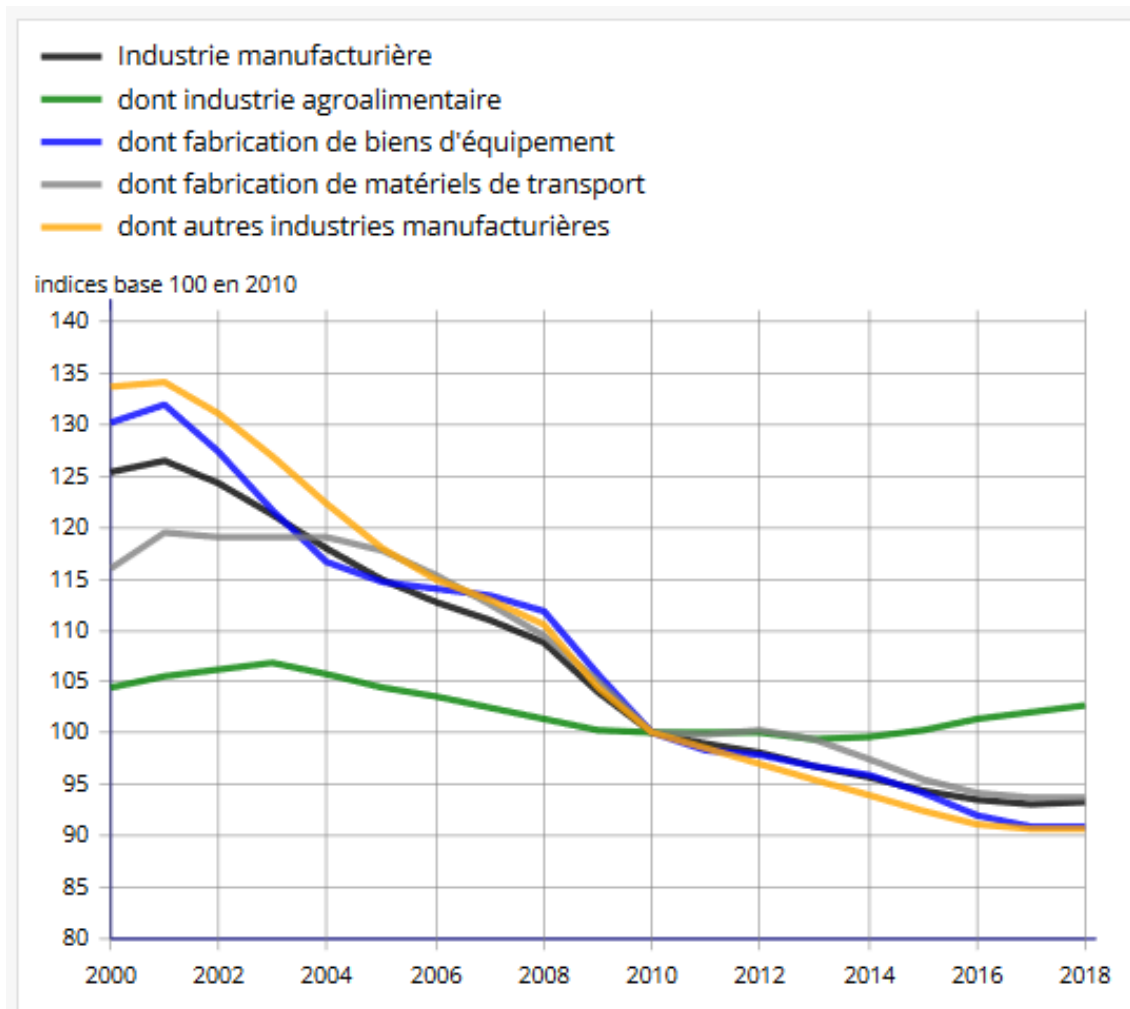
En termes d'emplois, la baisse est encore plus accentuée, la part de l'emploi industriel dans l'emploi total étant passée de 25 % en 1974 à 10 % en 2018.

¹ Rapport d'information n° 403 (2010-2011), fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires.

Le graphique suivant montre l'ampleur du déclin de l'emploi industriel au cours des vingt dernières années, avec une baisse globale de 25 %. Il souligne également que ce déclin concerne la quasi-totalité des filières, en dehors de l'agro-alimentaire, dont le nombre d'emplois est resté relativement stable au cours de cette période.

Évolution de l'emploi salarié industriel hors intérim

(base 100 en 2010)



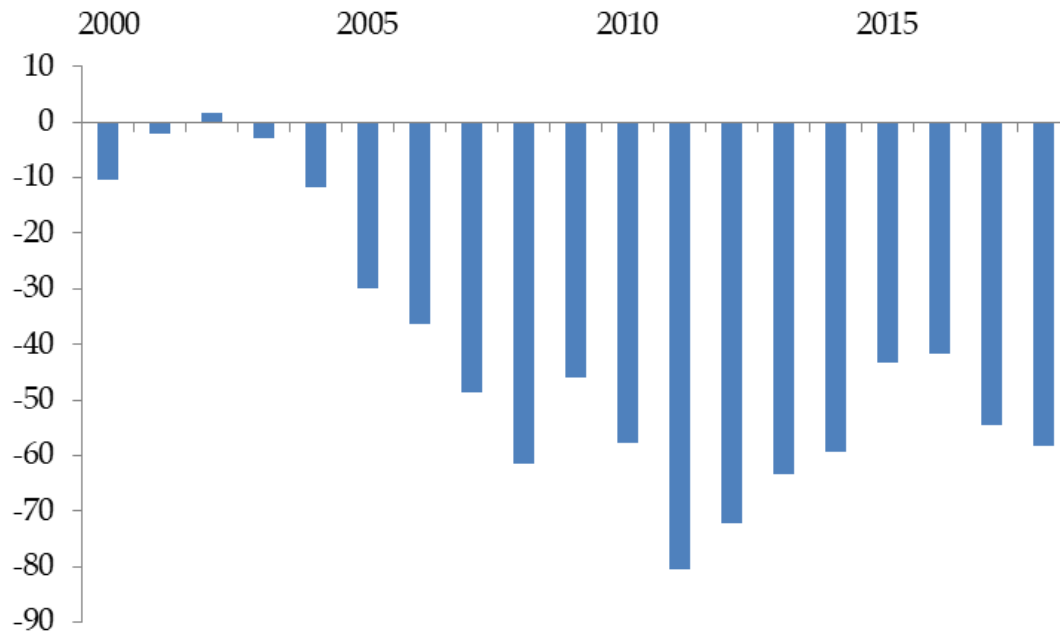
Source : Insee

Ces évolutions se retrouvent également dans la **balance des échanges de la France, déficitaire depuis 2004**, comme le montre le graphique suivant. Il est à souligner que ce déficit ne s'explique pas seulement par les échanges de biens avec les pays à bas salaire mais aussi (et même principalement) par notre déficit vis-à-vis des pays de l'Union européenne, qui représente près de 60 % de nos échanges avec l'extérieur.

Il s'agit donc bien avant tout d'un problème de compétitivité de l'industrie française, y compris par rapport à des pays comparables, signe d'un problème spécifique à la France.

Commerce extérieur des produits industriels de 2000 à 2018

(en milliards d'euros)



Source : Insee

B. DES TERRITOIRES PRIVÉS DE LEURS FORCES VIVES

La question de la « fracture territoriale » sera abordée dans le cadre de la première partie du présent rapport.

À ce stade, il s'agit simplement de souligner que **la désindustrialisation de la France au cours de ces dernières décennies s'est traduite par une véritable perte de substance économique de nombreux territoires.**

En effet, la recomposition de la structure de l'économie française et de ses emplois au cours des dernières décennies a entraîné un très fort écart de dynamisme territorial entre, à grands traits :

- des « **métropoles** » **attractives** qui captent une part croissante d'activités dans le secteur tertiaire mais aussi de certaines industries innovantes ;

- des **territoires « périphériques »**, pour reprendre une expression popularisée par le géographe Christophe Guilluy¹, qui, à l'inverse, ne peuvent compenser le départ d'industries traditionnelles, notamment dans certains « bastions » qui s'étaient construits autour d'une activité dominante désormais en déclin.

¹ « La France périphérique », par Christophe Guilluy (septembre 2014).

Les écarts d'évolution des PIB régionaux entre 1990 et 2015, publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sont éloquentes. Ainsi, la région d'Île-de-France, tirée par la « locomotive » parisienne, a vu sa part dans le PIB passer de 28 % à presque 30,5 %, soit une progression de l'ordre de 8 %. De même, une région comme l'Occitanie a fortement bénéficié du dynamisme des métropoles de Toulouse et de Montpellier, voyant sa part dans le PIB national progresser de quelque 11 % au cours de cette période. À l'inverse, dans la région Grand Est, l'effet de la métropole strasbourgeoise ne suffit pas à compenser les difficultés de la Lorraine et de l'ancienne région Champagne-Ardenne, ce qui se traduit par une diminution d'environ 17 % de la part de la grande région au sein du PIB national au cours de ces vingt-cinq années.

Si le phénomène de « métropolisation » est, dans une certaine mesure, inhérent à l'évolution de l'économie et caractérise de nombreux pays autres que la France, **la désindustrialisation des territoires non métropolitains les a fait entrer dans un cercle vicieux** en les privant de leurs forces vives (attirées par les métropoles) et de leur **capacité de rebond**.

Cette perte de substance économique (et souvent démographique) constitue un facteur majeur de précarisation pour les populations de ces territoires, dont Christophe Guilluy a bien montré dans son ouvrage précité qu'elles constituent la majorité des Français.

Toute réponse de long terme à la problématique de la paupérisation et de la précarisation d'une partie des Français doit donc passer par la réimplantation d'activités industrielles susceptibles d'assurer l'avenir économique de nos territoires, qui ne sauraient être condamnées à survivre sous perfusion de transferts sociaux et autres aides publiques.

C. LES HANDICAPS À SURMONTER

Comme le rapporteur l'a souligné en introduction, l'objet de la mission d'information ne concernait pas l'évolution de l'activité industrielle, qui ne pourra donc, de ce fait, faire l'objet d'une analyse en profondeur.

Le rapporteur souhaite cependant mettre en lumière les conclusions des plus récents travaux qui ont porté sur cette question cruciale et qui ont souligné les handicaps à surmonter afin de retrouver une véritable attractivité.

1. Le poids des impôts de production

Tout d'abord, en matière fiscale et sociale, il convient de reconnaître que des efforts ont été accomplis en matière de baisse des cotisations et contributions sociales sur les petits et moyens salaires, sous l'effet, principalement :

- de la « réforme Fillon » qui a instauré un abattement dégressif pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,6 SMIC ;

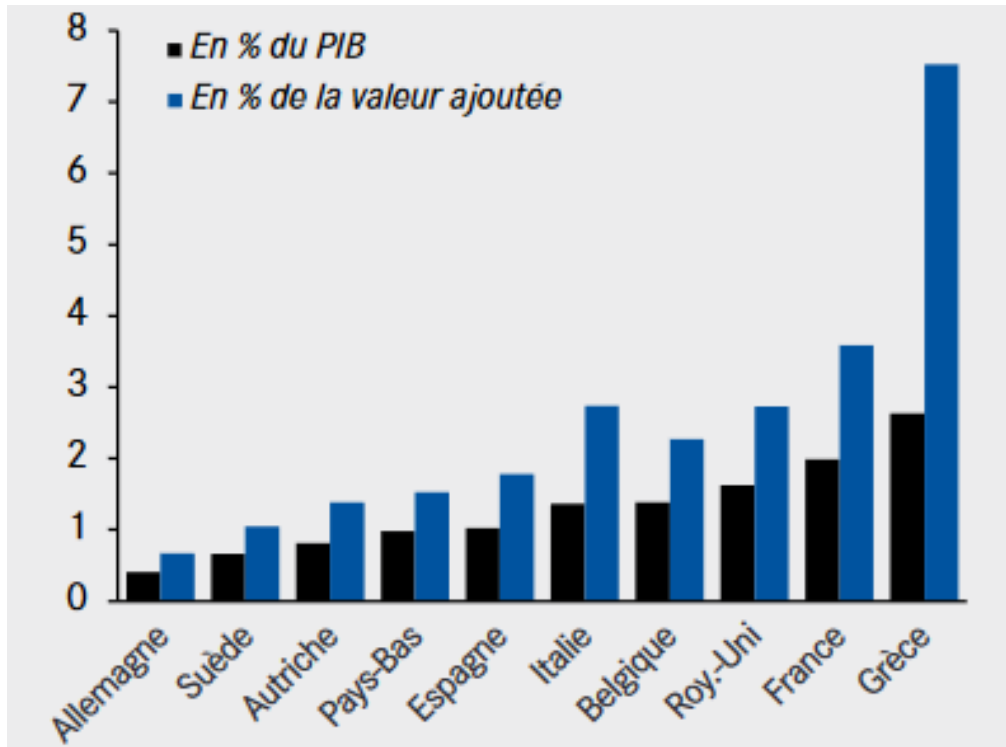
- du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) transformé depuis 2018 en une diminution des cotisations patronales d'assurance maladie jusqu'à 2,5 SMIC et en un renforcement des « allègements Fillon ».

Néanmoins, la fiscalité française reste un handicap en termes de compétitivité, tant en termes de niveau qu'en termes de structure. À cet égard, le conseil d'analyse économique a bien montré dans une note de juin 2019, à quel point **les impôts de production¹ découragent l'investissement et le développement industriel sur le territoire.** En effet, pour reprendre l'analyse de ses auteurs, *« les impôts sur la production sont les plus nocifs en raison des distorsions qu'ils engendrent tout au long de la chaîne de production. Contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts sur la production affectent directement les décisions des entreprises en termes de choix des modes de production et de prix et peuvent donc pénaliser leur productivité et leur compétitivité. De plus, en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, les impôts sur la production augmentent leur point mort et peuvent expliquer, avec d'autres facteurs, la relative atrophie du secteur productif français et, en particulier, des TPE et PME ».*

Or, comme le montre le graphique suivant, ces impositions pèsent d'un poids particulièrement élevé en France par rapport à nos voisins. Celles-ci représentent ainsi 0,5 % de la valeur ajoutée des entreprises en Allemagne et 3,6 % en France.

¹ Les impôts sur (ou contre) la production, par Philippe Martin et Alain Trannoy pour le conseil d'analyse économique (note n° 53, juin 2019).

Impôts sur la production acquittés par les entreprises en 2016



Sources : Eurostat, conseil d'analyse économique

Il importe donc de s'attaquer enfin à ce problème tout en respectant les ressources des personnes publiques bénéficiaires de ces impositions.

2. La nécessité de travailler plus

Par ailleurs, la question de la quantité de travail a déjà donné lieu à de nombreuses études et d'aussi nombreux débats politiques.

Le présent rapport n'apportera pas d'éléments supplémentaires sur cette question, le rapporteur tenant toutefois à souligner qu'il n'est pas possible de demeurer un pays attractif quand le temps de travail est le plus faible parmi les pays comparables, tant dans une année qu'au cours de l'ensemble d'une carrière.

Elle affirme donc sa conviction de la nécessité d'une révision des dispositions législatives relatives au temps de travail et, plus encore, d'une **réforme des retraites** qui devra inclure des éléments paramétriques propres à augmenter le temps passé au travail tout au long de sa vie.

II. MIEUX FORMER LES JEUNES ET LES FRANÇAIS TOUT AU LONG DE LEUR VIE

A. POUR UNE ÉCOLE FORTE, EN PARTICULIER DANS LES FORMATIONS SCIENTIFIQUES ET PRATIQUES

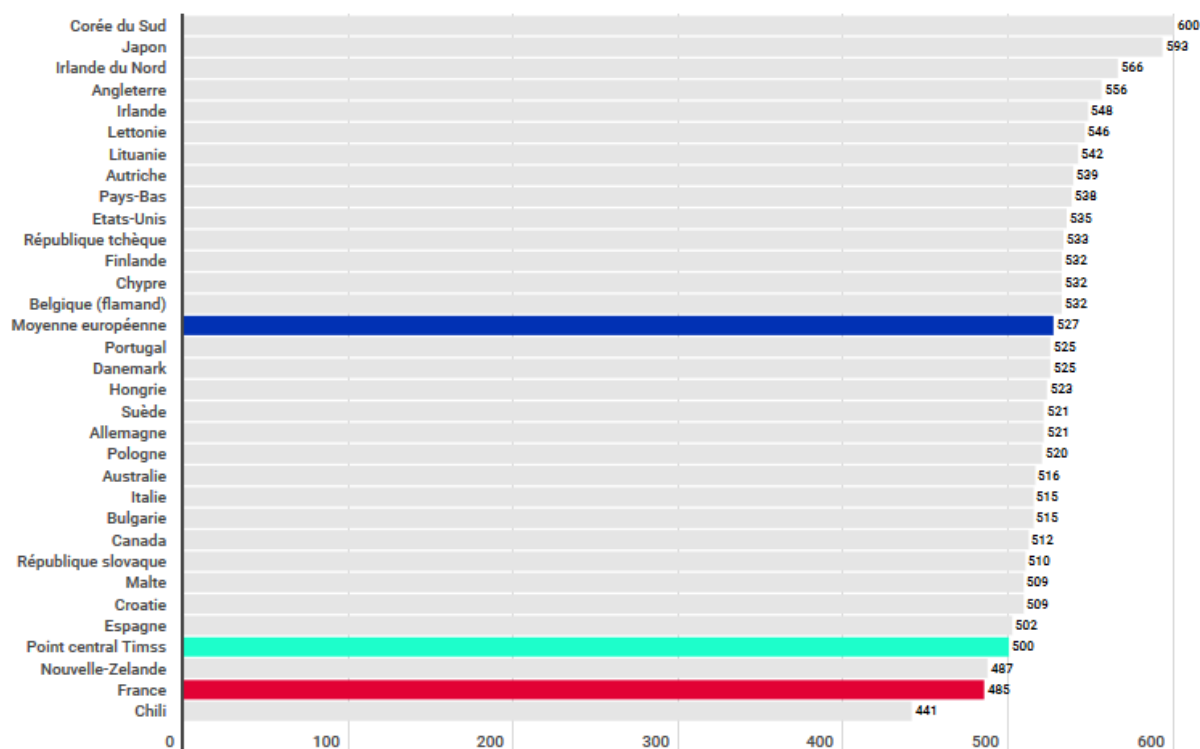
Enfin et surtout, **pour conserver sa prospérité et redevenir attractive, la France doit disposer d'une main d'œuvre bien formée.** En effet, au regard de la difficulté à réduire encore de manière significative le coût du travail, c'est bien par l'élévation des compétences que la France doit progresser et reconquérir sa place parmi les grandes nations industrielles. Pour le résumer en quelques mots, **l'éducation est la clé de l'avenir.**

Or les performances de notre système éducatif, mesurées par plusieurs classements internationalement reconnus, **apparaissent particulièrement préoccupantes de ce point de vue, en particulier pour ce qui concerne les mathématiques et les sciences.**

Ainsi, selon les principaux enseignements de l'enquête TIMMS de 2019, pour le niveau CM1, en mathématiques, le score de la France est de 485, quand la moyenne européenne est à 527. En sciences, la tendance est la même, avec un score français est de 488 contre une moyenne de l'UE à 522. **Ces chiffres placent même la France en avant-dernière position.**

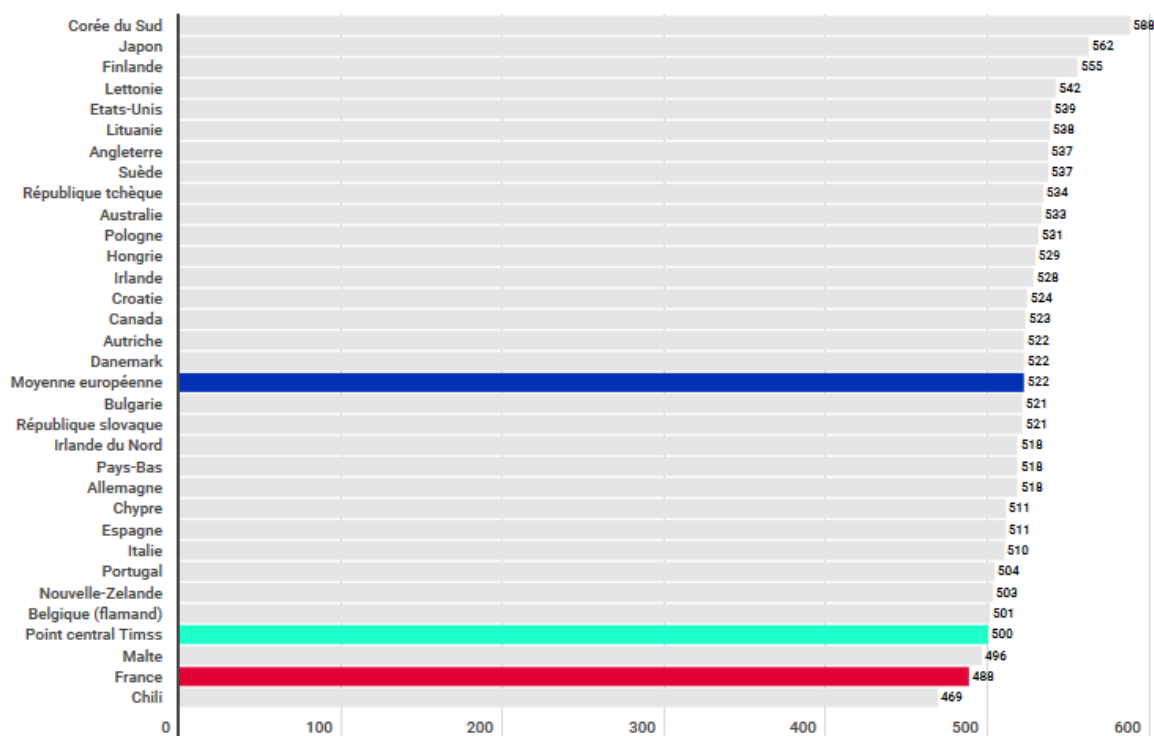
Pour les élèves de 4^e, **la France est également en-dessous de la moyenne de l'Union européenne et des pays de l'OCDE dans les deux matières.** En maths, le score moyen a même baissé de 47 points en 25 ans, ce qui correspond à une année de classe. En d'autres termes, le niveau des actuels élèves de 4^e est celui des élèves de 5^e de 1994.

Niveau en mathématiques des élèves de CM1



Source : enquête TIMSS 2019

Niveau en sciences des élèves de CM1



Source : enquête TIMSS 2019

Ces **résultats** médiocres, voire franchement mauvais, dans des matières qui conditionnent notre capacité à répondre aux défis de l'avenir, sont très inquiétants et **nécessitent une reprise en main ferme de la part des pouvoirs publics**. À défaut, la France risque d'être durablement reléguée en « deuxième division » des nations industrielles, ce qui ne pourra que paupériser les Français quelle que soit la qualité des réponses sociales mises en place.

B. LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Bien entendu, au regard de l'évolution constante des techniques et des compétences nécessaires pour répondre aux besoins des entreprises, la formation ne saurait se résumer à la seule formation initiale.

Au contraire, **la capacité à se former de manière efficace tout au long de sa vie professionnelle constitue un enjeu essentiel** ; à la fois au plan collectif, dans la logique d'élévation globale de nos compétences précédemment décrite ; et à titre individuel afin de permettre à chacun de disposer du niveau de compétences lui permettant d'assurer au mieux ses missions et, le cas échéant, de rebondir rapidement en trouvant un autre emploi.

À ce dernier titre, cette problématique sera étudiée ci-après dans le corps du présent rapport, notamment au sein de sa deuxième partie, et fera l'objet de préconisations spécifiques, auxquelles le lecteur pourra se référer.

<p>Proposition liminaire : Poursuivre des travaux, notamment parlementaires, sur la désindustrialisation de notre pays et les enjeux éducatifs afin de répondre de manière structurelle, à moyen et à long termes, à l'enjeu de la précarité dans notre pays.</p>
--

PREMIÈRE PARTIE : L'AUGMENTATION DE LA PRÉCARITÉ ET DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE, ENTRE TENDANCES LOINTAINES ET CHOCS DÛS AUX CRISES

I. EN FRANCE, UNE PAUVRETÉ MONÉTAIRE MAÎTRISÉE MAIS UNE STABILITÉ DE LA PAUVRETÉ EN TROMPE-L'ŒIL

A. LE CONSTAT D'UNE AUGMENTATION RELATIVEMENT MAÎTRISÉE DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE EN FRANCE

1. La pauvreté monétaire : une approche essentielle quoique imparfaite de la pauvreté

La pauvreté constitue un phénomène complexe et protéiforme. Plusieurs approches sont utilisées par les statisticiens pour l'appréhender, aucune ne pouvant suffire à elle seule.

L'approche par le taux de pauvreté monétaire relative, utilisée pour les comparaisons européennes, en constitue la principale. Mesuré par l'Insee, cet indicateur permet d'établir la part de la population vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé conventionnellement à 60% du revenu médian.

La mesure du seuil de pauvreté

Le seuil de pauvreté monétaire est fixé conventionnellement à 60 % du niveau de vie médian. Si ce seuil est en effet privilégié pour les comparaisons européennes, l'Insee mesure également les taux de pauvreté aux seuils de 50 % et de 70 %.

Le **niveau de vie** correspond au revenu par unité de consommation du ménage.

Ces **revenus** sont comptabilisés au niveau du ménage, c'est-à-dire des personnes vivant ensemble. Ils prennent en compte l'ensemble des ressources perçues par le ménage - les revenus d'activité et du patrimoine, les pensions de retraite, les indemnités de chômage, l'ensemble des prestations sociales - amputées des impôts directs - impôt sur le revenu, contribution sociale généralisée, taxe d'habitation *etc.*

Ces revenus sont ensuite divisés par un facteur d'échelle, les **unités de consommation (UC)**, qui visent à prendre en compte le fait que les besoins de consommation d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille, du fait des économies d'échelles permises par le partage d'un même foyer. Aussi, pour l'Insee, le premier adulte du ménage représente 1 UC, les autres personnes de 14 ans ou plus représentent 0,5 UC et les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 UC.

Le **niveau de vie médian** correspond enfin au revenu par unité de consommation qui partage en deux la population : la moitié de la population vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur, l'autre moitié dans un ménage dont le niveau de vie est supérieur.

Cet indicateur présente l'avantage d'une grande clarté et d'être aisément objectif, raison pour laquelle il est conventionnellement utilisé pour les comparaisons internationales. Il permet également de donner une mesure de l'intensité de la pauvreté.

L'intensité de la pauvreté

L'intensité de la pauvreté permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Comme Eurostat, l'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté.

Source : Insee

La pauvreté monétaire reste néanmoins une mesure un peu fruste de la pauvreté, qui doit donc être complétée par d'autres indicateurs. En effet, cette approche centrée sur les ressources ne reflète pas pleinement les charges auxquelles les personnes font face, le « coût de la vie », qui peut lui-même fortement varier selon la situation des personnes, et notamment leur lieu de vie.

Il convient en effet de ne pas perdre de vue le fait que la pauvreté est, avant toute, chose, une expérience douloureuse vécue par les personnes, qui se traduit, au plan matériel, par un ensemble de privations concrètes dans la vie quotidienne, ainsi que par un sentiment d'insécurité sociale (voir *infra*). En effet, comme l'a résumé le sociologue Nicolas Duvoux lors de son audition par la mission : « *aucun indicateur n'est parfait, car la pauvreté se vit d'abord à la première personne* ».

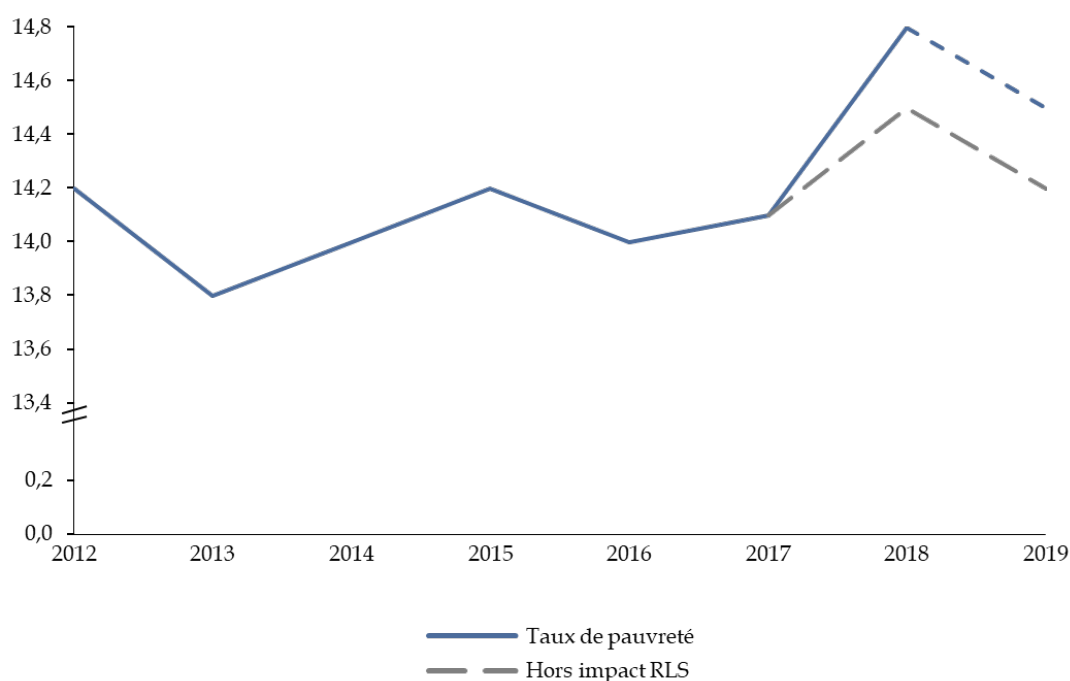
2. Une évolution de la pauvreté monétaire en France maîtrisée en comparaison européenne

Selon l'indicateur de la pauvreté monétaire au seuil de 60 %, est donc considérée comme pauvre une personne seule dont le revenu annuel est inférieur à 1 063 euros par mois. Pour un couple avec deux enfants, le seuil est de 2 032 euros par mois.

Le taux de pauvreté s'établit ainsi à 14,8 % de la population métropolitaine en 2018, ce qui représente 9,3 millions de personnes. Le niveau de vie médian des personnes pauvres est quant à lui de 855 euros par mois, de telle sorte que **l'intensité de la pauvreté est de 19,6 % en 2018.**

Le taux de pauvreté monétaire est ainsi en légère augmentation, puisqu'il s'établissait à 14,1 % en 2017. Néanmoins, sur une période d'observation plus longue, son évolution est relativement stable, la hausse du taux constatée en 2018 s'explique pour une bonne part (0,3 point) par la réduction des loyers de solidarité (RLS) qui est en pratique neutre pour les ménages concernés dans le parc social¹. En 2019, le taux de pauvreté atteindrait 14,5 % selon les estimations de l'Insee, et 14,2 % si l'on neutralise l'impact de la RLS, soit un niveau identique au taux de pauvreté mesuré en 2012.

Évolution du taux de pauvreté en France au seuil de 60 %²
(en pourcentage)



Source : mission d'information, d'après les données et estimations de l'Insee

En comparaison européenne³, le taux de pauvreté français semble également relativement maîtrisé puisqu'il s'établit à 3,7 points au-dessous de la moyenne de l'Union européenne⁴, et de la majorité des pays comparables.

¹ La réforme de la RLS, mise en œuvre à compter de février 2018 en application de l'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, a simultanément baissé les allocations logement des ménages du parc social et réduit les loyers dans ce parc d'un montant équivalent. Or, seule la réduction des allocations logement affecte le niveau de vie compte tenu de sa définition, tandis que la réduction des loyers concerne les dépenses de consommation et n'est donc pas prise en compte dans le niveau de vie.

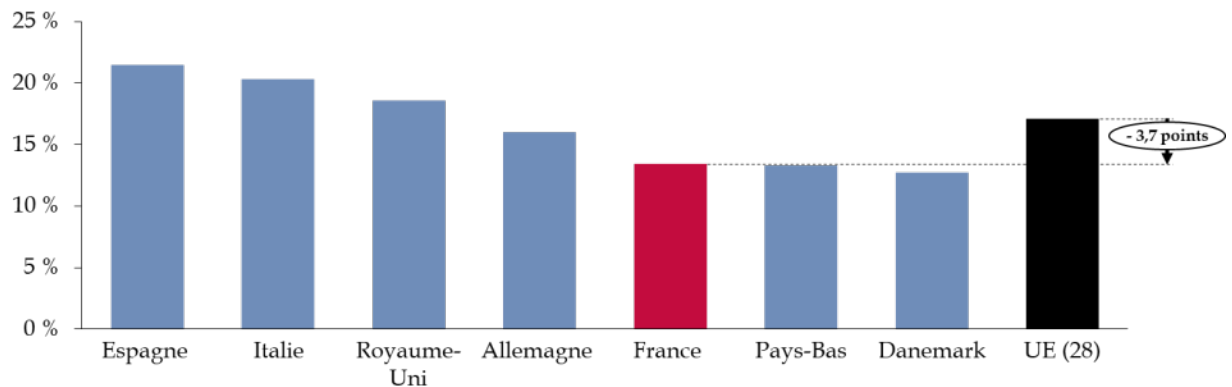
² Les données 2019 sont des estimations.

³ Le taux de pauvreté calculé par Eurostat, sur la base d'une source statistique harmonisée au niveau européen aboutit à des résultats légèrement différents de ceux obtenus par l'Insee, du fait d'une source statistique nationale distincte (l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux - ERFS).

⁴ Royaume-Uni inclus.

Taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % dans l'Union européenne en 2018

(en pourcentage)



Source : mission d'information, d'après les données Eurostat

La France se distingue également par une **intensité de la pauvreté** nettement inférieure à la moyenne de l'Union européenne (- 7,4 points).

B. UNE APPROCHE PLUS FINE DU PHÉNOMÈNE LAISSE ENTREVOIR UNE PAUPÉRISATION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

1. Certains segments de la population française sont particulièrement exposés

La stabilité apparente du taux de pauvreté monétaire en France masque en premier lieu certains **effets de composition**.

La **situation face à l'emploi constitue le déterminant clé de la pauvreté en France** puisque en 2018 le taux de pauvreté des chômeurs de plus de 18 ans s'élève à 37,8 %, ce qui correspond à **près d'un million de personnes**, contre 8,4 % pour les personnes en emploi. **Ce constat est d'autant plus problématique que la France se caractérise par un taux de chômage structurellement élevé en comparaison européenne depuis plusieurs décennies.**

La **composition du ménage** influe également : on observe que la pauvreté monétaire touche particulièrement les personnes seules, les familles nombreuses avec trois enfants ou plus, et encore plus fortement **les familles monoparentales**¹. Enfin, une tendance lourde de l'évolution de la pauvreté en France sur longue période est son « **rajeunissement** ». En 2018, le taux de pauvreté des jeunes de 18 à 29 ans s'élevait ainsi à 19,7 % (contre 14,8 % pour l'ensemble de la population).

¹ Voir infra.

Cette observation n'est d'ailleurs pas sans lien avec les précédentes puisqu'elle peut s'expliquer notamment par des difficultés d'insertion prononcées et en particulier un taux de chômage nettement plus élevé¹, ainsi que par les caractéristiques du ménage (étudiants « décohabitants », parents précoces, etc.)

Ces constats sont riches d'enseignement sur les politiques de lutte contre la pauvreté à mettre en œuvre, qui doit ainsi être centrée sur l'accès à l'emploi, en plaçant l'insertion des jeunes au rang des priorités, et en soutenant davantage les familles.

2. Une contrainte de plus en plus forte sur le budget des ménages modestes, à l'origine de privations matérielles importantes

a) Le budget des ménages français, et singulièrement celui des personnes pauvres et modestes, est de plus en plus contraint

L'analyse des phénomènes de pauvreté et de précarisation des Français ne saurait se limiter à celle de la pauvreté monétaire relative fondée sur le revenu disponible des ménages. L'expérience de la paupérisation est en effet aussi celle qui consiste à se trouver de plus en plus contraint financièrement dans ses choix de consommation, et à ne disposer, après s'être acquitté de ses « charges », que d'un « reste-à-vivre » modeste, ne permettant que difficilement d'accéder aux loisirs ou de mettre de l'argent de côté.

Or, les données disponibles montrent que les budgets des ménages français sont de plus en plus contraints, et que cette évolution affecte encore plus fortement les plus fragiles.

En se fondant sur l'enquête *Budget de familles* de l'Insee, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a conduit en 2018² une étude sur les « dépenses pré-engagées » des ménages, qui résultent d'engagements contractuels : les dépenses de logement (loyers, charges, remboursements d'emprunts), les abonnements téléphoniques et internet, les assurances (logement, santé, transports, etc.) et services financiers, la cantine scolaire, la redevance télévisuelle et les abonnements aux chaînes payantes. Cette étude a plus récemment été mise à jour par France stratégie³.

¹ En 2020, selon l'Insee, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail des jeunes de 15 à 24 ans était de 20,2 % contre 8 % pour l'ensemble de la population active.

² Michèle Lelièvre et Nathan Rémila, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », *Les dossiers de la Drees* n° 25, mars 2018.

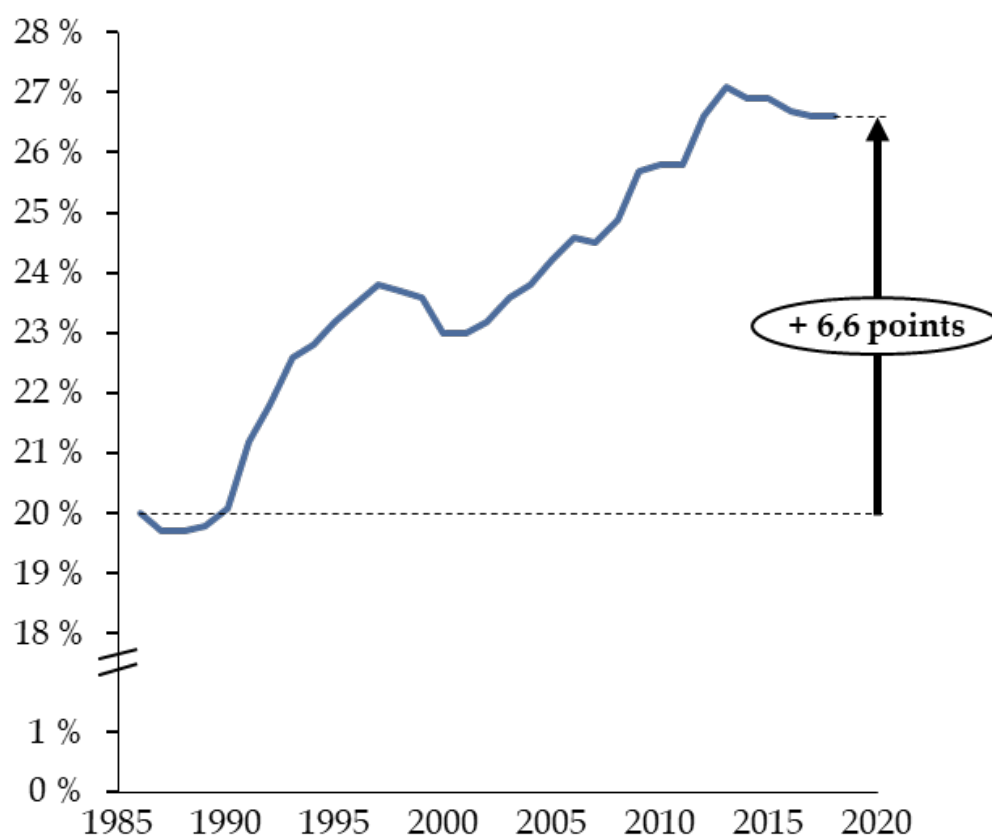
³ France stratégie, « Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017 », *Note d'analyse* n° 102, août 2020.

Il en résulte qu'entre 2001 et 2017, la part des dépenses pré-engagées dans l'ensemble des dépenses a progressé de 10 points pour les ménages pauvres (31 % à 41 %) contre 5 points pour l'ensemble de la population (27 % à 32 %). Celles-ci représentent ainsi, en 2017, 60 % du revenu disponible des ménages pauvres, et ces résultats n'intègrent pas encore les dépenses de première nécessité (alimentation, habillement, santé, transport, etc.).

Comme cela sera développé dans le III de la présente partie, les inégalités sont particulièrement nettes en matière de logement. L'ensemble de la population française fait en effet face à forte une augmentation des dépenses de logement, dont la part dans la consommation totale des ménages a progressé de 6,6 points entre 1986 et 2016.

Évolution de la part de la consommation finale en logement dans la dépense de consommation finale des ménages

(en pourcentage)

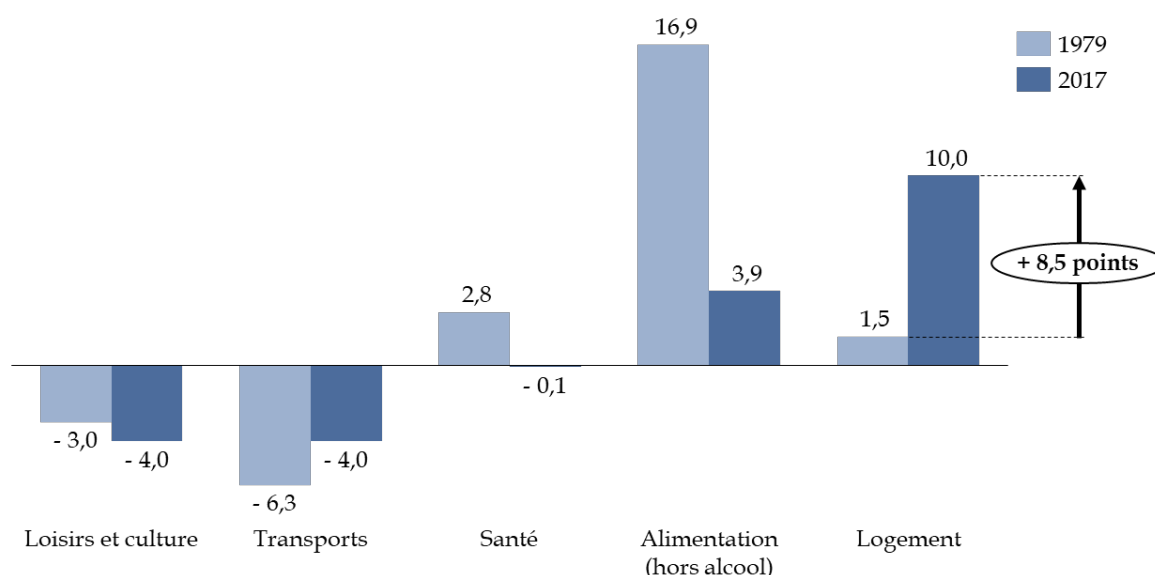


Source : mission d'information, d'après les données de l'Insee

Cette tendance affecte plus fortement les personnes les plus modestes. Aussi, si l'on constate une certaine convergence dans la structure de consommation des 20 % des ménages les moins aisés et des 20 % des ménages les plus aisés pour ce qui concerne l'alimentation, les transports ou la santé, l'écart a fortement crû pour ce qui concerne les dépenses de logement. Le poids de celles-ci dans le budget des ménages est supérieur de 10 points en moyenne dans le premier quintile en 2017, contre seulement 1,5 point en 1979. Il est à noter que l'écart se creuse aussi, quoique dans une moindre mesure, s'agissant des dépenses de loisirs.

Écarts de structure de consommation entre les 20 % des ménages les plus modestes et les 20 % les plus aisés en 1979 et 2017

(en points de pourcentage)



Source : mission d'information, d'après les enquêtes Budget de famille de l'Insee de 1979 et 2017

b) La pauvreté « en conditions de vie » : une situation moins favorable en comparaison européenne

Pour mesurer les privations ou difficultés auxquelles sont confrontés les ménages dans leur quotidien, les statisticiens font appel à des indicateurs complémentaires dits « en conditions de vie ».

L'indicateur français désormais utilisé, harmonisé au niveau européen, est l'indicateur de privation matérielle et sociale (PMS). Contrairement à la pauvreté monétaire relative, celui-ci mesure une pauvreté « absolue » (il ne fait pas référence à la distribution des revenus) et, en ce qu'il vise une mesure plus fine du ressenti des ménages, comporte une dimension plus subjective.

La comparaison européenne en matière de privation matérielle et sociale est nettement moins favorable à la France : la proportion de personnes en situation de privation matérielle et sociale (12,5 % en 2018) se trouve dans la moyenne de l'Union européenne et est bien supérieure à celle qu'on peut observer en Allemagne (+ 5 points) ou au Royaume-Uni (+ 2,9 points).

L'indicateur de privation matérielle et sociale (PMS)

L'indicateur PMS est calculé par Eurostat et mesure **la part de la population incapable 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.**

La liste de ces éléments de la vie courante sont :

1° avoir des arriérés d'impôts, loyers, emprunts ou factures d'eau/gaz/électricité ;

2° ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température pour des raisons financières ;

3° ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances dans l'année hors du domicile ;

4° être dans l'incapacité de remplacer des meubles abîmés pour des raisons financières ;

5° ne pas pouvoir s'acheter de vêtements neufs ;

6° ne pas pouvoir manger de la viande, du poulet ou du poisson (ou équivalent végétarien) tous les deux jours pour des raisons financières ;

7° ne pas pouvoir se réunir avec des amis ou de la famille autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois pour des raisons financières :

8° ne pas posséder deux paires de chaussures pour des raisons financières ;

9° ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues d'un montant d'environ 1 000 euros ;

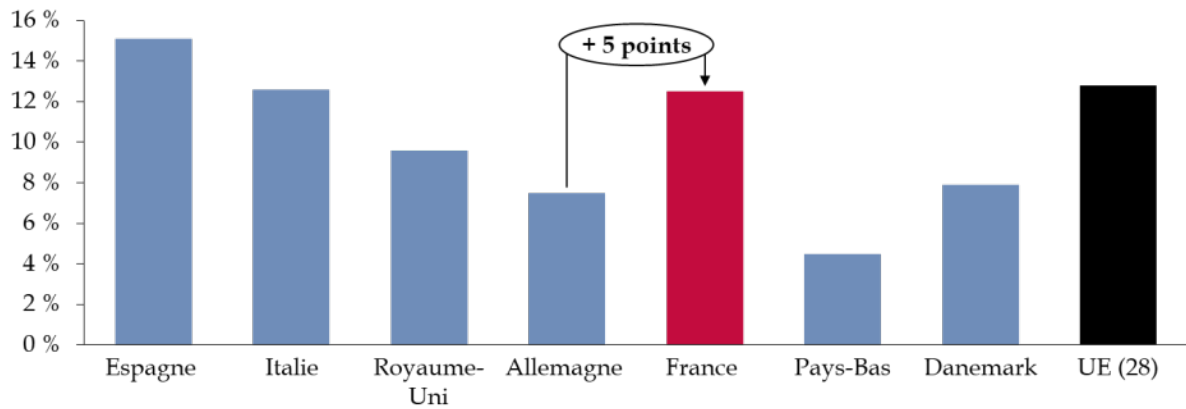
10° ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle ;

11° ne pas pouvoir dépenser une petite somme pour soi-même sans avoir à consulter les autres membres du ménage ;

12° ne pas pouvoir avoir une activité de loisirs régulière par manque de moyens financiers ;

13° ne pas avoir accès à Internet pour un usage privé par manque de moyens financiers.

Taux de privation matérielle et sociale dans l'Union européenne en 2018
(en pourcentage)



Source : mission d'information, d'après les données Eurostat

3. Les sentiments de pauvreté et de déclassement gagnent du terrain

Parce que la pauvreté est avant tout une condition *vécue* « à la première personne », les indicateurs de pauvreté « subjective » sont également riches d'enseignements sur la dynamique à l'œuvre de paupérisation de la société. Comme l'a expliqué le sociologue Serge Paugam, entendu par la mission, le sentiment de pauvreté s'accompagne en effet d'un « sentiment de honte, de dévalorisation, d'être rabaisé socialement, de ne pas être reconnu, voire d'être rejeté. Cela renvoie à l'articulation entre une condition sociale - l'insuffisance de revenus pour vivre au quotidien - et une position sociale - subalterne, inférieure, stigmatisée. (...) Ce sentiment est double, celui de ne plus pouvoir compter sur personne et celui de ne plus compter plus pour personne, un manque de protection et un manque de reconnaissance ».

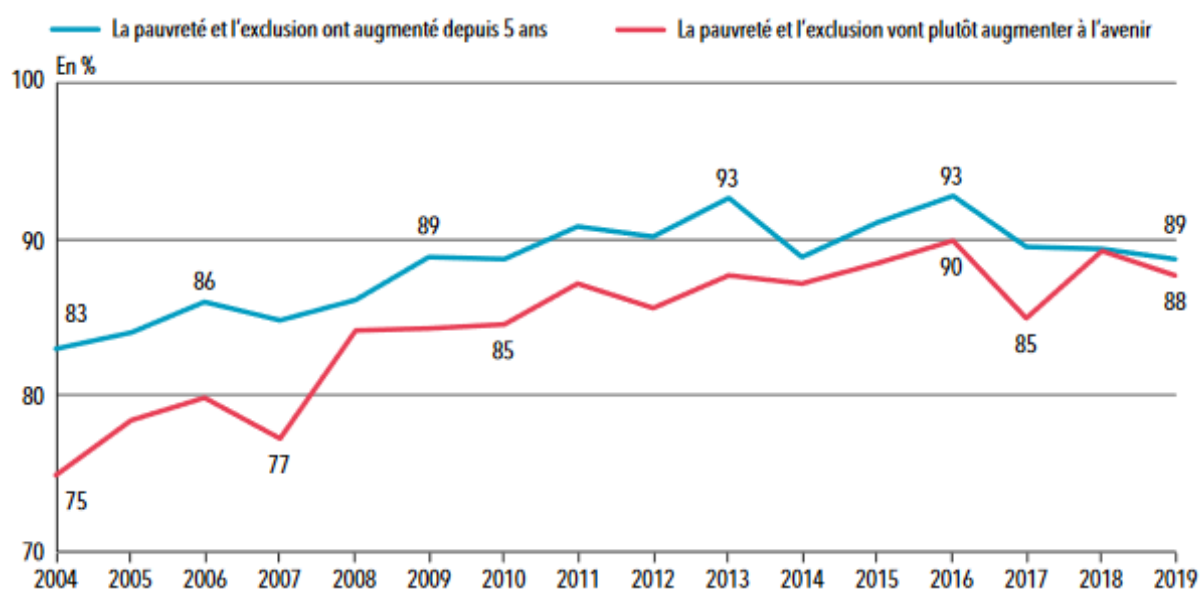
Ainsi, le baromètre d'opinion de la Drees met en évidence que si la part de personnes qui se perçoivent comme pauvre était encore proche de celle mesurée par l'indicateur du taux de pauvreté monétaire en 2017 (13 %), elle a fortement augmenté en 2018 et en 2019 pour s'établir à 19 %¹. De même, environ un quart des personnes interrogées déclaraient en 2018 avoir souvent du mal à finir leurs fins de mois, et une proportion équivalente considère avoir beaucoup de mal à faire face à une dépense imprévue de 500 euros².

¹ Drees, « Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution » Édition 2020.

² Adrien Papuchon « En 2018, une personne sur quatre a souvent du mal à boucler ses fins de mois », Drees, Études et résultats n° 1149, 2020.

Le sentiment de pauvreté s'accompagne enfin d'un manque de confiance dans l'avenir : parmi les personnes se percevant comme pauvres, 62 % déclarent être pessimistes sur leur avenir et 71 % à se sentent déclassées par rapport à leurs parents¹. **Ce sentiment se retrouve d'ailleurs au niveau collectif**, puisque près de 9 Français sur 10 penseraient que la pauvreté et l'exclusion ont augmenté depuis 5 ans, et une même proportion que celles-ci vont augmenter à l'avenir. **Ces opinions se seraient considérablement répandues ces dernières années, témoignant du profond de déclin de leur pays ressenti par les Français.**

Perception de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion
(en pourcentage)



Source : Drees

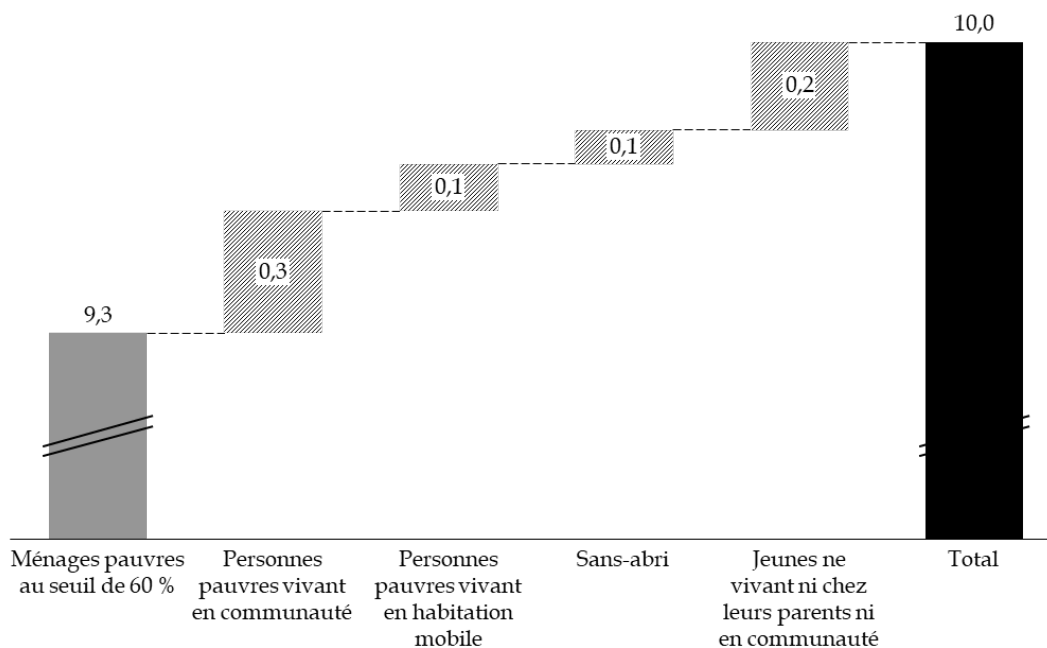
4. Des populations « invisibles » parfois en situation de grande pauvreté

L'indicateur communément utilisé pour mesurer la pauvreté monétaire ne prenant en compte que les ménages vivant dans un logement ordinaire, plusieurs catégories de personnes pauvres en sont exclues, dont certaines se trouvent en situation de grande pauvreté. Il s'agit notamment des personnes vivant en centre d'hébergement (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, cités universitaires, etc.), en habitation mobile ou encore sans-abri, ainsi que des jeunes étudiants ne vivant plus chez leurs parents.

¹ Contre respectivement 44 % et 54 % parmi celles qui ne se sentent pas pauvres.

Selon l'Insee, en prenant en compte ces personnes, le nombre de personnes pauvres s'élèverait à **près de 10 millions en France en 2018, soit 700 millions de plus que celles comptabilisées par l'indicateur usuel**¹.

Estimation du nombre de personnes pauvres non comptabilisées habituellement en France métropolitaine
(en nombre de personnes)



Source : mission d'information, d'après les données de l'Insee

Les populations d'outre-mer ne sont pas non plus prises en compte dans l'indicateur utilisé par l'Insee. Dans les seuls départements d'outre-mer², le nombre de personnes vivant sous le seuil national de pauvreté est estimé à près de **940 000**.

C. UNE RUPTURE DISCRÈTE DÛE À LA CRISE DE 2008 : L'ÉMERGENCE D'UNE DÉPENDANCE AU SYSTÈME DE REDISTRIBUTION

1. Depuis 2008, le niveau de vie des ménages modestes ne peut se maintenir que sous l'effet des transferts sociaux

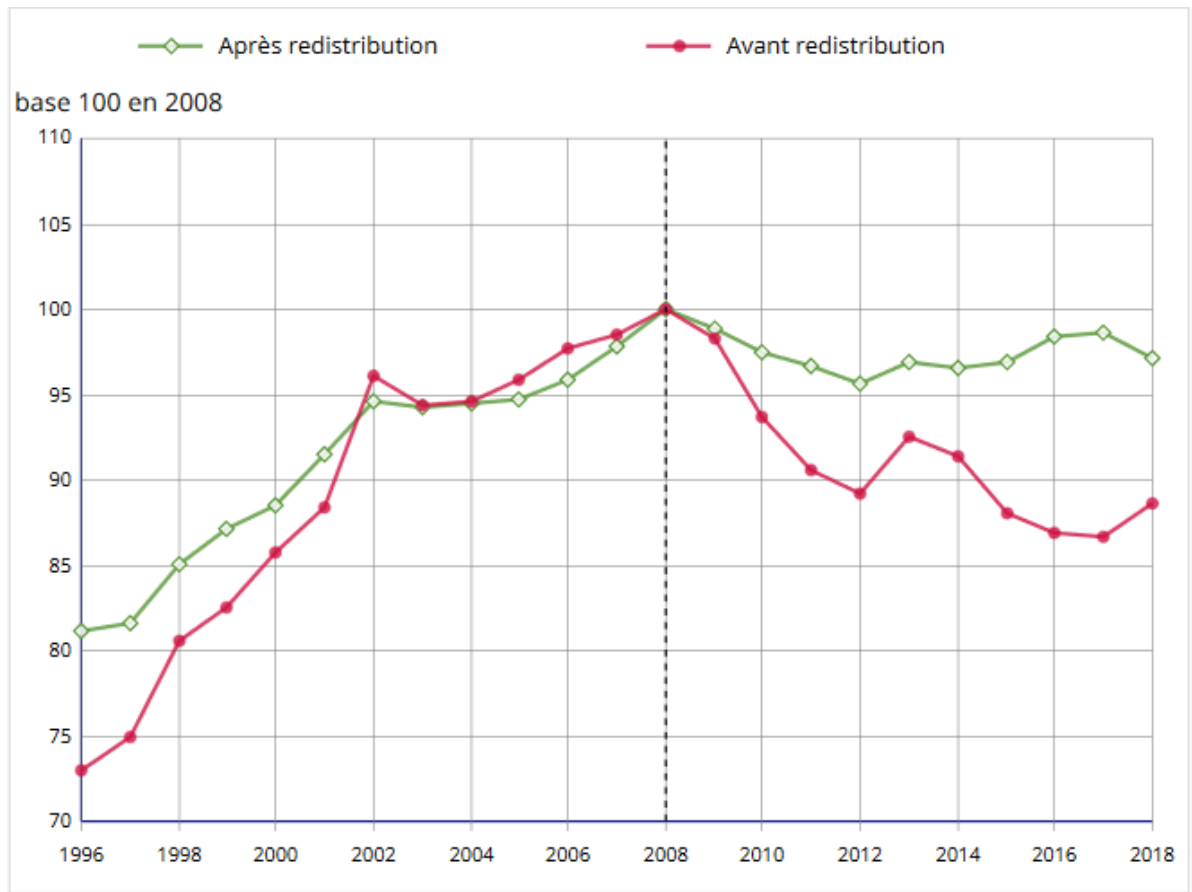
La crise de 2008 a marqué une rupture discrète, que ne reflète ni l'évolution du taux de pauvreté, ni même celle du niveau de vie des ménages.

¹ Insee, enquête « Revenus et patrimoine des ménages – Édition 2021.

² Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.

En effet, comme le montre clairement le graphique ci-dessous, on observe à compter de 2008 une chute brutale du niveau de vie « avant redistribution » des 10 % des ménages les plus pauvres, qui n'a jamais été rattrapée. Ce n'est donc que grâce aux transferts sociaux et fiscaux que leur niveau de vie a pu se maintenir à peu près constant¹.

Évolution du niveau de vie des 10 % des français les plus modestes avant et après redistribution entre 1996 et 2018

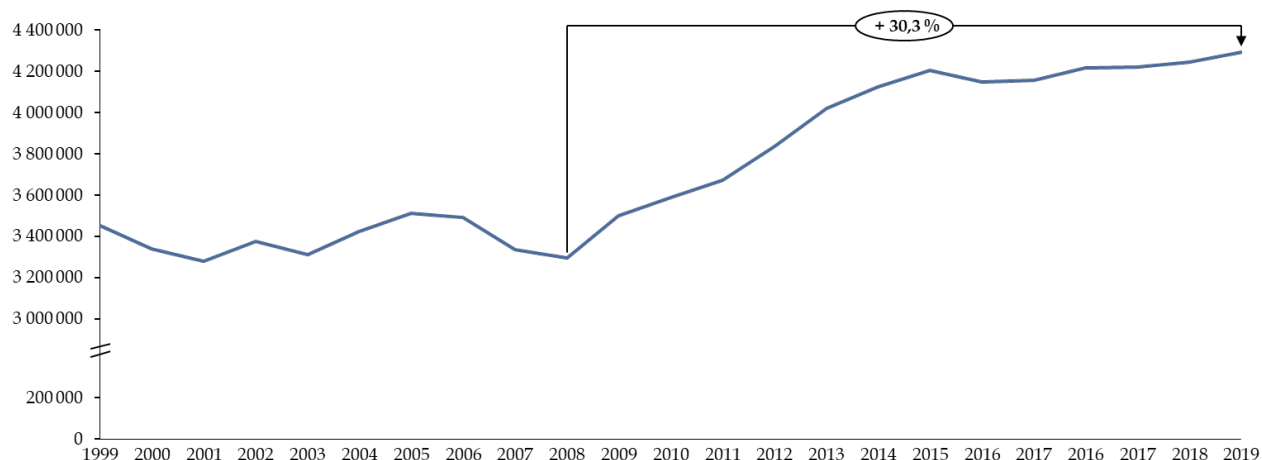


Source : Insee

Cette évolution se traduit par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux, qui a progressé de plus de 30 % depuis 2008 pour s'établir à 4,25 millions en 2019.

¹ Fabien Delmas et Jorick Guillanef, « En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent », Insee première n° 1813, 2020.

Évolution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux entre 1999 et 2019



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

Le système français de redistribution atténue en outre très fortement le taux de pauvreté monétaire, qui serait ainsi « spontanément » bien supérieur à 20 % de la population (22,1 % en 2017, contre 14,1 % après redistribution, soit un impact estimé à 8 points¹).

Le passage du revenu initial au revenu disponible

Revenu avant redistribution = revenu avant transferts sociaux et fiscaux = revenu initial

= revenu déclaré (revenus d'activité salariée et indépendante
+ revenus de remplacement [chômage, préretraite, retraite et pension d'invalidité] et pension alimentaire
+ revenus du patrimoine)
sans déduction de la contribution sociale généralisée (CSG) [imposable et non imposable] et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) mais net des autres cotisations sociales.

Revenu initial

– impôts directs et contributions sociales : impôt sur le revenu, taxe d'habitation, CSG (imposable et non imposable), CRDS, prélèvement libératoire sur valeurs mobilières et autres prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine

+ prestations familiales : allocations familiales (AF), allocation de soutien familial (ASF), prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare), complément de libre choix d'activité de la Paje (Paje-CLCA), complément optionnel de libre choix d'activité de la Paje (Paje-Colca), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), allocation journalière de présence parentale (AJPP), allocation de base de la Paje, prime à la naissance de la Paje, prime à l'adoption de la Paje, complément familial (CF), allocation de rentrée scolaire (ARS)

+ allocations logement

+ minima sociaux : allocation aux adultes handicapés (AAH), revenu de solidarité active (RSA), minimum vieillesse

+ Garantie jeunes

+ prime d'activité

= revenu après redistribution = revenu après transferts sociaux et fiscaux = revenu disponible.

Source : Drees

¹ Drees, « Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2020 ».

2. La dépendance aux prestations sociales trouve néanmoins ses limites

Notre système de solidarité a donc pleinement joué son rôle d'amortisseur et de filet de sécurité suite au choc de la crise de 2008, ce dont il convient de se réjouir. Néanmoins, la dépendance à ces dispositifs dans laquelle la France semble s'être installée trouve rapidement ses limites.

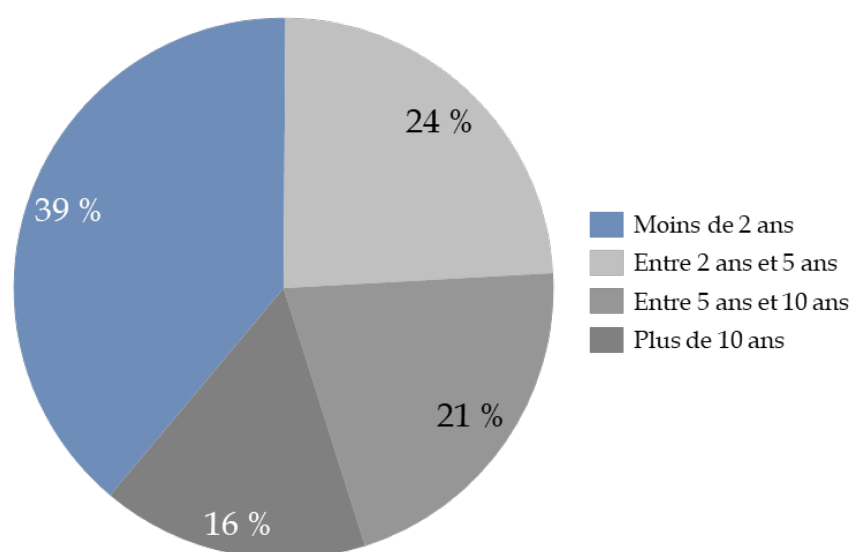
a) *Première limite : le système de redistribution ne résout pas la question de la sortie de la pauvreté*

La sortie de la pauvreté est le fruit d'un processus complexe et multifactoriel, comme l'a montré la sociologue **Claire Auzuret**, auditionnée par la mission, pour qui : « *la notion de sortie de la pauvreté ne se réduit pas à une question de revenus. Il faut tenir compte d'autres indicateurs : la position sociale, la stabilité professionnelle liée au type de contrat de travail, la qualité de l'emploi occupé, la satisfaction éprouvée dans le travail, la possibilité de se nourrir et d'accéder aux loisirs, les caractéristiques des réseaux familial, amical et de voisinage, ou encore la possibilité, ou non, de se passer des aides sociales de manière durable, et donc de se projeter dans l'avenir* ».

Les aides sociales ne suffisent donc pas, loin s'en faut, à sortir durablement les personnes de la pauvreté. Ainsi, selon la Drees, fin 2019, 61 % des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) perçoivent cette prestation depuis au moins 2 ans, 37 % depuis au moins 5 ans, 16 % depuis au moins 10 ans. À l'inverse, seuls 25 % des bénéficiaires du RSA fin 2017 âgés de 16 à 58 ans ne perçoivent plus le RSA fin 2018.

Ancienneté des bénéficiaires du RSA en 2019

(en pourcentage)



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

Claire Auzuret identifie quatre principaux obstacles : **la maladie, la monoparentalité, un retrait progressif du marché du travail et l'isolement social**. Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté se doivent d'agir sur l'ensemble de ces leviers, en sus du levier strictement monétaire.

b) Deuxième limite : si notre système de redistribution peut contribuer à renforcer la cohésion sociale, il peut aussi nourrir dans certain cas un sentiment d'injustice

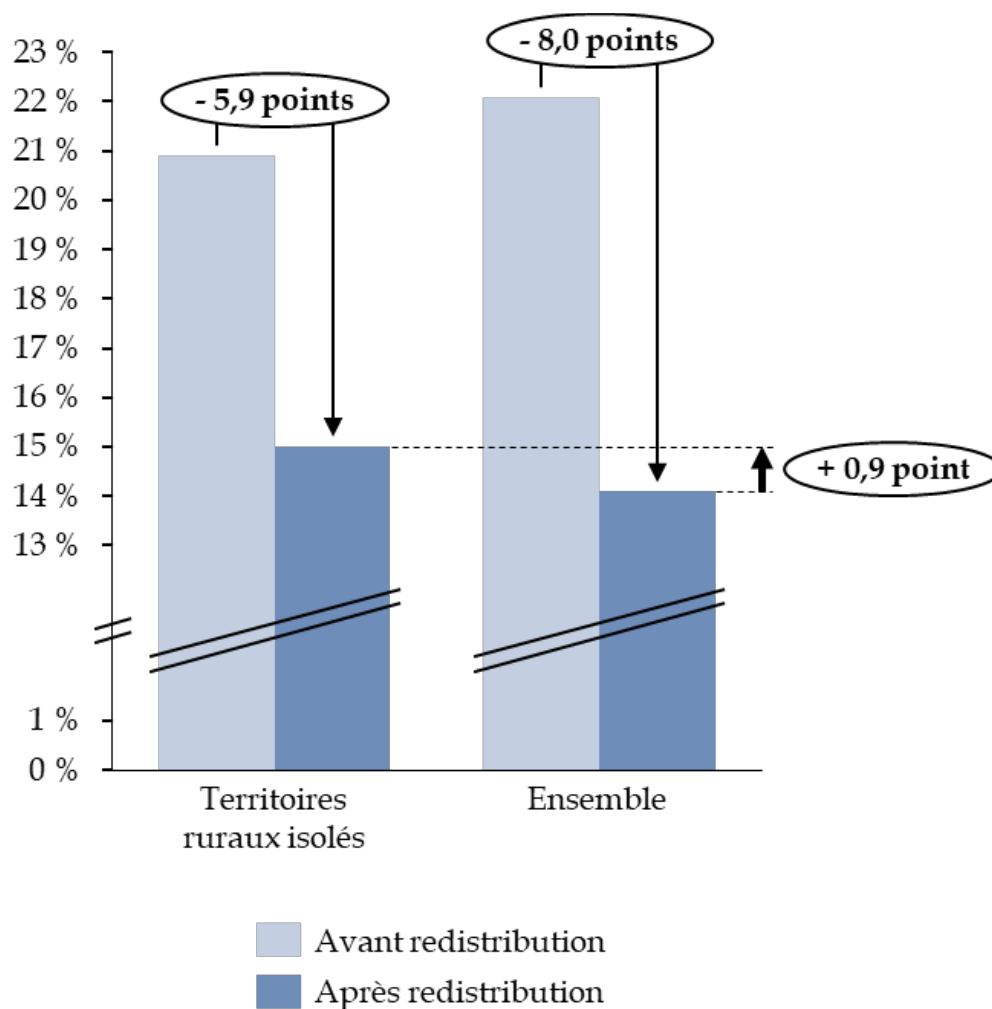
Le système de redistribution « à la française » constitue un pilier du pacte social. Toutefois, la situation de dépendance au système de prestations sociales peut faire naître, comme cela a été expliqué précédemment, **un sentiment de honte ou de perte d'autonomie de la part de ses bénéficiaires**, et un **sentiment d'injustice** qui peut émaner d'autres catégories de la population.

En ce qu'il repose sur une multiplicité de dispositifs fiscaux et budgétaires qui dépendent eux-mêmes de paramètres complexes et forcément imparfaits, **tout système de redistribution ouvre la voie à une contestation de la légitimité de la répartition des richesses qui en résulte**.

En particulier, en France, le système de redistribution peut être de nature à aviver les tensions et les inégalités géographiques, **la Drees ayant par exemple montré qu'il joue relativement moins bien son rôle de réduction de la pauvreté dans les territoires ruraux isolés que dans les territoires urbains**. En effet, si le taux de pauvreté avant redistribution est, dans ces territoires, inférieur à la moyenne nationale (20,9 % contre 22,1 % en 2017), il devient supérieur de près d'un point après redistribution (15,0 % contre 14,1%)¹.

¹ Drees, « Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2020 ».

Distinction de l'impact du système de redistribution sur le taux de pauvreté dans les territoires ruraux isolés et dans l'ensemble de la population métropolitaine (en pourcentage)



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

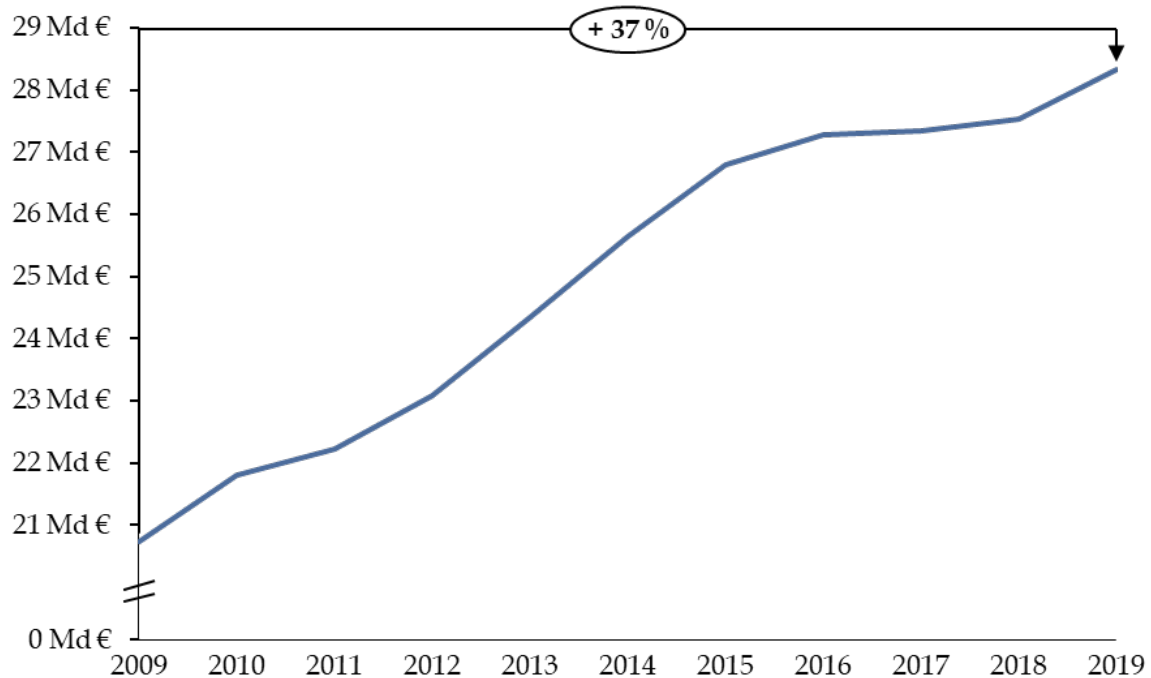
c) Troisième limite : la soutenabilité financière du système

La dépendance au système de redistribution s'est traduite par une hausse massive des dépenses sociales.

Ainsi, les seules dépenses de minima sociaux¹ mesurées par la Drees ont progressé de 37 % entre 2009 et 2019, passant de 20,7 à 28,3 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB.

¹ Les prestations prises en compte sont les suivantes : revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse, allocation de solidarité spécifique, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation temporaire dégressive, allocation pour demandeur d'asile, allocation équivalent retraite, revenu de solidarité, allocation veuvage.

Évolution des dépenses de minima sociaux entre 2009 et 2019
(en milliards d'euros)



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

La question de la soutenabilité financière d'un tel modèle reste donc posée, dans un contexte budgétaire où la dette publique avoisine désormais les 120 % du produit intérieur brut (PIB).

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

Au-delà de la pauvreté réelle ou ressentie, une partie des Français est fragilisée par la précarité de leur situation, qui les fragilise et peut les faire basculer dans la pauvreté face à un imprévu. Les principaux facteurs de précarité concernent le travail, la structure familiale et le poids de certaines dépenses contraintes, en particulier le logement et l'énergie.

Certains territoires apparaissent également comme fragiles et moins en capacité d'offrir à leurs habitants la capacité de rebondir en cas de survenue de difficultés.

A. LA PRÉCARISATION DU TRAVAIL

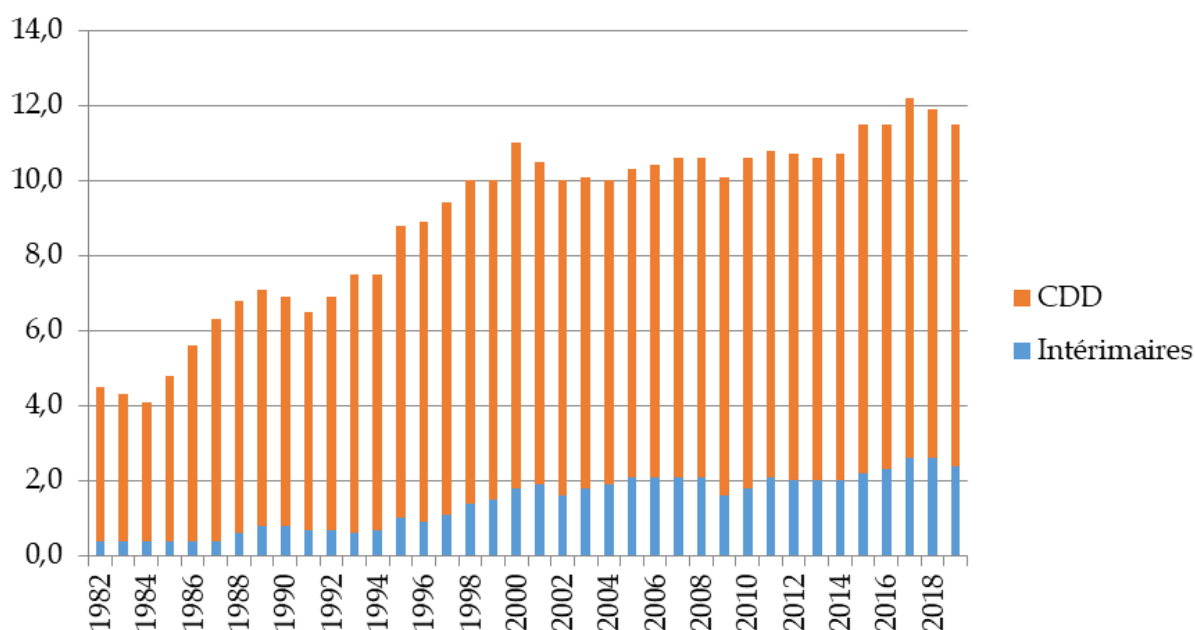
1. Des spécificités françaises : le recours aux contrats courts, la montée relative du travail indépendant, une « préférence pour le chômage »

a) Le CDI, une norme à relativiser

L'Insee regroupe dans la catégorie des formes particulières d'emploi l'ensemble des statuts d'emploi qui ne sont pas des contrats à durée indéterminée (CDI). Il s'agit de l'intérim, des contrats à durée déterminée (CDD), y compris les contrats saisonniers, des contrats d'apprentissage et des contrats aidés.

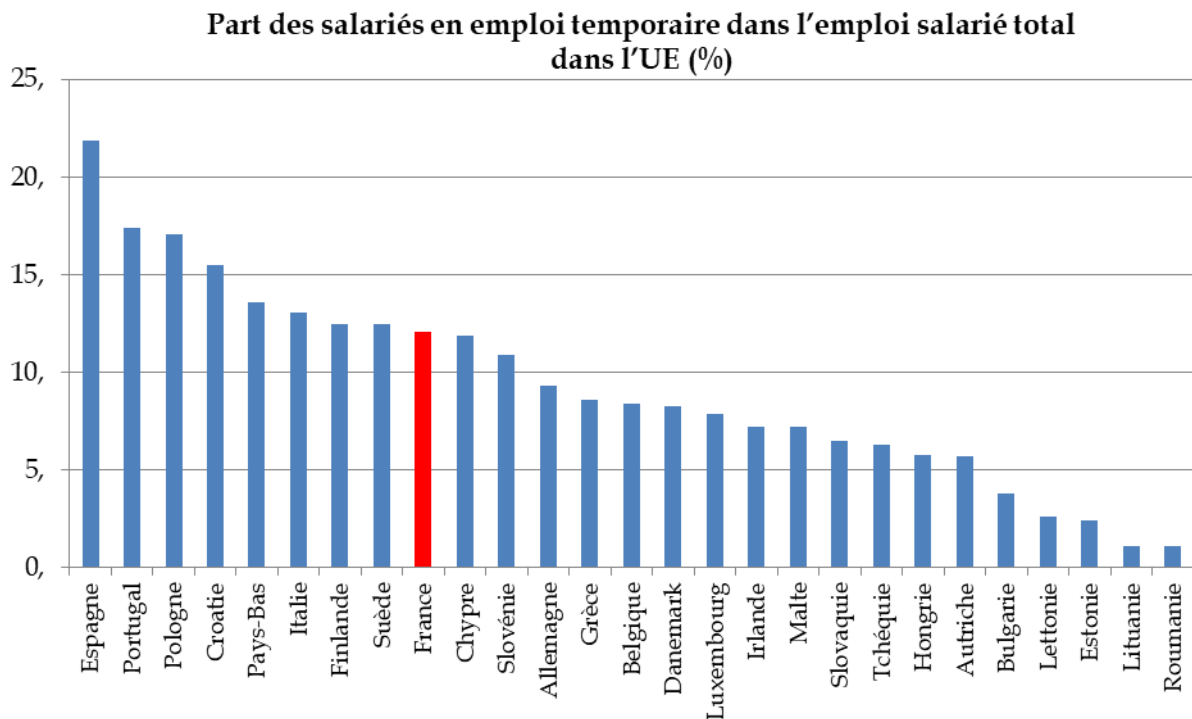
La part des CDD et intérimaires dans l'emploi total a nettement augmenté en France au cours des années 1980-1990 pour atteindre un taux relativement élevé et stable (cf. graphique ci-dessous). Au-delà des fluctuations conjoncturelles, cette tendance traduit des changements structurels de l'organisation du travail, qui tend à se fonder davantage sur la flexibilité du travail pour répondre aux variations de la demande.

Part des CDD et intérimaires dans l'emploi total depuis 1982



Source : Insee

En matière de taux d'emplois à durée limitée, la France se situait en 2019 un peu au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 27 pays (11,7 %). Elle figure au 9^e rang européen pour le recours à des formes temporaires d'emploi (cf. graphique ci-après).



Source : Eurostat

D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la part de l'emploi « temporaire » dans l'emploi salarié en France en 2019 (16,3 %) était nettement supérieure à la moyenne des pays du G7 (9,1 %) et de l'OCDE (12,1 %).

Si l'emploi salarié en CDI reste la norme et le modèle très majoritaire (près de 75 % du total des personnes en emploi en 2019), **il existe en France un volant de salariés qui peinent à accéder à un emploi stable et restent durablement en emploi précaire**. Selon l'Insee, seuls 47 % des salariés employés en CDD en 2008 étaient ainsi employés en CDI sept ans plus tard¹.

De plus, la rotation des emplois, qui mesure le flux total des embauches et des débauches au cours d'une année, a quintuplé entre 1980 et 2010, de 38 à 177 %. Pour Claude Picart, de l'Insee, « les CDD et l'intérim sont de moins en moins des tremplins vers un emploi plus stable, et de plus en plus une "trappe" »².

En 2017, selon la Dares, **87 % des embauches se sont faites en CDD**, contre 79 % en 1997.

¹ Insee Références, édition 2019 - Dossier « Les contrats à durée limitée : trappes à précarité ou tremplins pour une carrière ? »

² « Une rotation de la main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage. », Claude Picart, document de travail Insee, 2014.

Ces données illustrent le dualisme qui caractérise le marché du travail français, lequel peut avoir des conséquences sociales importantes. D'une part, les individus n'obtenant que des CDD et des contrats d'intérim subissent des périodes de chômage fréquentes. D'autre part, les conséquences se font sentir au-delà de l'emploi du fait des difficultés que les personnes concernées peuvent rencontrer, par exemple pour obtenir un logement ou un crédit.

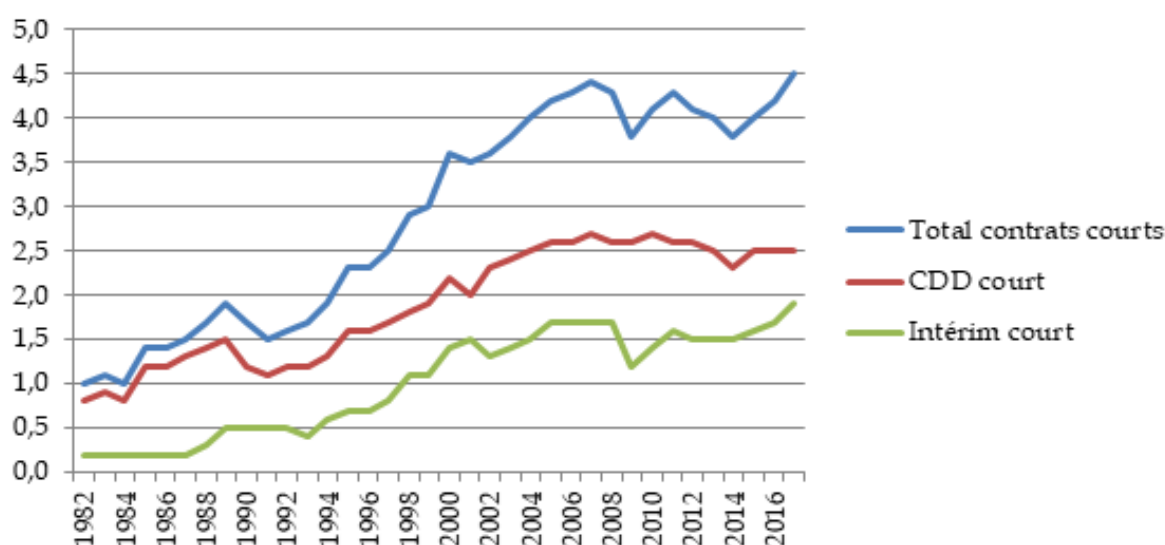
b) Un taux élevé de contrats courts

La France se distingue particulièrement en ce qui concerne la part des emplois en contrat court. En moyenne, en 2017, 1,2 million de salariés, soit 4,5 % des personnes en emploi, occupaient un emploi en intérim ou en CDD de moins de trois mois, et près de **75 % des embauches se sont faites en contrat court**, les mêmes salariés pouvant être embauchés plusieurs fois en CDD dans l'année¹.

Cette part des contrats courts a fortement augmenté en trente ans : elle était de 1 % en 1982 (cf. graphique ci-après).

En 2017, elle était beaucoup plus élevée pour les ouvriers (10,6 %) que pour les cadres (1,5 %). Les contrats courts sont particulièrement répandus parmi les ouvriers non qualifiés de type industriel (22,4 %), l'intérim étant fréquent dans l'industrie, et parmi les ouvriers agricoles (15,6 %), ces derniers étant plus souvent en contrat saisonnier. Les contrats courts sont également fréquents parmi les personnes travaillant dans les secteurs pouvant recruter en CDD d'usage (spectacle, hôtellerie, restauration, etc.).

Part des personnes en contrat court dans l'emploi total (%)



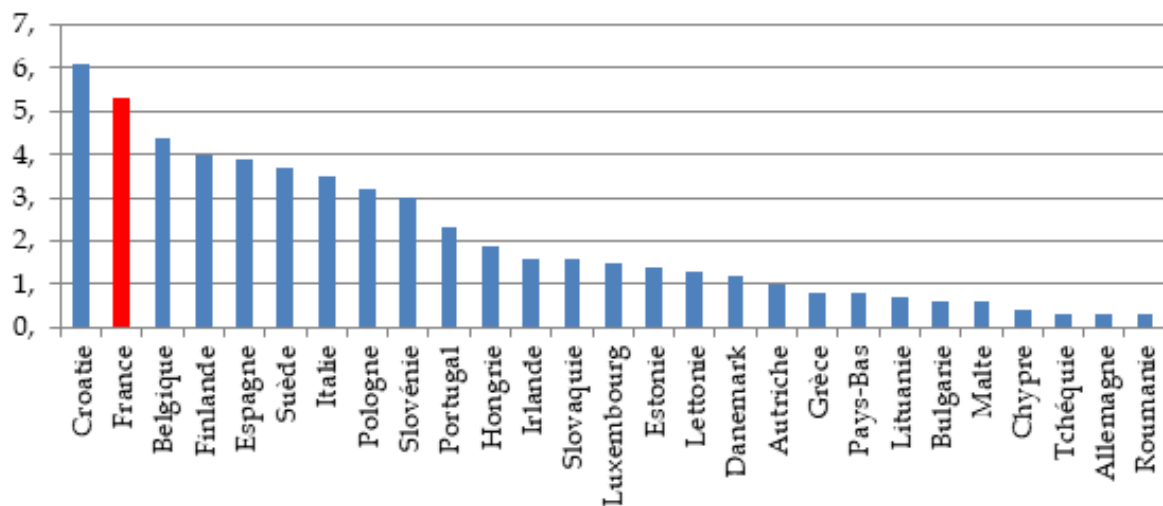
Source : Insee

¹ « Les salariés en contrat court : des allers-retours plus fréquents entre emploi, chômage et inactivité », Insee Première n° 1736, février 2019.

Selon les données fournies par la Dares, **la durée moyenne d'un CDD était de 46 jours en 2017** contre 113 jours en 2001. La moitié des CDD duraient moins de 5 jours en 2017 alors que la durée médiane était de 22 jours en 2001. En 2017, près d'un tiers des CDD ne duraient qu'une journée.

Dans l'Union européenne à 27, la France est l'un des pays où la part des contrats courts dans l'emploi salarié est la plus élevée (cf. graphique ci-dessous).

Part des contrats d'une durée inférieure à 3 mois dans l'emploi salarié dans l'UE en 2019 (%)



Source : Eurostat

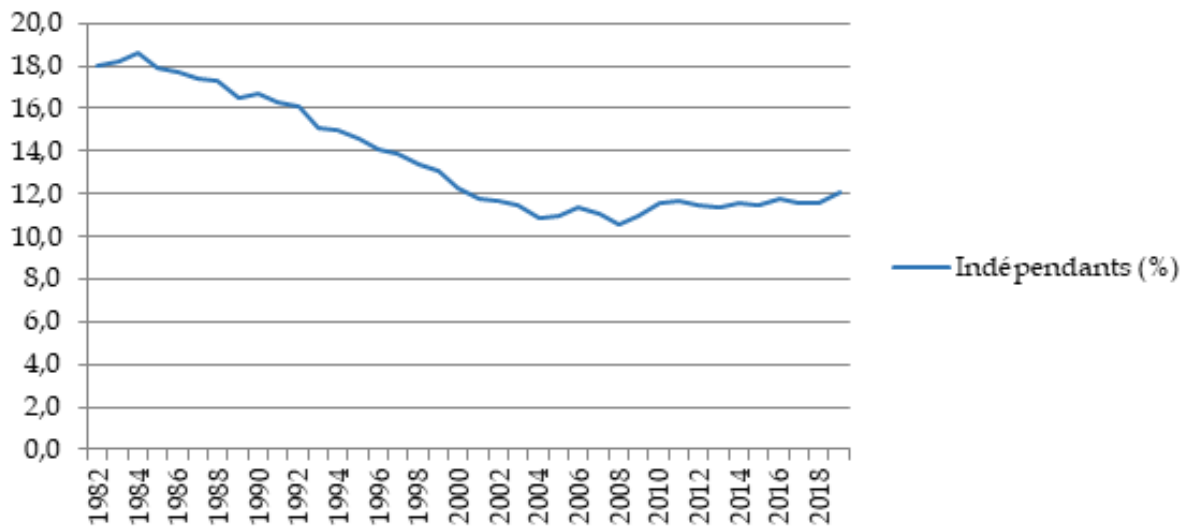
Cette situation s'accompagne souvent d'une forte précarité des intéressés. Un quart des salariés en contrat court n'a plus d'emploi trois mois plus tard, selon l'Insee. **Environ 17 % des salariés en contrat court fin 2016 vivaient dans un ménage en situation de pauvreté monétaire**, contre 8 % pour l'ensemble des personnes occupant un emploi. Lors des crises, ces contrats courts sont naturellement ceux qui disparaissent les premiers.

c) Un rebond du travail indépendant

Fin 2019, selon l'Insee, **3,5 millions de personnes exercent une activité non salariée en France**, dont 0,4 million dans le secteur agricole.

Si la part de l'emploi indépendant dans l'emploi total a fortement diminué au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, sous l'effet des évolutions socio-économiques et notamment du déclin de l'emploi agricole, elle a connu un léger rebond depuis 2000 pour atteindre **12,4 % en 2020** (cf. graphique ci-dessous).

Part de l'emploi indépendant dans l'emploi total depuis 1982



Source : Insee

Ce regain du travail indépendant a notamment été porté, depuis 2009, par la création du statut d'autoentrepreneur, devenu le régime de la micro-entreprise. L'Insee comptabilise ainsi, entre 2008 et 2017, une hausse de 33 % du nombre de travailleurs non salariés¹. Fin 2019, les micro-entrepreneurs économiquement actifs représentent 41 % des indépendants.

La part du salariat a dans le même temps progressé dans la plupart des pays de l'OCDE, sauf dans ceux qui, à l'image des Pays-Bas, ont également mis en place un régime favorisant le recours au statut d'indépendant.

Entre ces travailleurs non salariés, il existe des situations extrêmement disparates. Selon l'Insee, le revenu moyen des indépendants classiques était, en 2017, près de 8 fois supérieur à celui des micro-entrepreneurs. Toutefois, le micro-entrepreneuriat correspond souvent à une activité d'appoint : fin 2019, 29 % des micro-entrepreneurs cumulent cette activité avec un emploi salarié, contre 9 % des non-salariés classiques².

Les indépendants ne disposent pas de la même couverture sociale que les salariés, même si certains droits sont universels (prestations familiales, couverture maladie de base). En particulier, ils ne bénéficient pas de l'assurance chômage, de l'assurance accidents du travail - maladies professionnelles, ni de la prise en charge de leur complémentaire santé. Cette protection lacunaire peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs ayant de faibles revenus.

¹ Insee Références, *Emploi et revenus des indépendants*, éd. 2020.

² Insee Première, « En 2019, le revenu d'activité moyen des non-salariés baisse après plusieurs années de hausse », n° 1870, juillet 2021.

En particulier, **une nouvelle population de travailleurs indépendants s'est développée avec l'apparition de plateformes numériques de mise en relation**, avec lesquelles les travailleurs peuvent entretenir une relation de dépendance économique ou de parasubordination. Ces travailleurs relèvent parfois d'une grande précarité. Selon l'Insee, le revenu mensuel moyen des travailleurs indépendants était ainsi de 330 euros en 2017 dans le secteur de la livraison à domicile. Quant aux revenus d'activité non salariée des chauffeurs de VTC¹, ils sont de moitié inférieurs à ceux des chauffeurs de taxi. Si la part de ces travailleurs de plateformes dans l'emploi total reste modeste², cette population se caractérisant par une rotation importante, leur particulière vulnérabilité incite à la vigilance et à la recherche de solutions pour mieux protéger ces travailleurs³.

d) La persistance d'un haut niveau de chômage

Au-delà des formes d'emploi considérées comme précaires, l'absence d'emploi reste un facteur majeur de précarisation et de paupérisation.

La France se caractérise par la persistance d'un niveau élevé de chômage. Depuis 35 ans, le taux de chômage fluctue autour de 8 %, avec des pics supérieurs à 10 % et un point bas, enregistré début 2008, à 6,8 %.

Dans ce domaine, les comparaisons européennes ne sont pas favorables à la France, seules la Grèce, l'Espagne et l'Italie enregistrant des taux de chômage supérieurs en 2019 (*cf.* graphique ci-dessous). Sur les 36 pays de l'OCDE, seuls 4 pays avaient un taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)⁴ supérieur à celui de la France.

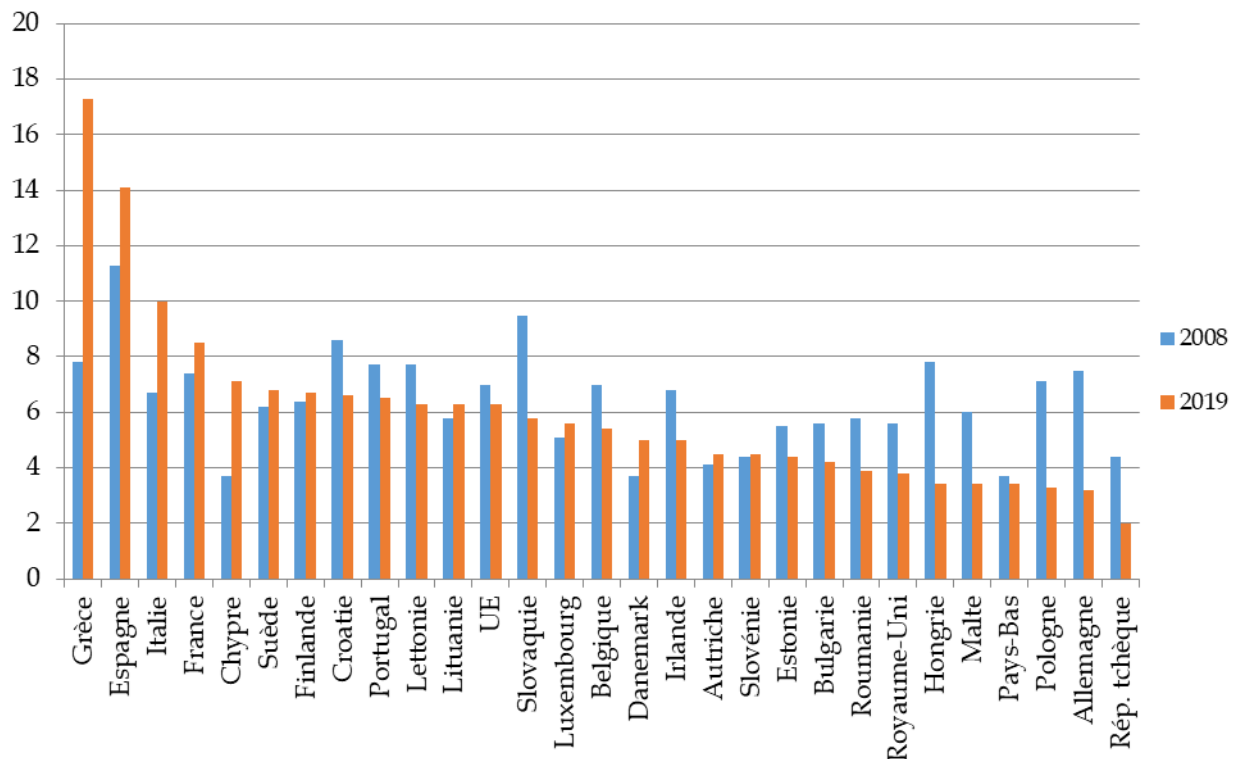
¹ Véhicule de transport avec chauffeur.

² Selon l'enquête Emploi de l'Insee de 2017, environ 100 000 travailleurs indépendants, soit 0,4 % des personnes en emploi, déclaraient avoir comme principal mode d'entrée en contact avec leur clientèle une plateforme et autre entreprise intermédiaire.

³ Cf. *Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ? Rapport d'information Sénat n° 452 (2019-2020) déposé le 20 mai 2020 par Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat.*

⁴ Le chômage au sens du BIT concerne les personnes de 15 ans et plus qui sont sans emploi durant une semaine donnée, sont disponibles pour travailler dans les deux semaines et ont effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou ont trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

Taux de chômage dans l'UE en 2008 et 2019 (%)



Source : Insee

Au-delà des chômeurs au sens du BIT, l'Insee dénombre les personnes sans emploi qui soit recherchent un emploi mais ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler, soit ne recherchent pas d'emploi mais souhaitent travailler et sont disponibles pour travailler, soit souhaitent travailler mais ne sont pas disponibles et ne recherchent pas d'emploi : il s'agit du **halo autour du chômage**, qui est moins lié aux fluctuations de l'activité économique que le nombre de chômeurs. Il regroupait 1,6 million de personnes en 2019.

En outre, 1,5 million de personnes étaient en situation de **sous-emploi** en 2019, soit 5,4 % des personnes en emploi selon l'Insee. Le sous-emploi inclut essentiellement des personnes à temps partiel, souhaitant travailler davantage et étant disponibles pour le faire, mais aussi des personnes en activité partielle.

Le chômage, comme le halo autour du chômage et les situations de sous-emploi, concernent davantage les jeunes et les personnes peu ou pas diplômées.

Les chômeurs sont particulièrement exposés à la pauvreté. Selon l'Insee, **37,8 % des chômeurs vivaient sous le seuil de pauvreté en 2018**, soit un taux plus de cinq fois plus élevé que pour les salariés. Le taux de pauvreté des chômeurs a augmenté entre le milieu des années 2000 et 2011 d'environ 5 points, avant de diminuer. Le taux de pauvreté des inactifs, hors retraités, est également très élevé (32,7 % en 2018). Il a fortement augmenté depuis 2004 après avoir fluctué de 21 % à 24 % entre 1996 et 2004.

L'incapacité française à combattre efficacement le chômage de masse a donc un coût social important qui compromet tous les efforts pouvant être consentis par ailleurs en matière de lutte contre la pauvreté.

2. La fragilité particulière de certains travailleurs

a) Les spécificités des revenus des agriculteurs

La pauvreté en zone rurale reste difficile à caractériser et elle est d'autant moins visible que l'emploi agricole a reculé. Pour le sociologue Alexandre Pagès, il se produit toutefois des mécanismes de reproduction sociale parmi les personnes situées au plus bas de l'échelle des revenus.

Le niveau de vie des ménages d'agriculteurs est très disparate mais souvent plus faible que celui de l'ensemble de la population. Ainsi, le niveau de vie médian des ménages agricoles d'Auvergne-Rhône-Alpes est inférieur de 14 % à celui de l'ensemble des ménages actifs¹. L'Insee relève que c'est dans les territoires spécialisés dans l'élevage de bovins que le niveau de vie des ménages agricoles est le plus faible.

Selon la CCMSA, **le taux de pauvreté des adhérents au régime agricole est supérieur à celui de l'ensemble de la population et serait de l'ordre de 25 %**. Les populations rurales sont aussi plus âgées et moins diplômées que la moyenne. Pour autant, les agriculteurs ont souvent un patrimoine relativement élevé, correspondant à leur patrimoine professionnel : 90 % d'entre eux possèdent ainsi un patrimoine immobilier, contre une moyenne de seulement 60 % pour l'ensemble de la population.

Fin 2019, en France, **432 000 personnes exercent une activité non salariée dans l'agriculture**. Leurs revenus sont très disparates : les non-salariés imposés au régime réel retirent 1 970 euros en moyenne par mois de leur activité², mais 16 % d'entre eux déclarent un revenu nul ou déficitaire. De plus, ils varient fortement d'une année sur l'autre, en raison des fluctuations des prix, des aléas climatiques qui pèsent sur les récoltes et des aléas épizootiques qui pèsent sur les cheptels³.

¹ « Des revenus agricoles modestes dans une région aux revenus élevés », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes* n° 97, février 2020.

² En considérant que leur revenu est nul lorsque l'exercice est déficitaire.

³ Insee Première, « En 2019, le revenu d'activité moyen des non-salariés baisse après plusieurs années de hausse », n° 1870, juillet 2021

Les **salariés agricoles** sous contrat à durée limitée (CDD, saisonniers) assurent la moitié du volume de travail salarié et représentent 80 % des travailleurs directement salariés par les exploitations (608 400 salariés sur 756 000 personnes au total)¹. En 2016, 70 % des salariés permanents travaillaient à temps plein, 20 % à temps partiel supérieur ou égal à un mi-temps et 10 % moins d'un mi-temps.

Une proportion croissante des travailleurs agricoles est salariée par des entités juridiques externes (prestataires de services, agences d'intérim, groupements d'employeurs). En outre, le secteur agricole a de plus en plus recours au travail détaché.

Quant au problème du pouvoir d'achat des retraités agricoles, il est partiellement traité par l'entrée en vigueur prochaine de la garantie de retraite minimale à 85 % du Smic² pour les anciens chefs d'exploitants agricoles³. Toutefois, les **personnes qui ont exercé leur activité agricole essentiellement en qualité d'aide familial**, de conjoint participant aux travaux ou de collaborateur d'exploitation ou d'entreprise agricole, et qui, pour certaines, ne sont devenues chefs qu'à la fin de leur carrière professionnelle, perçoivent les pensions de retraite les moins élevées et sont potentiellement les plus à risque d'être en situation de pauvreté.

b) Le phénomène des travailleurs pauvres et « l'insécurité sociale »

Comme l'a souligné la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (Dares), la définition de la pauvreté laborieuse ne va pas de soi : on peut définir le travailleur pauvre comme une personne en emploi mais vivant au sein d'un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Toutefois, l'emploi étant une caractéristique individuelle, une mesure individuelle pourrait sembler préférable : or, du fait des difficultés méthodologiques liées aux sources de données, un tel indicateur n'existe pas actuellement et cette notion n'est donc pas suivie au même titre que les autres mesures de la pauvreté.

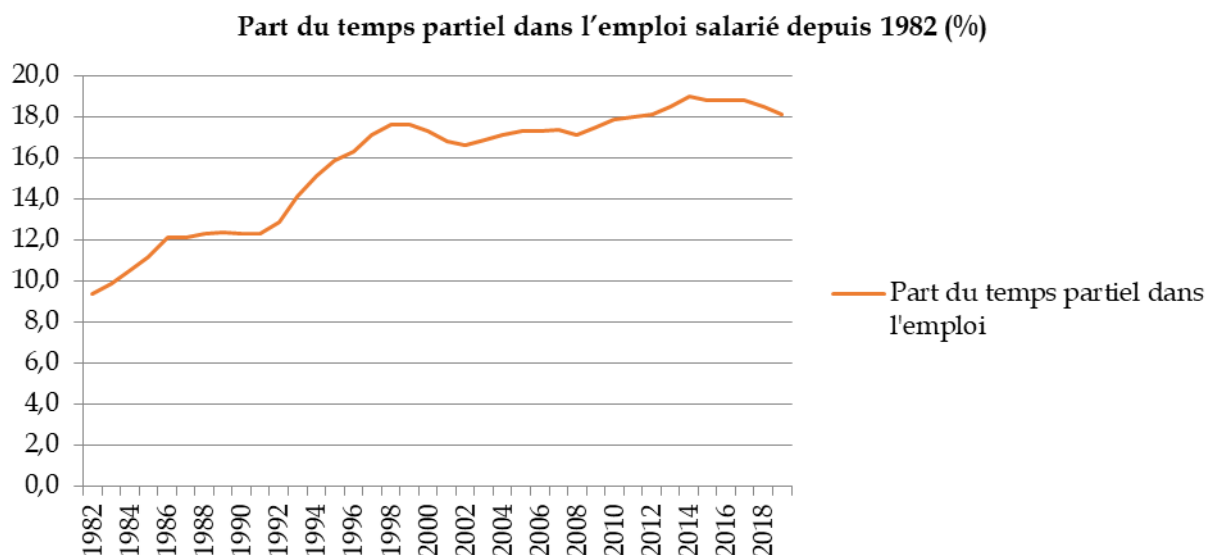
En outre, le **phénomène des travailleurs pauvres ne se réduit pas au niveau des salaires : il est surtout la conséquence d'un temps de travail insuffisant**, en raison d'un travail à temps partiel subi ou d'une activité instable dans l'année. En 2020, selon l'enquête Emploi de l'Insee, 4,1 millions de salariés travaillent à temps partiel en France, dont **79 % de femmes**. 9 salariés à temps partiel sur 10 travaillent dans le secteur tertiaire, notamment dans des activités de nettoyage, dans l'hébergement-restauration, l'éducation, la santé et l'action sociale.

¹ « Actif'Agri : transformations des emplois et des activités en agriculture », Analyse n° 145, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, novembre 2019.

² Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

³ Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer.

Près de quatre salariés à temps partiel sur dix le sont parce qu'ils ne peuvent pas travailler davantage dans leur emploi actuel. Après avoir fortement progressé depuis les années 1980, la part du travail à temps partiel dans l'emploi total s'est légèrement repliée depuis 2014 (cf. graphique ci-dessous).



Source : Insee

Outre qu'elles ont des effets négatifs sur le marché du travail, les augmentations du Smic sont donc peu efficaces pour réduire ce phénomène de pauvreté laborieuse. La **prime d'activité**, créée en 2016 et revalorisée au 1^{er} janvier 2019 en réponse à la crise des « gilets jaunes », permet d'y répondre plus efficacement et de suivre son évolution.

La prime d'activité

La loi « Rebsamen » du 17 août 2015¹ a institué à compter du 1^{er} janvier 2016, en lieu et place du volet « activité » du RSA et de la prime pour l'emploi, la prime d'activité, une prestation qui se donne simultanément pour missions de lutter contre la pauvreté et de fournir une incitation financière à l'accès ou au retour à l'emploi. Elle est intégralement financée par l'État² et versée par les caisses d'allocations familiales.

Tout en s'inscrivant dans la continuité du RSA « activité », la prime d'activité s'est adressée à de nouveaux publics, notamment aux jeunes de 18 à 24 ans, et a intégré le principe de bonifications individuelles pour chaque membre du foyer exerçant une activité professionnelle.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Son financement est porté par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de la loi de finances.

Empruntant simultanément à la logique familiale et à la logique individuelle, la **formule de la prime d'activité** s'établit schématiquement comme suit :

Prime d'activité = montant forfaitaire + 61 % des revenus professionnels du foyer + bonification(s) individuelle(s) - ressources du foyer (réputées au moins égales au montant forfaitaire)

Elle est initialement fondée sur un **montant forfaitaire**, égal à **553,71 euros** pour une personne seule au 1^{er} avril 2021¹, augmenté d'une proportion des revenus professionnels du foyer, fixée par décret à **61 %**. Les ressources du foyer sont soustraites à ce total et donnent ainsi le montant de la **part familialisée de la prime d'activité**.

S'y ajoute le montant de la **bonification individuelle**, versée à partir d'un revenu professionnel net égal à 50 % du Smic et croissant proportionnellement à ce revenu jusqu'à atteindre un **plafond de 161,14 euros** à hauteur du Smic. Elle est constante au-delà.

Ce dernier montant a fait l'objet, au 1^{er} janvier 2019, d'une revalorisation exceptionnelle de 90 euros afin de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au niveau du Smic. Cette réforme a eu pour effet d'élargir mécaniquement le public éligible à la prime d'activité en rehaussant le plafond de ressources pour y prétendre, mais aussi d'améliorer le taux de recours à la prestation.

Fin 2019, **4,5 millions de foyers** bénéficiaient de la prime d'activité², occasionnant une dépense annuelle totale de 9,6 milliards d'euros³.

Les enquêtes « Conditions de travail et risques psychosociaux » menées par la Dares permettent de documenter différents indicateurs déclaratifs d'insécurité socioéconomique des salariés, ainsi que leur évolution de 2005 à 2016⁴. Ainsi, **24,6% des salariés ont des craintes sur l'avenir de leur emploi en 2016**, alors que cette proportion n'était que de 17,6 % en 2005. Cette crainte concerne 30,1% des ouvriers, et en particulier 34,5% des ouvriers non qualifiés. Parmi les salariés en emploi à durée limitée (CDD ou intérim), 22,9 % seulement déclarent qu'ils sont dans cette situation par choix en 2016 (contre 25 % en 2013).

¹ Comme pour le RSA, ce montant peut être temporairement majoré dans le cas d'un parent isolé.

² Source : Drees.

³ La loi de finances pour 2021 a ouvert au titre de la prime d'activité 9,7 milliards d'euros de crédits de paiement pour cette année.

⁴ Dares, « Reconnaissance, insécurité et changements dans le travail », Synthèse stat' n° 29, avril 2019.

Pour le sociologue Nicolas Duvoux, certaines catégories, sans être forcément objectivement en situation de pauvreté, sont particulièrement concernées par un « **sentiment d'insécurité sociale** » et ont du mal à se projeter dans l'avenir : c'est par exemple le cas de petits indépendants, de commerçants et d'artisans ou de retraités modestes, surtout lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de leur logement. Ils illustrent l'idée selon laquelle la pauvreté est irréductible à sa dimension monétaire.

3. Des inégalités en matière de formation

a) La valeur de signalement du diplôme initial

80 % des jeunes d'une classe d'âge obtiennent aujourd'hui le baccalauréat. Toutefois, le diplôme du supérieur n'est pas forcément la norme dans l'ensemble de notre société : 20 % seulement de la population de plus de 25 ans dispose d'un niveau de diplôme supérieur à bac + 2, et la moitié détient au maximum le BEP¹. Chez les jeunes de 25 à 29 ans, on compte 30 % de personnes non-diplômées ou détenant au maximum un BEP².

Les inégalités de formation initiale induisent des inégalités devant le risque de chômage. En 2013, les deux tiers des chômeurs de longue durée³ avaient au plus un CAP⁴ ou un BEP, 83 % au plus le baccalauréat. Près des deux tiers étaient âgés de 40 ans et plus⁵. En 2020, le taux de chômage atteint 13,9 % pour les actifs sans diplôme ou ayant au plus le brevet des collèges contre 5,2 % pour les diplômés du supérieur⁶.

Comme la Haut-commissaire aux compétences Carine Seiler l'a indiqué à la mission d'information, le marché du travail accorde en effet une grande importance à la certification. Les différences d'accès et de maintien dans l'emploi entre les personnes disposant d'une certification acquise en formation initiale et celles qui sont sorties de leur cursus scolaire ou sont entrées sur le territoire national sans aucune certification ont été mises en lumière par de nombreuses études, qui concluent toutes à un risque d'exclusion plus élevé des non-diplômés, non-certifiés et non-qualifiés.

¹ Le brevet d'études professionnelles (BEP) est un diplôme de l'enseignement professionnel de niveau V qui s'obtient en fin de classe de première professionnelle. Il sera supprimé à compter de la rentrée 2021.

² Centre d'observation de la société, note, 11 janvier 2021 : <http://www.observationsociete.fr/education/donnees-generales/population-par-diplome.html>

³ C'est-à-dire des personnes au chômage depuis au moins un an.

⁴ Certificat d'aptitude professionnelle.

⁵ Observatoire des inégalités, « Qui sont les chômeurs de longue durée ? », 15 juillet 2020 : https://www.inegalites.fr/Qui-sont-les-chomeurs-de-longue-duree?id_theme=16

⁶ Insee Références, *Emploi, chômage et revenus du travail*, éd. 2021.

Toutefois, depuis les années 1990, être plus diplômé garantit de moins en moins l'accès à un statut social élevé. Parmi les diplômés du supérieur, la proportion de cadres diminue au fil des générations, plus particulièrement pour celles nées à partir de la fin des années 1960, la structure des diplômes s'étant déplacée plus vite vers le haut que la structure des emplois¹.

b) Les inégalités d'accès à la formation professionnelle

La formation professionnelle, qui devrait constituer une « seconde chance » pour les salariés les moins qualifiés, **concerne davantage ceux qui sont déjà les plus qualifiés et les mieux préparés aux mutations de l'emploi** : 15 % des adultes sortis de formation initiale sans diplôme ont suivi au moins une formation professionnelle au cours des douze derniers mois, contre les deux tiers de ceux qui possèdent un diplôme du supérieur long². Ce phénomène tend à accroître les inégalités au fil des parcours professionnels.

De même, la formation professionnelle concerne davantage les personnes en emploi que les chômeurs. En 2016, selon l'Insee, près d'une personne sur deux en emploi avait accédé au cours des 12 derniers mois à une formation non formelle³ à but professionnel (49 %) tandis que moins d'une personne au chômage sur trois (30 %) était dans ce cas.

Pour Carine Seiler, la France investissait en moyenne, en 2018, 1 800 euros par chômeur en matière de formation professionnelle, ce qui représentait un niveau bien inférieur à celui de certains pays européens (6 200 euros en Autriche, 4 500 euros au Danemark, 4 400 euros en Finlande, 3 800 euros en Allemagne).

Un virage a cependant été engagé en 2019 avec le lancement du plan d'investissement dans les compétences (PIC)⁴.

¹ Insee, « Les inégalités entre générations depuis le baby-boom », *L'économie française*, éd. 2011.

² Insee Références, « La moitié des personnes en emploi ont suivi une formation professionnelle au cours de l'année », éd. 2018.

³ Il s'agit des formations ne conduisant pas à un diplôme ou à un titre reconnu.

⁴ Cf. *infra*, A du II de la deuxième partie du présent rapport.

B. LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES

1. La monoparentalité et ses conséquences sociales

L'évolution des structures familiales a également un impact sur les chiffres de la pauvreté. L'économiste Laurent Davezies remarque ainsi qu'entre 1999 et 2016, le nombre de ménages a davantage augmenté (+ 20 %) que le nombre d'emplois (+ 12 %), alors que la population n'a augmenté que de 10 % sur la même période. Cette multiplication des « petits ménages », notamment monoparentaux, suggère que la paupérisation d'une partie de la population tient en partie à « *un bouleversement de nature sociologique* »¹.

Plus concrètement, les divorces et les séparations induisent un appauvrissement de la cellule familiale, du fait notamment de la perte des économies d'échelle générées par la vie en couple, voire du non-paiement des pensions alimentaires. Pour une femme sans diplôme et éloignée de l'emploi, une séparation peut ainsi se traduire par une entrée durable dans la pauvreté.

380 000 enfants sont concernés chaque année par la séparation de leurs parents². Il faut cependant relativiser le constat d'une multiplication des ruptures de couples avec enfants : 75 % des enfants mineurs vivent en permanence avec leurs deux parents, 18 % avec un seul parent et 7 % avec un parent et un beau parent. Pour l'Union nationale des associations familiales (Unaf), si le fait familial est loin d'être indifférent à la question de la pauvreté, il ne se réduit pas aux familles monoparentales : plus généralement, trois personnes pauvres sur cinq vivent au sein d'une famille avec enfants.

Il n'en reste pas moins que **la pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales**. Selon l'Insee, 33,6 % d'entre elles vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017. Ces familles, composées à 85 % de mères seules avec enfants, sont en effet celles qui connaissent le plus de difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle. En 2014, 15 % d'entre elles étaient au chômage, près de deux fois plus que l'ensemble des femmes.

Le sentiment de précarité et de pauvreté est également plus fort chez les familles monoparentales. Selon la Drees, 62 % des familles monoparentales considèrent que leur situation actuelle est bonne, contre 85 % des parents en couple et 77 % des personnes sans enfant (personnes vivant seules, en couple ou dans une autre configuration familiale).

¹ L. Davezies, « L'État a toujours soutenu ses territoires », Éditions du Seuil et La République des Idées, mars 2021.

² Haut-conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, « Les ruptures de couples avec enfants mineurs », dossier de janvier 2020.

De plus, 55 % des parents isolés considèrent que leur situation est meilleure ou identique à celle de leurs parents, contre 71 % des parents en couple et 67 % des personnes sans enfant¹.

Jusqu'à présent, les dispositifs publics conçus pour aider ces familles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. Parmi les parents isolés, 62 % considèrent qu'ils auraient besoin d'être davantage aidés, ce qui n'est le cas que de 51 % des parents en couple selon la Drees. La forte représentation des mères isolées au sein du mouvement des « gilets jaunes » a d'ailleurs été abondamment remarquée et commentée en 2018.

2. Une solidarité distendue entre les générations ?

Les caractéristiques des réseaux familial, amical et de voisinage comptent au nombre des facteurs de précarisation et de paupérisation. La sociologue Claire Auzuret, qui a consacré une thèse à la sortie de la pauvreté, a identifié plusieurs facteurs permettant une sortie durable de cette situation : « *un emploi stable, à temps complet, procurant un revenu d'activité supérieur au Smic ; la constitution d'un couple stable, composé de deux actifs ; la solidarité familiale ; le bénéfice éventuel d'aides institutionnelles* ». Quand ces éléments ne sont pas réunis, on observe des allers-retours entre des situations de pauvreté et de non-pauvreté, à cause de l'existence de freins à l'emploi et de ressources relationnelles insuffisantes. C. Auzuret mentionne en particulier quatre obstacles à la sortie d'une situation de pauvreté : la maladie, la monoparentalité, un retrait progressif du marché du travail et l'isolement social.

De manière générale, **l'entraide et la solidarité familiale restent fortes dans tous les milieux.** Selon le Conseil supérieur du notariat, la famille reste un vecteur majeur de soutien des individus : la naissance d'un enfant, les difficultés à s'insérer sur le marché de l'emploi et à trouver un logement, le handicap, la maladie, la dépendance des personnes âgées ou la perte d'un proche sont autant de situations qui mettent en jeu la solidarité familiale. Il suffit à cet égard d'évoquer le rôle des aidants familiaux : une étude de la Drees² indique que neuf aidants sur dix estiment « *tout à fait normal* » d'aider leur proche, que ce soit pour apporter un soutien moral ou, plus couramment, participer aux tâches de la vie quotidienne (ménage, courses, préparation des repas, etc.).

D'après l'Enquête nationale sur les ressources des jeunes menées fin 2014 par l'Insee et la Drees, les aides des parents représentent un apport essentiel pour les 18-24 ans. Sept jeunes adultes sur dix bénéficient ainsi d'un soutien financier régulier, ce soutien concernant en outre neuf jeunes en cours d'études sur dix. Lorsqu'ils ne vivent plus exclusivement chez leurs

¹ Drees, « *Opinion des familles monoparentales sur les politiques sociales : un sentiment de vulnérabilité et une attente forte de soutien à la parentalité* », *Études et Résultats*, avril 2021.

² *Panoramas de la Drees, L'aide et l'action sociales en France*, éd. 2019.

parents, les jeunes en cours d'études perçoivent en moyenne plus de 500 euros d'aide parentale. Cette aide est plus fréquente pour les jeunes dont le père est cadre ou exerce une profession libérale (88 %) mais elle est courante dans toutes les catégories socio-professionnelles (68 % pour les enfants d'employé, 61 % pour les enfants d'ouvrier)¹.

La solidarité intergénérationnelle résiste à l'éloignement géographique car, contrairement à une idée reçue, cet éloignement est loin d'être nouveau. Au contraire, selon l'Unaf, la proximité géographique avec les grands-parents peut constituer un enjeu économique pour les familles et ainsi expliquer une partie des formes d'immobilité géographique constatées en France.

Les crises économiques, à l'image de la crise de 2008-2009, donnent toutefois une acuité nouvelle à la question des inégalités entre les générations : depuis les années 1980 et 1990, les jeunes, notamment peu qualifiés, arrivant à l'âge actif ont subi de plein fouet les dégradations du marché du travail². Elles posent aussi le problème de la soutenabilité générationnelle de notre modèle social, c'est-à-dire de la difficulté à assurer aux nouvelles générations un statut et une protection sociale aussi favorables que ceux de leurs aînés.

C. LE POIDS DES DÉPENSES CONTRAINTES DANS LE BUDGET DES FRANÇAIS, SYMBOLISÉ PAR LES DÉPENSES RELATIVES AU LOGEMENT

« *Avoir un toit sur la tête* » reste un objectif prioritaire pour la plupart des Français qui aspirent à une certaine sécurité. Chaque foyer a besoin d'un logement. Le logement est le premier poste de dépense des ménages et plus particulièrement de leurs dépenses pré-engagées. France Stratégie, dans une note d'analyse récemment publiée³, a mis en évidence la hausse de cinq points de ces dépenses entre 2001 et 2017, passant de 27 à 32 % et le poids toujours plus important des dépenses de logement qui en représentent 68 %. Au-delà de ces chiffres, l'étude met en évidence l'inégalité croissante entre ménages pauvres et aisés (désormais l'écart est de 13 points : 41 %/28 %), entre ménages selon qu'ils sont locataires ou déjà propriétaires dégagés d'emprunts et donc entre générations, et, enfin, ces évolutions comme facteur explicatif du décrochage entre pouvoir d'achat réel et perçu du fait de la baisse du « revenu arbitral », c'est-à-dire réellement disponible pour les autres dépenses.

¹ Insee-Drees, « *Les principales ressources des 18-24 ans* », *Études et Résultats*, juin 2016.

² Voir notamment « *Les inégalités entre générations depuis le baby-boom* », Insee, *L'économie française* éd. 2011.

³ France Stratégie, « *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017* », Note d'analyse n° 102, août 2021 :

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-na_102-depenses_pre-engagees.pdf

Dans ces conditions, accéder au logement, le conserver en cas de « *coup dur* », faire face à son mauvais état et à « *la précarité énergétique* » sont autant d'inquiétudes ou de difficultés qui sont les marques d'une précarisation face à un bien essentiel pour soi-même et sa famille.

1. Accéder au logement

Or, les Français sont confrontés à des tensions de plus en plus fortes sur le marché du logement qui les paupérisent et les fragilisent. La politique menée par le Gouvernement depuis 2017 a aggravé la situation en fragilisant le logement social et en réduisant les aides personnelles au logement qui sont la principale aide pour les ménages les plus pauvres. Enfin, si le développement du logement social reste essentiel, la difficulté d'y accéder fait ressortir le besoin de logements intermédiaires dans les grandes métropoles.

a) Des tensions croissantes sur le marché du logement qui précarisent les ménages français

La France est l'un des pays d'Europe où on construit le plus de logements. La Direction générale du Trésor¹ avait d'ailleurs, en 2020, montré que le nombre de nouveaux logements dépassait le nombre de nouveaux ménages. Entre 2010 et 2017, le parc de logements en France a crû à un rythme moyen de plus de 370 000 unités par an du fait de la construction de nouveaux logements, tandis que le nombre de ménages n'a augmenté que de 240 000 par an, reflétant à parts environ égales l'augmentation de la population et la réduction de la taille des ménages. Au global, le nombre de logements dépasse le nombre des ménages. En 2018, on comptait ainsi 29 millions de ménages pour environ 36 millions de logements. Cela implique que près de deux logements sur dix ne sont pas occupés en tant que résidence principale par un ménage.

¹ Direction du trésor, Publication Trésor-éco, juin 2020 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/7145b891-8a10-48b7-bec1-d0ce58ac386f/files/acb6fa38-db71-4161-b096-b5148cff0089>

Par ailleurs, la France reste un des pays d'Europe qui consacre le plus d'argent à sa politique du logement, 38,5 milliards d'euros et 1,5 % environ de son PIB selon le rapport de la Cour des comptes sur la stratégie des finances publiques pour la sortie de crise de juin 2021¹.

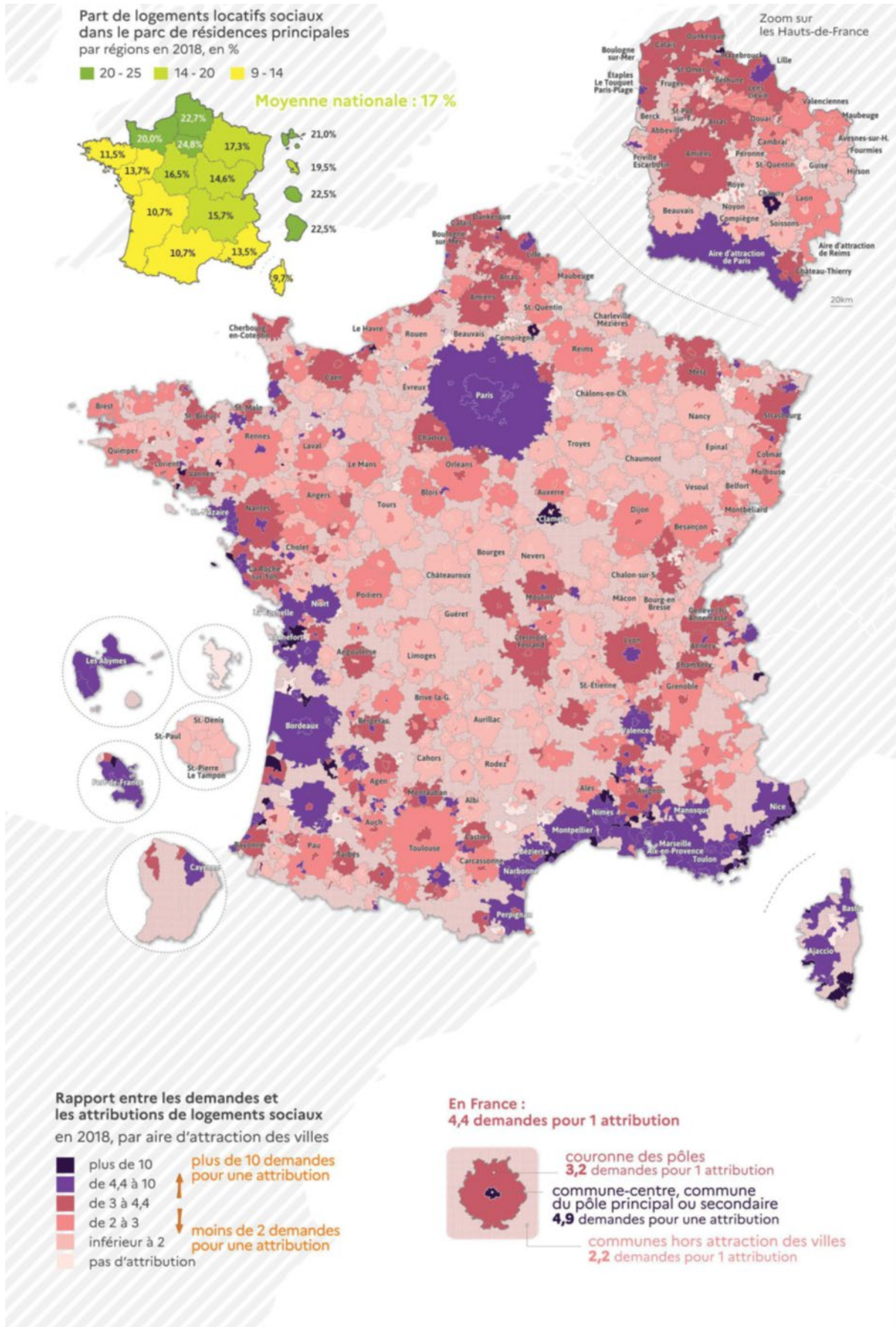
Pour autant, s'il n'y a donc pas de crise générale du logement, il y a de forts déséquilibres et des tensions géographiques sur le marché du logement qui ont été soulignées par le rapport 2021 de l'Observatoire des territoires² de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ainsi, en 2018, en moyenne seule une demande de logement social sur 4,4 était satisfaite mais une l'était sur 9,5 en Île-de-France. Cette tension s'exerce encore plus fortement au détriment des moins de 30 ans dont le taux d'attribution a chuté de six points entre 2016 et 2019, selon l'Agence nationale du contrôle du logement social (Ancols)³.

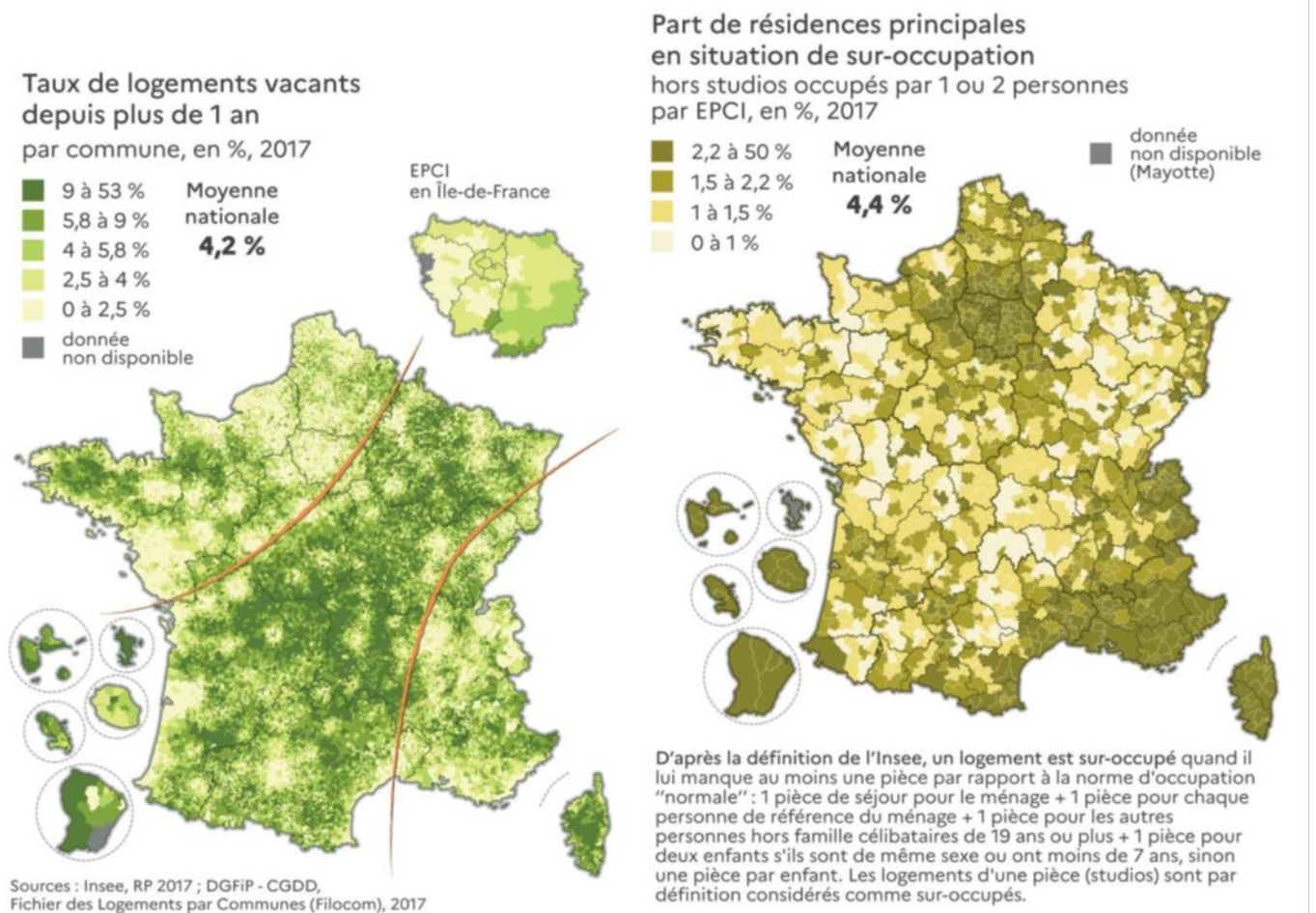
¹ Cour des comptes, « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-06/20210615-Rapport-strategie-finances-publiques-sortie-de-crise.pdf>

² Observatoire des territoires, « La France en douze portraits – Rapport 2019-2020 », février 2021.

³ Tableau de bord 2019 des attributions de logements sociaux : https://www.ancols.fr/files/live/mounts/XNET_PRD-mount-mountPoint/INTERNET-PROD/Etudes%20et%20statistiques/DSET/2021%20DSET/DSET2021-08_TdB-attri-2019.pdf



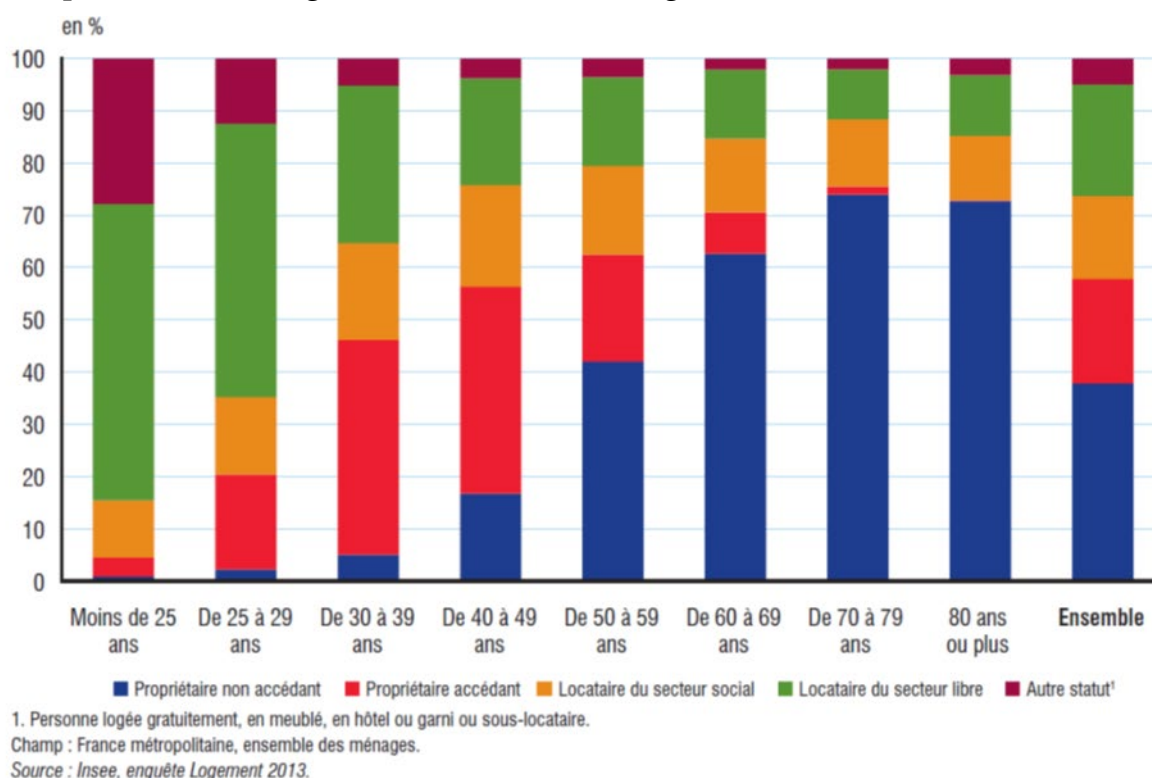
Et, comme un négatif ou un miroir de la même réalité, l'Observatoire des territoires fait ressortir une « diagonale du vide » des logements vacants et les zones où les résidences principales sont en situation de sur-occupation.



En plus de ces tensions sur le marché du logement, les ménages sont confrontés à une paupérisation face à la hausse des prix de l'immobilier qui n'est pas spécifique à la France. L'OCDE, dans son rapport intitulé *Pierre par pierre, bâtir de meilleures politiques du logement* paru en juin 2021¹, a relevé que le poids du logement dans les dépenses des ménages avait progressé de 20 % entre 2005 et 2015. Il représente 31 % du revenu des ménages intermédiaires. En France, les prix hors inflation des logements ont progressé de 88 % en vingt ans. Il faut en moyenne quinze ans de revenu pour acheter 100 m², cinq ans de plus qu'en 2000. Cette dynamique qui paupérise les ménages rend également difficile l'équilibre des programmes de logements locatifs sociaux ou intermédiaires.

¹ OCDE (2021), « *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement* », Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/78520651-fr>

Cette paupérisation relative a aussi un impact sur le **parcours résidentiel des Français qui est très marqué en fonction de la classe d'âge et qui a tendance à se figer**. Pour simplifier, un jeune ménage commence comme locataire dans le parc privé puis selon ses possibilités accède au parc social ou à la propriété (70 % des plus de 60 ans sont propriétaires contre 5 % des moins de 25 ans). L'Insee, dans son rapport *France, portrait social 2020*¹, a produit le graphique ci-dessous sur la base de l'enquête nationale logement de 2013 qui est particulièrement explicite sur la chronologie des statuts d'occupation des ménages en fonction de leur âge.



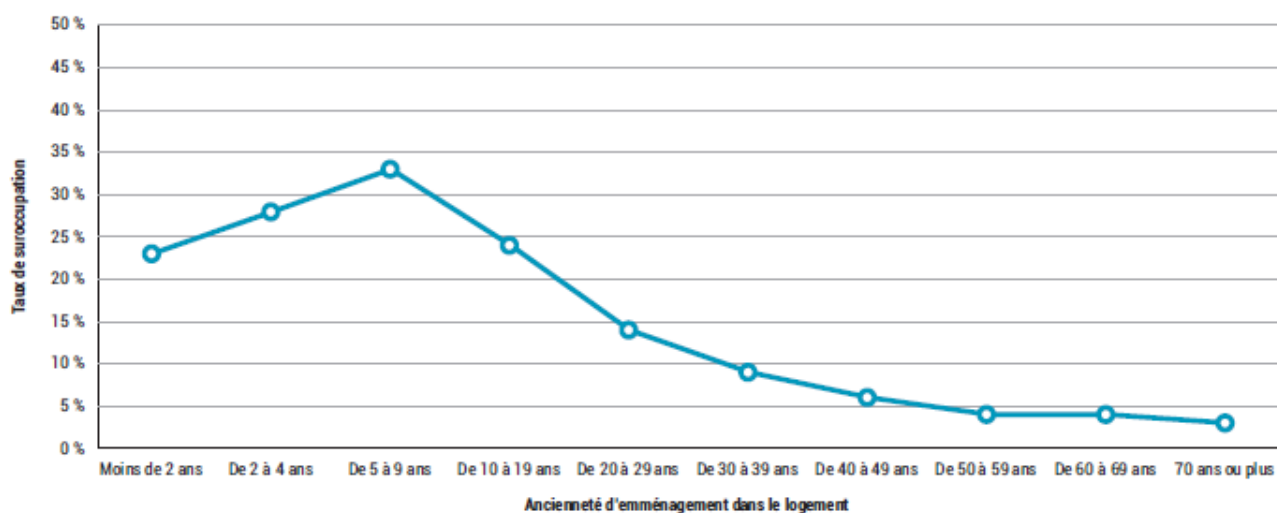
Source : Insee

Selon la même ligne de vie, un ménage subit la sur-occupation de son logement alors qu'il a de jeunes enfants puis va bénéficier de plus d'espace à leur départ ou s'il peut acquérir une maison individuelle. Toujours selon l'enquête de 2013, l'Insee considérait que 13,1 % des personnes souffrent du surpeuplement de leur logement mais 26,2 % en habitat collectif et 5,6 % en habitat individuel, donnée stable depuis 2006, la taille moyenne des logements n'augmentant plus (90 m² depuis 20 ans) et alors même que le nombre d'occupants par logement a nettement baissé passant de 2,7 en 1984 à 2,2 en 2018.

¹ INSEE, « France, portrait social, Édition 2020 » : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4928952>

L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), dans une note d'avril 2020¹, a fait ressortir cette évolution générationnelle sur le territoire de la métropole du Grand Paris au-delà des critères géographiques et sociaux :

**TAUX DE SUROCCUPATION SELON L'ANCIENNETÉ D'EMMÉNAGEMENT
DANS LE LOGEMENT DANS LA MGP**



Source : insee, recensement 2016

Note de lecture : le taux de suroccupation augmente jusqu'à 9 ans d'ancienneté dans le logement, ensuite il diminue fortement

Le blocage de ce parcours résidentiel intimement lié à l'ascenseur social ou sa remise en cause est une explication importante de la fragilisation des Français par rapport au logement. Cela a pu expliquer en partie le mouvement des « gilets jaunes », comme l'a souligné l'universitaire Jean-Claude Driant lors de son audition. Il a également remarqué que la non-appétence pour la propriété et la préférence pour l'usage partagé plutôt que la possession, que beaucoup d'analystes attribuent aux jeunes générations, seraient plutôt les manifestations d'une rupture générationnelle et d'une incapacité à accéder à la propriété. La montée de la colocation apparaîtrait plus comme une adaptation pour faire face à la crise économique et à la cherté du logement que comme un réel choix.

b) Le mal-logement, un phénomène massif de précarisation

Ces tensions et cette fragilisation expliquent que la France soit confrontée à un phénomène massif de mal-logement.

¹ APUR, « 1,8 million d'habitants du Grand Paris à l'étroit dans leur logement », note 173, avril 2020 : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/1-8-million-habitants-grand-paris-etroit-logement>

Dans son rapport de 2018 sur le mal-logement¹, l'**Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)**, a cherché à définir le mal-logement. Cette notion va au-delà du sans-abrisme qui relève de la privation de logement et intègre une dimension d'inadéquation du logement qui peut avoir une dimension prescriptive ou normative d'une situation à résoudre telle que la promeut la Fondation Abbé Pierre dans le rapport annuel qu'elle publie depuis 1996.

L'ONPES a retenu trois critères d'analyse :

- les conditions d'habitat qui s'écartent des normes d'occupation, de soutenabilité financière, de confort ou d'habitabilité,
- la perception des personnes sur leur situation,
- l'existence de risques sanitaires et sociaux.

L'ONPES s'est ensuite principalement attaché à la situation des ménages à bas revenus des déciles 1 et 2 puis des déciles 3 et 4, dits « modestes ». Il en ressort que ces ménages sont plus jeunes et plus urbains, confrontés dans les grandes métropoles au coût du logement. Néanmoins, les conditions de confort sanitaire de l'habitat ont beaucoup progressé et ce sont maintenant des questions de bruit ou de précarité énergétique qui ressortent. En revanche, le surpeuplement persiste.

Mais le principal problème pour ces ménages à bas revenus est la **hausse de leur taux d'effort pour se loger**. Il est passé de 26,2 % en 2002 à 33,6 % en 2013 et atteint 42,4 % dans le parc privé. Ce taux d'effort supérieur à 40 % ne touchait que 15 % des ménages à bas revenus ou modestes en 2001, il en concerne **23,2 % en 2013, soit 2,6 millions de ménages**.

La Fondation Abbé Pierre, dans son 26^e rapport sur l'état du mal-logement en France paru en février 2021², actualise les données de l'enquête de l'Insee de 2013 et regroupe d'autres données pour estimer le nombre de personnes mal-logées ou fragilisées par rapport au logement.

Elle dégage un premier groupe de **4,1 millions de personnes mal-logées**. Il comprend **plus d'un million de personnes privées de logement personnel** dont 300 000 personnes sans domicile, 25 000 vivant à l'hôtel, 100 000 dans des habitations de fortune et 643 000 de manière contrainte chez des tiers.

¹ ONPES, « Mal-logement, mal-logés », 2 mai 2018 : <https://onpes.gouv.fr/rapport-onpes-2017-2018-mal-logement-mal-loges.html>

² Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France 2021 », rapport annuel n° 26 : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/26e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2021>

S'y ajoutent environ **2,8 millions de personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** comprenant 2 millions dans des logements privés de confort et/ou 934 000 dans une situation de surpeuplement accentué, soit manquant d'au moins deux pièces.

Enfin, la Fondation Abbé Pierre comptabilise dans cette catégorie des gens du voyage et des résidents de foyers de travailleurs migrants non traités, soit 230 000 personnes.

Le second groupe compte **12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement** dont 1,1 million de propriétaires occupants dans des copropriétés dégradées, 1,2 million de locataires en impayés, 4,2 millions de personnes en situation de surpeuplement modéré, 3,5 millions de personnes souffrant de précarité énergétique et 5,7 millions de personnes devant faire un effort financier excessif pour se loger (plus de 35 % de leurs revenus).

Au total, sans double-compte, la Fondation Abbé Pierre estime à **14,6 millions les personnes ayant des difficultés de logement dans notre pays.**

c) Une politique gouvernementale qui rend plus difficile l'accès au logement social

L'accès au logement social lui-même est largement dépendant de la construction de logements sociaux en zones tendues. S'il est utile d'assurer une attribution plus transparente des logements ou de donner une priorité aux travailleurs clefs, comme l'a prévu le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale¹. Il est avant tout indispensable de proposer plus de nouveaux logements et donc d'en construire plus.

Or, l'année 2020 a été marquée par une chute très importante du nombre de logements agréés qui a plafonné à 90 000 environ contre 110 000 les années antérieures.

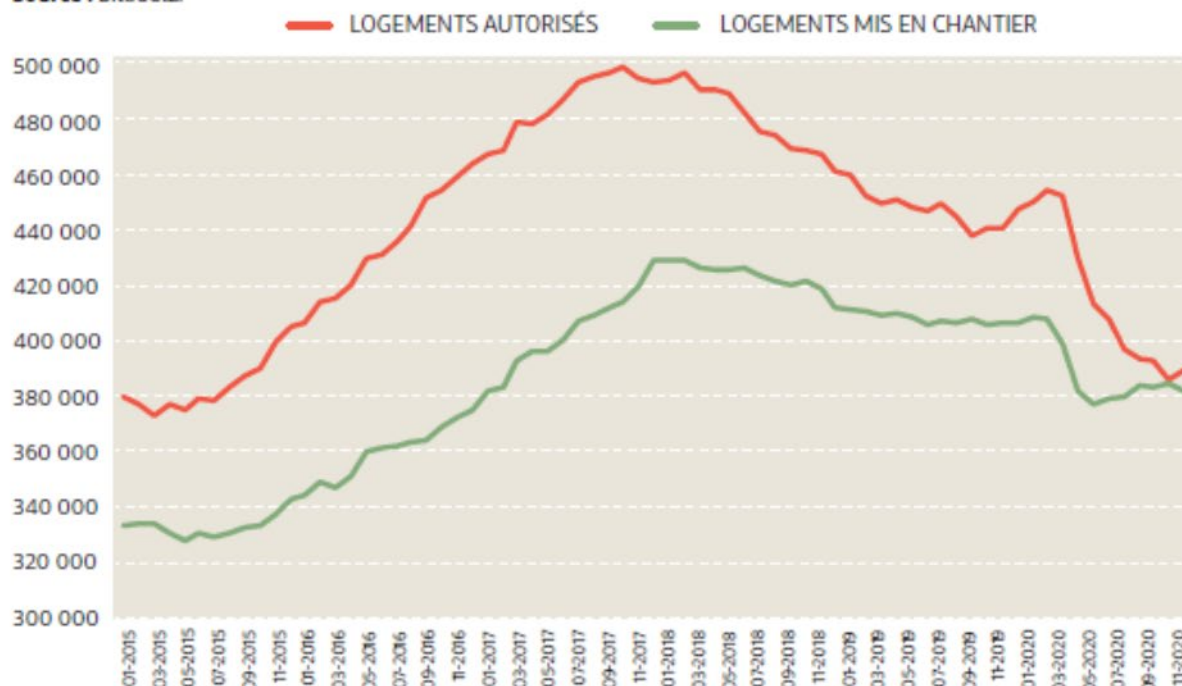
¹ Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, texte adopté par le Sénat le 21 juillet 2021 (n° 144, 2020-2021), art. 22 : <http://www.senat.fr/leg/tas20-144.html>

Cette chute est loin d'être seulement conjoncturelle car elle est continue depuis 2017 (cf. graphiques ci-dessous) :

2020 : LA CHUTE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

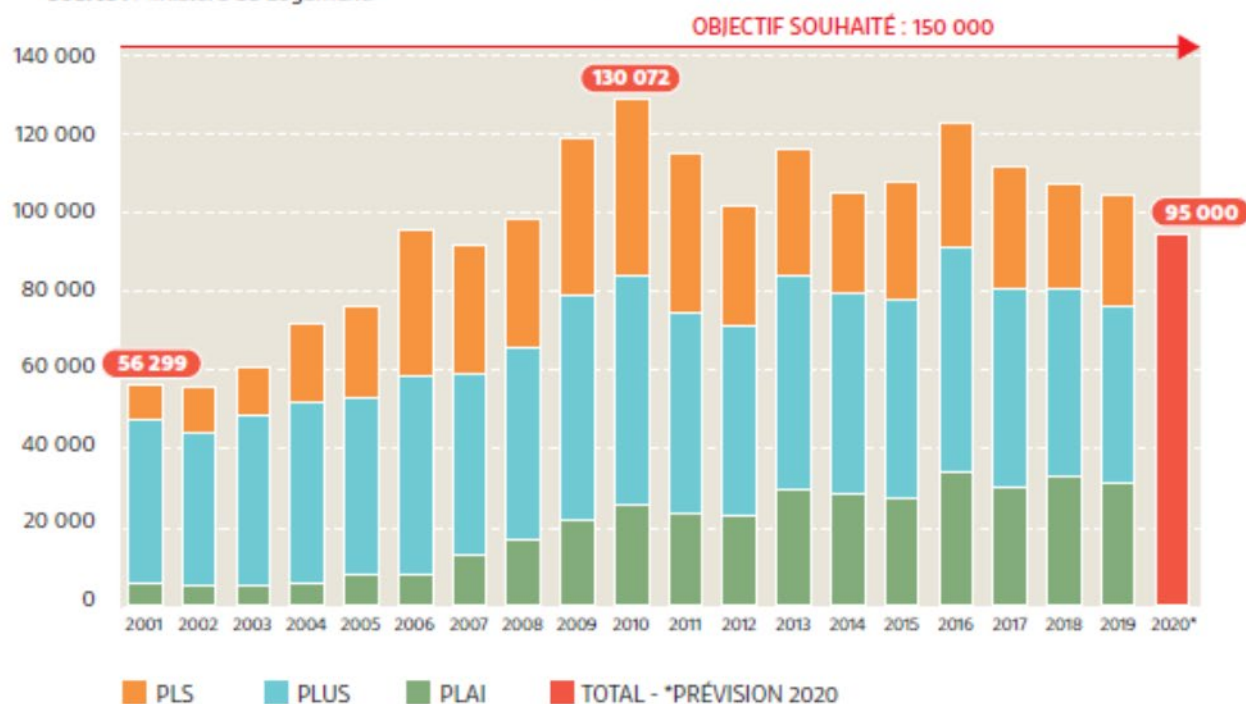
NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS ET MIS EN CHANTIER (12 MOIS GLISSANTS)

Source : Sitadel2.



LA PRODUCTION HLM TOUJOURS EN BAISSÉ EN 2020

Source : Ministère du Logement.



Source : Fondation Abbé Pierre

En réalité, depuis 2017, le Gouvernement mène une politique qui conduit à l'affaiblissement du logement social. Il considère que la France dépense trop sur ce sujet par rapport aux autres économies de l'OCDE (rapport du comité Action publique 2022 de 2018¹) et en a fait une source d'économies budgétaires pour rétablir l'équilibre des finances publiques au début du quinquennat, comme l'a montré la Cour des comptes dans la partie consacrée aux aides personnelles au logement de son rapport public annuel pour 2020².

C'est dans ce but qu'il a décidé d'imposer d'une part une réduction des APL de 5 euros et d'en faire porter l'essentiel du coût sur les bailleurs sociaux en leur imposant la réduction de loyer de solidarité, la RLS, qui représente une ponction de 1,3 milliard d'euros par an.

En outre, il a procédé à une réforme des APL pour qu'elles soient calculées sur les douze derniers mois glissants de revenu. Cette réforme non paramétrique a été conçue dans un contexte économique favorable où une économie de plus d'un milliard d'euros par an était attendue sans la restituer au logement social.

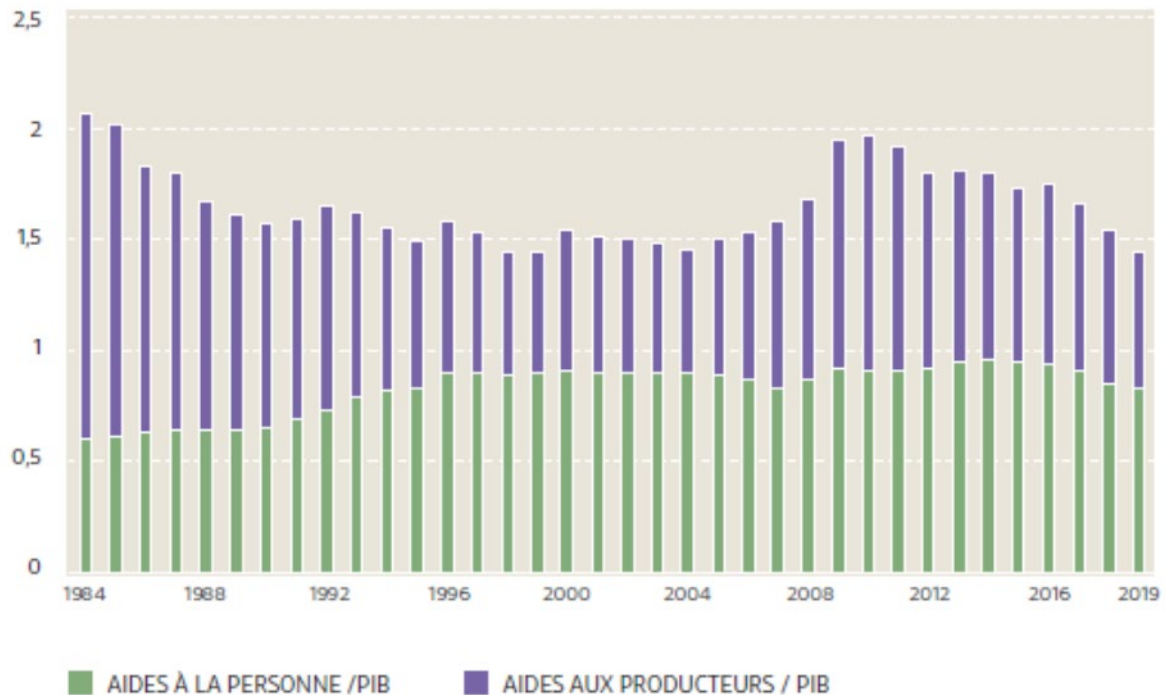
Parallèlement, il a mené une politique de prédation à l'encontre du groupe Action Logement, héritier du 1 % logement, en procédant à des prélèvements de plus de 1,8 milliard d'euros en deux ans sur sa trésorerie. Il a menacé de réformer le groupe de force par voie d'ordonnance, de baisser la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), et d'étatiser sa collecte et sa gestion.

Enfin, le Gouvernement a poussé les bailleurs à faire de la vente de leur patrimoine une modalité normale de financement. 40 000 ventes par an étaient initialement envisagées. Si un garde-fou existe dans le cas des communes SRU déficitaires, on peut s'interroger sur la cohérence de l'objectif avec la volonté affichée de construire plus de logements sociaux.

¹ Comité Action publique 2022, « Service public, se réinventer pour mieux servir », juin 2018 : https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-06/rapport_cap22_vdef.pdf

² Cour des comptes, rapport public annuel 2020, février 2020 : https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-02-TomeI-aides-personnelles-logement_0.pdf

Globalement, l'effort financier public en faveur du logement s'établit à environ 1,5 % du PIB, son niveau le plus faible depuis 15 ans :



Source : Fondation Abbé Pierre

En réalité, comme a pu le montrer l'universitaire Jean-Claude Driant, dans un article intitulé « Menaces sur le logement social »¹, le Gouvernement vise à un changement de modèle du logement social, l'abandon du modèle généraliste français issu de l'après-guerre et du 1 % logement vers un modèle résiduel anglo-saxon réservé aux plus pauvres dont la Cour des comptes, dans son rapport sur la stratégie des finances publiques, s'est faite l'écho. Ce changement de modèle a aussi pour but de modifier les circuits de financement en passant de la solidarité nationale à l'autofinancement voire aux investisseurs de marché, comme cela a été évoqué dans un rapport de juillet 2019 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable², plutôt que les subventions publiques et les fonds dédiés (Livret A, Participation des employeurs à l'effort de construction).

¹ AOC, *Menaces sur le logement social*, Jean-Claude Driant, 27 novembre 2020 : <https://aoc.media/analyse/2020/11/26/menaces-sur-le-logement-social?preview=true&fbclid=IwAR0IYjeLY3qqzoTHFX0cMuRePqjWT024H6Qd3ad6XDKfh1dlo0TUF05aEKI?loggedin=true>

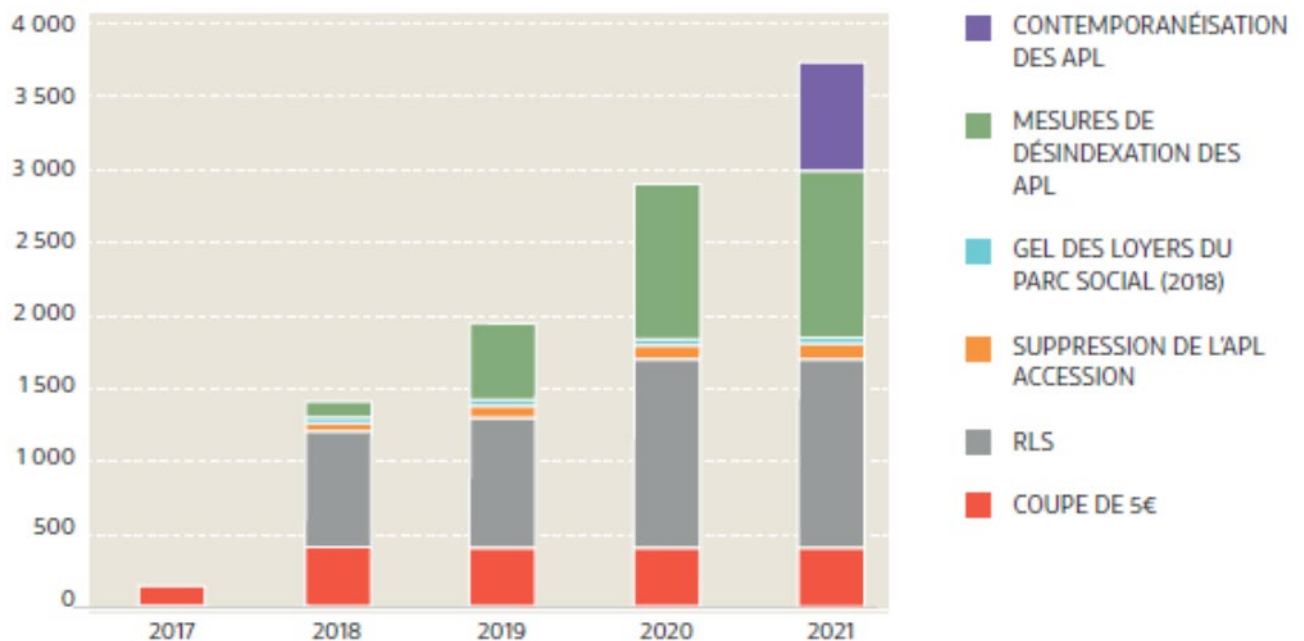
² IGF et CGEDD, « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social », juillet 2019 : https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2019/2019-M-012-03_Logement%20social_version-publiable.pdf

Ainsi, au-delà des tensions déjà fortes pour accéder au logement et au logement social en particulier, **la précarisation de la situation des Français est accentuée par une politique délibérément défavorable au logement social en baissant ses financements.**

d) Les APL, aide sociale ou source d'économies budgétaire ?

Comme indiqué précédemment, le Gouvernement a pris la décision en 2017 de baisser les aides personnelles au logement et a mis en œuvre en 2021 la contemporanéisation de leur calcul.

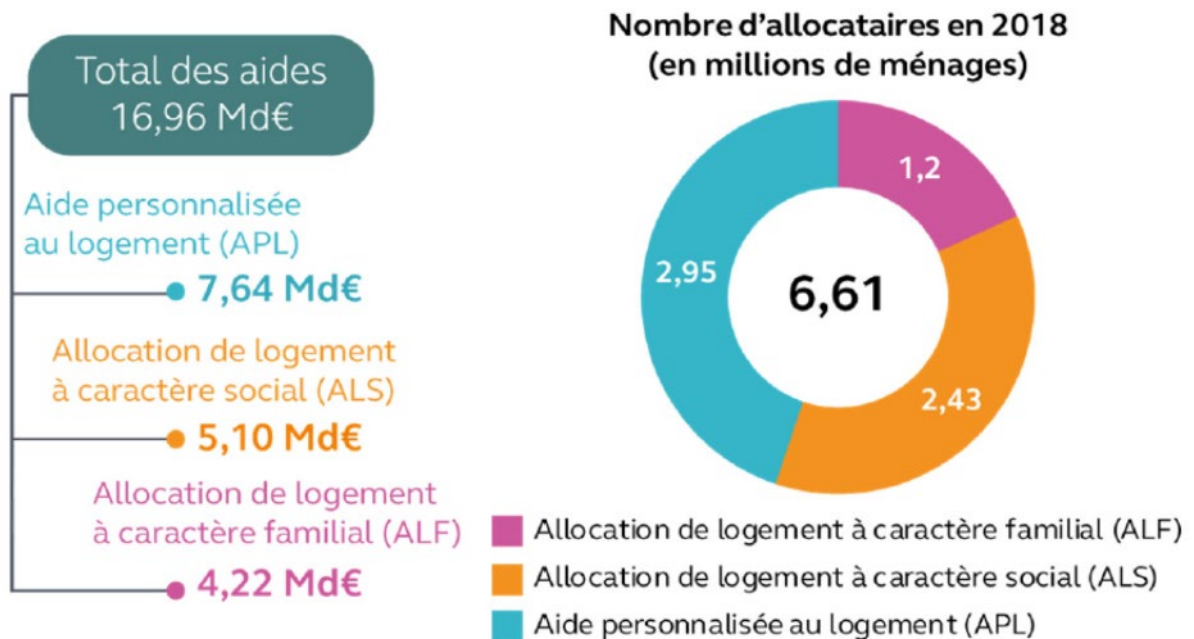
La Fondation Abbé Pierre chiffre les économies accomplies sur les allocataires des APL par l'actuel Gouvernement à **près de 10 milliards d'euros depuis 2017** sur la base des chiffres réalisés par la Cour des comptes et par le Sénat à l'occasion de l'adoption de la proposition de loi de Mme Cécile Cukierman et plusieurs de ses collègues sur l'efficacité des APL¹ :



Source : Fondation Abbé Pierre

Les APL bénéficient à 20 % des ménages français, soit 6,6 millions. Elles représentaient un budget de 17 milliards d'euros en 2019, soit 40 % des dépenses publiques pour le logement.

¹ Proposition de loi visant à garantir l'efficacité des aides personnelles au logement, texte adopté par le Sénat le 4 juin 2020 (n° 94, 2019-2020) : <http://www.senat.fr/leg/tas19-094.html>

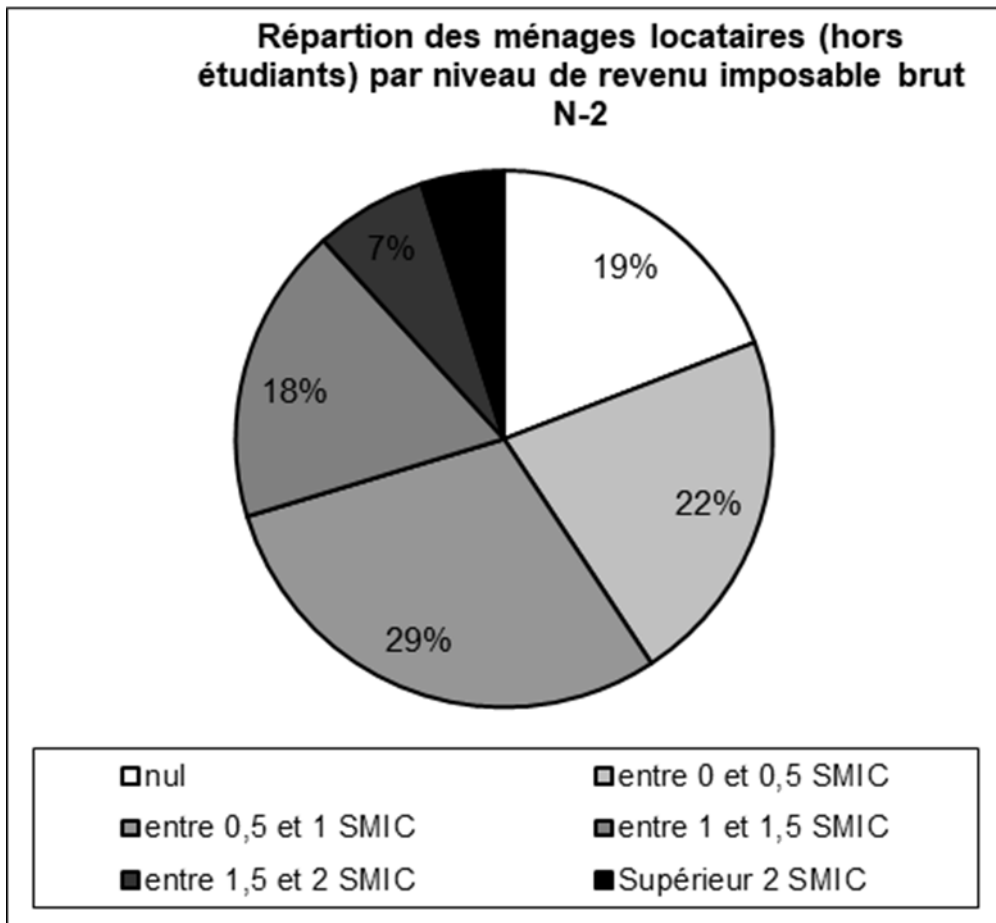


Source : Cour des comptes, Rapport public annuel 2020

Ce qui caractérise principalement les APL, c'est qu'elles bénéficient aux ménages les plus modestes.

Les locataires (y compris les résidents de foyers) représentent **94 % des bénéficiaires et 96 % des prestations**. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le **parc non conventionné**, qui bénéficient des allocations de logement (AL), **sont majoritaires (55 %)**. **500 000 ménages résident dans des foyers** (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, résidences sociales et pension de famille en APL, chambres de foyers universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS). Les bénéficiaires des aides personnelles au logement sont en **majeure partie des ménages sans enfants, ainsi on compte 53 % de personnes seule et 7 % de couples sans enfant**. Il est à noter que les étudiants ne représentent qu'un effectif de 789 000 bénéficiaires (12 % de la population concernée). S'ajoutent à eux 446 000 bénéficiaires de moins de 25 ans non étudiants, soit 6,8 % de la population concernée. Les personnes âgées de plus de 60 ans représentent quant à elles 19 % des ménages (soit 1 130 000 bénéficiaires).

La répartition des bénéficiaires (hors étudiants) selon leur revenu imposable N-2 brut est décrite dans le graphique ci-après :



Source : Questionnaire budgétaire PLF 2020

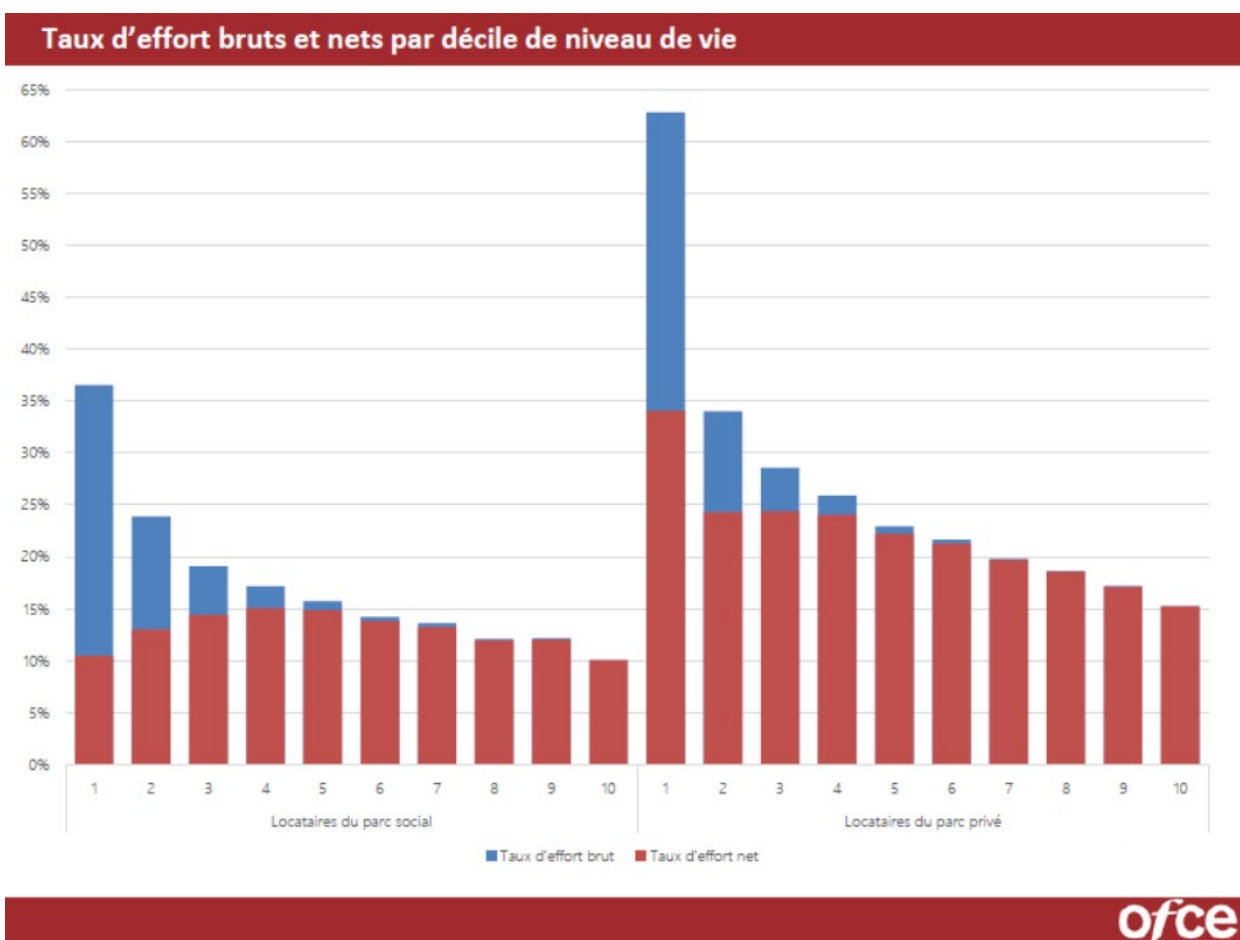
Parmi les bénéficiaires, **96 % des ménages disposent d'un revenu imposable brut inférieur à deux SMIC et 70 % inférieur à un SMIC. En moyenne, ce revenu est de 0,73 SMIC par ménage. L'aide moyenne est de 218 euros par mois.**

Dans son Rapport public annuel 2020, la Cour des comptes souligne que les APL jouent un rôle central dans la redistribution monétaire au profit des plus modestes, soit un tiers de l'effort de redistribution en direction des ménages du premier décile de niveau de vie qui constituent 75 % des bénéficiaires. Les aides personnelles au logement couvrent en moyenne 49 % du loyer hors charges en cas d'APL, 36 % en cas d'ALF ou d'ALS.

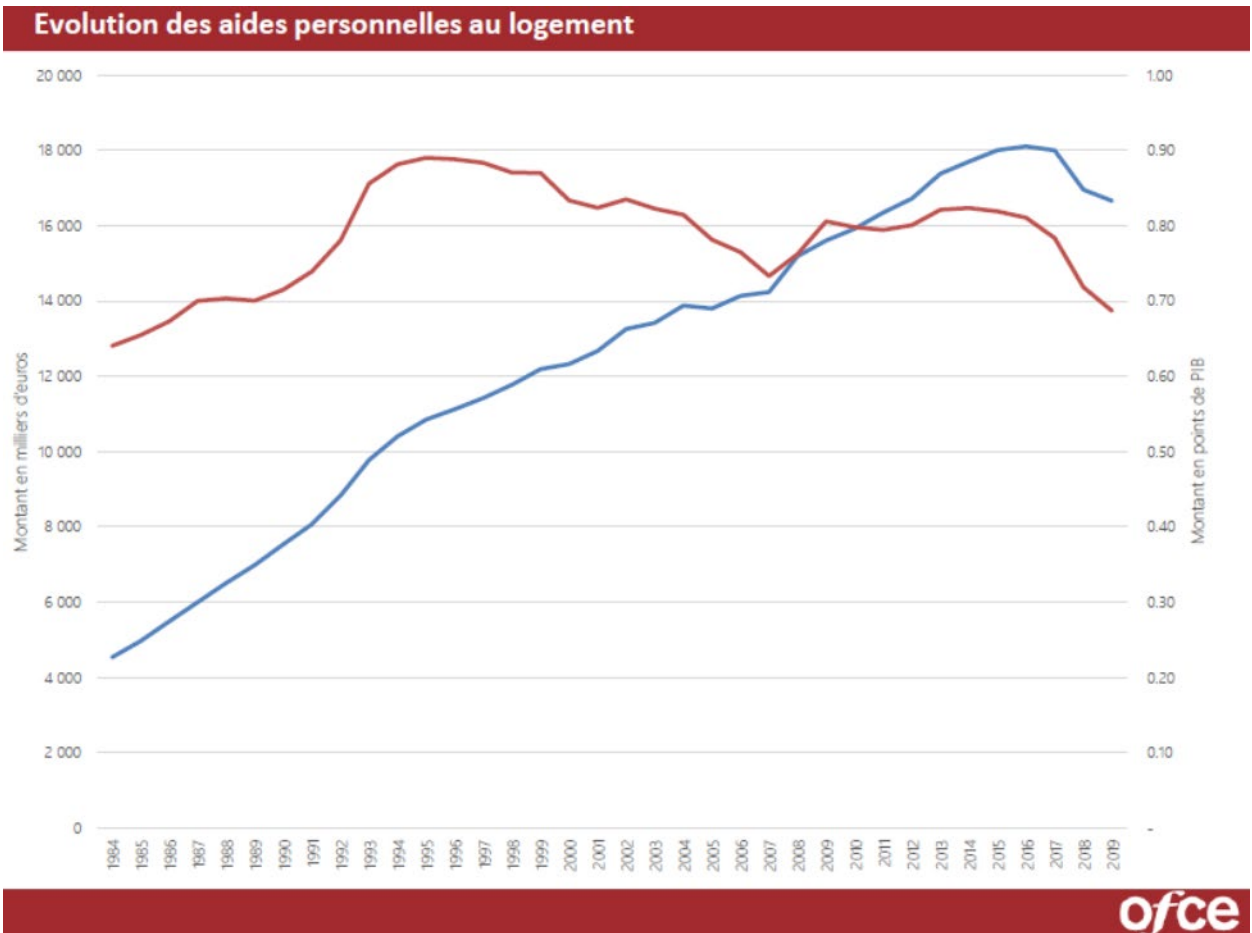
La Cour des comptes remarquait donc que **la baisse uniforme des APL et les mesures d'économie décidées depuis 2017 soulevaient des interrogations en termes d'équité.**

De fait, François Adam, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du logement, a indiqué lors de son audition que les APL jouent un rôle important pour réduire le taux de pauvreté (- 2,2 points en moyenne) et plus spécialement auprès des moins de 25 ans qui ne peuvent bénéficier du RSA. Ce sont d'ailleurs les plus importantes allocations sociales devant le RSA en nombre d'allocataires. Leur impact est décisif pour solvabiliser les ménages en réduisant leur taux d'effort pour se loger et réduire l'intensité de la pauvreté.

Lors de son audition, l'économiste Pierre Madec de l'OFCE a, lui aussi, souligné l'aide décisive apportée par les APL aux ménages les plus pauvres mais il en a également montré les limites croissantes, évoquant une forfaitisation progressive les empêchant de jouer tout leur rôle. En effet, depuis 2000, leur revalorisation n'a pris en charge qu'environ la moitié des hausses des charges et de loyers car elle est calculée sur un loyer de référence de plus en plus décalé par rapport aux réalités du parc privé. Ainsi, si les APL parviennent à ce que le taux d'effort des plus pauvres soit plus faible dans le parc social, ce n'est plus le cas dans le parc privé.



Il a mis en évidence un véritable décrochage de l'effort national en faveur des plus pauvres à travers des APL dont le montant se réduit depuis 2017 et représente une part plus faible du PIB.



Dans ce contexte et celui de la crise sanitaire, les premiers résultats consolidés de la mise en œuvre du calcul contemporain des APL, c'est-à-dire sur les douze derniers mois glissants, étaient très attendus. Alors que, fin 2020, le Gouvernement s'attendait à réaliser une moindre économie, de l'ordre de 750 millions d'euros, ce qu'avait confirmé François Adam lors de son audition, le Gouvernement estime à la mi-juillet 2021 que l'objectif d'1,1 milliard d'euros sera finalement atteint malgré 240 000 allocataires de plus. Cela semble s'expliquer par le fait que **la réforme a accentué les effets de la réévaluation annuelle habituelle des droits.** Ainsi 38,2 % des allocataires ont vu leur niveau d'APL diminuer au 1^{er} janvier 2021 d'un montant moyen de 110 euros. Inversement, 25 % des allocataires ont vu leur niveau d'APL augmenter au 1^{er} janvier 2021 d'un montant moyen de 57 euros. Parmi eux, 115 000 allocataires n'auraient pas bénéficié d'APL en 2021 sans la réforme.

Au-delà du mode de calcul, le fait même que le Gouvernement réalise au cœur de la crise sanitaire une économie de 1,1 milliard d'euros sur une allocation sociale destinée aux plus pauvres interroge d'autant plus qu'elle n'est pas réaffectée au logement. **Il ne s'agit pas non plus d'une réforme ponctuelle, les mécanismes d'indexation sur les revenus et de sous-indexation par rapport au coût du logement devraient au contraire progressivement accroître son impact sur la réduction de la dépense de l'État et donc réduire son effet solvabilisateur au profit des ménages les plus pauvres.**

On assiste vraisemblablement à un tournant de la politique du logement qui depuis 1977 avait progressivement privilégié les aides à la personne par rapport aux aides à la pierre mais, **cette fois-ci, l'objectif semble moins de réorienter l'effort que de le diminuer.**

Son poids budgétaire supérieur à 2,4 milliards d'euros par an rendra très difficile tout retour en arrière dans une perspective de rétablissement des finances publiques.

e) La question du logement intermédiaire

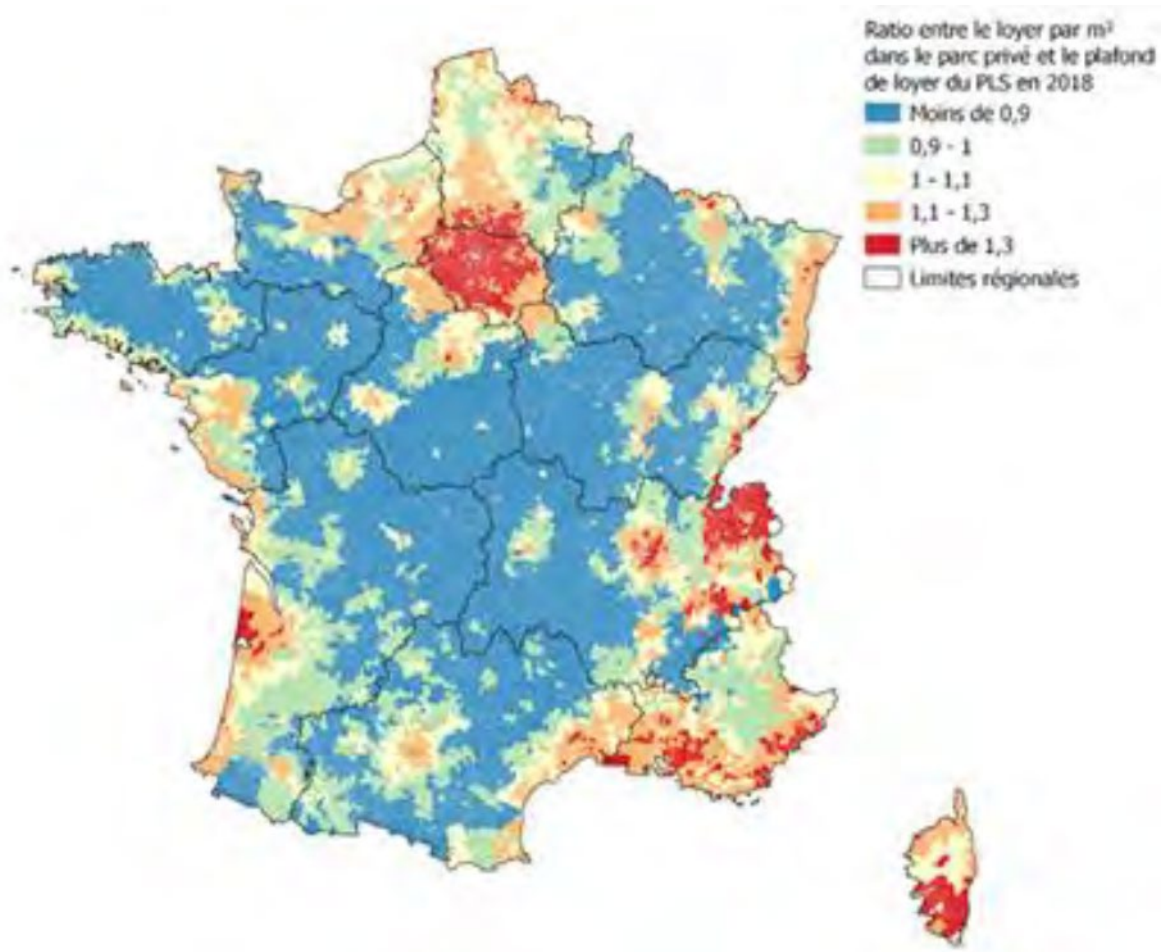
La mission n'a pas souhaité retenir une définition fermée de la « précarisation », elle l'a plutôt analysée comme un phénomène dynamique qui touche différentes catégories de Français et notamment des ménages qui ne se seraient pas tournés au préalable vers les aides.

À cet égard, **la hausse des prix immobiliers dans les grandes métropoles, beaucoup plus rapide que celle des salaires, est un élément de déclassement pour nombre de Français** qui ne peuvent plus s'y loger.

C'est à ce problème que cherche à répondre l'offre de logement intermédiaire entre une offre sociale souvent inaccessible et un marché libre inabordable. On retrouve cette situation dans les zones dites « tendues » du marché du logement, c'est-à-dire l'Île-de-France, une partie de la côte méditerranéenne, le Genevois français, le Lyonnais et le Bordelais. Cela correspond aux zones A bis ou A du zonage créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif « Robien ».

Un récent rapport, rendu au Parlement, de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹ a mis en évidence ce besoin. Il a publié une carte des écarts de loyers entre le marché libre et les logements PLS, c'est-à-dire les logements sociaux financés en prêts locatifs sociaux et s'adressant aux ménages moins défavorisés. Dans les communes en rouge sur la carte ci-dessous, le loyer du marché libre est supérieur de plus de 30 % au loyer plafond des PLS.

¹ IGF et CGEDD, « Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels », avril 2021 : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/013789-p_rapport_public_cle0289de.pdf



Source : DHUP - Bureau FE5 - Rapport IGF-CGEDD précité

Or, compte tenu du manque de logements sociaux pour les populations à faible revenu, plus de la moitié des attributaires de PLS ont des revenus inférieurs au plafond des logements les plus sociaux (PLAI), c'est-à-dire financés en prêts locatifs aidés d'intégration.

Ce rapport estime que l'offre de logements locatifs intermédiaires ne dépasse pas 140 000 logements, 110 000 relevant des bailleurs sociaux et des investisseurs institutionnels et 30 000 environ d'investissements aidés réalisés par des particuliers, notamment à travers le dispositif « Pinel ». La moitié seulement serait située en zone A.

En revanche, **le rapport évalue entre 320 000 et 560 000 le nombre de ménages en attente d'un logement intermédiaire.** Il s'agirait à 80 % de jeunes actifs, seuls, en couple ou avec un enfant. Leur taux d'effort pour se loger (part du revenu qui est consacré au logement) est compris entre 22 et 33 %. **Il s'agit de ménages dont les plafonds de revenus restent inférieurs à ceux des logements PLS. Ils se situent dans le troisième quartile de revenus.**

2. Le maintien dans le logement, le risque d'une explosion des expulsions après la crise sanitaire

Après l'accès au logement, la question du maintien dans le logement est centrale pour beaucoup de ménages fragilisés soit par une rupture familiale, soit par une rupture économique ou la crise sanitaire.

Si des expulsions sont dans un certain nombre de cas nécessaires au regard du comportement du locataire et des droits du propriétaire ou, bien entendu, pour mettre fin au squat d'un domicile, elles doivent se conjuguer avec le droit au logement reconnu par la législation et surtout avec le constat qu'elles sont un traumatisme pour une famille qui se trouverait « à la rue ». C'est la raison pour laquelle, dans le contexte de crise que nous connaissons, il paraît nécessaire de chercher à conjuguer la prévention des expulsions avec la préservation des droits des propriétaires.

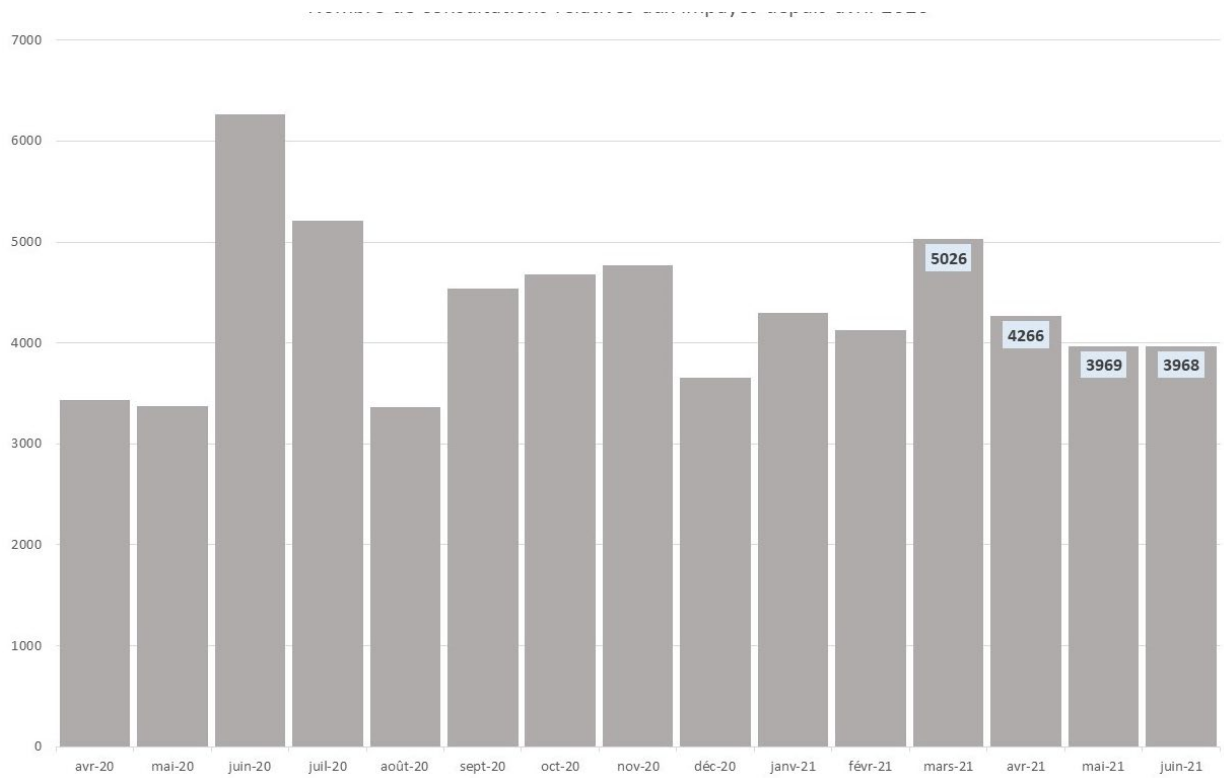
Il reste relativement difficile de quantifier cette fragilisation depuis la crise sanitaire car, si la perte du logement a suscité une très forte inquiétude, l'efficacité des filets de sécurité sociaux en a pour l'instant limité l'impact.

a) Impayés de loyer, de premiers signes de basculement ?

L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), a créé dès le premier confinement, en mars 2020, un baromètre des consultations de son réseau départemental pour impayés de loyers ou expulsions.

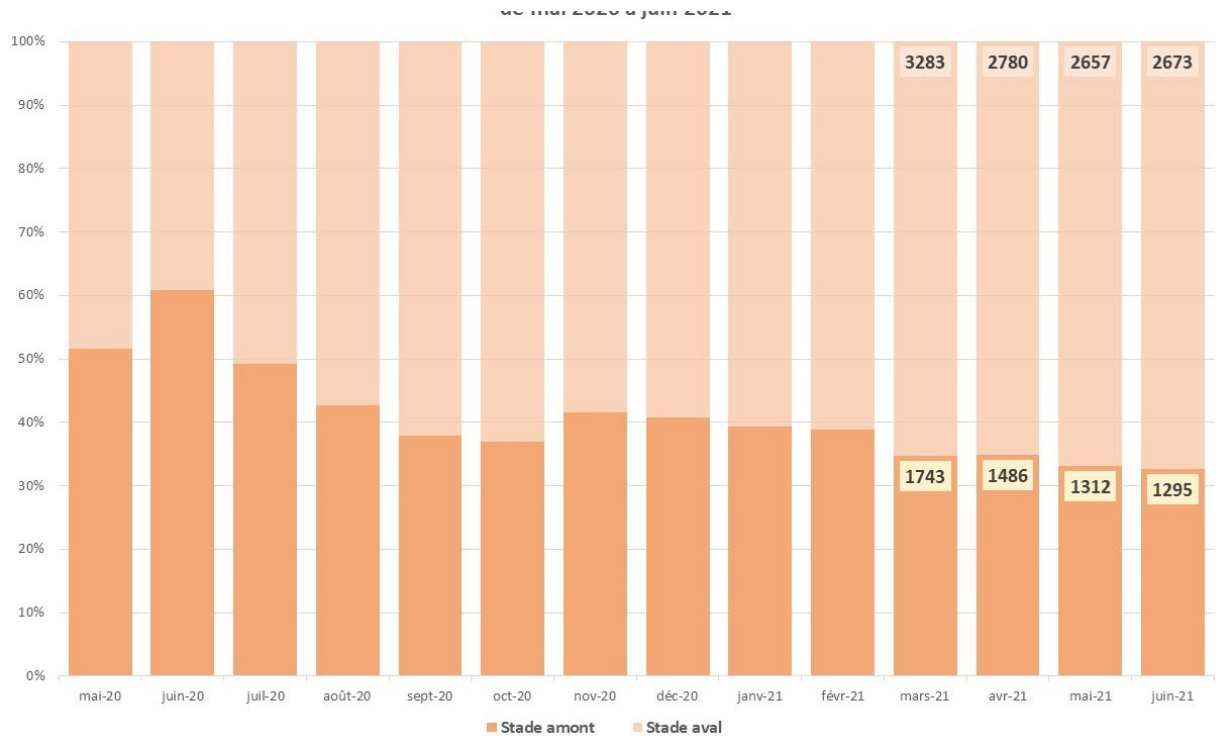
Ce baromètre est le reflet de l'inquiétude des ménages qui ont consulté beaucoup plus fréquemment les agences départementales et notamment après les périodes de confinement dans la perspective de fin des trêves hivernales.

Nombre de consultations mensuelles d'avril 2020 à juin 2021



Source : ANIL

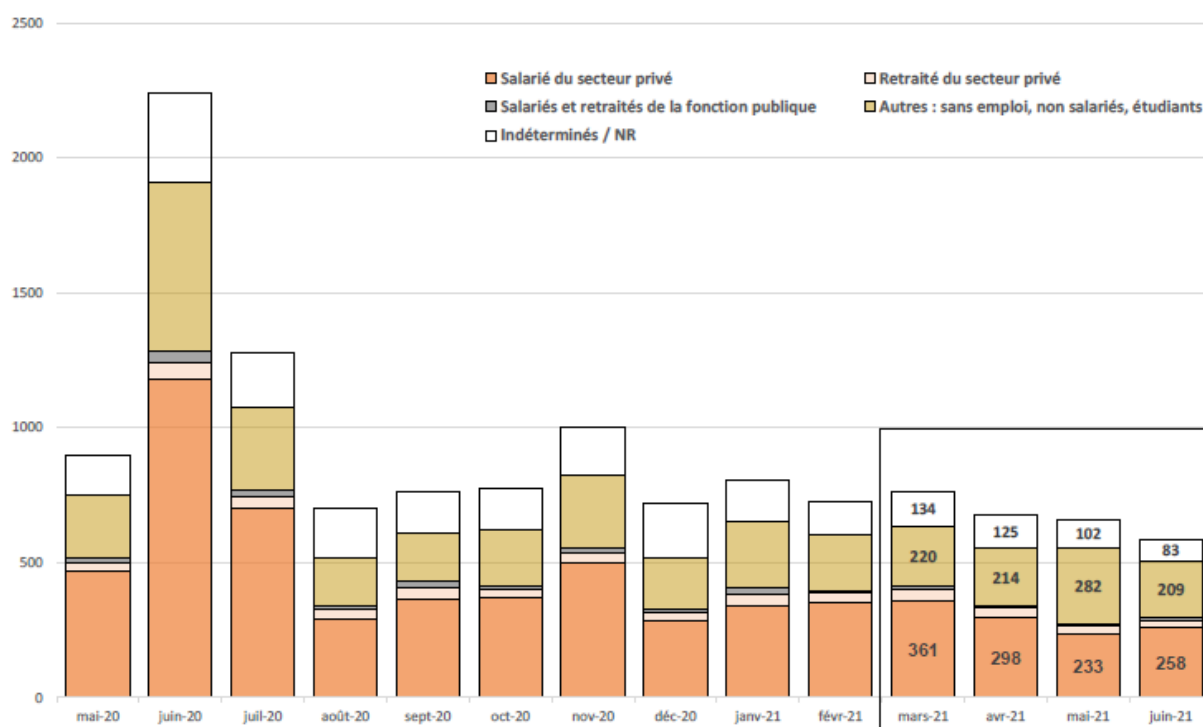
Mais au fur et à mesure de la crise, la typologie de la situation des ménages qui consultent les ADIL a changé laissant place à un nombre croissant de foyers confrontés à une situation d'impayés (stade aval) qui sont devenus majoritaires par rapport à ceux qui sont encore en phase amont :



Source : ANIL

Au 30 juin, selon l'ANIL, la dette locative est désormais constituée au moment où ils consultent pour trois quarts des ménages et 17 % déclarent qu'elle est liée à une baisse de leurs ressources en raison de la crise sanitaire.

Ce basculement dans la crise de certains publics, l'ANIL parvient également à le saisir en détaillant les différentes catégories de ménages qui consultent pour impayés en phase amont. Elle a observé en une année que, parmi les locataires du parc privé, alors que les salariés du privé sont habituellement majoritaires, ce sont désormais les personnes sans emploi, les indépendants et les étudiants qui sont majoritaires :



Source : ANIL

Cependant, selon les données de l'Observatoire des impayés de loyer mis en place par le ministère du Logement, il n'y a pas, à ce stade, d'augmentation des impayés. À l'été 2021, on remarquerait même une diminution du nombre d'allocataires de la CAF en situation d'impayés.

L'Union sociale pour l'habitat (USH), qui rassemble le mouvement HLM, ne note pas non plus de hausse significative après une alerte cet hiver mais qui s'explique sans doute pour des raisons techniques et par le nouveau mode de calcul des APL.

De son côté, la FNAIM n'a pas non plus relevé une augmentation des impayés mais a en revanche remarqué une hausse des résiliations de baux. En effet, le parc privé loge beaucoup de jeunes actifs qui ont eu pour solution défensive, face à la crise, d'abandonner leur logement indépendant et de rentrer chez leurs parents ne pouvant plus subvenir à leurs besoins après la perte de « petits boulots » comme typiquement dans la restauration. Ce phénomène va à l'encontre de la tendance de fond du

marché français par rapport à d'autres pays européens qui est la décohabitation précoce des jeunes.

Cependant, les associations témoignent d'une inquiétude sur la précarisation des ménages à moyen et long terme. L'attention se porte donc sur les dispositifs de prévention.

b) Éviter une vague d'expulsions après la crise

Le député Nicolas Démoulin, qui a été auditionné par la mission, a mis en évidence, dans son rapport de décembre 2020¹, que si la prolongation de la trêve hivernale pendant la crise sanitaire pendant trois mois en 2020 et deux mois en 2021 avait permis de protéger les plus vulnérables, elle avait aussi conduit à constituer un stock inquiétant d'expulsions potentielles.

À l'été 2021, au moins 30 000 ménages seraient menacés d'une expulsion avec le concours de la force public (CFP) car si 16 000 à 17 000 expulsions ont été recensées en 2019 et 2018, 3 500 seulement ont été dénombrées en 2020. Selon les chiffres du ministère du Logement, sur ces 30 000 concours de la force publique, 2 000 ont déjà été exécutés au mois de juin.

Nicolas Démoulin préconisait donc une reprise maîtrisée des expulsions tout en améliorant l'indemnisation des propriétaires.

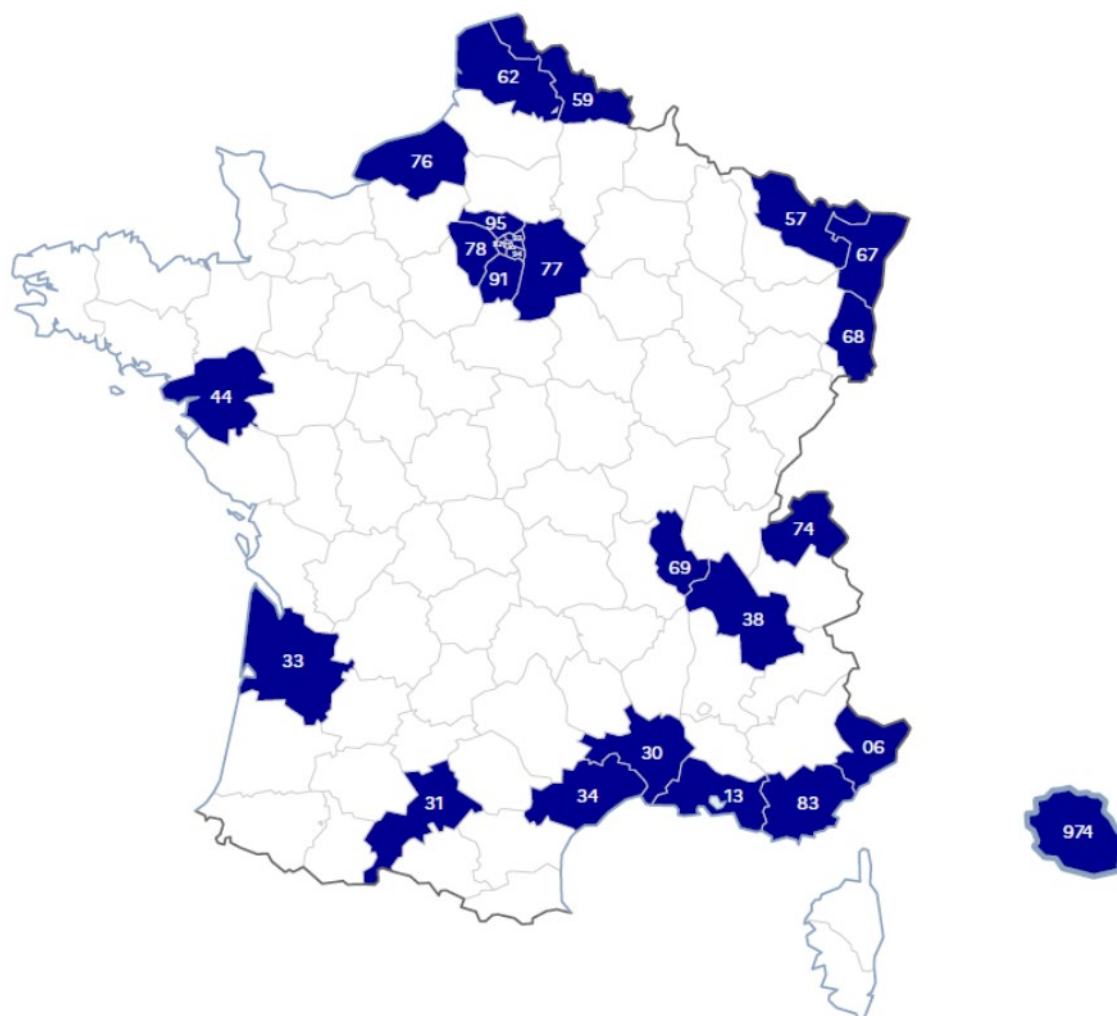
Ses propositions ont été globalement suivies par le ministère du Logement qui a transmis, le 26 avril 2021, une instruction en ce sens aux préfets de département. Ils doivent, d'ici au 1^{er} juin, établir un plan d'action poursuivant trois objectifs : réduire le stock des expulsions avec CFP à exécuter, échelonner la reprise des expulsions sur 2021 et 2022 en fonction des capacités de relogement et d'hébergement et limiter le nombre de nouveaux dossiers par une politique active de prévention.

Les préfets doivent prioriser les demandes en fonction de la fragilité des bailleurs, typiquement ceux dont les revenus dépendent de la location d'un seul bien, et des locataires, notamment ceux de mauvaise foi, portant atteinte à leur environnement ou refusant délibérément la reprise du paiement du loyer. *A contrario*, les plus vulnérables par l'âge, la santé, le contexte économique et social devraient être maintenus dans leur logement. C'est particulièrement le cas des ménages bénéficiant du droit au logement opposable (DALO). Par ailleurs, les préfets doivent éviter toute remise à la rue en proposant un relogement ou un hébergement, l'hôtel étant un dernier recours.

¹ Nicolas Démoulin, « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », rapport remis au Premier ministre, décembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RapportDEMOULIN-PEX.pdf>

Enfin, pour prévenir les expulsions futures, les préfets sont invités à renforcer l'accompagnement social notamment auprès des ménages inconnus des services sociaux. Ils pourront pour cela s'appuyer sur les **équipes mobiles de prévention des expulsions qui sont mises en place dans 26 départements afin de développer « l'aller vers »** qui, dans cette matière comme dans les autres, doit être le nouveau modèle du travail social.

Carte des 26 territoires retenus pour l'expérimentation d'équipes mobiles de prévention des expulsions locatives en 2021 et 2022



Le déploiement d'équipes mobiles de prévention des expulsions correspond à la mesure n° 18 de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée par le Premier ministre, le 24 octobre 2020. Cette mesure part du constat qu'il est souvent difficile de toucher les ménages du parc privé et d'obtenir leur concours dans les procédures de maintien dans le logement ou de relogement notamment pour établir un diagnostic social et financier (DSF), un décision contradictoire au tribunal ou mettre en place une médiation ou un apurement de la dette. Bien souvent

cette difficulté résulte du fait que ces ménages ne sont pas connus des services sociaux. **Nicolas Démoulin relevait que selon le Secours populaire, 45 % étaient de nouveaux demandeurs.**

L'objectif est donc, de manière expérimentale, en 2021 et 2022, avec un budget total de 8 millions d'euros, soit de 120 000 à 200 000 euros annuels par département et permettant de financer trois à cinq postes équivalents temps plein, que 26 départements mettent en place ces équipes mobiles pour rencontrer les ménages concernés à leur domicile ou dans un lieu proche. Elles iront vers ces ménages, qui ne sont pas connus des services sociaux ou avec qui les services sociaux n'arrivent pas à entrer en contact, et les accompagneront à chaque stade de la procédure : le commandement de payer, l'assignation et la réalisation du DSF, le commandement de quitter les lieux et, enfin, le concours de la force publique. Selon les stades d'intervention, il s'agira d'établir un diagnostic des causes de l'impayé, d'élaborer un contrat d'engagement, d'accompagner ou de réaliser les démarches administratives pour le maintien dans le logement ou la demande d'un relogement. Il s'agira aussi d'informer les bailleurs sur l'ensemble des garanties mobilisables.

Si le dispositif est beaucoup trop récent pour en tirer un premier bilan, il résulte d'une réelle convergence de diagnostic et semble pouvoir répondre aux enjeux du maintien dans le logement.

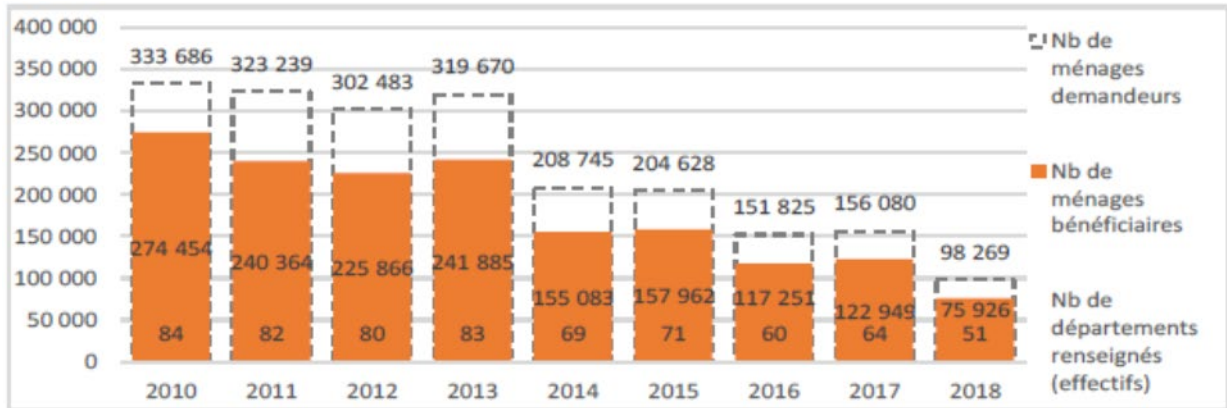
Parallèlement, le Gouvernement a annoncé l'abondement de 20 millions d'euros du fonds d'indemnisation des bailleurs qui s'élèverait à 45 millions d'euros en 2021. **Mais ces fonds restent toutefois très insuffisants : le rapport Démoulin avait chiffré les besoins d'indemnisation des propriétaires à 80 millions d'euros. Aujourd'hui, l'indemnisation n'est ni systématique, ni complète.**

c) La remobilisation nécessaire des Fonds de solidarité pour le logement

Le Gouvernement a également annoncé 30 millions d'euros supplémentaires en soutien des fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui sont gérés par les départements et les métropoles¹. À ce jour, près de 50 collectivités sur 120 ont déjà fait part de leur volonté de s'engager avec l'État et de signer une convention pour abonder leur FSL. Les premières conventions seront signées en septembre.

¹ Créé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, le FSL a ensuite été délégué aux départements et aux métropoles, par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005. Chacun a désormais ses règles propres.

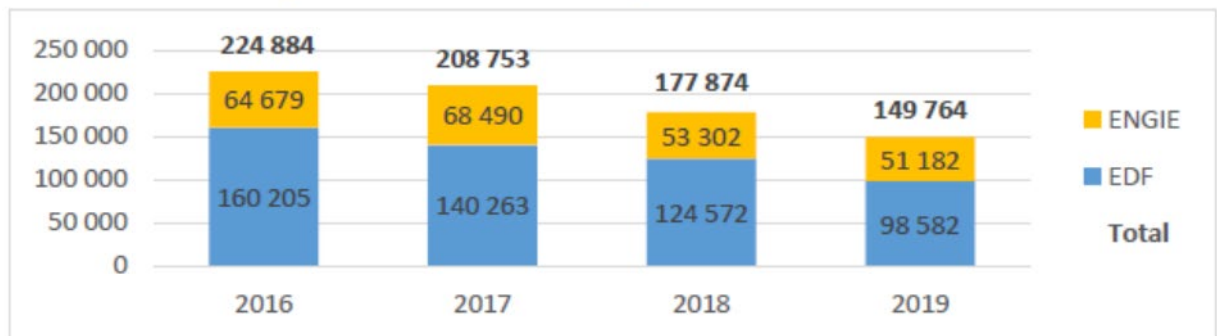
Globalement, les FSL sont un outil de moins en moins visible et de moins en moins utilisé. La connaissance de leur activité dépend d'ailleurs beaucoup des informations transmises par les gestionnaires :



Source : DHUP (2020) d'après les déclarations des Conseils départementaux et Métropoles

Champ : France (y compris DOM, hors COM)

Nombre de ménages bénéficiaires du FSL, parmi les clients d'EDF et ENGIE



Source : ONPE

Quoiqu'il en soit, les gestionnaires de ces fonds, destinés à aider les ménages à faire face à des impayés de loyer ou de charges, ne notent pas à ce stade de hausse des demandes. L'Assemblée des départements de France (ADF) a publié, mi-mars 2021, son deuxième baromètre sur la sollicitation des FSL départementaux. **Sur 36 départements participant à l'enquête, seuls six font état d'une hausse des demandes.** Les trente autres n'observent pas, ou très peu, de demandes supplémentaires. Pour répondre à cette hausse des demandes, certains de ces départements ont procédé à une révision des conditions de prise en charge comme le délai entre deux aides, l'obligation de reprendre le paiement du loyer dans le cadre de la crise sanitaire, les seuils ou les plafonds de prise en charge.

À l'instar du premier baromètre, les départements relèvent **les mêmes profils de nouveaux entrants : salariés en contrats courts, saisonniers, intérimaires, intermittents du spectacle et autoentrepreneurs.**

Ainsi, à ce stade, même si une grande vigilance reste de rigueur, les inquiétudes des associations qui les avaient conduites à demander à l'État d'abonder les FSL à hauteur de 200 millions d'euros dans le cadre de la crise sanitaire ne paraissent pas se confirmer.

3. La précarité énergétique

a) Un phénomène qui touche 3,5 millions de ménages et qui a un fort impact sur la société

Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 3,5 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en 2019, soit une légère baisse par rapport à 2018 qui résulte des progrès de la rénovation mais aussi de la distribution du « chèque énergie » à 5,7 millions de ménages.

La précarité énergétique est donc un phénomène important qui résulte de plusieurs critères et demande à être caractérisé plus précisément. L'ONPE s'appuie sur un panier d'indicateurs dont plus particulièrement le taux d'effort énergétique, soit le pourcentage de ménage dépensant plus de 8 % de son revenu pour se chauffer et ayant un revenu par unité de consommation inférieur au 3^e décile. L'indicateur de ressenti de froid est également retenu. Il est obtenu par enquête auprès de 1000 ménages et est déclaratif. Il permet d'estimer le phénomène d'auto-restriction du chauffage. Les ménages sont considérés en situation de précarité énergétique s'ils ont souffert du froid plus de 24 heures en raison d'une mauvaise isolation, d'une panne, d'une coupure, du coût ou d'une installation insuffisante de chauffage.

Or, 14 % des Français déclarent avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2019-2020 pendant au moins 24 heures. Cet indicateur est stable. La raison principale est la mauvaise isolation (41 %) suivie par les problèmes financiers (31 %).

11,9 % des Français dépensent plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures d'énergie. Ce résultat autour de 12 % est lui aussi stable depuis 2014. Ses variations sont un peu plus prononcées si on les corrige des données météorologiques.

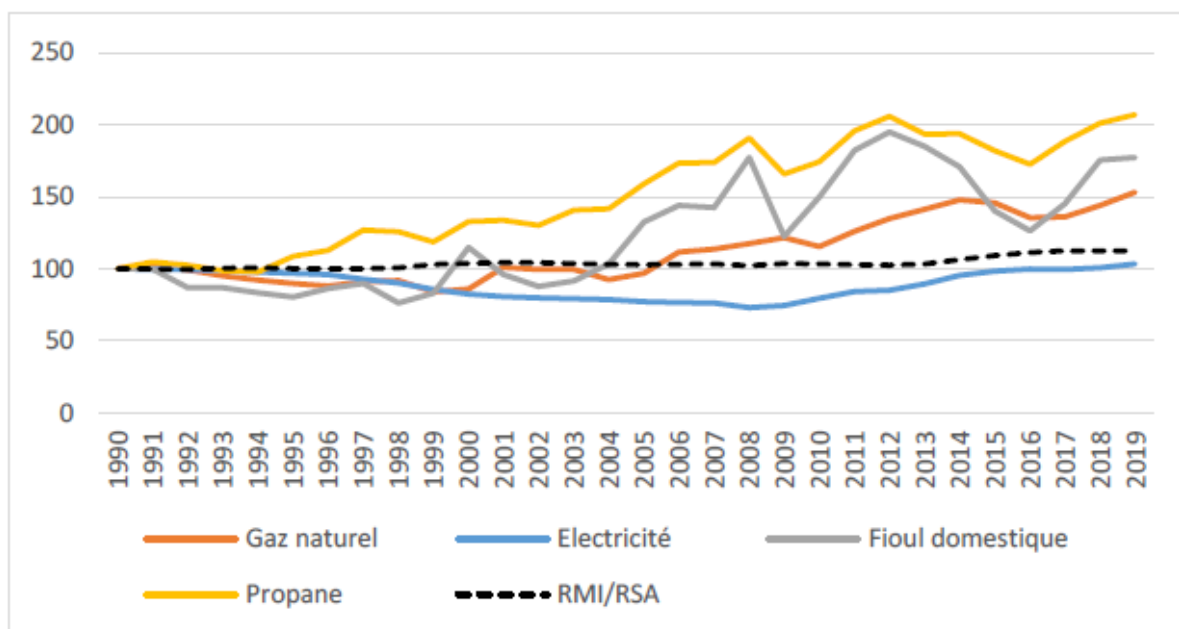
Selon le baromètre énergie-info du médiateur de l'énergie, la consommation et la facture d'énergie préoccupent 79 % des Français. 71 % y voient une dépense importante. **53 % disent avoir limité le chauffage pour ne pas alourdir leurs factures en 2020 alors qu'ils n'étaient qu'un tiers en 2019. 18 % disent avoir eu des difficultés à payer leurs factures alors qu'ils n'étaient que 10 % en 2013.**

Plus de 670 000 ménages ont subi une intervention de leur fournisseur d'énergie suite à un impayé. 76 000 ont reçu une aide d'un FSL pour acquitter leurs factures.

Le **Secours catholique** a indiqué que, sur les 1,4 million de personnes accompagnées en 2019, 48 % font face à des impayés liés au logement ; c'était 60 % en 2010. **40 % des impayés concernent l'énergie avec une surreprésentation des ménages des zones rurales et périurbaines.** Le montant de l'impayé était en moyenne de 750 euros.

Cette situation résulte pour partie du **décrochage des minima sociaux par rapport au prix de l'énergie selon l'ONPE.** Alors qu'au cours des trente dernières années le RMI puis le RSA sont restés relativement stables, les prix du gaz et du fioul ont augmentés de 50 à 100 %. Seule l'électricité a, pour l'instant, augmenté moins vite.

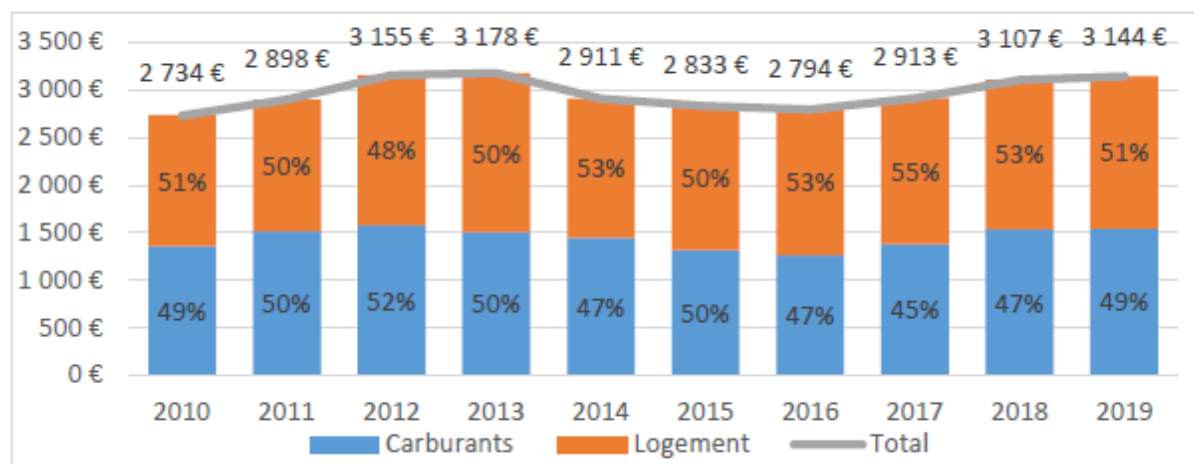
Évolution sur trente ans du prix des énergies en euros constants et du RMI / RSA (en base 100 en 1990)



Source : ONPE

Dans ce contexte, **le montant des dépenses énergétiques des ménages est reparti à la hausse et atteint en 2018-2019 ses points les plus hauts de 2012-2013.** Il est important d'observer que la précarité énergétique n'est pas uniquement liée au logement mais également aux capacités de déplacement. La dépense de carburant représente plus de la moitié des dépenses des ménages. Le pic observé correspond aussi à la crise des « gilets jaunes » qui a débuté en novembre 2018.

Montant et nature des dépenses énergétiques des ménages (€ courants TTC par ménage)



Source : ONPE

b) Un phénomène européen qui doit faire l'objet d'une stratégie globale

L'Institut Jacques Delors a publié, en février 2021, une note de réflexion intitulée « L'Europe a besoin d'une stratégie pour mettre fin à la précarité énergétique »¹ qui a été développé par ses auteurs devant la mission d'information.

Ils relèvent qu'il n'existe pas de définition partagée de la précarité énergétique, l'observatoire européen utilisant 28 indicateurs. Cependant, quatre indicateurs principaux ressortent. Le premier est le nombre de foyers ne pouvant maintenir une chaleur suffisante dans leur logement. Cela concernerait 30 millions d'Européens. Le deuxième prend en compte ceux qui ne peuvent payer à temps leurs factures d'énergie, soit 6,2 % des Européens. Le troisième concerne les 15,5 % qui doivent consacrer une part excessive de leurs revenus aux dépenses énergétiques. À l'inverse, le cinquième regroupe une proportion similaire mais dépense notablement moins que nécessaire face au coût que cela représenterait.

À ces éléments, l'Institut Jacques Delors ajoute le coût des transports et la « précarité énergétique estivale » de plus en plus importante avec le réchauffement climatique et la multiplication des canicules. D'ailleurs, la nouvelle norme de construction des bâtiments, la RE 2020, fixe des objectifs en degrés-heures (DH), soit le nombre d'heures d'inconfort ressenti dans un logement. Le seuil de confort d'été est lui fixé à 350 DH et il sera interdit de dépasser 1250 DH, soit une période de 25 jours durant laquelle le logement serait continûment à 30°C le jour et 28°C la nuit au moins. Outre l'isolation déterminante en hiver, le travail sur l'inconfort d'été implique une

¹ Institut Jacques Delors, « L'Europe a besoin d'une stratégie pour mettre fin à la précarité énergétique », policy paper n° 259, février 2021 : https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/02/PP259_210202_Precarite-energetique_Magdalinski_FR.pdf

conception bioclimatique des bâtiments allant de la couleur des façades à des aménagements fixes limitant l'exposition au soleil, assurant la ventilation ou permettant une végétalisation.

Mais la précarité énergétique est le résultat de trois phénomènes : la mauvaise performance énergétique des bâtiments, les prix élevés de l'énergie et les faibles revenus de certains ménages. La pauvreté joue un rôle central mais elle n'explique pas tout, la qualité de l'habitat est très importante et peut protéger de la précarité énergétique ou au contraire l'aggraver.

Compte tenu de ces éléments, **l'Institut Jacques Delors observe que les États membres oscillent entre deux stratégies : considérer la précarité énergétique comme une question sociale ou comme une question de politique énergétique.**

La première approche conduit plutôt à apporter des solutions monétaires de court terme en facilitant le paiement des factures tandis que la seconde insistera sur le prix de l'énergie et la rénovation des bâtiments.

Il propose de retenir une approche mixte car, à court terme, il n'y a pas d'autres solutions que de traiter les impayés, tandis qu'aucune solution de long terme ne peut être obtenue sans élimination des passoires thermiques.

La mission est quant à elle convaincue qu'au regard du poids des dépenses d'énergie pour les ménages, les politiques de transition écologique doivent faire de la précarité énergétique une priorité pour éviter qu'elles ne se traduisent par un creusement des inégalités.

D. LES FRACTURES TERRITORIALES QUI TRAVERSENT LA FRANCE

Enfin, comme cela a été esquissé dans le cadre de la partie liminaire, les grands écarts de dynamique territoriale, en particulier en termes économiques mais également démographiques, sont un facteur majeur de fragilité, réelle et ressentie, pour les habitants des zones en difficulté. L'expression de métropolisation de l'économie française (voire de la France) est désormais consacrée et correspond de fait à une réalité aux conséquences multiples pour les territoires.

Néanmoins, la division entre les métropoles et les autres territoires ne suffit pas à rendre compte de la géographie des fragilités, ne serait-ce que parce que les métropoles elles-mêmes concentrent des poches de pauvreté en leur sein.

1. La métropolisation croissante de l'économie française

Comme l'a souligné l'économiste Laurent Davezies¹, **alors que, traditionnellement, les écarts de développement rendaient les territoires moins favorisés plus attractifs en termes de développement économique et de créations d'emplois, il n'en va pas de même depuis le début du XXI^e siècle.**

Quelques statistiques éloquentes relevées par le même auteur permettent d'illustrer cette évolution très nette :

- de 2006 à 2016, l'Île-de-France a enregistré 38 % des créations nettes d'emplois ;

- au-delà de Paris, douze des principales aires urbaines du pays ont vu leur nombre d'emplois augmenter de 700 000 unités entre 2008 et 2018, dans douze aires urbaines et déficit d'emplois nets sur la même période dans le reste du pays ;

- conséquence logique de ce qui précède, en termes d'écart de production de richesses, les disparités de PIB entre régions ont fortement progressé de 1990 à 2015, le coefficient de variation étant ainsi passé de 0,21 à 0,26 au cours de cette période.

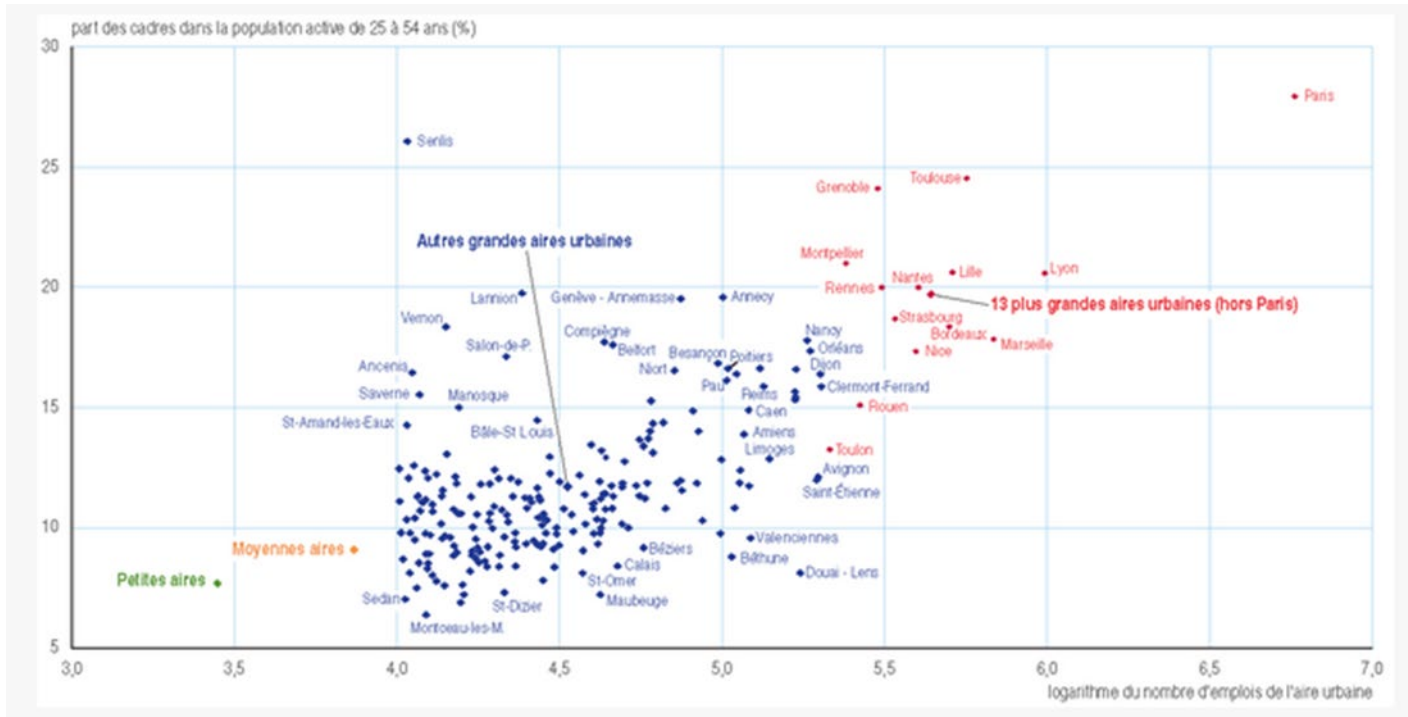
De plus, on relève une spécialisation très marquée de l'emploi métropolitain vers des activités à fort potentiel de développement économique et à contenu décisionnel élevé. L'Insee l'a souligné dans une note² de juin 2014. Ainsi, selon l'institut, la métropolisation est un processus de transformation des grandes villes, à la fois fonctionnel et morphologique, qui se caractérise notamment par une concentration des personnes et des emplois, en particulier de certains emplois tertiaires. La note souligne que *« la structure des activités des très grandes aires urbaines se distingue de plus en plus de celle des autres territoires »*.

Le schéma ci-dessous, tirée de la note de l'Insee précitée, montre ainsi, à partir de données de l'année 2011, la forte corrélation entre la taille d'une agglomération et la proportion de cadres dans le total des emplois qui y sont pourvus.

¹ L'État a toujours soutenu ses territoires, par Laurent Davezies (mars 2021).

² Note Insee première n° 1503 (juin 2014).

Part des cadres dans la population active de 25 à 54 ans en 2011 en fonction du nombre d'emplois de l'aire urbaine



Source : Insee

L'effet d'agglomération semble donc jouer à plein pour les activités les plus dynamiques, ce que montre également Laurent Davezies à partir de l'exemple précis du **numérique**. Alors que, par nature, cette activité semble pouvoir s'affranchir davantage que d'autres des distances et donc moins dépendre de ce phénomène de concentration, c'est tout l'inverse qui se produit. Ainsi, en 2018, **seize communes réunissaient la moitié de l'emploi total du secteur en France**. À titre de comparaison, il fallait vingt-deux communes pour atteindre la même proportion en 1993 dans le secteur emblématique de l'automobile, pourtant beaucoup plus tributaire de contraintes logistiques lourdes. L'effet d'agglomération est plus fort encore si l'on considère, par exemple, le nombre de ces communes « numériques » situées dans la petite couronne parisienne (outre Paris, Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Levallois-Perret, Puteaux et Issy-les-Moulineaux).

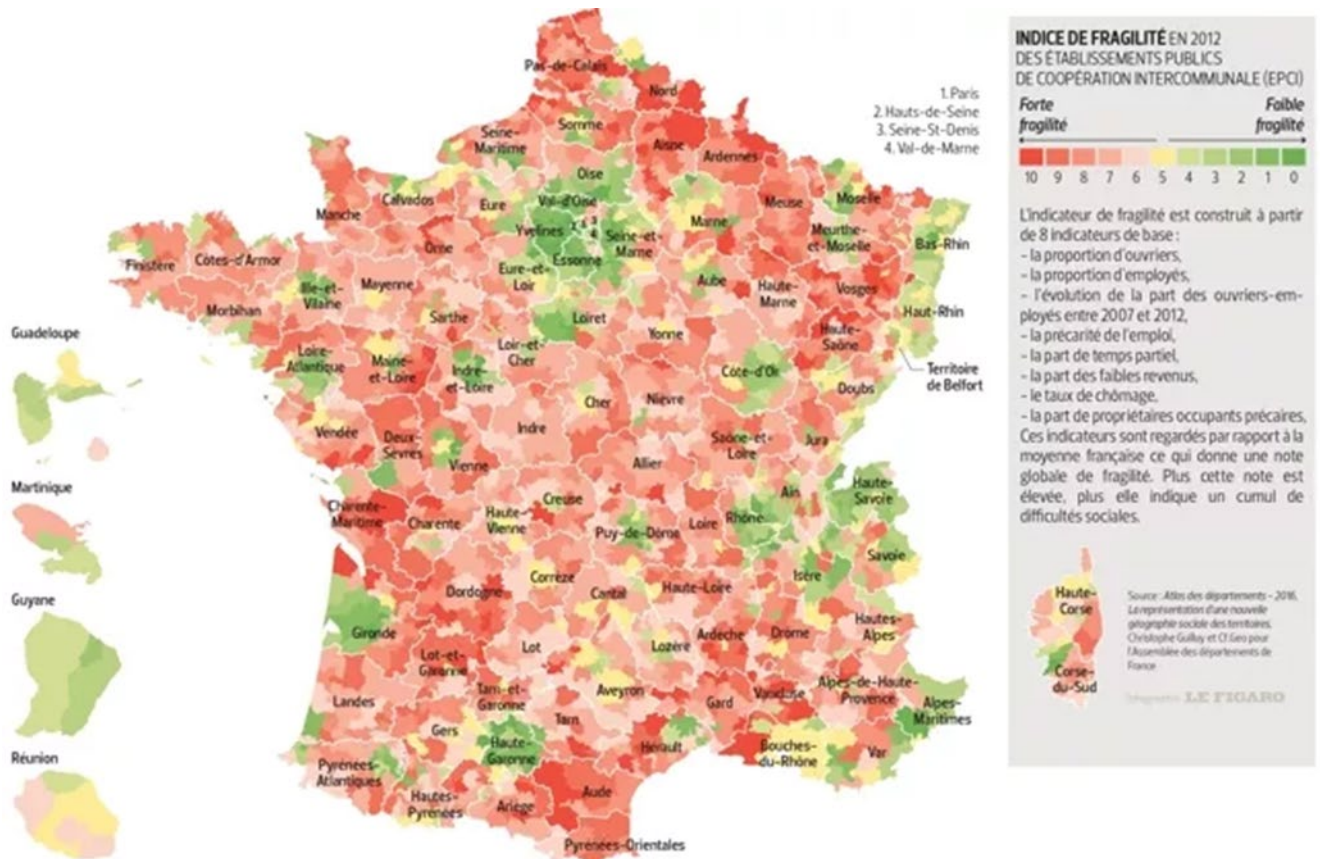
2. La fracture croissante entre territoires métropolitains et non métropolitains

a) Une capacité de rebond amoindrie pour les territoires « périphériques », source d'insécurité économique et sociale

S'il y a là un succès dans les métropoles en question et un effet d'entraînement sur le PIB de la France en général, ce phénomène engendre un sentiment de **mise à l'écart et de fragilisation en dehors de ces principaux centres**.

Le géographe Christophe Guilluy a ainsi conçu, dans son célèbre ouvrage *La France périphérique*, une carte de France des « fragilités sociales », établie à partir de huit critères caractéristiques de la fragilité sociale et du cumul de difficultés de certains territoires. Celle-ci apparaît presque comme un calque inversé de la carte des territoires situés dans l'une des principales métropoles ou dans leur orbite.

Indice de fragilité des territoires en 2012



Source : Infographie du Figaro, à partir de données de M. Christophe Guilluy

Comme cela a déjà été indiqué dans la partie liminaire du présent rapport, **il résulte de cette différence de dynamisme une forte différence de « vécu » entre les populations qui y résident.** Même si les écarts de revenus sont amoindris par rapport aux écarts de production de richesse, le sentiment de précarité est d'autant plus fort que la capacité à retrouver un emploi en cas de perte est bien moindre dans les territoires « périphériques » qu'au sein des métropoles.

De plus, la mobilité entre zones n'est que relative, notamment en raison des écarts forts et croissants des prix de l'immobilier entre ces différents types de territoires. **Les enjeux d'une meilleure répartition de la création de richesses et de la capacité pour chacun à trouver un emploi non loin de son domicile restent donc essentiels** et ont été objectivement compliquées par la « métropolisation » de l'économie française.

b) L'éloignement de la puissance publique et des services essentiels

Les difficultés de vie et le sentiment de précarité de nos concitoyens vivant dans les territoires éloignés des métropoles sont renforcés par l'éloignement des services essentiels, privés comme publics.

Une note¹ de l'Insee souligne ainsi que **dans les pôles urbains, les temps de trajet médians aux services de la vie courante avoisinent en moyenne quatre minutes** alors que, dans les territoires les moins denses, les temps d'accès dépassent dix minutes et ce, quel que soit l'éloignement au pôle urbain.

La même note précise que ces disparités entre territoires augmentent lorsque l'on monte en gamme de services. Pour rendre compte de ce phénomène, l'institut a constitué un « panier des parents » qui rassemble des équipements plus rares, de gammes intermédiaire et supérieure, comme les maternités ou les gares. Il en ressort que dans le centre des pôles urbains et même dans les communes périurbaines denses, il est possible d'accéder aux équipements du « panier des parents » en moins de cinq minutes. Mais plus l'on s'éloigne de la ville, plus le temps d'accès médian augmente jusqu'à atteindre vingt-cinq minutes, soit près de cinq fois plus que le temps parcouru en cœur de ville, pour les zones les moins denses.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Jean-Paul Carteret, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) a partagé ce constat, en soulignant que « *des déserts se sont formés entre les zones artisanales. [Dans les communes rurales], nous n'avons par ailleurs plus de médecins. Il serait utile d'évoquer l'agenda rural et de faire avancer les propositions pour l'installation de médecins et de services de santé. La culture doit elle aussi être réinstallée dans les territoires ruraux. Les mobilités sont en effet des dépenses très coûteuses. Ces problématiques et coûts liés à la mobilité privent de nombreuses personnes âgées modestes de la possibilité de profiter de leur retraite.* »

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'accès aux différents services publics, la sociologue Clara Deville, entendue par le rapporteur, a bien montré l'éloignement croissant des populations des communes peu denses, en particulier, rurales et éloignées des métropoles. Elle a également montré que la dématérialisation des services n'apporte pas de solution à une large partie des populations concernées tout en déshumanisant le lien à « l'État » au sens large, c'est-à-dire à la puissance publique et aux services publics.

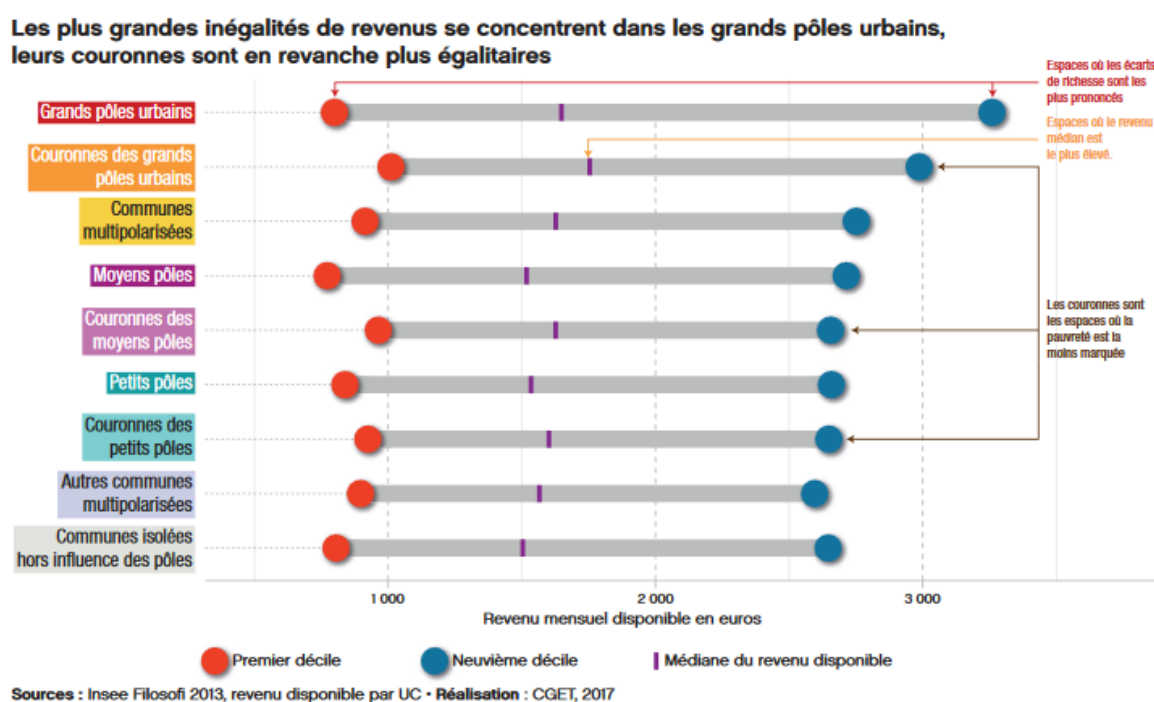
¹ Insee première, « L'accès aux services, une question de densité des territoires », note n° 1579 (janvier 2016).

3. Au sein des métropoles, une bipolarisation de l'emploi source de fractures territoriales

La division entre les métropoles et les autres territoires ne suffit pas à rendre compte de l'augmentation de la précarité et de la pauvreté, celles-ci étant également très présentes dans les métropoles.

Les grands pôles urbains apparaissent donc clairement comme les territoires au sein desquels les inégalités sont les plus marquées, ce qui pose des problèmes spécifiques de cohésion. Cela s'explique par la bipolarité de l'emploi entre « emplois métropolitains » évoqués précédemment et fonctions indispensables (administratives, éducatives, propreté, etc.) nettement moins bien rémunérées.

Le graphique suivant, tiré du rapport de l'Observatoire des territoires pour l'année 2017 montre bien ces inégalités à partir du revenu des 1^{er} et 9^e déciles de revenus en fonction des types de territoires. C'est bien dans les grands pôles urbains que l'écart entre ces deux déciles est le plus important.



Comme cela a pu être indiqué *supra*, ces écarts tendent à se traduire, au sein des métropoles, par une organisation de l'espace de plus en plus marquée entre communes ou quartiers « pauvres » et « riches », principalement sous l'effet des différences de prix de l'immobilier. Toutefois, à la différence des territoires non métropolitains, l'accès aux biens et services ainsi qu'aux services publics est plus simple dans les territoires métropolitains, même pauvres.

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

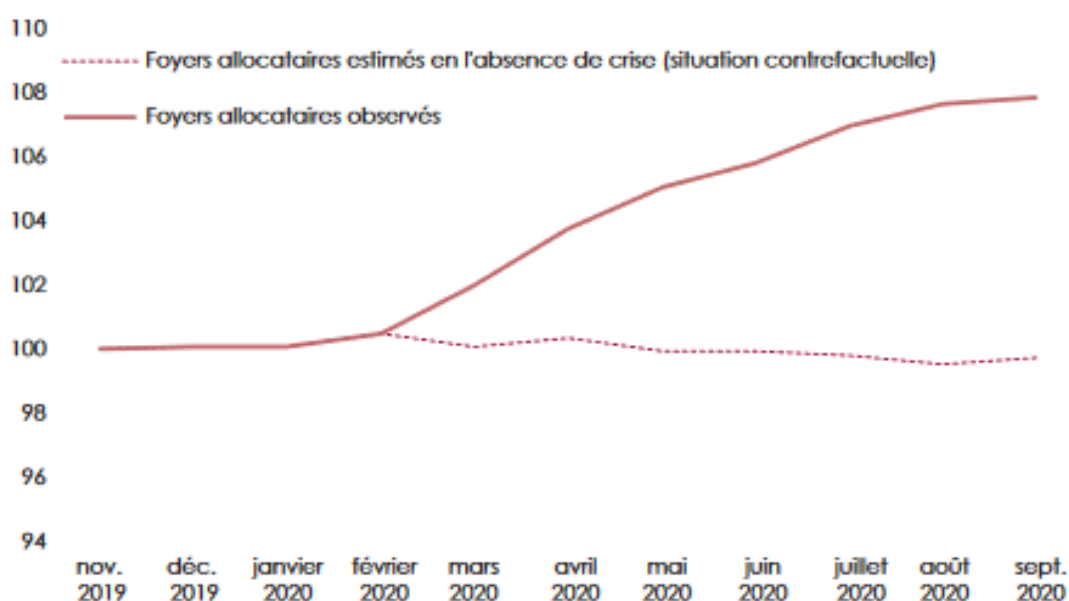
La crise sanitaire commencée en 2020 et qui se poursuit encore à l'heure où ces lignes sont écrites a entraîné **la plus forte récession de l'économie française depuis la Libération, avec une baisse du PIB de 8,3 %**.

De même, la **masse salariale du secteur privé a affiché un très fort repli l'année dernière (- 5,7 %)**, certes atténué par la mise en place de l'activité partielle et le filet de sécurité sociale.

Il est clair qu'une crise de cette ampleur aura de fortes conséquences sociales, à court terme mais aussi probablement à long terme comme l'exemple de la crise de 2008, étudié *supra*, l'a montré.

Pourtant, malgré les réels efforts des instituts et départements de statistiques nationaux, le rapporteur et les membres de la mission ont pu constater au cours de leurs travaux la très grande difficulté pour obtenir en temps utiles des données permettant d'objectiver l'ampleur de la crise pour la population (ou pour ses différentes composantes) –ce sujet fera l'objet d'un développement particulier au début de la deuxième partie du présent rapport. **Le principal indicateur de l'évolution d'ensemble de la pauvreté est donc, pour l'heure, l'évolution du nombre d'allocataire des minima sociaux**. Pour ce qui concerne le RSA, filet ultime de sécurité, la progression a été de 7,5 % au cours de l'année 2020 pour atteindre 2,06 millions d'allocataires, avec une forte progression jusqu'au mois de septembre (illustrée par le graphique suivant) suivi d'une stabilisation au dernier trimestre.

Évolution des foyers allocataires du RSA entre novembre 2019 et septembre 2020
(en milliers)



Source : CNAF

Hormis ces quelques données, **la mesure du choc subi et de ses conséquences économiques et sociales pour les Français n'a pu donc être qu'essentiellement qualitative**, au travers des témoignages de différents acteurs de terrain : les élus locaux tout d'abord, souvent en première ligne pour soutenir leurs administrés ; mais aussi les associations dédiées à l'aide, notamment alimentaire, aux personnes en difficulté.

Le rapporteur invite le lecteur à se référer directement aux comptes rendus de leurs auditions, annexés au présent rapport. Tous ont exprimé des constats convergents sur les effets concrets de la crise du covid-19 sur les publics fragiles :

- la **violence immédiate du choc** à l'occasion du premier confinement, auquel nul n'était préparé ;

- la **forte augmentation de l'aide sociale en général et de l'aide alimentaire** en particulier, que M. Daniel Verger, pour le Secours catholique, a estimée entre 25 % et 40 % selon les organismes ;

- l'arrivée de « **nouveaux publics** » jusqu'alors éloignés des organismes de protection sociale comme des associations, en particulier des jeunes, des artisans, des commerçants et des travailleurs en activité partielle. À l'inverse, en milieu rural, un mouvement de repli sur soi a été souligné par différentes personnes auditionnées¹ et nécessitera, à l'issue de la crise, un travail de reprise de contact.

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

À ce stade, juste avant d'aborder la partie du présent rapport dédiée aux préconisations de la mission d'information, le rapporteur tient simplement à souligner que si notre système social a, une nouvelle fois, fait preuve de sa vertu en temps de crise, il est particulièrement important que la sortie de crise soit différente de celle de 2008. Comme cela a été vu précédemment, le retour à un taux de pauvreté pré-crise ne s'est alors expliqué, de manière durable, que par la progression des revenus de substitution et des aides sociales. **Il importe au contraire de tout faire pour que la sortie de crise pour les personnes fragilisées à l'occasion de la crise se fasse par la réinsertion dans l'activité économique.**

¹ Cf. notamment les comptes rendus des auditions de M. Daniel Verger, du Secours catholique, et de M. Dominique Marmier, de Familles rurales Fédération nationale.

DEUXIÈME PARTIE : 49 PROPOSITIONS POUR HUMANISER, AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

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

A. DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PAUVRETÉ EN TEMPS RÉEL POUR MIEUX FAIRE FACE AUX CRISES

1. Les données relatives à la pauvreté monétaire nous parviennent avec un retard de deux ans, ce qui limite leur portée opérationnelle

En l'état, la production par l'Insee de données fiables et robustes sur la pauvreté monétaire, qui se fonde sur son enquête annuelle Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), nécessite un recul de deux ans. Ainsi, le dernier taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % mesuré par l'Insee calculé définitivement à ce jour est celui de 2018 (14,8 %).

Il en va de même s'agissant du Baromètre d'opinion de la Drees évoqué *supra*. Alors même que celui-ci est présenté par la Drees comme « *un outil de suivi conjoncturel indispensable pour appréhender l'évolution de l'opinion des Français sur les politiques dont le ministère [des solidarités et de la santé] a la charge* », les résultats des enquêtes sont également disponibles avec un retard de 2 ans.

Ce décalage temporel important limite très fortement la portée opérationnelle des indicateurs.

Certes, par le biais de microsimulations tirées du modèle « Ines », l'Insee et la Drees sont en mesure de fournir une estimation avancée du taux de pauvreté en N-1. Ce modèle permet ainsi d'anticiper une légère diminution de la pauvreté en 2019 (-0,3 point), due notamment à la revalorisation de la prime d'activité.

De même, le modèle utilisé par Eurostat permet également de publier plus vite les données relatives au taux de pauvreté, de telle sorte que les chiffres 2019 sont d'ores et déjà disponibles pour la France comme pour la grande majorité des pays de l'Union européenne.

En revanche, aucune estimation n'est disponible pour l'année 2020, alors que celles-ci auraient été précieuses pour ajuster la réponse des pouvoirs publics aux conséquences de la crise sanitaire. Ce constat impose le développement d'outils de suivi complémentaires.

2. La crise a démontré la difficulté des pouvoirs publics à suivre la pauvreté en temps réel.

Sans compromettre la nécessité de garantir une statistique publique de qualité, il est indispensable de se doter d'outils de suivi plus contemporains si l'on ne veut pas se trouver contraint de calibrer « à l'aveugle » les politiques de solidarité en temps de crise, et ce d'autant plus que la réponse à l'urgence sociale provoquée par la pandémie a impliqué la mise en place d'une multiplicité de dispositifs nouveaux.

Il convient à ce titre de saluer l'initiative du ministère des solidarités et de la santé et de la Drees qui, depuis décembre 2020, a mis en place un dispositif de suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire. Bien que les données soient non-définitives, il constitue une source de renseignements utiles pour mieux objectiver en temps réel l'impact social de la crise.

On ne peut cependant que regretter l'impréparation de la statistique publique : la faculté de la Drees de mettre sur pied cet outil en urgence montre bien qu'il aurait été possible de se doter d'instruments similaires bien en amont, à plus forte raison après l'expérience de la crise de 2008.

Pour le rapporteur, **ce dispositif doit donc être pérennisé et même étoffé**, notamment dans l'éventualité d'une prochaine crise.

Le dispositif de suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire

Depuis décembre 2020, la Drees publie un tableau de suivi fournissant des informations sur **les effectifs mensuels nationaux et départementaux mensuels des bénéficiaires :**

- des principaux minima sociaux : revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, allocation de solidarité spécifique ;
- de la prime d'activité ;
- des aides au logement ;
- de la Garantie jeunes ;
- de certaines aides destinées aux étudiants : les aides financières ponctuelles attribuées par les services sociaux des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) en cas de situation d'urgence ou de détresse avérée, et les repas vendus au tarif de 1 euro dans les structures des Crous.

Les effectifs de certaines prestations sont estimés par la Drees sur la base de **données semi-définitives** produites par la Cnaf.

L'Insee et la Drees, en partenariat avec le secteur associatif et l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) ont également mis en place, **depuis le printemps 2021, un dispositif de suivi quantitatif de l'aide alimentaire**. Les demandes de soutien aux associations de lutte contre la précarité alimentaire constituent en effet, comme la crise de 2008 et plus récemment la crise sanitaire l'ont malheureusement illustré, un puissant révélateur de l'impact des retournements conjoncturels sur la pauvreté.

Ce dispositif fournit des **données trimestrielles** sur :

- **l'activité des principales associations d'aide alimentaire**¹ : volumes de denrées et nombre de colis ou de repas distribués, nombre de centres actifs, dépenses d'aide directe ;

- **les bénéficiaires de l'aide alimentaire** : nombre de foyers, de personnes et leurs principales caractéristiques (âge, sexe).

Du fait des divergences de mode de fonctionnement mais aussi de systèmes d'information des associations d'aide alimentaire, ces données sont communiquées par association, ce qui rend leur appréhension complexe. Tout en respectant les spécificités de chacun de ces acteurs, **un travail pourrait être mené entre l'État et les associations pour harmoniser les données susceptibles de l'être**², notamment sur le nombre de personnes bénéficiaires, afin de permettre la production d'indicateurs complémentaires plus synthétiques.

Enfin, **le recours à des sondages pourrait être une source d'informations complémentaires utiles pour apprécier au mieux l'impact de la conjoncture sur la pauvreté**, y compris dans ses dimensions plus subjectives. L'Insee et la Drees pourraient à ce titre s'inspirer de la direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistiques (DARES) et de son enquête trimestrielle dite « Acemo³ » menée auprès des entreprises et des salariés, qui a fourni durant la crise de précieux enseignements sur l'activité des entreprises dans le contexte des confinements, les destructions d'emploi, et le recours à l'activité partielle.

¹ Association nationale des épiceries solidaires, Croix-Rouge française, Fédération française des banques alimentaires, Restaurants du cœur, Secours catholique, Secours populaire français.

² L'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles pose une exigence légale de transmission de données à l'autorité administrative par les associations d'aide alimentaire percevant des financements publics.

³ Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre.

En conclusion, le rapporteur préconise la mise en place d'un dispositif pérenne de suivi statistique conjoncturel de la pauvreté et de la précarité qui engloberait :

- le tableau de bord mensuel des principales prestations de solidarité ;

- le dispositif de suivi de l'aide alimentaire, si possible enrichi par des indicateurs synthétiques relatifs aux bénéficiaires ;

- des sondages ciblés sur les personnes en situation de pauvreté ou risquant de s'y trouver ainsi que sur les acteurs publics et associatifs de lutte contre la pauvreté.

Proposition n° 1 : Mettre en place un dispositif pérenne de suivi statistique conjoncturel de la pauvreté et de la précarité.

B. RENFORCER LE PANEL DES INDICATEURS EXISTANTS

1. Certains travaux statistiques, pourtant décisifs pour l'appréhension des phénomènes de paupérisation et de précarisation, sont menés sur une base trop irrégulière

Indépendamment de la nécessité de développer des outils de suivi conjoncturel, le rapporteur considère que le panel d'indicateurs existants en matière de pauvreté et de précarité doit être renforcé.

Cet effort passe d'abord par la **nécessité de rendre plus régulière la conduite de certains travaux**, pourtant décisifs pour l'appréhension des phénomènes étudiés par la mission.

À titre d'exemple, une enquête aussi importante que celle conduite par la Drees pour estimer **le nombre de personnes sans abri** n'est conduite que sur une **base quadriennale**¹. Il convient cependant de relever que le chantier du suivi plus régulier du sans-abrisme par la Drees est en cours².

¹ Enquête quadriennale auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS).

² Les actions de la Drees pour améliorer la connaissance statistique sur les centres d'hébergement et les sans-domicile sont consultables à l'adresse suivante : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/ressources-et-methodes/les-actions-de-la-drees-pour-ameliorer-la-connaissance-statistique-sur-les>

De même, une étude telle que celle publiée récemment par l'Insee sur les **trajectoires individuelles des personnes pauvres**¹ – qui a notamment mis en évidence une forte augmentation de la persistance de la pauvreté entre 2008 et 2016 – gagnerait à être régulièrement actualisée.

Proposition n° 2 : Améliorer la régularité des enquêtes les plus stratégiques pour la connaissance des phénomènes de paupérisation et de précarisation.

2. Le suivi de la pauvreté en outre-mer : un enjeu problématique

L'enquête « *Budget de familles* » précitée permet à l'Insee de calculer **le taux de pauvreté de certains départements et régions d'outre-mer (DOM)**, dans lesquels la qualité insuffisante des sources administratives (notamment des adresses manquantes ou incomplètes) ne permet pas l'intégration à l'enquête Revenus et fiscaux et sociaux utilisée pour le calcul de cet indicateur au niveau national (Guadeloupe, Guyane, Mayotte).

De fait, les DROM, y compris ceux pour lesquels les données sont disponibles annuellement (la Martinique et La Réunion), ne sont pas inclus dans la mesure annuelle du taux de pauvreté monétaire national. Au-delà des enjeux administratifs évoqués à l'instant, se pose la question du seuil à prendre en compte pour le calcul de la pauvreté monétaire, qui varie considérablement selon qu'on prenne pour référence un seuil national ou un seuil local compte tenu du revenu médian bien plus faible dans ces territoires.

Dans une publication récente, l'Insee a notamment mis en évidence des taux de pauvreté monétaire au seuil local de 60 % importants du fait d'inégalités plus marquées que dans l'hexagone, allant de 19 % pour la Guadeloupe à 42 % pour Mayotte en 2017. En prenant pour référence le seuil national, ces taux sont portés à respectivement 34 % et 77 %².

¹ Valérie Albouy, Fabien Delmas, « 70 % des personnes pauvres en 2016 le restent l'année suivante, une persistance en hausse depuis 2008 », *Insee focus* n°208, 2020.

² Ludovic Audoux, Claude Mallemanche, Pascal Prévot, « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee première* n° 1804, 2020.

Taux de pauvreté dans les DROM en 2017

(en pourcentage et en euros)

	Taux de pauvreté au seuil national de 60 % du niveau de vie médian (en %)	Seuil local	
		Seuil mensuel (en euros)	Taux de pauvreté au seuil local de 60 % du niveau de vie (en %)
Guadeloupe	34	790	19
Martinique	33	820	21
Guyane	53	750	23
La Réunion	42	700	16
Mayotte	77	160	42
France métropolitaine	14	1020	15

Source : Insee

S'il est compréhensible que le renouvellement d'une enquête aussi importante que « *Budget de familles* » puisse prendre plusieurs années, le **rapporteur considère qu'une situation dans laquelle il est impossible de suivre l'évolution de la pauvreté dans trois départements d'outre-mer ne peut pas être jugée satisfaisante**. Des enquêtes locales ponctuelles pourraient y être menées plus régulièrement, de façon à ce que l'Insee puisse faire un point plus fréquent sur la situation de l'ensemble des DROM, en distinguant les seuils national et local de niveau de vie. S'agissant enfin des collectivités d'outre-mer (COM), au sein desquelles la production de la statistique publique relève de services spécifiques, des partenariats pourraient être réalisés avec l'Insee pour un renforcer le suivi de la pauvreté dans l'ensemble des territoires ultramarins.

Proposition n° 3 : Améliorer le suivi de la pauvreté dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

3. Pour le développement d'indicateurs innovants

a) L'exemple du suivi de la grande pauvreté

La complexité des phénomènes étudiés par la mission exige également d'innover dans le travail de production des indicateurs de suivi.

Le rapporteur ne peut donc que saluer l'initiative, prise par l'Insee dans son enquête « *Revenus et patrimoine des ménages* » de 2021, de développer un nouvel indicateur de mesure de la **grande pauvreté**, phénomène que les outils existants ne permettait d'appréhender que de façon très indirecte.

La mesure par l'Insee de la grande pauvreté¹

Pour mesurer la grande pauvreté, l'Insee distingue plusieurs situations.

Les personnes vivant en logement ordinaire sont considérées comme étant en situation de grande pauvreté lorsqu'elles cumulent deux aspects de la pauvreté :

- une pauvreté monétaire au seuil de 50 % du niveau de vie médian (contre un seuil de 60 % utilisé habituellement au titre de cet indicateur) ;
- une situation de privation matérielle et sociale sévère, attestée par la déclaration de 7 privations sur les 13 éléments pris en compte au titre de cet indicateur (contre 5 privations pour la mesure de la pauvreté utilisée habituellement au titre de cet indicateur).

Les personnes ne vivant pas en logement ordinaire sont considérées comme étant en situation de grande pauvreté :

- systématiquement s'agissant des personnes sans-domicile ;
- s'agissant des personnes vivant en habitation mobile, seul le critère de privation matérielle sévère et sociale est pris en compte ;
- s'agissant des personnes en communauté (centre d'hébergement, cités universitaires *etc.*), seul le critère de pauvreté monétaire au seuil de 50 % est pris en compte.

Cet indicateur a pu être obtenu grâce au **croisement de deux indicateurs préexistants** : la pauvreté monétaire relative et la privation matérielle et sociale (voir encadré).

Il a permis d'estimer à **environ 2 millions** le nombre de personnes en grande pauvreté en France en 2018, et est riche d'enseignements sur le profil (âge, sexe, type de logement, *etc.*) et la situation (persistance de la pauvreté, sources de revenu, *etc.*) des personnes concernées².

Il paraît indispensable de pouvoir suivre cet indicateur pour les années ultérieures afin de surveiller l'évolution du phénomène de grande pauvreté, à plus forte raison dans un contexte marqué par les conséquences de la crise sanitaire.

Proposition n° 4 : Annualiser le suivi de la grande pauvreté.

¹ Insee, « *Revenus et patrimoine des ménages – Édition 2021* », dossier « *Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018* ».

² Pour la description des indicateurs, le lecteur est prié de se reporter à la première partie du présent rapport.

b) *Une dynamique à poursuivre : vers la définition d'un « halo autour de la pauvreté » ?*

Pour le rapporteur, l'approche croisée innovante qui a permis la création d'un indicateur de mesure de la grande pauvreté mériterait d'être développée.

En particulier, la mise en place d'un « **halo autour de la pauvreté** » - inspiré du « halo autour du chômage » - pourrait être étudiée pour suivre les populations non pauvres mais proches de la pauvreté.

Le « halo autour du chômage »

L'Insee définit le « halo autour du chômage » comme l'ensemble des personnes sans emploi qui ne sont pas chômeurs au sens du Bureau international du travail :

- soit parce qu'elles ont recherché un emploi, mais ne sont pas disponibles pour travailler ;
- soit parce qu'elles n'ont pas recherché d'emploi, mais souhaitent travailler et sont disponibles pour travailler ;
- soit parce qu'elles souhaitent travailler, mais n'ont pas recherché un emploi et ne sont pas disponibles pour travailler.

En pratique, sont notamment concernées des chômeurs dits « découragés » ou des personnes très éloignées de l'emploi.

Un tel outil pourrait également croiser les indicateurs préexistants, en se référant, par exemple, à un niveau de vie inférieur à un certain seuil - par exemple le seuil 70 % du niveau médian (qui est déjà mesuré par l'Insee) - et à un certain nombre - inférieur à 5 - de privations matérielles et sociales.

Des données relatives à la situation des personnes face à l'emploi (chômage, emploi intermittent, niveau de qualification, etc.) pourraient en outre utilement compléter la conception de ce nouvel indicateur synthétique pour appréhender encore plus finement le risque de basculement dans la pauvreté.

Un tel indicateur pourrait s'avérer précieux pour la conception des politiques de prévention de la pauvreté, qui sont d'autant plus cruciales que celle-ci, en France, a tendance à être durable.

Proposition n° 5 : Développer un indicateur de suivi des personnes non pauvres mais proches de la pauvreté (ou « halo autour de la pauvreté »).

C. MIEUX ÉVALUER LES DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET EN TIRER LES CONSÉQUENCES

Le suivi des phénomènes de paupérisation et de précarisation va de pair avec celui de l'efficacité des politiques publiques destinées à les enrayer.

Or, à cet égard, le rapporteur ne peut que s'étonner de l'insuffisance des efforts d'évaluation des dispositifs mis en place, pourtant nombreux et coûteux pour les finances publiques. Les plans et les stratégies se succèdent sans que leur évaluation rigoureuse n'ait été pleinement conduite.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022

Annoncée en septembre 2018 par le Président de la République, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a été construite autour de **deux piliers**, la lutte contre les inégalités dès le plus jeune âge et l'aide à la réinsertion vers l'emploi.

Elle répond à cinq engagements :

- la lutte contre les inégalités dès le plus jeune âge ;
- la garantie des droits fondamentaux des enfants ;
- la garantie d'un parcours de formation pour les jeunes ;
- l'accès aux droits ;
- l'accompagnement de tous vers l'emploi.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur

Si le fait d'avoir confié une **mission globale d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en 2018 à un comité placé sous l'égide de France Stratégie** va dans le bon sens, encore faut-il lui donner **les moyens techniques de le faire en associant à chaque action de la stratégie pauvreté des indicateurs de performance et en s'assurant systématiquement de la disponibilité des données**¹. Sur le fond, le comité préconise que ces indicateurs fassent davantage de place à la mesure des résultats des dispositifs sur les publics qu'ils ciblent et moins à l'activité de l'administration chargée de les mettre en œuvre, qui ne saurait être assimilée à une réelle mesure de l'efficacité des dispositifs.

¹ *Rapport 2021 du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, mars 2021.*

Cette exigence doit également s'appliquer aux dispositifs lancés en dehors du cadre de la stratégie pauvreté. À titre d'exemple, comme l'a relevé le rapporteur général de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 les actions du « Plan de relance » relevant de la politique de l'emploi et de la solidarité¹ ne sont adossés à presque aucun indicateur de performance. Est notamment pointée « *l'absence de la moindre tentative de prévision quant à l'impact de ces différents dispositifs sur l'emploi créé ou sauvegardé* » ou de « *mesure des effets d'aubaine (...), alors même que celle-ci serait susceptible de fournir de précieux renseignements pour assurer, dans le futur, un meilleur calibrage des politiques de l'emploi en temps de crise* ». Dans un rapport récent, la Cour des comptes a d'ailleurs également préconisé **la définition, sous l'égide de France stratégie, d'un travail partagé d'évaluation des mesures prises dans le domaine du travail et de l'emploi en réponse à la crise**³.

Enfin, il semblerait opportun, dans une logique de performance et un souci d'amélioration continue de l'efficacité de l'action publique, que le Gouvernement communique davantage sur les suites qu'il entend donner aux différentes évaluations. Les ministres pourraient, en pratique, « répondre » de façon formelle aux rapports des comités d'évaluation comme ils sont déjà tenus de le faire suite aux rapports de la Cour des comptes.

À titre d'exemple, si **la pluralité d'évaluations contrastées de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »** a été positive en ce qu'elle a permis d'alimenter le débat public et parlementaire autour de ce dispositif, le Gouvernement aurait pu communiquer plus clairement sur les éléments qu'il retenait de ces différents travaux.

¹ Ces actions sont celles financées sur le programmes 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».

² Annexe n° 22 au Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 19 novembre 2020.

³ Cour des comptes, « Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire », rapport public thématique, juillet 2021.

L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) et son évaluation

Issue d'une proposition de députés du groupe socialiste adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a permis l'expérimentation d'un dispositif promu notamment par l'association ATD-Quart Monde. Ses modalités d'application ont été précisées par un décret publié en juillet 2016¹.

Cette expérimentation repose sur la triple hypothèse que personne n'est inemployable pour peu qu'on parvienne à proposer des modalités de travail adaptées à chacun, que le travail ne manque pas dans la mesure où il existe des activités utiles à la société qui ne sont pas assez rentables pour être effectuées par des entreprises privées et que l'argent ne manque pas car les coûts directs et indirects de la privation durable d'emploi (prestations sociales et externalités en termes de santé, de délinquance, d'échec scolaire, etc.) ne sont pas supérieurs au coût d'un emploi rémunéré au niveau du Smic.

Elle consiste à permettre, sur les territoires expérimentateurs, l'embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) de personnes durablement privées d'emploi (PPDE) par des structures de l'économie sociale et solidaire (entreprises à but d'emploi, EBE), pour des activités n'entrant pas en concurrence avec des activités économiques déjà présentes sur le territoire. Ces EBE bénéficient au titre de chaque personne embauchée - et rémunérée au moins au niveau du Smic - d'une aide au poste intitulée « contribution au développement de l'emploi » (CDE) versée par un fonds d'expérimentation. Ce fonds est géré par une association (ETCLD). L'État, les collectivités territoriales et les personnes publiques et privées intéressées peuvent participer à son financement.

Au niveau de chaque territoire expérimentateur, des comités locaux d'expérimentation (CLE), constitués par les collectivités locales concernées et au sein desquels sont notamment représentés l'administration et Pôle emploi, sont chargés du pilotage de l'expérimentation.

Le dispositif a donné lieu à trois rapports d'évaluations, aux conclusions contrastées :

- un rapport du comité d'évaluation institué lors du lancement du dispositif² ;
- un rapport, demandé par le Gouvernement, à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), portant spécifiquement sur la question des coûts évités et les gains générés par la reprise d'un emploi par un chômeur de longue durée³, et qui tend à démontrer que ceux-ci sont nettement moindres que ceux anticipés lors du lancement de l'expérimentation ;
- un rapport de l'association porteuse du projet⁴, qui conteste vivement les résultats des travaux de la mission IGF-IGAS.

Enfin, la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » a prolongé et étendu l'expérimentation à de nouveaux territoires.

¹ Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

² Rapport intermédiaire du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », 25 novembre 2019.

³ Inspection générale des finances et inspection générale des affaires sociales, «L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée », octobre 2019.

⁴ Association Territoires zéro chômeur de longue durée, Rapport d'analyse, 25 novembre 2019.

Proposition n° 6 : Prévoir, pour chaque nouveau dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté, la définition d'une maquette de performance crédible et centrée sur l'analyse de son efficacité, les modalités de son évaluation, et les conditions dans lesquelles le Gouvernement rend compte des enseignements qu'il tire de ces travaux d'évaluation et expose les suites qu'il entend leur donner.

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

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UN ENJEU CRUCIAL

1. Conforter et simplifier les politiques de formation professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.

a) *Une inflexion à saluer : le lancement du Plan d'investissement dans les compétences*

L'accès à un emploi durable et de qualité constitue le moyen le plus efficace de se protéger de la pauvreté et de la précarité. Si la formation initiale joue bien sûr un rôle décisif du fait de la valeur de signalement des diplômes, l'enjeu crucial de la formation professionnelle comme levier d'accès à une situation professionnelle sécurisante est prioritaire ne doit pas être oublié. **Or, le système français de formation professionnelle est historiquement à la fois coûteux (26,1 milliards d'euros au total en 2018¹) et peu efficace, puisqu'il ne permet pas de corriger de façon satisfaisante les inégalités d'accès à la formation au détriment des chômeurs et des jeunes².**

Face à ce constat, le Gouvernement, depuis 2018, a entendu mobiliser **près de 14 milliards d'euros sur 5 ans via le Plan d'investissement dans les compétences (PIC)** pour la formation de 1 million de jeunes peu qualifiés et de 1 million de demandeurs d'emploi sur le quinquennat.

Cet effort doit être salué, même s'il convient de nuancer la portée des montants affichés, puisqu'ils englobent le financement de dispositifs préexistants, au premier rang desquels la Garantie jeunes. En tout état de cause, c'est cependant bien dans ce cadre renouvelé de la politique publique de formation professionnelle que la mission a vocation à formuler ses recommandations en la matière.

¹ Rapport annexé au projet de loi de finances pour 2021 (« jaune budgétaire ») relatif à la formation professionnelle.

² Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter à la première partie du présent rapport.

Le Plan d'investissement dans les compétences

Le **Plan d'investissement dans les compétences (PIC)** constitue l'une des quatre composantes du Grand plan d'investissement présenté par le Premier ministre le 25 septembre 2017. Il naît également d'un constat simple : le retard de la France, comparativement à l'Allemagne ou aux pays scandinaves, en matière de formation des personnes en recherche d'emploi. Répondant à une logique d'investissement, il acte un changement de trajectoire en privilégiant une dimension pluriannuelle, pour sortir du « *stop & go* » qui caractérise depuis trop longtemps les politiques d'emploi et de formation.

Doté d'un budget de **13,8 milliards d'euros sur 5 ans (2018-2022)**, il poursuit **trois objectifs** :

1. Démultiplier et intensifier les parcours de formation vers l'emploi ciblés sur les personnes vulnérables rencontrant des difficultés d'accès à un emploi (jeunes ni en emploi, ni en formation, demandeurs d'emploi peu qualifiés) ;

2. Répondre aux besoins de compétences de l'économie (dans un contexte de transformation des métiers, notamment liée à la révolution numérique et à la transition écologique...);

3. Transformer notre façon de former et d'acquérir des compétences : moderniser et digitaliser la formation, pour la rendre plus accessible et plus attractive, lutter contre la fracture digitale.

Le déploiement du plan répond à des logiques de **contractualisation sur objectifs et d'appels à projets**. La moitié environ des crédits du plan sont déployés au niveau des régions dans le cadre de **programmes régionaux d'investissements dans les compétences (PRIC)** contractualisés avec l'État.

Plusieurs instances de gouvernance ont été réunies :

- le suivi opérationnel du déploiement du PIC, placé sous l'autorité du **Haut-commissariat aux Compétences**, s'appuie sur une logique pluriannuelle et de partenariat avec les Régions (via une contractualisation sur objectifs), avec les partenaires sociaux et leurs opérateurs de compétences (OPCO), qu'il réunit régulièrement ;

- un **comité de pilotage interministériel du PIC**, présidé par la Haut-commissaire aux Compétences, a été institué. Il examine les projets de grande ampleur et les impacts globaux et suit la mise en œuvre des actions ;

- un **comité scientifique indépendant** est chargé de l'évaluation du PIC.

b) Certaines limites du Plan d'investissement dans les compétences ont néanmoins pu être identifiées, dans l'attente de son évaluation d'ensemble

Les premiers résultats du PIC sont encourageants :

- pour l'heure, **l'objectif quantitatif a été atteint** puisque 1,3 million de jeunes et 1,4 million de chômeurs non-qualifiés sont entrés en formation dans le cadre du plan ;

- le **PIC paraît cibler efficacement les publics en difficulté** puisque, en 2020, 53 % des demandeurs d'emploi entrant en formation ont un niveau inférieur au bac et 24 % sont bénéficiaires du RSA, alors que ces derniers ne représentaient que 17,4 % des entrées en 2018.

Les auditions conduites par le rapporteur ainsi que les différents travaux d'évaluation de la mission ont cependant permis d'identifier **plusieurs axes d'amélioration**.

En premier lieu, le déploiement du PIC doit être rationalisé et simplifié. Dans un récent référé, la Cour des comptes a notamment pointé un fort éparpillement des actions, ce qui est fortement préjudiciable à leur efficacité. Celui-ci est en effet provoqué en effet une dispersion des financements et entraîne des risques de redondance voire de concurrence entre les appels à projets nationaux et les dispositifs mis en place par les régions¹.

En second lieu, l'effort d'accompagnement des publics en formation doit encore être amplifié. Le PIC a initié une nouvelle approche de la formation des publics en difficulté fondée sur l'accompagnement des publics en difficulté en vue de construire avec ces personnes des parcours « sans couture » d'accès à l'emploi et d'apprentissage d'un nouveau métier, ce qui passe notamment par le développement de l'offre de formations « préparatoires » (ou « pré-qualifiantes »). Ce type de formation est essentiel : première marche vers l'accès à une certification, elles doivent permettre à des personnes très peu qualifiées, parfois sorties depuis très longtemps de l'école, la remise à niveau, la reconstruction d'une confiance en soi, la construction de la motivation, l'émergence d'une capacité à se projeter à nouveau vers un but lointain, situé à plusieurs mois de distance.

En effet, on pouvait encore constater en 2018 que :

- si la majeure partie des stagiaires de la formation professionnelle conduisant à une formation l'ont réussie (81 %), ce sont bien les jeunes et les non-diplômés qui valident le moins souvent la certification visée ;

- seuls 16 % des stagiaires poursuivent en formation 6 à 9 mois après avoir suivi une formation préparatoire ;

- 60% des stagiaires n'ont pas le sentiment d'avoir été accompagnés pendant la formation pour préparer la recherche d'emploi.

Il conviendra de se montrer tout particulièrement vigilant aux résultats du PIC en la matière. En tout état de cause, **les acteurs de la formation professionnelle entendus par le rapporteur ont souligné la nécessité de poursuivre l'accompagnement social pendant la période de formation. Des synergies sont ici à créer avec les acteurs publics et associatifs de l'insertion**, par exemple dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi en cours de construction (voir *infra*).

¹ Cour des comptes, Référé du 2 avril 2021 sur la conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences.

En troisième lieu, des progrès restent encore à réaliser pour l'inclusion de certains publics. Les représentants du réseau des Cap emploi entendus par la mission ont notamment insisté sur la nécessité de renforcer le caractère inclusif pour les **travailleurs handicapés** des supports pédagogiques et les rythmes de formation. Les problématiques spécifiques aux **publics seniors faiblement qualifiés**, qui rencontrent des difficultés particulières de retour à l'emploi¹, pourraient également être mieux intégrées. Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi, a notamment souligné que « *les salariés âgés (...) sont le plus concernés par les plans de sauvegarde de l'emploi. En termes de politique publique et de réflexion collective, le sujet des personnes les plus âgées, éloignées durablement de l'emploi ou amenées à perdre leur emploi dans les prochains mois, représente un vrai sujet* ».

Ces axes de progrès identifiés doivent nourrir la réflexion, que les prochains travaux du comité d'évaluation ont d'ailleurs vocation à alimenter, sur une **éventuelle nouvelle génération du plan d'investissement dans les compétences**, qui prend fin en 2022, et sur laquelle il convient donc de réfléchir dès à présent.

Enfin, la pleine efficacité des formations supposent que celles-ci soient correctement orientées en direction et en fonction des besoins en compétences des secteurs en développement, où les perspectives d'emploi durable sont les meilleures, constituant ainsi pour les publics visés la garantie la plus solide de sortir de la pauvreté. Cet enjeu invite, en matière de gouvernance, à promouvoir des modèles tel que celui des « **communautés apprenantes** » mises en place dans le cadre du PIC dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, permettant de croiser les expertises pour transformer les pratiques et rénover en profondeur la formation en ce sens².

Proposition n° 7 : Engager dès maintenant des travaux en vue du lancement d'une nouvelle génération d'investissement public dans les compétences des personnes les plus éloignées de l'emploi, en veillant notamment :

- à limiter l'éparpillement des actions financées et, tout en conservant le principe d'une action contractualisée avec les régions, à renforcer le pilotage d'ensemble pour éviter les phénomènes de redondance et de concurrence des actions ;

- à renforcer l'accompagnement social des publics pendant la période de formation, en lien avec les acteurs du service public de l'insertion et de l'emploi ;

¹ En 2018, 15,8% des personnes de 50 ans et plus au chômage au sens du BIT un trimestre donné avaient retrouvé un emploi le trimestre suivant, contre 28,1% pour les jeunes de 15 à 24 ans et 23,3% pour les adultes de 25 à 49 ans. – Source : S. Beck, J. Brendler, G. Salmon, J. Vidalenc, « Quitter le chômage – Un retour à l'emploi plus difficile pour les seniors », Insee Première n° 1661, juillet 2017

² Bilan à mi-parcours du Plan d'investissement dans les compétences en région Auvergne-Rhône-Alpes, juillet 2018.

- à mieux prendre en compte les problématiques spécifiques aux travailleurs handicapés et aux séniors faiblement qualifiés ;
- à transformer l'écosystème de la formation pour l'adapter besoins des secteurs en développement.

Plus largement, cet enjeu de **la bonne orientation de l'investissement en faveur de la formation professionnelle des chômeurs de longue durée vers les secteurs en tension** invite en outre à penser des **modalités de financement efficaces**. En effet, comme l'a souligné une note récente de l'Institut Montaigne, « *un frein à l'embauche largement mis en avant, principalement dans les entreprises de plus petite taille, réside dans la crainte de procéder à un investissement qui se traduirait ensuite par un départ du salarié embauché en alternance à la concurrence* »¹. Face à ce constat, cette même note préconise un recours élargi aux clauses dites de « **débit-formation** ».

Conclues entre l'employeur et le salarié ayant bénéficié d'une formation financée par l'entreprise dans le cadre de son embauche, **de telles clauses engagent ce dernier à ne pas démissionner à l'issue de sa formation sous peine d'en rembourser les frais, permettant ainsi de s'assurer de sa motivation à rester dans l'entreprise**. Ces clauses sont fortement encadrées par la jurisprudence² et par le Code du travail³. Pour être valides, **il est notamment prévu que celles-ci portent sur des formations financées exclusivement par l'employeur, ne bénéficiant donc pas de fonds publics**, pour un montant supérieur aux obligations légales en la matière.

Ce régime juridique gagnerait ainsi à être assoupli pour mieux inscrire le recours aux clauses de **débit-formation dans le cadre de parcours de formation professionnelle et d'insertion dans l'emploi** construits dans une **logique de co-investissement** porté par la puissance publique, les entreprises, et le demandeur d'emploi lui-même.

Il pourrait par exemple être envisagé que, **dans les secteurs en tension**, un accord de branche puisse prévoir les conditions dans lesquelles des « clauses de débit-formation sectorielles » peuvent s'appliquer à des formations co-financées par les entreprises du secteur de manière mutualisée et par la puissance publique, notamment dans le cadre du PIC en faveur de chômeurs de longue durée. Le bénéficiaire de la formation s'engagerait à travailler dans la branche concernée pendant un temps donné, dès lors qu'il bénéficierait d'offres raisonnables d'emploi, à peine de devoir rembourser la part patronale et/ou tout ou partie de la part publique du financement de sa

¹ Institut Montaigne, « *Rebondir face à la crise du Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi* », septembre 2020.

² À titre d'exemple, la Cour de cassation a précisé que le remboursement ne pouvait porter que sur les frais pédagogiques et non sur le salaire versé ([Cass. soc., 23 octobre 2013, n° 11-16.032](#)).

³ Article R. 2241-4 du Code du travail.

formation, attestant de la crédibilité de son engagement dans son parcours d'insertion, et donc de l'efficacité de l'investissement public en sa faveur.

Proposition n° 8 : Engager un effort de co-investissement dans la formation des chômeurs de longue durée aux métiers des secteurs en tension dont le financement serait mutualisé entre les entreprises de ces secteurs et partagé avec la puissance publique, et sécurisé par le recours à des « clauses de dédit-formation sectorielles ».

2. Une priorité : l'accompagnement et la formation des jeunes peu qualifiés

La formation des jeunes peu qualifiés doit rester la priorité de la politique de la formation professionnelle afin de prévenir le risque d'une entrée manquée sur le marché du travail et d'une installation précoce dans une situation de chômage de longue durée, et bien souvent dans la pauvreté.

Là encore, d'importants moyens financiers ont été mobilisés en faveur de cet objectif, notamment dans le cadre du **plan « 1 jeune, 1 solution »** lancé en réponse à la crise, qui a affecté tout particulièrement ces publics, auquel a été allouée une enveloppe globale d'environ **6,5 milliards d'euros sur deux ans**.

Le plan « 1 jeune, 1 solution »

Lancé à l'été 2020 dans le cadre du plan de relance, le plan « 1 jeune, 1 solution » est doté de 6,5 milliards d'euros sur la période 2020-2021.

Il comporte trois principaux axes :

1. faciliter l'entrée dans la vie professionnelle ;
2. orienter et former 200 000 jeunes vers les secteurs et les métiers d'avenir ;
3. accompagner les jeunes éloignés de l'emploi en construisant 300 000 parcours d'insertion sur mesure

Ce plan a prévu le renforcement de dispositifs existants (contrats aidés, Garantie jeunes, service civique, *etc.*) et la mise en place de dispositifs nouveaux (aide à l'embauche exceptionnelle).

La multiplication des dispositifs mis en place dans ce cadre peut se justifier par le souci de trouver une réponse adaptée à la situation particulière de chaque jeune. Le rapporteur n'a donc pas vocation à formuler de nouvelles propositions de dispositifs inédits, mais plutôt à encourager leur évaluation rigoureuse. Il ne peut à ce titre que regretter le caractère lacunaire de la maquette de performance associée à ce plan (voir *supra*).

Surtout, cette « *profusion de mesures* » - selon l'expression de la Cour des comptes¹ - appelle un certain effort de rationalisation.

En effet, le risque de concurrence entre les différents dispositifs est avéré, et celle-ci est d'emblée « faussée » par les différences de rémunération qu'ils prévoient pour leurs bénéficiaires : Garantie jeunes, écoles de la deuxième chance (E2C), Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide), stages de la formation professionnelle, etc.

En particulier, la Garantie jeunes, qui permet de bénéficier d'une allocation mensuelle d'un montant proche du RSA en parallèle d'un accompagnement par la mission locale, risque de générer un effet d'éviction au détriment des autres dispositifs, quand bien même ces derniers pourraient être plus adaptés pour certains jeunes.

La Garantie jeunes

La Garantie jeunes, modalité spécifique et intensive du « parcours d'accompagnement contractualisé vers l'autonomie et l'emploi » (PACEA), se compose d'une garantie d'une première expérience professionnelle à travers un parcours dynamique, individuel et collectif, et d'une garantie de ressources.

Ce soutien intensif, qui s'appuie sur un dispositif contractuel, est porté par les **missions locales** avec l'appui d'une commission multi-acteurs. Les jeunes qui relèvent du dispositif de la Garantie jeunes (jeunes « NEETS » c'est-à-dire ni étudiants, ni en emploi, ni en formation) bénéficient d'une allocation forfaitaire mensuelle financée par l'État et correspondant au maximum au montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA), hors forfait logement. Les missions locales, prescripteurs de la Garantie jeunes, bénéficient par ailleurs du soutien financier de l'État pour leur permettre d'accompagner effectivement les jeunes.

Le dispositif, expérimenté depuis 2013, a été généralisé en 2017 à l'ensemble des territoires. En 2020, il a représenté une dépense d'environ 555 millions d'euros, permettant de financer 92 000 entrées dans le dispositif. Dans le cadre du plan de relance, un objectif de 200 000 entrées a été fixé.

Source : documents budgétaires

Le rapporteur approuve donc le lancement de travaux autour d'une « garantie jeunes universelle », annoncée par le Président de la République sous le nom de « **revenu d'engagement** », dont les contours ne sont pas encore définis.

¹ Cour des comptes, « *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire* », rapport public thématique, juillet 2021.

Deux exigences doivent être posées :

- le revenu doit être d'**un montant suffisant pour donner au jeune les moyens d'être autonome** et de mener à bien son parcours d'insertion ;

- **la mise en place du dispositif doit aller de pair avec une harmonisation et une clarification des dispositifs d'accompagnement existants**, afin de neutraliser l'aspect financier dans le choix du jeune de s'orienter vers tel ou tel dispositif.

Ce nouveau dispositif doit en tout état de cause être assumé comme une alternative à l'idée, régulièrement évoquée, de « RSA jeune »¹. Il constitue cependant une solution bien plus satisfaisante dans la mesure où le soutien financier resterait toujours adossé à l'inscription dans un parcours d'accompagnement vers l'emploi, prévenant de la sorte le risque d'une installation durable dans la pauvreté et la dépendance aux minima sociaux.

Proposition n° 9 : Veiller à ce que le « revenu d'engagement » annoncé par le Président de la République constitue à la fois un instrument d'autonomie pour le jeune et un levier de clarification de l'offre d'accompagnement qui se présente à lui.

B. RENFORCER LES STRUCTURES DE L'INSERTION ET FAVORISER LEUR RAPPROCHEMENT AVEC LE MONDE DE L'ENTREPRISE

1. L'insertion par l'activité économique, une priorité actuelle de la politique de l'emploi

À l'heure où le chômage risque d'augmenter fortement et de s'enkyster, l'économie sociale et solidaire (ESS), et en particulier l'insertion par l'activité économique (IAE), apparaissent comme des recours pour maintenir en action les personnes les plus vulnérables dans le cadre de missions porteuses de sens.

L'IAE s'adresse à des personnes sans emploi qui rencontrent « *des difficultés professionnelles et sociales particulières* »² ne leur permettant pas d'accéder à l'emploi dans les conditions habituelles du marché du travail : chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification, travailleurs handicapés, allocataires de minima sociaux, chômeurs en situation de handicap, etc.

Elle vise à faciliter leur insertion professionnelle, pendant une durée limitée en principe à 24 mois, au moyen de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement au sein de structures spécialisées. L'État peut conclure avec ces structures des conventions prévoyant des aides financières.

¹ Soit l'ouverture du RSA à l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans remplissant les autres critères d'éligibilité.

² Article L. 5132-1 du code du travail.

Fin 2019, le secteur de l'IAE employait un peu plus de **134 300 salariés en insertion**, répartis dans environ 3 843 structures conventionnées¹.

Les structures d'insertion par l'activité économiques

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pouvant conclure des conventions avec l'État sont :

- les **entreprises d'insertion (EI)**, régies par les articles L. 5132-5 et L. 5132-5-1 du code du travail. Opérant dans le secteur marchand, elles proposent à des personnes en difficulté une activité productive assortie d'un accompagnement adapté à leurs besoins d'insertion socioprofessionnelle. Pendant l'exécution de ces contrats, une ou plusieurs conventions peuvent prévoir une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) auprès d'un autre employeur ;

- les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)**, encadrées par les articles L. 5132-6 et L. 5132-6-1 du code du travail. Ce sont des entreprises d'intérim qui, tout en étant soumises aux règles du travail temporaire, sont spécialisées dans l'insertion professionnelle des personnes en difficulté et proposent à ces personnes un accompagnement social et professionnel pendant et en dehors des missions accomplies auprès d'entreprises utilisatrices ;

- les **associations intermédiaires (AI)**, régies par les articles L. 5132-7 à L. 5132-14-1 du code du travail. Associations à but non lucratif, elles assurent la mise à disposition de personnes en insertion auprès de divers utilisateurs (particuliers, associations, collectivités territoriales ou entreprises). La durée totale des mises à disposition d'un même salarié ne peut excéder une durée fixée à 480 heures sur vingt-quatre mois² ;

- les **ateliers et chantiers d'insertion (ACI)** mentionnés aux articles L. 5132-15 et L. 5132-15-1-1 du code du travail. Ces dispositifs peuvent être portés par une structure publique ou privée à but non lucratif figurant dans une liste fixée par décret³, la majorité ayant un statut associatif. Ils assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail des personnes en insertion dans des activités développées à cette fin, qui ne doivent pas se substituer à des emplois existants. Comme dans les EI, les contrats peuvent toutefois prévoir une PMSMP auprès d'un autre employeur.

Par ailleurs, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé, dans le cadre d'une expérimentation de trois ans, les **entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)** qui permettent à des personnes en insertion de bénéficier de la mise en relation avec des clients ainsi que d'un accompagnement⁴.

¹ Dares Résultats n° 11, mars 2021.

² En application de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020, un décret doit cependant prévoir les conditions dans lesquelles le préfet de département peut autoriser une association intermédiaire à déroger à ce plafond de 480 heures.

³ Organismes de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'IAE, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, départements, chambres d'agriculture, établissements d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'État, Office national des forêts (art. D. 5132-27 du code du travail).

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel - article 83.

La Cour des comptes a estimé, dans un rapport de janvier 2019, que l'IAE était une politique efficace à renforcer et à améliorer¹.

Dans le cadre de sa stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a choisi d'accorder un soutien accru aux SIAE. En septembre 2019, Thibaut Guilluy, alors président du Conseil de l'inclusion dans l'emploi², a remis à la ministre du travail un Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique qui a fait l'objet d'une large concertation avec les réseaux du secteur. Constitué de 30 mesures déclinées en actions, ce pacte vise à concrétiser l'engagement du Président de la République d'augmenter de 140 000 à 240 000 d'ici à la fin du quinquennat le nombre de contrats d'insertion par l'activité économique.

Ces propositions se sont traduites par la création d'une Plateforme de l'inclusion, accompagnée par la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique³. Celle-ci, en supprimant notamment l'agrément des contrats par Pôle emploi et en permettant l'auto-prescription des parcours par les SIAE, a simplifié les procédures et ouvert la voie à une fluidification des recrutements.

En 2021, le financement par l'État du secteur de l'IAE s'élève à 1,1 milliard d'euros, en légère augmentation par rapport à 2020. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » du Gouvernement, 35 000 postes sont notamment réservés aux jeunes au sein des SIAE.

2. La nécessité de consolider le modèle économique du secteur

a) L'approche contra-cyclique des contrats aidés et des parcours d'insertion

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement entend adopter une approche contra-cyclique des contrats aidés et des parcours d'insertion afin de lutter contre le chômage de longue durée. Dans le cadre du plan France Relance et du plan « 1 jeune, 1 solution », l'État ambitionnait ainsi de déployer, en 2021, 210 000 parcours emploi compétences (PEC), dont 130 000 dédiés aux jeunes⁴.

¹ « L'insertion des chômeurs par l'activité économique », Cour des comptes, janvier 2019.

² Thibaut Guilluy a été nommé le 18 mars 2020, en Conseil des ministres, haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises puis, le 12 octobre 2020, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises.

³ Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

⁴ Source : projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Les contrats aidés : contrat unique d’insertion, parcours emploi compétences et emplois d’avenir

Les contrats aidés sont des contrats subventionnés par l’État qui ont pour objectif de favoriser l’embauche et l’accompagnement dans l’emploi.

Le **contrat unique d’insertion (CUI)**, créé en 2010, est un contrat de travail de droit privé qui a pour objet l’embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Il prend la forme :

- soit d’un contrat d’accompagnement dans l’emploi (CUI-CAE) lorsqu’il est conclu dans le secteur non marchand ;

- soit d’un contrat initiative emploi (CUI-CIE) lorsqu’il intervient dans le secteur marchand.

Depuis janvier 2018, le **parcours emploi compétences (PEC)** a succédé aux CUI-CAE dans le secteur non marchand afin de recentrer les contrats aidés autour de leur objectif premier d’insertion professionnelle en faveur des personnes éloignées du marché du travail. Tout en restant prescrit dans le cadre juridique du CUI-CAE, il est assorti d’une obligation d’accompagnement et de formation.

Par ailleurs, la prescription de CUI-CIE dans le secteur marchand n’a été autorisée à partir de 2018 que dans les départements et régions d’outre-mer (Drom) ou par les conseils départementaux dans le cadre des conventions annuelles d’objectifs et de moyens (CAOM).

Les **emplois d’avenir** avaient pour objectif de proposer des solutions d’emploi aux jeunes âgés de 16 à 25 ans sans emploi, peu ou pas qualifiés, et de leur donner accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable. Plus aucune entrée en emploi d’avenir n’est possible depuis le 1^{er} janvier 2018. Les contrats en cours ont vocation à aller à leur terme.

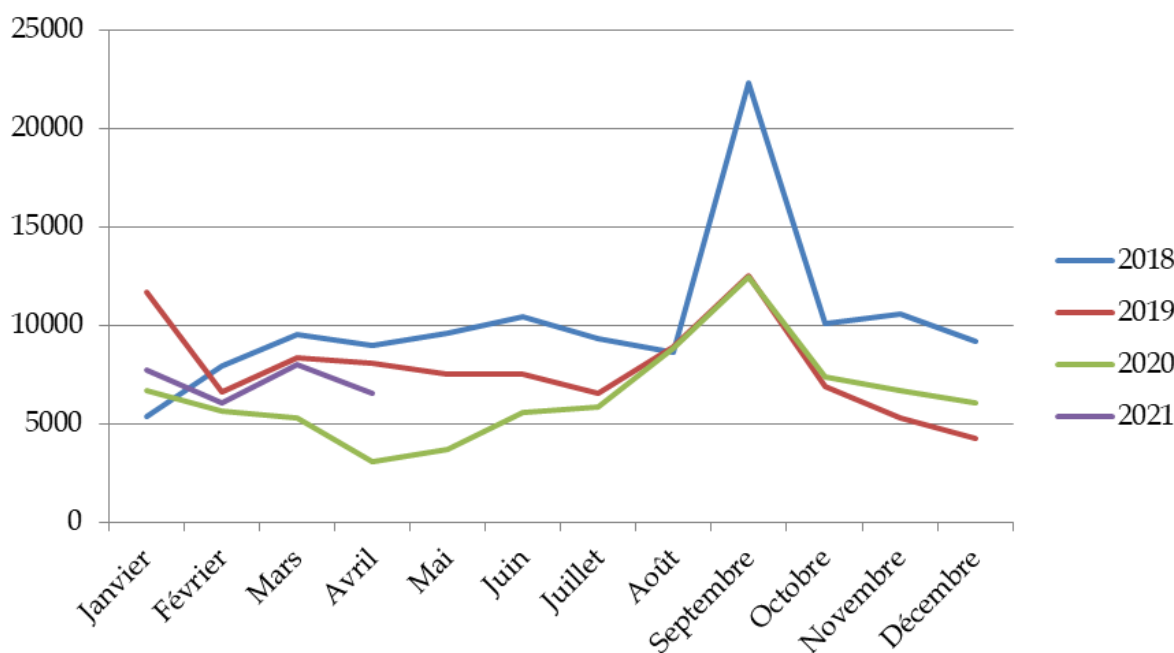
Lors de son audition par la mission d’information, Louis Gallois a plaidé pour aller plus loin en augmentant davantage le nombre de postes en temps de crise afin de « *préparer un vivier* » en vue de la reprise économique, en prévoyant de diminuer le nombre de postes au retournement de la conjoncture.

Cette approche a du sens à condition d’éviter les effets de « *stop and go* » générés par la suppression et le rétablissement de dispositifs. Après avoir pratiquement mis un terme aux recrutements en CUI-CIE à partir de 2018, le Gouvernement a ainsi mobilisé cet outil dans le cadre du plan de relance en prévoyant le financement de 50 000 contrats destinés aux jeunes. Ce brusque changement de cap peut, en pratique, exiger un temps d’adaptation pour les professionnels chargés de prescrire ces parcours.

Les premières données publiées par la Dares pour 2021¹ indiquent ainsi que le déploiement de ces PEC semble loin de la trajectoire ascendante attendue (cf. graphique ci-après).

Il conviendra en outre d'évaluer attentivement l'impact des contrats aidés dans le secteur marchand, car ceux-ci avaient été arrêtés en raison de leur inefficacité supposée et de dépenses mal maîtrisées² avant d'être réactivés dans le cadre du plan de relance.

Nombre d'embauches en PEC de janvier 2018 à avril 2021



Source : Dares

De même, pour le réseau Coorace, l'augmentation très importante du nombre de postes en IAE fixée par le Gouvernement (20 000 postes supplémentaires par rapport à 2020³) ne tient pas compte du contexte sanitaire et économique, qui a entraîné de nombreuses fermetures de SIAE dans la restauration, la culture, le tourisme ou les ressourceries, ni des fragilités économiques que la crise a causées dans un certain nombre de structures.

Cette approche nécessite donc de lever certains freins à la conclusion de contrats supplémentaires et à la montée en capacité des structures d'insertion.

¹ Cf. tableau de bord PoEm : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/poem-tableau-de-bord-des-politiques-de-emploi>

² Voir notamment le rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes. La Cour avait toutefois critiqué la priorité donnée aux emplois aidés dans le secteur non marchand à travers le CUI-CAE.

³ Source : projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

b) Des leviers pour accroître les capacités du secteur

- Adapter le Pass IAE à l'ensemble des associations intermédiaires

Depuis la loi précitée du 14 décembre 2020, la procédure du « Pass IAE », reposant sur la refonte de la procédure de prescription et l'utilisation de la Plateforme de l'inclusion (*cf. supra*), s'impose désormais à l'ensemble des SIAE sauf, jusqu'au 1^{er} décembre 2021, pour les mises à disposition hors secteur marchand réalisées par les associations intermédiaires (AI)¹.

Selon les statistiques publiées par la plateforme, celle-ci compte, au 29 juillet 2021, 4 916 prescripteurs inscrits et 91 722 embauches réalisées. Le réseau Coorace considère ainsi que le déploiement de la plateforme est une réussite, les remontées des utilisateurs étant positives.

Toutefois, la réforme du Pass IAE semble poser certaines difficultés au regard du fonctionnement des associations intermédiaires. Auparavant, les AI n'avaient pas besoin de demander d'agrément lors des mises à disposition hors secteur marchand et pouvaient proposer des parcours au-delà de 24 mois. Ces particularités permettaient une certaine réactivité des structures dans le démarrage ou la prolongation du parcours de personnes exclues du marché du travail. L'AI est en particulier la principale réponse d'insertion professionnelle pour les femmes (58% de salariées), contrairement aux autres outils d'insertion qui accueillent une majorité d'hommes.

La loi impose désormais à toutes les associations intermédiaires, comme aux autres SIAE, de demander toute prolongation du Pass IAE au-delà de 24 mois auprès d'un prescripteur habilité². Cette évolution se justifie par le besoin de rationaliser un secteur qui s'est historiquement développé à partir de diverses initiatives nées du terrain ayant une même vocation. Elle suppose toutefois que les prescripteurs habilités connaissent les dispositifs et leurs spécificités et soient présents sur tout le territoire.

- Mobiliser la commande publique et les achats privés responsables

Le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique identifiait les pratiques d'achat des entreprises et des administrations comme un « levier de développement essentiel de l'offre d'insertion ». Le Pacte préconisait ainsi, dans sa mesure n° 20, d'accélérer le déploiement des clauses sociales dans la commande publique et les achats privés de manière à atteindre l'objectif de 25 % d'achats avec une clause sociale. Cet objectif avait été fixé pour 2020 par le plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020. Selon le Pacte d'ambition pour l'IAE, l'État n'a réalisé en 2018 que 10 % de ses achats en valeur avec une clause sociale.

¹ Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » - Article 8.

² Art. L. 5132-11-1 du code du travail.

Pour aller plus loin, le Pacte recommande notamment de **rendre obligatoire la justification du non-recours aux clauses sociales par l'État** pour tout marché dépassant un certain seuil de prestations horaires afin de faire de ces clauses la règle et non l'exception. **Des clauses spécifiquement fléchées vers le recours à des structures d'IAE** pourraient par ailleurs être distinguées des clauses de recrutement de publics prioritaires par des entreprises classiques afin de favoriser le développement du secteur.

Lors de son audition par la mission d'information, le haut-commissaire à l'emploi Thibaut Guilluy a confirmé que le développement de l'achat inclusif reste un levier à actionner afin d'augmenter le nombre de postes en IAE.

Proposition n° 10 : Mobiliser la commande publique et les entreprises du secteur marchand en soutien de l'économie sociale et solidaire en développant les clauses sociales dans les contrats des donneurs d'ordres.

Louis Gallois a par ailleurs prôné lors de son audition la participation financière des entreprises classiques au développement de l'économie sociale et solidaire *via* leur politique de RSE¹.

3. Rapprocher les SIAE et l'entreprise

Plusieurs personnes auditionnées par la mission d'information ont partagé le **constat d'une difficulté de dialogue sur le terrain entre les structures d'insertion et les entreprises**. Comme l'a résumé Louis Gallois lors de son audition par la mission d'information, « *les structures d'insertion sont timides vis-à-vis des entreprises, tandis que les entreprises ont une méfiance vis-à-vis des "produits" des structures d'insertion.* »

La loi précitée du 14 décembre 2020 a créé plusieurs dispositifs visant à améliorer et diversifier les passerelles entre le monde de l'insertion et celui de l'entreprise, lesquels doivent prochainement faire l'objet d'un décret d'application :

- l'expérimentation pour une durée de trois ans d'un « contrat passerelle » permettant la mise à disposition d'un salarié en insertion auprès d'entreprises utilisatrices de droit commun, pour une durée de trois mois renouvelable une fois, en vue de leur éventuelle embauche ;

- la possibilité, introduite par le Sénat, d'un « temps cumulé » entre un CDD d'insertion et un autre contrat de travail à temps partiel de manière à faciliter la transition de l'un à l'autre.

¹ Responsabilité sociétale des entreprises.

Pour leur part, **les réseaux de l'IAE développent depuis plusieurs années des outils et méthodologies visant à renforcer les passerelles** entre l'IAE et les entreprises sur un territoire donné.

Coorace a par exemple développé le dispositif *Vita Air*, présenté comme « *une méthodologie qui favorise l'adéquation entre les compétences des salariés en parcours d'insertion et les compétences nécessaires dans les entreprises du territoire.* » Dans ce cadre, les SIAE sont formées et réalisent un audit gratuit des besoins de recrutement des entreprises. Cette méthodologie permet d'augmenter le nombre de passerelles de l'IAE vers l'emploi pérenne. L'emploi durable ainsi créé dans l'entreprise est spécifiquement ciblé vers le public en insertion grâce au lien développé entre la SIAE et l'entreprise cliente. Selon les informations fournies par Coorace, une quinzaine d'accompagnements et formations *Vita Air* sont prévues en 2021.

Le rapporteur estime que des efforts doivent être consentis afin de favoriser la diffusion de telles démarches.

Proposition n° 11 : Favoriser la diffusion des démarches visant à rapprocher l'offre de services des SIAE des besoins des entreprises et à conjuguer l'accompagnement des personnes et celui des employeurs.

C. ALLER PLUS LOIN DANS LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES D'INSERTION ET D'EMPLOI

1. Rendre possible la territorialisation de la gouvernance de l'IAE

a) La généralisation des conférences de financeurs

Le Gouvernement a donné une place importante à l'IAE dans le cadre de la stratégie pauvreté et du plan de relance en ambitionnant de créer 100 000 postes supplémentaires. Toutefois, le quantitatif n'est pas suffisant en l'absence de moyens pour soutenir le qualitatif, à travers un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés.

Lors de son audition par la mission d'information, Laurent Pinet, président du réseau Coorace, considérait ainsi que « *la gouvernance de l'IAE doit se situer à l'échelle des territoires, en coopération avec les collectivités territoriales qui ont des compétences fortes à travers les politiques liées au RSA, aux solidarités, au développement économique, à l'emploi et à l'insertion. Ces démarches doivent être entreprises avec tous les décideurs, à tous les niveaux de territorialité.* »

La principale instance de la gouvernance territoriale de l'IAE est le **conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)**, qui est une formation spécialisée de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI). Sa composition et ses missions sont définis par les articles R. 5112-17 et R. 5112-18 du code du travail.

Présidé par le préfet de département, le CDIAE rassemble :

- des représentants de l'État : le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), le directeur régional des services pénitentiaires ;

- des élus, représentants du conseil départemental, du conseil régional, ainsi que de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département ;

- Pôle emploi ;

- des représentants du secteur de l'IAE ;

- des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales représentatives.

Il a pour missions :

- d'émettre les avis relatifs aux demandes de conventionnement des SIAE et aux demandes de concours du fonds départemental pour l'insertion (FDI) ;

- de déterminer la nature des actions à mener en vue de promouvoir les actions d'IAE. À cette fin, il élabore un plan d'action pour l'insertion par l'activité économique et veille à sa cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion, notamment le programme départemental d'insertion (PDI) et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Une mission IGF-IGAS de 2013 constatait que **les CDIAE manquent de vision stratégique** dans la mesure où ils n'accomplissent généralement qu'une seule de leurs missions - l'émission d'avis sur les conventions - au détriment de leur mission de promotion de l'IAE dans le département. Le rapport remarquait en outre que la circulation de l'information au sein de ces instances se faisait à sens unique, sans réelle réciprocité de la part des financeurs autres que l'État¹.

Deux autres types d'instances existent cependant au niveau local :

- les comités techniques d'animation (CTA), pilotés et animés par Pôle emploi, sont chargés de la mise en œuvre opérationnelle et de la coordination des dispositifs d'IAE, et notamment du suivi global des parcours des personnes en insertion ;

- les conférences des financeurs, qui existent dans plusieurs départements sur une base plus ou moins formalisée, permettent de coordonner les opérations de financement entre les différents acteurs concernés.

¹ *Le financement de l'insertion par l'activité économique, rapport IGF-IGAS, janvier 2013.*

Organisées au niveau régional ou départemental en fonction des territoires et sous des formes variées, **les conférences de financeurs étaient jugées très pertinentes par la mission IGF-IGAS de 2013.**

Le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique prévoit, dans sa mesure n° 22, de créer un comité régional de l'inclusion dans l'emploi, présidé par le préfet de région, qui associerait notamment le conseil régional, les réseaux de l'insertion et du handicap, Pôle emploi, les conseils départementaux et les animateurs régionaux de la stratégie pauvreté. Il préconise en outre de remplacer le CDIAE et les CTA par des comités territoriaux de l'inclusion dans l'emploi au niveau départemental ou infra-départemental.

Pour le rapporteur, il serait plus pertinent de **généraliser les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emplois**, en associant, **sous la responsabilité du président du conseil départemental**, les SIAE, le service public de l'emploi et les entreprises. Une telle organisation permettrait de disposer d'une vision synthétique mais aussi opérationnelle des actions financées.

Coorace a notamment évoqué l'exemple de l'Isère où la mise en place de telles conférences de financeurs a permis d'établir un diagnostic pertinent des problématiques d'emploi et d'insertion à l'échelle des bassins de vie, plutôt qu'à l'échelle d'une vaste région.

Proposition n° 12 : Généraliser dans la gouvernance de l'IAE les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emplois, sous la responsabilité du président du conseil départemental.

b) Le renforcement de l'IAE sur les territoires prioritaires

L'IAE est aujourd'hui largement composée de structures petites et moyennes qui maillent le territoire mais qui connaissent des fragilités économiques.

D'après le réseau Coorace, la répartition des moyens conventionnés et la répartition de l'offre d'insertion au regard du nombre de chômeurs de longue durée et d'allocataires du RSA fait apparaître **de forts déséquilibres entre les territoires**. Ainsi, certains territoires, notamment dans les outre-mer, sont largement pourvus en ateliers et chantiers d'insertion (ACI) mais ne disposent d'aucune association intermédiaire.

Afin d'identifier les « zones blanches » et la réponse adaptée à leur apporter, Coorace a développé un **outil d'analyse territoriale**, *Coodiag*, qui propose de croiser les données quantitatives et qualitatives détenues par toute SIAE avec les données socio-économiques (notamment issues de la Dares, de l'Insee ou de Pôle emploi) concernant son territoire de conventionnement. Ce traitement de données aboutit à des synthèses, notamment sous forme de représentations cartographiques, faisant

apparaître les zones au fort taux de chômage, à faible activité économique et peu pourvues en offre d'insertion. Coorace est dans l'attente de financements publics pour développer ces diagnostics et les mettre à la disposition du secteur.

La mesure n° 23 du Pacte d'ambition pour l'insertion pour l'activité économique vise, sur la base de ce diagnostic, à renforcer l'action de l'IAE sur les territoires prioritaires. Dans cette perspective, le Pacte propose d'assurer une **bonification de l'aide au poste**, dont le montant pourrait atteindre 1 500 euros par équivalent temps plein (ETP), **afin de couvrir les surcoûts spécifiques à ces territoires fragiles** qui peuvent expliquer la faiblesse ou l'absence d'implantations de SIAE et de rendre viables les créations de structures.

Cette mesure, qui reste attendue par les réseaux de l'IAE, mériterait d'être mise en œuvre.

Proposition n° 13 : Mettre en place la bonification territoriale de l'aide au poste afin de renforcer l'action de l'IAE sur les territoires prioritaires.

2. Élargir la gouvernance du service public de l'insertion et de l'emploi

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») a institué **une séparation quelque peu artificielle entre les compétences économiques des régions (développement économique, emploi, mobilités...) et les compétences sociales et d'insertion des départements**. Le rapporteur préconise que, sans remettre en cause les grands équilibres institutionnels issus de la loi NOTRe, des ajustements puissent être réalisés pour renforcer la décentralisation de politiques d'insertion et d'emploi dans des conditions qui favorisent la bonne coopération des différents échelons de collectivités territoriales et maximise l'efficacité de leur action commune.

Pour mémoire, la loi prévoit déjà que les régions participent à la coordination du service public de l'emploi et puissent même se voir pleinement déléguer cette mission par l'État pour ce qui concerne les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi (mais pas pour Pôle emploi)¹. Aussi, l'article 3 *ter* du projet de loi 3DS dans sa version adoptée par le Sénat le 21 juillet 2021, issu d'un amendement de la commission des lois prévoit notamment :

- d'attribuer explicitement aux régions, sous réserve des missions incombant à l'État, la coordination des acteurs du service public de l'emploi et d'élargir le champ des délégations de compétences qui peuvent être

¹ Articles L. 5311-3 et L. 5311-3-1 du code du travail.

conclues entre l'État et les régions en matière de gestion de la politique de l'emploi en l'étendant à tout ou partie des missions assurées par le service public de l'emploi ;

- de renforcer le rôle des régions dans la gouvernance de Pôle emploi en leur donnant un droit de regard sur la nomination des directeurs régionaux de l'agence ;

- de renforcer le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), dont la présidence serait assurée par le président du conseil régional.

Le rapporteur souscrit à l'objectif **de renforcement de la compétence des régions en matière d'emploi**, qui constitue une préoccupation constante du Sénat¹.

Proposition n° 14 : Renforcer les compétences des régions en matière de politique de l'emploi ainsi que leur place dans la gouvernance de Pôle emploi, et leur confier un rôle de coordination des acteurs du service public de l'emploi.

En outre, l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) déployée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté peut contribuer à surmonter l'opposition entre développement économique et politiques d'insertion. Néanmoins, les régions occupent à ce jour une place très marginale dans ce dispositif, ce qui ne permet pas de valoriser leur compétence, pourtant cruciale, en matière économique et de formation professionnelle. **Le cas breton**, où la région est partie prenante de l'expérimentation, est à cet égard une exception (voir encadré), dont il convient de s'inspirer pour les prochains appels à projets, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent².

¹ Des dispositions identiques avaient été adoptées à l'article 17 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, dans sa rédaction adoptée par le Sénat le 13 juin 2017

² Un appel à projets « SPIE » a sélectionné 31 nouveaux projets, dont aucun n'inclut la participation d'un conseil régional.

Service public de l'insertion et de l'emploi : le cas particulier de la Bretagne

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée par le Président de la République le 13 septembre 2018, la création d'un service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) a été annoncée. Les objectifs du SPIE sont de décloisonner les différents dispositifs en faveur de l'insertion et de l'emploi, afin de permettre des parcours d'insertion plus fluides et plus faciles d'accès.

Dans ce cadre, un appel à projet a été lancé, afin d'expérimenter la mise en œuvre d'un service public d'insertion à l'échelle des territoires. Cet appel à projet a été lancé fin 2019, et 14 projets ont été retenus en 2020. Le budget total consacré à cet appel à projet est de 5 millions d'euros, soit 300 000 euros par territoire. Ces expérimentations sont portés des départements, une région et des métropoles, en associant, selon les territoires, les acteurs suivants : Pôle emploi, mission locale, CCAS, entreprises, chambres consulaires, *etc.*

Le cas de la Bretagne est singulier puisqu'un projet unique associe l'ensemble des conseils départementaux de la région, les métropoles de Brest et de Rennes ainsi que le conseil régional.

Les propositions de coopérations et mutualisations conçues dans ce cadre répondent à trois problématiques partagées :

- le repérage et l'orientation des publics allocataires du RSA et jeunes sans qualification, en simplifiant les démarches des usagers, en particulier en favorisant plus rapidement l'accès aux services d'accompagnement (développement d'outils plus performants de suivi des bénéficiaires par un échange d'informations entre les acteurs chargés de l'accompagnement des personnes) ;

- l'amélioration des accompagnements proposés, partant d'un constat que l'offre est trop cloisonnée entre d'un côté l'accompagnement social et de l'autre l'accompagnement vers l'emploi : il s'agit, entre autres, de proposer une offre de service très réactive aux personnes accompagnées (accès aux droits, accès à l'emploi, accès à la formation, consolidation financière des parcours, *etc.*) ;

- une gouvernance simplifiée et plus performante. Les travaux ont particulièrement identifié l'intérêt d'une approche régionale (ou interdépartementale) sur plusieurs champs partagés entre les collectivités, les opérateurs et les services de l'État : le développement de l'IAE dans certains secteurs clefs pour la Bretagne ; le lien politique d'insertion / politique de l'emploi et de formation professionnelle ; les problématiques de mobilités en vue de l'insertion professionnelle ; les chantiers relatifs aux systèmes d'information liés aux opérateurs du service public de l'emploi.

En particulier, les représentants de Régions de France entendus par le rapporteur ont mis en évidence la nécessité **de rapprocher les bases de données « emploi » et « entreprises » dont disposent les régions des données « insertion » dont disposent les départements**, dans le souci de faire correspondre au mieux la définition des parcours d'insertion avec les réalités et les besoins du tissu économique local, afin notamment de favoriser l'orientation vers les métiers en tension où les besoins de recrutements sont les plus importants.

De manière générale, s'il est légitime que le département joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du SPIE, **il convient de veiller à ce que le dispositif ne se limite pas aux bénéficiaires du RSA** : dans la mesure où ces publics sont précisément ceux que le département suit déjà, il existe un risque de biais en leur faveur. Il convient au contraire de s'assurer de la bonne inclusion des publics jeunes, sénior et handicapés, en associant davantage les acteurs compétents du service public de l'emploi (Cap emploi, missions locales, etc.).

Proposition n° 15 : Mieux associer les régions ainsi que les acteurs du handicap et de l'insertion des jeunes au service public de l'emploi et de l'insertion.

3. Poursuivre la stratégie de contractualisation avec les départements en accordant une confiance accrue aux acteurs locaux

La **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**, lancée par le Président de la République en septembre 2018, porte une double ambition : la prévention, afin d'éviter « *qu'un enfant pauvre aujourd'hui ne devienne un adulte pauvre demain* », et l'émancipation sociale par l'activité et le travail.

Elle s'articule autour de **cinq engagements** (cf. page 109), dont la traduction budgétaire s'inscrit dans une vision interministérielle. Ainsi, trois missions budgétaires contribuent au financement de la stratégie : « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Cohésion des territoires » et « Travail et emploi ». En outre, certaines dépenses sont portées par les organismes de sécurité sociale, notamment la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).

Coordonnée par la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, Marine Jeantet, la stratégie est déployée dans le cadre d'une **contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales chefs de file, en particulier les départements**.

Les crédits dédiés à la contractualisation atteignent 200 millions d'euros pour 2021, après 172,6 millions en 2020. 99 départements sont aujourd'hui signataires d'une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi (Calpae).

Cette démarche originale présente l'intérêt de permettre aux initiatives locales de se développer dans le cadre d'objectifs partagés au niveau national et de favoriser la coopération entre les acteurs au niveau de chaque territoire. Elle a permis, selon Marine Jeantet, « *un dialogue très constructif entre l'État et les départements, avec une logique de co-construction qui a réactivé une dynamique locale* ».

L'Assemblée des départements de France (ADF), tout en jugeant cette dynamique « *positive* », considère cependant que **cette démarche de contractualisation ne fonctionne qu'à condition que l'évaluation se fonde sur des indicateurs partagés entre l'État et les départements**. En effet, plusieurs départements ont vu leurs relations avec l'État se durcir depuis le début du processus de contractualisation dans la mesure où des indicateurs nouveaux, construits sans concertation, leur auraient été imposés¹. En 2020, près d'un tiers des départements n'ont pas obtenu la totalité des crédits pré-notifiés par l'État, parfois au motif d'une « *absence de clarté* » dans l'utilisation des crédits, comme l'a indiqué Marine Jeantet.

Il convient donc de veiller à ce que la tendance actuelle à la contractualisation des politiques sociales ne soit pas le signe d'une volonté de recentralisation de la part de l'État.

Proposition n° 16 : Respecter le cadre de la contractualisation de la stratégie pauvreté en fondant la participation de l'État sur les indicateurs partagés avec les collectivités territoriales.

La stratégie est mise en œuvre dans les territoires sous l'égide de **dix-huit commissaires** nommés en septembre 2019 auprès des préfets de région. Des conférences régionales, nourries par les travaux de quinze groupes de travail thématiques par région, permettent de rassembler l'ensemble des acteurs.

Les commissaires assurent le lien entre les administrations régionales (agences régionales de santé, rectorats, *etc.*) et mettent en réseau les différents services de l'État. Selon Marine Jeantet, ces commissaires « *ont réussi à créer un dialogue nourri avec les conseils départementaux, à un niveau politique, et ont noué des liens très forts avec les associations qui ont parfois du mal à se repérer dans la maille de l'administration de l'État* ». Ils s'appuient pour cela sur les équipes des services de l'État et jouent un rôle de portage politique auprès du préfet de région afin de l'alerter sur certains sujets, notamment en cas de différend entre les administrations de l'État, lesquelles ont tendance à fonctionner « *en silo* ».

Après un an et demi d'existence, les commissaires commencent à être identifiés comme les référents pauvreté dans plusieurs territoires. Toutefois, étant seuls dans leur région, ils ne peuvent pas répondre à toutes les sollicitations qu'ils reçoivent aujourd'hui, ce qui tend à démontrer qu'il existait un réel besoin d'animation et de portage politique de ces sujets au niveau local.

¹ Cf. avis n° 143 (2019-2020) de M. Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2020 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », déposé le 21 novembre 2019.

Il serait par conséquent pertinent d'étoffer les équipes de l'État à ce niveau en adjoignant aux commissaires régionaux des relais départementaux, ce qui correspondrait au ressort des collectivités territoriales chefs de file.

Proposition n° 17 : Adjoindre aux commissaires régionaux à la lutte contre la pauvreté des relais départementaux.

Auditionnée par le rapporteur, l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), qui prend part à certaines des actions soutenues par la stratégie pauvreté, estime que l'État doit garantir un cadre dans lequel les acteurs locaux ont les moyens et le temps d'innover. Si les intentions initiales étaient positives, il apparaît que l'on se retrouve souvent en pratique dans des situations d'urgence dans lesquelles il est impossible de construire de nouvelles coopérations entre les acteurs locaux et d'opérer une transformation des politiques.

Proposition n° 18 : Sortir de l'urgence dans le cadre des appels à projets de la stratégie pauvreté pour laisser aux acteurs locaux le temps de s'organiser et de coopérer.

D. REPENSER LE TRAVAIL SOCIAL

1. La formation des travailleurs sociaux

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) identifie environ **250 000 travailleurs sociaux agissant en faveur de la lutte contre la pauvreté**, tous employeurs confondus (associations, départements, centres communaux d'action sociale, organismes de sécurité sociale, *etc.*).

Le travail social est peu visible mais joue un rôle fondamental. La question de la valorisation et la reconnaissance des métiers du travail social est lancinante et une réponse est attendue depuis plusieurs années, d'autant plus que le contexte d'intervention des travailleurs sociaux est allé en se complexifiant : augmentation du nombre de personnes devant être accompagnées, apparition de nouvelles problématiques comme celle des mineurs non accompagnés... La crise sanitaire apparaît comme un catalyseur de toutes ces difficultés.

À la suite du rapport « Bourguignon » de 2015¹, qui préconisait notamment la création d'un socle commun de compétences afin de forger une identité commune à l'ensemble des travailleurs sociaux, une réforme des diplômes d'État en travail social a été engagée. Après que les diplômes post-baccalauréat ont été portés au grade de licence en 2018, le diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social a été rénové. Les travaux actuels portent sur les deux diplômes d'encadrement du travail social et se poursuivront jusqu'en 2023 avec les diplômes de moniteur éducateur et de technicien d'intervention sociale et familiale.

En matière de formation continue, **la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit un plan de formation des travailleurs sociaux** qui doit se déployer jusqu'en 2022. Ce plan identifie six thématiques jugées prioritaires dans l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux : « Participation des personnes accompagnées » ; « Développement social et travail social collectif » ; « Travail social et numérique » ; « Aller vers » ; « Travail social et territoires » ; « Travail social et insertion socio-professionnelle ».

Selon le comité d'évaluation de la stratégie pauvreté, le plan de formation est doté d'un financement de **30 millions d'euros sur trois ans**, à comparer aux 66 millions d'euros initialement prévus. 80 % de ce montant sont versés aux départements dans le cadre de la contractualisation de la stratégie et 20 % alloués aux opérateurs de compétences (OPCO) ainsi qu'à l'Association nationale pour la formation permanente des personnels hospitaliers (ANFH) et au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Trois premiers modules devaient être disponibles en 2021 : « Participation des personnes accompagnées », « Développement social et travail social collectif » et « Travail social et numérique »².

Toutefois, aucune donnée concernant le nombre de formations dispensées n'est à ce jour disponible. Selon la DGCS, un retard important a été pris dans la mise en œuvre de ce dispositif du fait de la crise sanitaire. L'année 2021 devrait voir le début de la montée en charge de cette mesure avec une accélération prévue en 2022.

¹ *Reconnaître et valoriser le travail social, rapport de Mme Brigitte Bourguignon, députée, à M. Manuel Valls, Premier ministre, juillet 2015.*

² *Rapport du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, France Stratégie, mars 2021 – « Les 35 mesures, suivi et évaluation ».*

Comme le souligne un récent rapport du Haut-Conseil du travail sociale (HCTS)¹, le travail social doit aller au-devant de la population pour réinvestir la prévention. Il semble donc prioritaire de mener à bien ce plan de formation en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers » et le travail social collectif. Les actions collectives, en tant qu'elles permettent de donner du pouvoir d'agir aux personnes accompagnées, doivent en effet être promues.

Ce rapport préconise par ailleurs d'organiser des formations croisées entre travailleurs sociaux et professionnels de différentes politiques publiques (santé, justice, Éducation nationale...) afin de lutter contre le cloisonnement des institutions.

Proposition n° 19 : Mener à bien le plan de formation des travailleurs sociaux en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers » et le travail social collectif.

2. L'organisation du travail social et la répartition des tâches

Le rapport précité du HCTS appelle à des travaux de simplification des procédures et de décloisonnement, que ce soit entre services sur un même territoire, entre politiques publiques ou entre secteurs social et sanitaire, ainsi qu'à une clarification des missions des différents acteurs qui concourent à l'accompagnement des personnes. Une attention particulière pourrait également être portée à l'accompagnement des personnes sujettes à des troubles psychiques.

A la lumière de la crise sanitaire, il paraît en effet possible de **procéder à une simplification des processus que doivent mettre en œuvre les professionnels**, notamment en luttant contre l'empilement des dispositifs et des normes, afin de recentrer l'intervention des travailleurs sociaux sur leur cœur de métier, à savoir l'accompagnement individuel et collectif des personnes et des groupes. Le rapport « Cols » relève à cet égard que *« l'allègement des tâches administratives et la simplification des circuits de validation pendant le confinement a libéré du temps et favorisé une plus grande disponibilité des travailleurs sociaux auprès des publics. »*

Il serait également pertinent de **donner plus de responsabilité aux travailleurs sociaux** en créant les conditions favorables à l'initiative et à l'innovation. L'enjeu est de permettre le développement de pratiques adaptées aux situations des personnes, des groupes et des territoires.

¹ *Le travail social au défi de la crise sanitaire, rapport coordonné par Marie-Paule Cols, Haut-Conseil du travail social, janvier 2021.*

Enfin, la **promotion des actions de développement social** peut permettre de concrétiser le rôle que peuvent jouer les travailleurs sociaux comme acteurs du territoire. Dans cette perspective, un guide d'appui pratique aux interventions collectives du travail social en faveur du développement social a été diffusé en 2019 par le HCTS. Comme le précise ce document, « *le développement social ne relève pas de la boîte à outils standard et n'appartient pas aux seuls travailleurs sociaux, mais à tous les acteurs d'un territoire qui veulent sortir d'une approche sectorielle de l'action publique pour passer à une approche plus globale et transversale* ». Cette conception exige un changement de posture et une évolution des pratiques professionnelles du travail social, ainsi que le passage à une logique de coopération et de transversalité.

Proposition n° 20 : Recentrer l'intervention des travailleurs sociaux sur l'accompagnement individuel et collectif par l'allègement des circuits et des procédures. Reconnaître la capacité d'initiative des travailleurs sociaux au moyen de délégations de compétences. Promouvoir les actions de développement social.

Comme l'ont révélé les auditions menées par le rapporteur, notamment celles des représentants de la Collectivité européenne d'Alsace, **les travailleurs sociaux sont, en pratique, de plus en plus amenés à se substituer à tous les services publics** (Caf, CPAM...) qui se sont retirés des territoires. En complément des mesures de simplification proposées, le recentrage des travailleurs sociaux sur leur cœur de métier serait également facilité s'ils pouvaient disposer d'interlocuteurs au sein des administrations et organismes de sécurité sociale.

Proposition n° 21 : Mettre en place dans chaque administration concernée un relais pour les travailleurs sociaux.

III. VIVRE DIGNEMENT AVEC SES REVENUS : LES QUESTIONS DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Pour vivre dignement, la question du logement est centrale. La mission d'information est convaincue que, pour répondre à la demande de logement, il faut construire plus : il faut aussi favoriser le maintien dans le logement et permettre aux Français d'y vivre mieux en luttant contre la précarité énergétique.

A. UNE PRIORITÉ : CONSTRUIRE DES LOGEMENTS

Donner un logement à tous passe nécessairement par construire plus. Pour cela, il faut débloquer certains leviers en facilitant l'adaptation aux territoires, en aidant les communes et en appuyant les investisseurs.

1. Construire, densifier, différencier

La Fondation Jean Jaurès, dans une note signée par Thomas Chevandier de février 2021¹, prône la nécessité de construire plus de logement et de densifier. Elle rappelle que les tensions sur le marché du logement ne sont pas près de disparaître car la population française devrait croître de 10 millions d'habitants d'ici à 2070, que le besoin en construction neuve est estimé entre 400 000 et 500 000 logements par an et que l'on compte 1,4 million de primo-demandes de logements sociaux (2,2 millions au total) pour 450 000 attributions par an.

Compte tenu de ce besoin, cette étude a le grand mérite de dégonfler les réservoirs supposés dormants de logements, qu'il s'agisse de logements vacants, des bureaux vides ou des meublés de tourisme. Selon l'IGF et le CGEDD en janvier 2016², le volume des logements vacants mobilisables faisant l'objet d'une rétention de la part de leur propriétaire ne dépasse pas 14 000. Selon l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France (ORIE) en juillet 2018, les bureaux pouvant être transformés ne représentent pas plus de 2 000 logements par an dans la région capitale. Le meublé de tourisme est en fait le principal gisement. À Paris, 65 000 logements sont proposés par Airbnb et constituent jusqu'à 20 % des appartements dans certains quartiers. Pour autant, pas plus de 20 000 sont réellement retirés du marché du logement en étant exclusivement consacrés au tourisme.

Cela conduit la Fondation Jean Jaurès à inciter à construire de nouveaux logements tout en densifiant les zones déjà construites pour éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Si, dans les plus grandes villes, des concepts comme la « ville du quart d'heure » de Carlos Moreno peuvent être promus pour développer la mixité fonctionnelle et valoriser au mieux les espaces et le temps pour faire de la densité un avantage, la mission d'information retient le principe de différenciation territoriale pour soutenir cet effort de construction.

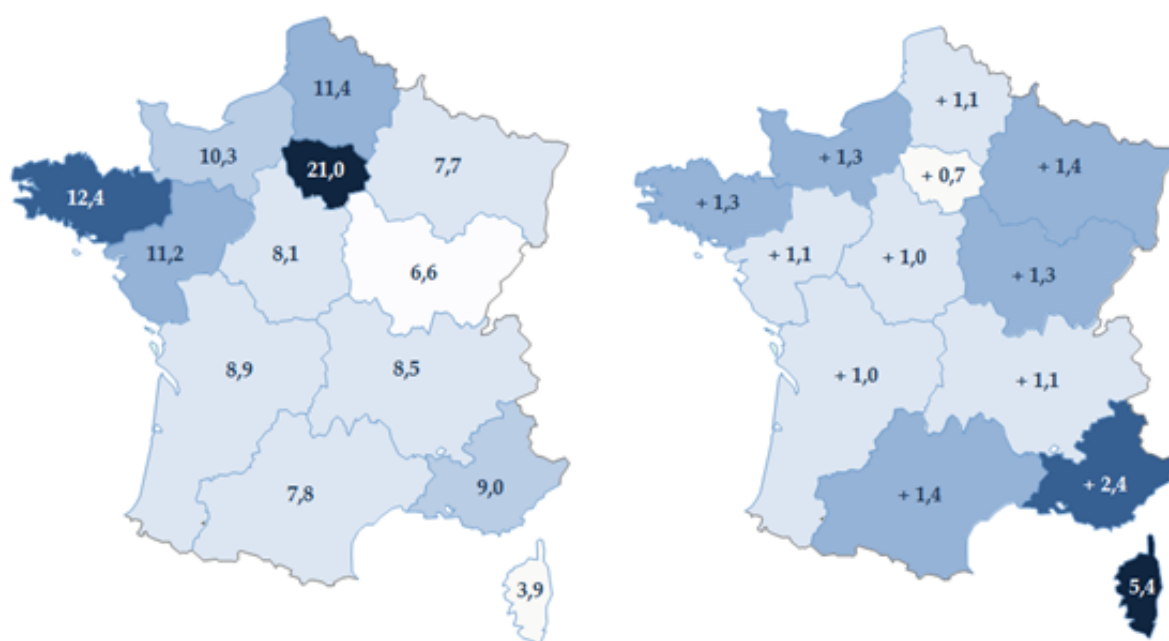
¹ Fondation Jean Jaurès, « Pour la densification urbaine », Thomas Chevandier, 10 février 2021 : https://www.jean-jaures.org/publication/pour-la-densification-urbaine/?post_id=16706&export_pdf=1

² IGF et le CGEDD, « Évaluation de politique publique – Mobilisation des logements et des bureaux vacants », Janvier 2016 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000475.pdf>

Elle reprend en cela les conclusions du rapport du groupe de travail de la commission des affaires économiques sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » paru en mai 2021¹.

La dynamique d'artificialisation et ses déterminants varient très fortement selon les circonstances locales. **Les taux d'artificialisation régionaux s'étalent de 21 % en Île-de-France à 4 % en Corse**, et le **rythme d'augmentation** est très disparate. Différents facteurs expliquent ces divergences, notamment le degré d'urbanisation, le type d'activité économique, mais surtout la **pression foncière**, subie de plein fouet par les territoires littoraux et les métropoles.

TAUX D'ARTIFICIALISATION ET RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION
ENTRE 2008 ET 2018 (EN %)



Il appartient aux collectivités de réaliser la synthèse entre différentes politiques publiques et de concilier leurs objectifs parfois contradictoires. Une partie du territoire est ainsi soumise aux obligations des lois Littoral et Montagne. La raréfaction des terrains constructibles pourrait frapper durement ces communes. **Plusieurs milliers de communes, souvent au sein des mêmes territoires, sont déjà particulièrement impactés par la législation relative à l'utilisation des sols.**

Plus de 1200 communes françaises situées en bordure de côte ou de rivages de lacs sont soumises aux règles de la **loi dite « Loi Littoral »**, qui prévoit une constructibilité en continuité des zones déjà urbanisées.

¹ Rapport d'information de M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Christian Redon-Sarrazy, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 584 (2020-2021) : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-584-notice.html>

5 000 communes sont également soumises aux dispositions de la **loi dite « Loi Montagne »**, d'effet équivalent. L'effet cumulé de ces restrictions et d'une cible supplémentaire de réduction de l'artificialisation **pourrait conduire à un quasi-gel du développement des communes concernées**. En outre, **l'impact des contraintes législatives est particulièrement concentré au niveau local, et inégal** à l'échelle du territoire français, puisque par nature ciblé sur des zones contiguës.

Il ne faudrait pas que les efforts de sobriété foncière conduisent à « mettre sous cloche » des pans entiers de territoires au titre du potentiel de développement de zones historiquement plus urbanisées et artificialisées.

Un objectif de 50 % de réduction de l'artificialisation pourrait conduire à construire 100 000 logements de moins chaque année.

À l'heure où la France entend défendre sa souveraineté économique, réindustrialiser les territoires et relocaliser les activités stratégiques, il est aussi nécessaire de faciliter l'implantation de nouvelles activités, en particulier dans les zones peu denses qui connaissent des difficultés économiques. Or, celles-ci ne disposent pas nécessairement d'un « stock » de foncier artificialisé à recycler. Il est pourtant important d'assurer un rééquilibrage par rapport aux grands centres urbains.

Les zones rurales font face à des enjeux spécifiques de revitalisation et de développement, souvent touchées par la mutation économique, le départ des jeunes ménages, et le manque de services de proximité. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation doivent garantir à tous les territoires des opportunités égales de développement économique et démographique. Ils ne doivent pas aggraver encore la métropolisation du pays.

L'effort de réduction de l'artificialisation doit prendre en compte l'ensemble de ces exigences et concilier les objectifs des politiques publiques. C'est au niveau local que pourra le mieux s'opérer cette synthèse. La pérennisation du Fonds friches créé dans le cadre du plan de relance et l'extension du programme « Action Cœur de ville » sont pertinentes.

Il apparaîtrait également utile de **développer les capacités d'expérimentation locale des politiques de l'habitat**. On peut citer trois exemples actuellement en cours et dont il faut attendre les résultats pour les généraliser mais qui montrent la voie d'une nouvelle méthode de réforme.

La région Bretagne expérimente une définition locale des zonages de l'habitat qui déterminent l'éligibilité de l'investissement locatif Pinel dont l'efficacité est discutée faute de contribuer à résorber les tensions foncières et de favoriser l'étalement urbain. Elle a été autorisée par l'article 164 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Les zones éligibles, y compris des parties de communes, sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Cet article prévoit également que le préfet de région fixe, par arrêté, les plafonds de loyer et de ressources du

locataire pour chaque commune ou partie de commune éligible et par type de logement. Un rapport d'évaluation de cette expérimentation devra être remis au Parlement au plus tard le 30 septembre 2021.

Rennes Métropole a décidé de lancer, en partenariat avec les bailleurs sociaux, l'expérimentation du loyer unique dans le parc HLM du territoire. L'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu, en son IV, cette expérimentation. Elle est mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2018. Son objectif est de garantir plus d'égalité dans l'accès au logement et de renforcer la mixité sociale. En effet, le montant des loyers HLM se caractérise par de forts déséquilibres sur l'ensemble du territoire et au sein même des communes, les prix les plus bas se situant dans les quartiers prioritaires. Ces derniers concentrent donc les ménages aux revenus les plus faibles, ce qui met à mal la mixité sociale. Avec le loyer unique, le coût d'un même type de logement est le même, quelles que soient sa localisation et sa date de construction. Les ménages pourront ainsi choisir plus librement un quartier ou une commune, le montant du loyer se calant sur le niveau d'APL auquel donne droit le logement.

L'expérimentation est de cinq ans et doit s'achever en 2022. Elle s'applique progressivement à l'attribution des logements HLM neufs ou reloués après le départ de leurs occupants. Mais le taux de rotation annuel dans le parc social étant d'environ 10 %, il faudra une dizaine d'années pour le dispositif du loyer unique produise pleinement ses effets. **C'est pourquoi le Sénat a adopté une prolongation de cinq ans du dispositif** dans le cadre de la discussion du projet de loi de décentralisation, de déconcentration, de différenciation et de simplification (dit « 3DS »).

Enfin, **une expérimentation est en cours concernant l'encadrement des loyers.** L'encadrement des loyers a pour but de réguler les augmentations de loyer afin d'en limiter les hausses dans les zones de fortes tensions et de permettre au plus grand nombre de se loger dans des conditions décentes. Une expérimentation a été instituée par l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) dans les zones tendues. L'expérimentation a une durée de cinq ans, soit jusqu'au 23 novembre 2023 inclus. **Cinq candidatures** ont été déposées en Île-de-France, dont celle de Paris, et cinq autres en province. **En février 2021, les dispositifs sont en place à Paris (depuis avril 2019) et à Lille (depuis janvier 2020).** L'instruction des autres demandes se poursuit. Là aussi, le Sénat a décidé la prolongation de l'expérimentation pour en permettre une véritable évaluation.

Dans cette ligne de différenciation locale, **il pourrait être intéressant de mettre en place une expérimentation sur les zonages de financement du logement social** qui sont souvent inadaptés en province dans les zones frontalières tendues comme dans le Genevois français ou autour de Monaco. Dans ces communes, les barèmes retenus ne permettent pas d'équilibrer les

opérations de logement social et donc d'en construire et de répondre à la demande des habitants comme aux exigences de la loi SRU.

Proposition n° 22 : Mieux différencier les politiques du logement dans les territoires pour relancer la construction en tenant compte des spécificités des territoires littoraux ou de montagne au regard des objectifs de limitation de l'artificialisation ou en menant des expérimentations en faveur de l'accès au logement abordable.

2. Compenser l'exonération de TFPB des logements sociaux aux maires pour les aides à construire

Les logements sociaux bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 25 ans, puis, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), d'un abattement de 30 %.

L'exonération représentait en 2019 un total de 542,7 millions d'euros, compensé par l'État à hauteur de 3,3 %, soit 18,3 millions d'euros.

L'abattement de TFPB représente 171 millions d'euros. Il est compensé à hauteur de 67,7 millions d'euros, soit environ 39,6 %.

Le paradoxe de ces dispositifs et de leur non-compensation est qu'ils pénalisent les communes qui disposent du plus grand nombre de logements sociaux et qui sont souvent les plus en difficulté.

Thierry Repentin, maire de Chambéry et président de la commission nationale chargée de l'application de la loi SRU, a appelé, dans son rapport d'évaluation et de proposition sur la réforme de la loi¹, le Gouvernement à faire preuve d'une « vigilance durable » sur les grands équilibres économiques et financiers qui sous-tendent le développement du logement social pour qu'en toute circonstance, le « coût de l'inaction », c'est-à-dire de ne pas construire des logements sociaux et de payer des pénalités, soit supérieur au « coût de l'action », c'est-à-dire construire des logements sociaux et accueillir de nouvelles populations.

Dans une note diffusée en juin 2021², l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) souligne elle-aussi cette dérive du modèle de financement du logement social au détriment des communes car l'ensemble des allègements n'est compensé qu'à hauteur de 49 % par l'État et, dans le cas spécifique de la TFPB, à hauteur de 12 %. L'AMF déplore que ces compensations servent de variables d'ajustement. Elles s'érodent au fil du temps et sont conçues pour systématiquement

¹ Commission nationale SRU, rapport du 27 janvier 2021 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/278361.pdf>

² AMF, « Quel modèle financier pour la construction de logements sociaux ? Les propositions de l'AMF », 16 juin 2021 : <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=6f24d5fda80c9cee3a052c307b74f6cc.pdf&id=40795>

minorer les versements de l'État via des mécanismes d'abattement. L'AMF souligne également que la compensation de la suppression de la taxe d'habitation ne prend pas en compte les bases exonérées de TFPB, ce qui accroît encore la pénalisation des communes qui s'engagent au profit du logement social. Ce qui inquiète également l'ensemble des maires, c'est la rupture du lien fiscal avec toute une partie de la population des communes, ce lien étant également une participation citoyenne à la vie collective.

Aujourd'hui, pour permettre à tous de disposer d'un logement et aux demandeurs d'accéder à un logement social, il est indispensable d'accompagner les maires et de leur redonner les moyens de construire des logements sociaux et d'accueillir de nouvelles populations. Par ailleurs, l'État doit compenser les allègements qu'il décide.

Les maires sont pris dans les injonctions contradictoires de l'État qui, d'un côté, le 13 mars 2021, fixe l'objectif de construire 250 000 nouveaux logements sociaux en deux ans¹ et, de l'autre, continue de priver les maires de toute incitation et dynamique fiscale par les mécanismes cumulés de mauvaise compensation de la taxe d'habitation (TH) et de la TFPB.

Proposition n° 23 : Compenser intégralement aux communes l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour relancer la construction de logements sociaux.

3. Développer l'offre de logements intermédiaires

Le rapport de l'IGF et du CGEDD au Parlement sur le développement de l'offre de logements intermédiaires a mis en évidence un besoin compris entre 180 000 et 420 000 nouveaux logements en dix ans et un besoin d'investissement de l'ordre de 40 à 90 milliards d'euros.

L'enjeu n'est pas ici de développer un financement public, mais de créer les conditions d'un retour sur le marché locatif résidentiel des investisseurs institutionnels qui détenaient 18 % du parc avant 1985 et en gèrent moins de 1 % actuellement. La crise sanitaire, l'érosion des rendements de nombre d'actifs, la recherche de sécurité et d'investissements socialement responsables créent aujourd'hui un cadre favorable que les pouvoirs publics doivent savoir saisir pour répondre au besoin de logement des Français.

Pour y parvenir, la mission d'information retient deux leviers à actionner pour favoriser cette dynamique : débloquer la question de la TFPB auprès des maires et mobiliser l'épargne des particuliers.

¹ Ministère de la transition écologique, communiqué de presse, 19 mars 2021 : <https://www.ecologie.gouv.fr/emmanuelle-wargon-mouvement-hlm-banque-des-territoires-et-action-logement-signent-protocole>

Comme cela a déjà été souligné, dans un contexte de suppression progressive de la taxe d'habitation, l'exonération de TFPB, dont bénéficient certains logements dont le logement intermédiaire, dissocie la dynamique de démographique de la dynamique des recettes de la commune. Concrètement, les maires n'ont pas spontanément les ressources financières pour accueillir de nouvelles populations.

Dans le cas d'espèce, le logement intermédiaire bénéficie d'une exonération pendant vingt ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de l'article 1384-0 A du code général des impôts (CGI). Le rapport déjà cité indique que selon ses consultations, c'est un obstacle pour 13 % des maires d'Île-de-France regroupant 27 % de la population. Cependant, l'obstacle est vraisemblablement beaucoup plus important puisque, en 2020, CDC Habitat a lancé un programme d'achat de 40 000 logements en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à des promoteurs pour relancer le secteur de la construction après le premier confinement. Son objectif était de réaliser 15 000 logements intermédiaires, 15 000 logements sociaux et 10 000 logements libres. Dans la réalité, seuls 10 000 logements intermédiaires et 10 000 logements sociaux ont été agréés compte tenu du refus des maires de perdre leurs ressources fiscales et 20 000 logements libres « abordables » ont été validés.

Pour y remédier, le rapport propose de **remplacer l'exonération de TFPB par un crédit d'impôt à l'IS sur vingt ans**. Son coût est estimé à 350 millions d'euros annuels au bout de dix ans. **Ce faisant, il reprend un amendement de notre collègue Philippe Dallier dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021¹. Il s'agissait d'instaurer un crédit d'impôt en matière d'impôt sur les sociétés (IS) égal à 4 % du prix de revient TTC des logements neufs loués. Il aurait été imputable sur l'IS par dixième pendant une durée de dix ans.**

La mission d'information propose de retenir cette proposition qui est neutre pour les investisseurs mais permettra de débloquer les projets auprès des maires en leur redonnant des ressources fiscales.

Pour soutenir la production de logements et le secteur de la construction alors que le dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif Pinel a montré ses limites et doit être repensé après 2022, il paraît également **pertinent de flécher plus efficacement l'épargne individuelle vers le logement intermédiaire.**

La création de fonds d'organismes de placement collectif immobilier (OPCI) dédiés au logement intermédiaire pourrait être une réponse. Elle assurerait le financement de ces logements tout en étant beaucoup plus accessible aux Français que le dispositif Pinel qui est réservé aux ménages les plus aisés capables d'acheter un logement à des fins locatives.

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 (n° 137, 2020-2021), amendement n° II-1281 rect. bis :* http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/137/Amdt_II-1281.html

Le seul rendement de tels fonds de l'ordre de 2 à 3 % pourrait suffire à les rendre attractifs sachant qu'il est difficilement envisageable pour des raisons budgétaires de leur accorder un avantage fiscal avant que le dispositif Pinel ne décroisse. Son coût, actuellement de 1,1 milliard d'euros, devrait en effet atteindre 1,7 milliard d'euros d'ici 2025.

Proposition n° 24 : Débloquer l'offre de logements locatifs intermédiaires portée par les investisseurs institutionnels en transformant l'exonération de TFPB au détriment des communes en crédit d'impôt à l'IS et en mobilisant l'épargne des Français en alternative au dispositif Pinel.

B. EXPULSIONS : MIEUX ACOMPAGNER LES LOCATAIRES ET MIEUX INDEMNISER LES PROPRIÉTAIRES

La mission d'information fait sienne la volonté de prévenir au maximum les expulsions qui sont un drame humain. Le logement est un droit fondamental pour chacun d'entre nous.

Cependant, l'équilibre doit être préservé entre une politique visant au maintien dans les lieux et la protection des droits des propriétaires et des domiciles contre le squat.

Force est de constater aujourd'hui que ces deux objectifs ne sont pas atteints et qu'il convient de poursuivre le travail dans ces deux directions.

1. Privilégier la gestion précoce et « l'aller vers » dans les politiques de prévention des expulsions

Il est très difficile d'éviter les expulsions lorsque la dette locative est devenue importante et que la procédure judiciaire est engagée.

Les associations et administrations s'accordent sur le fait que c'est au stade amont qu'il faut agir plus vite et mieux. L'impayé doit être traité dès le départ sans attendre la constitution d'une dette locative qui devient irrécouvrable par les ménages fragiles. Les bailleurs sociaux ont d'ores et déjà mis en place ces politiques très proactives de recouvrement des impayés et les ont accrues à l'occasion de la crise sanitaire où un volume important d'impayés « techniques » a été constaté, une part importante des loyers ne faisant pas l'objet d'un prélèvement mais étant payée par mandat postal ou en espèces. Concrètement, cela s'est traduit par une prise de contact systématique avec les locataires pour faire le point sur leur situation et les raisons du retard de paiement. Lors de son audition, Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH, soulignait que, dès les premiers 10 euros d'impayé, il faut nouer le contact avec les locataires. Dans le parc social, 800 000 ménages par an ont un problème d'impayé et 8 000 sont expulsés ; cela donne la mesure du travail accompli.

Les administrateurs de bien témoignent également de pratiques similaires, l'impayé étant traité dès sa constitution. Mais il n'en est pas de même dans le parc privé géré directement par les particuliers, soit environ deux tiers des bailleurs, qui ont tendance à réagir tardivement et méconnaissent les dispositifs de gestion de ces situations. Ils privilégient la récupération de leur bien le plus tôt possible via la procédure judiciaire qui est pourtant très longue (24 mois en moyenne).

À cet égard, au-delà de leur mission d'urgence pour résorber le stock des demandes de concours à la force public, **la mise en place d'équipes mobiles pour aller à la rencontre des ménages en situation d'impayés inconnus des services sociaux paraît être une initiative à pérenniser au-delà de 2022**, sous réserve du bilan qui sera tiré de leur action.

Le député Nicolas Démoulin soulignait en outre que les huissiers rencontraient rarement les locataires, ne pouvant parfois pas accéder aux parties communes des immeubles. Or, ils pourraient délivrer, en même temps que le commandement de payer, une information sur les dispositifs d'accompagnement et de maintien dans le logement et ainsi poser un premier jalon. Aujourd'hui, la procédure se poursuit bien souvent en l'absence du locataire et les expulsions sont prononcées sans qu'un diagnostic social ait été posé. C'est d'autant plus le cas que les commandements de payer ne sont pas signalés aux commissions de prévention des expulsions en dessous de trois à six mois de loyer selon les départements et donc à un stade où la dette locative devient difficile à apurer.

<p>Proposition n° 25 : Privilégier la gestion précoce des impayés en mettant en place des politiques « d'aller vers » et en y associant les huissiers.</p>

2. Indemniser systématiquement et complètement les propriétaires

Sur ce point la mission d'information fait sienne les propositions du député Nicolas Démoulin qui a démontré que la politique de maintien dans les lieux se faisaient bien souvent au détriment des propriétaires qui ne sont ni systématiquement, ni complètement indemnisés.

En effet, l'État doit une indemnité au propriétaire dès lors que le concours de la force publique est refusé pour réaliser l'expulsion. Ce droit résulte de l'arrêt Couitéas du 30 novembre 1923 du Conseil d'État et figure actuellement à l'article L. 153-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution.

Mais dans les faits, 47 % des propriétaires ne la demandent pas soit par ignorance, soit pour éviter de nouvelles démarches devant le tribunal administratif pour l'obtenir car cette indemnisation ne va pas de soi et son

montant est parfois âprement négocié par les préfetures. Elle ne recouvre, dans tous les cas, pas l'intégralité du loyer. Le particulier doit en effet la demander au préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre. Mais si la fin de ce délai tombe pendant la trêve hivernale, la responsabilité de l'État n'est engagée qu'à l'issue de celle-ci !

Celle-ci s'étend normalement du 1^{er} novembre au 31 mars mais a été prolongée jusqu'à l'été en 2020 et 2021 face à la crise sanitaire, ce qui a eu d'importantes conséquences pour les propriétaires qui n'ont été qu'en partie prises en compte par le dispositif juridique d'exception.

Le besoin financier a été chiffré à 80 millions d'euros. Cette évaluation n'est pas exagérée car le montant du fonds d'indemnisation était de 78 millions d'euros en 2005 et a été ramené à 32,5 millions d'euros en 2020.

Enfin, techniquement, ce budget devrait être géré par le ministère du Logement et non par le ministère de l'Intérieur car il s'agit bien d'un volet de la politique de prévention des expulsions, au même titre, en sens inverse, que les astreintes acquittées par l'État au titre du DALO lorsqu'il ne peut fournir un logement aux ménages prioritaires.

Proposition n° 26 : Garantir une indemnisation systématique et complète des propriétaires par l'État, augmenter à due concurrence les ressources budgétaires et les faire gérer par le ministère du Logement.

C. LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : AIDER À PAYER LES FACTURES ET RÉNOVER LES LOGEMENTS

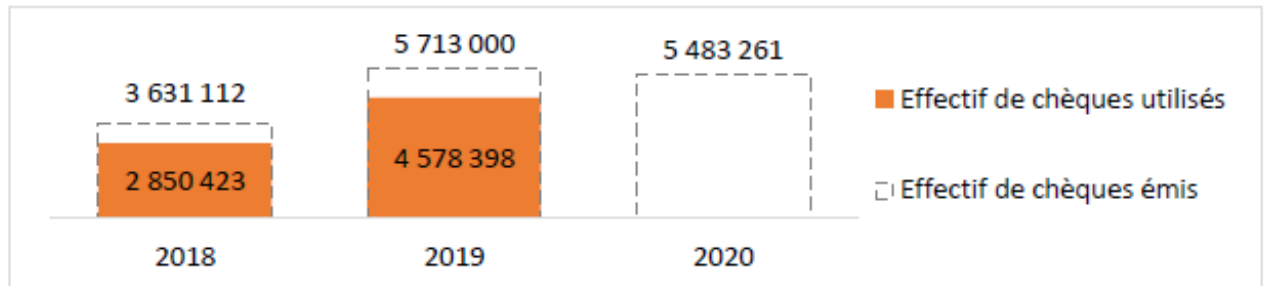
En matière de précarité énergétique, la mission d'information propose de retenir deux axes de travail : celui du court terme, en aidant les ménages à payer leurs factures, et celui du long terme, en favorisant la rénovation performante des logements de telle sorte que la transition énergétique soit aussi un outil de réduction des inégalités.

1. Aider à payer les factures : doubler le chèque énergie

Le chèque énergie a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2018. Il remplace les tarifs sociaux de l'énergie. C'est une aide annuelle au paiement des factures ou de travaux d'économie d'énergie. Il est versé directement aux ménages sous condition de revenus.

Selon l'ONPE, 5,7 millions de chèques ont été émis en 2019 avec un taux d'utilisation de 80 %. Ils sont utilisés à 94 % auprès des fournisseurs d'électricité ou de gaz.

Nombre de chèques énergie émis et utilisés depuis le déploiement



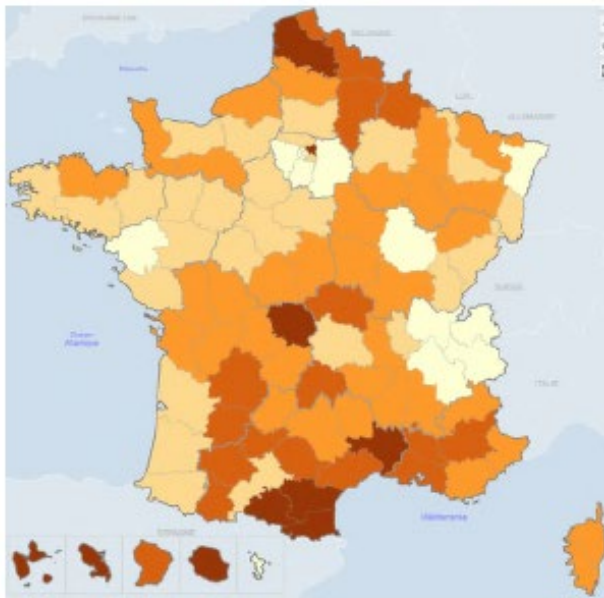
Le coût du chèque énergie est de 812 millions d'euros en 2020. Le chèque moyen est de 148 euros dans une fourchette comprise entre 48 et 277 euros.

On aurait assisté, en 2020, à une certaine stabilisation des demandeurs après la période de déploiement. En 2020, exceptionnellement, la validité du chèque a été prolongée du 31 mars au 23 septembre 2020 compte tenu de la crise sanitaire.

La carte des destinataires du chèque énergie, établie par l'ONPE à partir des données du ministère de la Transition énergétique, dessine une géographie de la précarité. Elle fait ressortir les départements ayant les populations les plus pauvres les plus nombreuses (Hauts-de-France, arc méditerranéen (cf. ci-après)).

Effectifs de chèques envoyés en 2019, pour 1 000 habitants

79 à 158	160 à 185	190 à 220	220 à 249	250 à 432
-------------	--------------	--------------	--------------	--------------



Taux d'utilisation du chèque énergie, en 2019 (en %)

51 à 53%	70 à 75%	76 à 80%	81 à 84%	85 à 88%
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------



Source : Ministère de la Transition Écologique (2020) , INSEE (2017) | Champ : France entière

Précautions de lecture : Les effectifs de chèque émis prennent en compte, au 15 décembre 2020, les chèques émis initialement ainsi que les renvois effectués suite aux réclamations des particuliers (cela explique les légères différences des chiffres publiés dans les tableaux de bord 2018 et 2019 de l'ONPE).

En 2021, le chèque énergie devrait être envoyé à plus de 5,8 millions de ménages contre 5,5 millions en 2020, pour un montant de 150 euros en moyenne. Par ailleurs, son bénéficiaire est élargi aux pensionnaires des établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD et EHPA), de résidences « autonomie » ainsi que des unités de soins longue durée.

Toutefois, lors de son audition, le réseau Cler qui anime le RAPPEL (Réseau des acteurs pour la lutte contre la précarité énergétique dans le logement) a indiqué qu'un certain nombre de ménages ne sont pas couverts par le chèque énergie dont plus particulièrement les foyers chauffés par une chaudière collective.

Surtout, le montant du chèque énergie est trop faible au regard de la facture d'énergie qui atteint 1 925 euros en moyenne pour les ménages en précarité énergétique, selon l'enquête nationale logement (ENL) menée par l'Insee en 2013. De ce fait, le chèque énergie ne peut pas avoir un impact important sur la solvabilité des ménages et la prévention des impayés

d'énergie. Les impayés sont en effet fréquemment de plusieurs centaines d'euros comme l'a indiqué le Secours catholique.

C'est la raison pour laquelle le président de l'ADEME et de l'ONPE, Arnaud Leroy, a relayé auprès de la ministre de la transition écologique, comme auprès de la mission, l'inquiétude de l'ensemble des 28 associations partenaires et **la demande d'un doublement du chèque énergie**. Il soulignait que dans le cadre de la crise sanitaire et économique, l'augmentation continue des dépenses contraintes des ménages, et en particulier du coût du chauffage, participe de la baisse du pouvoir d'achat, non compensée par la hausse du SMIC. Dans ce cadre, l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) a évoqué des taux d'impayés des particuliers en hausse (de 8 % à 14 % pour le gaz et de 8 % à 10 % pour l'électricité, entre le 1^{er} semestre 2018 et le premier semestre 2020). Ce constat et cette demande ont d'ailleurs été relayés par le Médiateur de l'énergie.

Proposition n° 27 : Doubler le chèque énergie pour permettre aux ménages en situation de précarité énergétique de payer leur facture en le portant en moyenne de 150 à 300 euros.

2. Éliminer les passoires thermiques, accompagner les propriétaires

L'élimination des passoires thermiques et les mesures à prendre pour accompagner les propriétaires dans l'effort de rénovation ont été au cœur de l'examen par le Sénat du projet de loi « Climat et Résilience » car c'est un enjeu central pour les Français en termes de pouvoir d'achat et de protection du logement et du foyer. Le logement est le premier poste de dépense des ménages. Réussir la rénovation des logements, c'est réduire les factures, lutter contre la précarité énergétique, relancer notre économie à travers le secteur du bâtiment et, *in fine*, atteindre l'objectif fixé d'un parc de bâtiments basse consommation (BBC) en 2050. Celui-ci résulte de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'août 2015¹. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée dans le cadre de la LTECV² vise une réduction des gaz à effet de serre de 49 % en 2030 par rapport à 2015 (28 % dans le secteur du bâtiment) et une décarbonation complète en 2050. **Cela implique 500 000 rénovations de bâtiments par an.**

Le défi est de taille : sur 29 millions de résidences principales, 1,9 million seulement sont classées A ou B selon le diagnostic de performance énergétique (DPE), soit 7 % du parc.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Ministère de la transition écologique, feuille de route « Stratégie nationale bas carbone (SNBC) », 5 mai 2021 : <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

À l'opposé, **4,8 millions de logements sont classés F et G, soit 17 % du parc**. Ils sont qualifiés de « passoires thermiques ». Enfin, **les rénovations performantes**, c'est-à-dire permettant d'atteindre les gains les plus élevés soit une division par quatre ou cinq de la facture énergétique, **sont trop peu nombreuses**.

Selon le rapport de juillet 2020 du Haut Conseil pour le climat¹, entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut d'au moins deux classes énergétiques. Le taux de rénovation globale serait de 0,2 % par an dans le résidentiel et le tertiaire sur la période 2012 à 2016.

Le rapport d'Olivier Sichel pour la rénovation des logements² pointait qu'alors que plus de la moitié des passoires thermiques sont des maisons individuelles, seules 32 % d'entre elles ont fait l'objet de travaux de rénovation et, dans les trois quarts des cas, les travaux effectués n'ont pas eu d'impact sur l'étiquette énergétique du logement.

Ces données techniques ne doivent pas occulter **la forte dimension sociale du sujet**. 1,5 million de passoires thermiques, soit un tiers environ, sont occupées par des propriétaires à faible revenu. 11,6 % des Français consacraient en 2017 plus de 8 % de leurs revenus au paiement des factures d'énergie de leur logement. **36 % des ménages du parc social, 26 % des ménages du parc privé seraient en situation de précarité énergétique**.

Compte tenu de ces éléments, **l'enjeu est tout d'abord l'application du texte issu de la commission mixte paritaire et voté le 20 juillet 2021**.

À cet égard, le Sénat a été particulièrement vigilant pour obtenir **l'inscription dans le texte de mesures spécifiques pour les ménages les plus fragiles. Il s'agit principalement de leur garantir la gratuité des futurs « accompagnateurs Sichel » pour la rénovation énergétique et un « reste à charge minimal » sur les travaux**. La Fondation Abbé Pierre avait souligné que ces ménages avaient souvent un reste à charge de l'ordre de 15 % des travaux, ce qui n'était pas supportable financièrement alors qu'une rénovation performante coûte plusieurs dizaines de milliers d'euros. **Le déploiement effectif du prêt avance mutation garanti par l'État** pour résoudre le problème d'accès au crédit bancaire est également très important alors que le prêt viager hypothécaire et le prêt avance mutation classique ont été des échecs. Olivier Sichel constatait dans son rapport que 62 % des propriétaires de passoires thermiques ont plus de 60 ans et n'ont, de ce fait, pas accès au financement bancaire.

¹ Haut conseil pour le climat, « Redresser le cap, relancer la transition – Urgence climatique », juillet 2020 : <https://www.hautconseilclimat.fr/actualites/urgence-climatique-laceleration-des-mesures-toujours-en-attente/>

² Olivier Sichel, « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », mars 2021 : <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-03/RAPPORT%20sichel.pdf>

Par ailleurs environ 20 % de ces ménages connaissent des difficultés financières qui les empêcheraient d'emprunter tout en conservant un reste à vivre suffisant. Le Sénat a aussi souhaité que **les données des diagnostics énergétiques puissent être transmises aux associations de lutte contre la précarité pour « aller vers » les ménages concernés.**

Proposition n° 28 : Appliquer sans retard les dispositions de la loi Climat et Résilience au bénéfice des plus modestes.

Mais, au-delà de l'application de la loi votée, la mission souhaite pointer ce qui n'a pas pu y figurer faute de maturation suffisante de certaines solutions ou d'accord politique entre les deux chambres.

La première d'entre elles est **le tiers financement de la rénovation énergétique**. Le mouvement HLM a porté des propositions en la matière et France Stratégie a publié plusieurs notes de réflexion¹. Le principe du tiers financement est de permettre le portage financier des opérations de rénovation par des entités spécialisées qui se rémunèrent sur les économies d'énergie dans la durée. Très séduisante, l'idée a pour l'instant buté sur la difficulté de définir un modèle économique et juridique, environ un tiers des opérations de rénovation environ pouvant être « rentables » dans un laps de temps raisonnable et un cadre légal spécifique devant être édicté.

Les réflexions sur ce sujet ne doivent pas être abandonnées, que ce soit pour les particuliers ou les collectivités territoriales, afin de pouvoir figurer dans un prochain texte de loi.

Proposition n° 29 : Poursuivre les réflexions sur le modèle économique et juridique du tiers financement et du portage des travaux de rénovation énergétique au profit des particuliers et des collectivités.

Par ailleurs, le Sénat a souligné **le déséquilibre entre les objectifs, les nouvelles obligations de rénovation et les mesures d'accompagnement au bénéfice des propriétaires.**

En Allemagne, 380 milliards d'euros ont été investis dans la rénovation énergétique depuis 2006. En France, hors plan de relance, l'effort national serait, selon le rapport Sichel, de l'ordre de 6 milliards d'euros par an entre aides publiques de l'État et des collectivités locales et certificats d'économie d'énergie (C2E). Pour mémoire, le plan de relance a marqué une réelle, mais insuffisante inflexion en mobilisant 6,7 milliards d'euros sur deux ans pour la rénovation des bâtiments. 2 milliards sont destinés aux particuliers et 500 millions pour les bailleurs sociaux.

¹ France Stratégie, « Comment accélérer la rénovation énergétique des logements », octobre 2020 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/accelerer-renovation-energetique-logements>

Sur cette enveloppe, il faut saluer l'ouverture de MaPrimeRénov' aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés. Au cours de l'une des auditions de la mission d'information, il a pu être souligné que **si la France avait un investi autant que le Portugal dans la rénovation des bâtiments dans son plan de relance, c'est 40 milliards d'euros qui auraient été mobilisés !**

Un effort de rénovation sans précédent va être demandé aux propriétaires pour éliminer les logements les plus énergivores classés F et G avant 2028, puis E en 2034.

Dans le parc social, si les logements F et G sont peu nombreux, environ 7 %, ceux classés E représentent 805 000 logements, soit 20 % du parc. Les coûts seront considérables. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime ainsi qu'une rénovation d'un logement classé E s'élèverait en moyenne à 38 000 euros en incluant pour partie l'atteinte des étiquettes énergétiques les mieux-disantes.

De son côté, la FNAIM estime la rénovation du parc privé E, F et G au niveau de la classe D du diagnostic de performance énergétique (DPE) à 54 milliards d'euros pour un coût de rénovation compris entre 10 000 et 22 000 euros par logement.

CHIFFRES CLÉS – Nombre de logements concernés

Répartition du parc, à partir des éléments du rapport : *DPE ANCIEN*_Source : Rapport du CGDD, septembre 2020. Sur 29 millions de résidences principales (1.1.2018) :

La réalité énergétique du parc de logements - Sur près de 29 millions de résidences principales :

Classe DPE Logement	% du parc	Total parc (Milliers de logements)	dont parc privé locatif (Milliers de logements)
A	1,8	525	126
B	4,8	1 358	305
C	18	5 106	1 023
D	34,2	9 699	2 319
E	24,4	6 934	1 887
F	10,8	3 054	977
G	6%	1 704	696
TOTAL		28 380	7 333

Source : CGDD – Septembre 2020 – « Le parc de logements par classe de consommation énergétique » / Fidéli, base des DPE 2017-2018 de l'ADEME - Statistiques réalisées sur la base du DPE « ancien »

En cohérence avec la ligne adoptée par le Sénat, la mission d'information souhaite proposer à nouveau un accompagnement adéquat des bailleurs sociaux et privés.

En effet, les bailleurs sociaux restent soumis à la RLS depuis 2018, qui obère leurs capacités d'investissement d'1,3 milliard d'euros par an.

Elle propose donc **d'aider les bailleurs sociaux en abaissant la TVA sur les travaux de rénovation des logements**, en revenant au taux de 5,5 % qui était en vigueur avant l'actuel Gouvernement et la mise en œuvre de la RLS.

Proposition n° 30 : Faciliter la rénovation du parc social en rétablissant le taux de TVA à 5,5 % sur les travaux dans les logements sociaux supprimé par l'actuel Gouvernement.

Du côté des **bailleurs privés**, pour que l'équation ne reste pas sans solution, les locataires bénéficiant des économies d'énergie et les propriétaires payant les travaux..., la mission renouvelle deux propositions du Sénat : étendre le dispositif fiscal « Denormandie ancien » aux rénovations de passoire thermique et augmenter le déficit foncier déductible en cas de travaux d'économie d'énergie.

Le dispositif Denormandie est une aide fiscale accordée dans le cadre d'un investissement locatif. Ce dispositif favorise la rénovation de biens anciens, tout en permettant la location à un prix raisonnable et plafonné à des ménages modestes. Il ne s'applique qu'à des résidences principales. Il serait pertinent de permettre son extension sur tout le territoire, aux logements F et G ayant fait l'objet d'une rénovation performante. Une telle mesure contribuerait à éviter que des propriétaires, faute de moyens, ne puissent rénover leurs biens et que ceux-ci soient retirés du parc locatif. Le dispositif Denormandie est également un outil important de la rénovation des centres anciens.

Le déficit foncier est constitué lorsque les charges excèdent les revenus fonciers (loyers) pour les particuliers bailleurs. Ce déficit peut être imputé sur le revenu global du contribuable et réduire ainsi son imposition, dans la limite d'un plafond fixé à 10 700 €. Ce mécanisme est destiné à favoriser la location de biens immobiliers entretenus puisque seules sont éligibles les dépenses de travaux de réparation et d'entretien dont bénéficient les locataires. Le plafond du déficit foncier n'a pas été révisé depuis la loi de finances pour 1995. Il serait logique de pouvoir l'augmenter et l'actualiser.

Proposition n° 31 : Faciliter la rénovation du parc locatif privé en augmentant le déficit foncier et en étendant aux rénovations performantes l'aide fiscale « Denormandie dans l'ancien ».

À la jonction des politiques d'accompagnement des propriétaires dans la rénovation de leurs biens et d'accès au logement abordable, se trouve le conventionnement de logements dans le parc privé. C'est une ressource trop peu utilisée.

Actuellement, et depuis la loi de finances rectificative pour 2016, les particuliers peuvent recourir au **dispositif « louer abordable »** ou « Cosse », qui remplace les dispositifs « Besson ancien » et « Borloo ancien » pour les logements conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Le logement doit remplir plusieurs critères : être non meublé, être récent ou ancien avec ou sans travaux, être affecté à l'habitation principale du locataire, respecter un niveau de performance énergétique globale minimal et être mis en location selon un loyer ne devant pas dépasser certains plafonds. Le propriétaire a le choix entre trois niveaux de loyer en fonction du type de convention qu'il passe : intermédiaire, social, très social. Il doit s'engager à louer selon cette formule pendant six ou neuf ans si des travaux ont été subventionnés par l'Anah.

En contrepartie, le bailleur bénéficie d'une déduction fiscale en fonction du loyer, mais aussi de la zone où se situe le bien (zones tendues : *A bis*, A, B1, B2 et C). Elle peut aller de 15 % à 85 % des revenus bruts en cas d'intermédiation locative.

Selon les documents budgétaires du PLF 2021, **ce dispositif représentait en 2019 un coût de 11 millions d'euros et avait été utilisé par 8 000 ménages (soit un coût fiscal de 1 375 euros par ménage). Il ne sera plus possible d'entrer dans le dispositif à partir de fin 2022.**

L'impact paraît donc modeste et le dispositif pourrait s'arrêter si rien n'était mis en place dans le prochain PLF. La mission estime au contraire nécessaire de le pérenniser et de le développer pour répondre aux besoins de logements abordables et rénovés.

Proposition n° 32 : Pérenniser et amplifier le dispositif « louer abordable » au-delà de 2022 pour mettre à disposition des logements abordables et rénovés conventionnés dans le parc privé.

IV. UN FILET DE SÉCURITÉ PLUS JUSTE ET PLUS ACCESSIBLE POUR LES PERSONNES PAUVRES

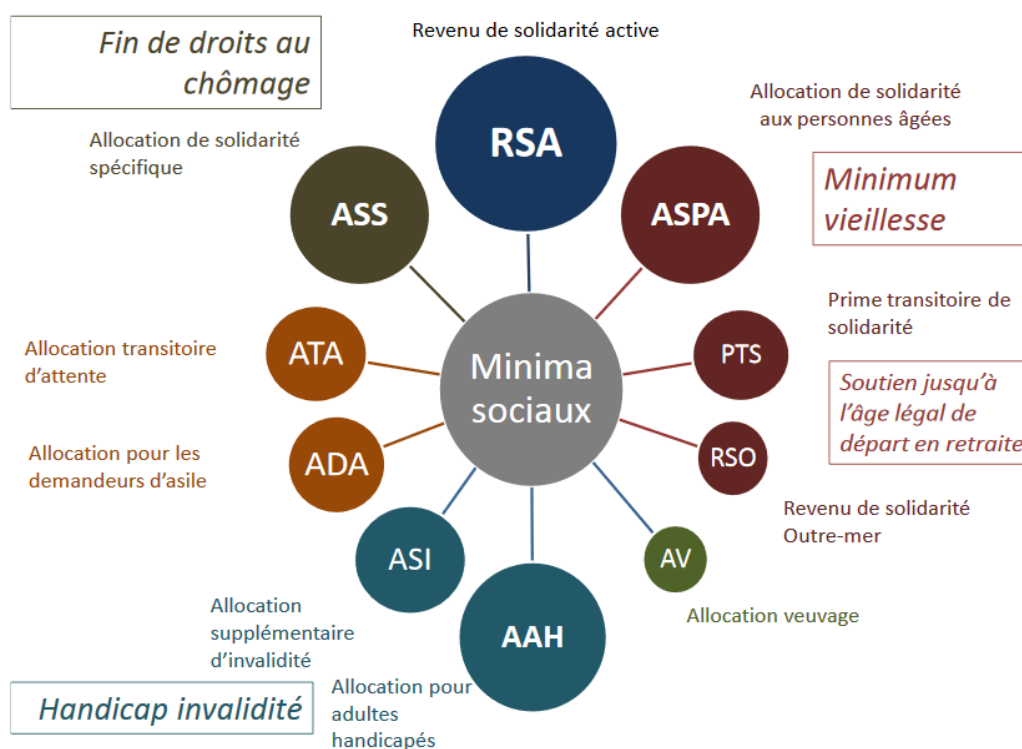
A. L'UNIFICATION PROGRESSIVE DES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ

1. Vers un système plus lisible et automatisé

a) La nécessité d'une réforme

La nécessité de simplifier le paysage des minima sociaux est aujourd'hui communément admise.

Le rapport publié en 2016 par le député Christophe Sirugue faisait état d'un **système de prestations sociales non contributives caractérisé par la complexité et la diversité des règles applicables aux allocataires** et plaidait pour clarifier son architecture¹. **Dix minima sociaux**, bénéficiant à quatre millions d'allocataires, étaient en effet recensés par le rapport : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa), l'allocation adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation veuvage (AV), le revenu de solidarité en outre-mer (RSO) et l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), ainsi que la prime transitoire de solidarité (PTS)² et l'allocation temporaire d'attente (ATA)³.



Source : rapport Sirugue

S'ajoutent à ce paysage les **aides au logement**, qui concernent 6,6 millions de foyers fin 2018 (cf. encadré ci-après), ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2016, la **prime d'activité**, versée à 4,5 millions de foyers.

¹ Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune, rapport remis par M. Christophe Sirugue, député, à M. Manuel Valls, Premier ministre, 18 avril 2016.

² La PTS, qui permettait aux personnes en fin de droit au chômage de toucher un revenu en attendant de percevoir leur pension de retraite, n'est plus versée depuis le 1^{er} janvier 2018.

³ L'ATA, qui était l'allocation chômage de solidarité versée aux apatrides, aux ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux anciens détenus en réinsertion et aux anciens salariés expatriés lors de leur retour en France, est en extinction : depuis le 1^{er} septembre 2017, seules les personnes ayant des droits ouverts à l'ATA à cette date peuvent encore en bénéficier jusqu'à expiration de leurs droits.

Les aides au logement¹

Les aides au logement, qui visent à couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, sont constituées de :

- l'aide personnalisée au logement (APL), octroyée en priorité et s'adressant aux personnes habitant un logement conventionné (2,9 millions de foyers bénéficiaires fin 2018) ;

- l'allocation de logement familiale (ALF), versée principalement aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL (1,2 million de foyers bénéficiaires fin 2018) ;

- l'allocation de logement sociale (ALS), versée à des personnes disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF (2,4 millions de foyers bénéficiaires fin 2018).

Au total, **13,5 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement**, soit environ 20 % de la population.

La **Complémentaire santé solidaire**, issue à compter du 1^{er} novembre 2019 de la fusion de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), compte également au nombre des prestations sociales non contributives. Il convient enfin de mentionner le **chèque énergie**, qui s'est substitué au 1^{er} janvier 2018 aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité².

L'ensemble de ces prestations fonctionnent selon des règles différentes de prise en compte des ressources et des situations familiales, au risque de rendre le système inéquitable. Ce système aujourd'hui illisible, résultat de l'histoire, n'est entièrement maîtrisé par aucune administration. Il est d'autant moins compris par les travailleurs sociaux et, *a fortiori*, par les personnes directement concernées, ce qui nuit à la confiance dans le système ainsi qu'à son efficacité. Cette complexité est enfin génératrice de non-recours aux prestations.

Le rapport Sirugue envisageait ainsi plusieurs scénarios de réforme :

- un ensemble de mesures de simplification visant à clarifier et à rendre plus équitable l'architecture existante ;

- une réduction par deux du nombre de dispositifs existants en regroupant les différents minima sociaux en cinq pôles ;

- la création d'une « couverture socle commune » qui viendrait remplacer l'ensemble des dispositifs actuels.

¹ Source : *Minima sociaux et prestations sociales, Panoramas de la Drees, éd. 2020.*

² Pour les développements spécifiques sur les aides au logement et le chèque énergie, le lecteur est invité à se référer au III de la présente partie.

Lors du lancement, le 13 septembre 2018, de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Président de la République a penché pour le troisième scénario en annonçant la création d'un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant « *le plus grand nombre de prestations sociales, du RSA aux APL* » et dont l'État serait « *entièrement responsable* ». Cette réforme ne devrait finalement pas voir le jour en tant que telle mais a donné lieu à une large concertation qui est venue nourrir les réflexions sur le sujet (cf. encadré ci-dessous).

Le projet de revenu universel d'activité

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement prévoyait de rénover en profondeur le système de minima sociaux à travers la création d'un revenu universel d'activité (RUA), parallèlement à la mise en place d'un service public de l'insertion et de l'emploi.

Pour piloter ce chantier, Fabrice Lengart a été nommé, le 24 janvier 2019, rapporteur général à la réforme du RUA¹. La concertation lancée en juin 2019 en vue de cette réforme a consisté en un triple processus :

- une concertation institutionnelle organisée autour d'un comité national et de trois collèges opérationnels : un collège des associations, un collège des partenaires sociaux et un collège des territoires. Dans un second temps, ont été constitués des collèges thématiques : un collège « jeunes », un collège « handicap » et un collège « logement » ;

- une concertation grand public reposant notamment sur une consultation en ligne ouverte du 9 octobre au 20 novembre 2019 ;

- une concertation citoyenne consistant à réunir, dans le cadre d'ateliers organisés dans plusieurs villes sur le territoire, des représentants des collectivités territoriales, associations, bénéficiaires et personnes concernées.

Enfin, un jury citoyen a été mis en place pour se prononcer sur deux questions : « *Quelles sont les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du revenu universel d'activité que les citoyens considèrent comme justes et acceptables ?* » et « *À quelles conditions le revenu universel d'activité pourrait être étendu aux 18-25 ans ?* ».

Les résultats de la concertation ont été rendus publics en décembre 2019 pour les ateliers et en avril 2020 pour le jury citoyen. Ils ont dessiné un **schéma général du RUA** :

- un socle correspondant à une fusion du RSA et de la prime d'activité ;
- un supplément (logement, handicap, personne âgée) ayant pour objectif de prendre en compte les accidents de parcours et spécificités des individus.

En raison des spécificités de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le Président de la République a annoncé, le 11 février 2020, que cette prestation ne serait pas incluse dans le RUA.

¹ M. Lengart est en outre, depuis décembre 2019, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au ministère des solidarités et de la santé.

La crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19 a suspendu ce processus, si bien que **la réforme n'aura pas lieu sous le présent quinquennat**. Le Premier ministre a toutefois indiqué, le 24 octobre dernier, que « *les travaux sur le revenu universel d'activité vont se poursuivre* », et la publication d'un rapport présentant des scénarios pour la réforme est attendue pour l'automne 2021.

b) Vers un système unifié de prestations de solidarité

D'emblée, il est proposé d'exclure l'hypothèse d'un revenu de base inconditionnel, ne serait-ce qu'en raison de son coût financier qui rend inenvisageable sa complète réalisation. L'expérimentation par la Finlande, entre 2017 et 2018, d'un revenu de base inconditionnel et automatique s'est en pratique avérée partielle, si bien qu'il est difficile d'en tirer des conclusions. En tout état de cause, ses résultats n'ont pas mis en évidence d'effet notable sur l'emploi.

Les propositions du présent rapport privilégient la philosophie des solutions du type « travail pour tous » soutenues notamment par Frédéric Bierry, président de la Collectivité européenne d'Alsace, que la mission d'information a auditionné¹. Ces solutions se fondent sur le constat que, si le RSA et l'ensemble des aides sociales contribuent à réduire le taux de pauvreté, ils ne permettent pas de faire sortir durablement leurs bénéficiaires de la précarité : les allocataires de minima sociaux vivent avec un faible niveau de revenu qui permet à peine de répondre à leurs besoins vitaux au quotidien. Notre coûteux système de prestations sociales et de minima sociaux, loin de favoriser la cohésion sociale, suscite désormais la suspicion et la division. Les propositions du rapporteur concernant la réforme du RSA s'inspirent donc également du schéma « simplifier, impliquer, connecter » qu'a défendu par ailleurs le président Bierry².

Dans cette perspective, le rapporteur estime que **l'appellation de « revenu universel », fût-il « d'activité », doit être abandonnée**.

Le chantier de l'harmonisation entre les différents minima sociaux et prestations sociales doit en revanche être poursuivi et systématisé. Celui-ci passe par l'unification des bases ressources des différentes prestations. Ces travaux doivent permettre de corriger certains défauts du système (*cf. infra*) et d'en améliorer la lisibilité. Dans le système visé, les différentes prestations se compléteraient et s'éteindraient les unes après les autres, quelle que soit la situation.

¹ Cf. *Mobilisation et innovation. Les départements au cœur des politiques de retour à l'emploi*, rapport présenté par Frédéric Bierry, ADF, juin 2018.

² *L'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active*, rapport de Frédéric Bierry, 19 février 2019.

S'il paraît pertinent de maintenir dans ce cadre des prestations dont la spécificité est justifiée, telles que l'AAH, **certain minima sociaux pourraient être supprimés au profit d'un RSA rénové**. Ainsi la Cour des comptes a-t-elle récemment proposé de fondre l'ASS et le RSO dans ce nouveau filet de sécurité¹.

Pour les personnes en capacité de travailler, ce dernier devrait être assorti d'un accompagnement intensif vers l'emploi et d'une obligation d'inscription dans un parcours d'insertion.

Une telle réforme doit être progressive et ne peut s'envisager que sur une durée de plusieurs années. Au Royaume-Uni, la réforme du *Universal Credit* menée depuis 2012 est toujours dans une phase transitoire, l'ancien système continuant de fonctionner en parallèle. Selon le *Department for Work and Pensions* britannique (DWP), la migration vers la prestation unifiée ne sera achevée qu'en 2024. À la lumière de ce retour d'expérience, il paraît toutefois possible de réaliser cette réforme sur une période moins longue en anticipant certaines difficultés.

Proposition n° 33 : Aller vers un système unifié de prestations de solidarité qui tienne compte des mêmes bases ressources et dans lequel les prestations se complètent les unes les autres. Supprimer progressivement certains minima sociaux (RSO, ASS) au profit d'un RSA rénové résolument orienté vers l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires.

c) La question de la quérabilité des prestations

Dans ce cadre, la **question de l'automatisme** des prestations de solidarité doit également se poser. Le constat du recul de la présence humaine des institutions dans les territoires ainsi que les difficultés d'accès aux droits et aux prestations rencontrées par de nombreux bénéficiaires potentiels invitent à considérer favorablement cette éventualité.

Les prestations de solidarité sont en principe quérables, c'est-à-dire qu'elles doivent faire l'objet d'une demande de l'allocataire. De timides avancées ont déjà été réalisées dans le sens d'une automatisation : ainsi, la Complémentaire santé solidaire est systématiquement proposée lors de la demande de RSA et son renouvellement est automatique pour les bénéficiaires du RSA et de l'Aspa. **Il semble aujourd'hui techniquement possible d'aller plus loin** en automatisant, par exemple, le versement de la prime d'activité.

L'automatisme permettrait dans certains cas de mettre en place un soutien rapide, quitte à réaliser des contrôles *a posteriori*, et de redonner confiance aux personnes. Selon Eli Aaltonen, présidente de la Croix-Rouge finlandaise, les démarches que les bénéficiaires d'allocations sont tenus

¹ Cf. *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, Cour des comptes, juin 2021.

d'effectuer régulièrement sont « *sources de stress et de problèmes de santé mentale* ». Pour l'économiste Romain Carcillo, « *une des raisons qui plaide en faveur de l'automatisation est de lutter contre le stigmat* » qui marque les bénéficiaires de minima sociaux.

La concertation sur le RUA a envisagé dans le détail les modalités possibles de l'automatisation¹ :

- un système complètement automatisé, lequel comporterait des limites techniques, pratiques et éthiques ;

- un système dans lequel la validation de la personne concernée serait nécessaire, après correction, afin de déclencher le versement de la prestation (l'absence de réponse vaudrait refus de l'aide) ;

- un système dans lequel le versement serait réalisé automatiquement passé un certain délai à compter de l'envoi de l'information au ménage, laissant la possibilité à ce dernier de refuser (l'absence de réponse valant acceptation de l'aide).

La deuxième modalité, qui supposerait toujours une action positive de la personne concernée tout en simplifiant ses démarches et en limitant leur caractère stigmatisant, pourrait être privilégiée dès lors qu'elle serait techniquement possible.

Les auditions menées par le rapporteur sur le sujet de l'accès aux droits ont plus généralement mis en évidence l'importance d'éviter la condescendance et la suspicion envers les bénéficiaires de minima sociaux et de prestations sociales, lesquelles génèrent du non-recours ainsi qu'une charge administrative considérable. L'« accompagnement contraint » qui en résulte ne convient ni à la personne accompagnée, ni au travailleur social.

Pendant la crise sanitaire, la suspension de certaines procédures de contrôle a aidé les bénéficiaires dans leurs démarches. A la lumière de cette expérience, il apparaît pertinent de **se baser autant que possible sur des déclarations simples des allocataires**. Une évaluation *ex post* de l'impact de ces mesures exceptionnelles sur la sécurisation des droits et sur les finances publiques est actuellement réalisée par la Cnaf.

Dans cette perspective, la **désignation d'un gestionnaire unique** pour l'ensemble du système de prestations faciliterait la mise en place de l'organisation souhaitée.

Proposition n° 34 : Mettre en place, autour d'un gestionnaire unique, une formule intermédiaire entre quérabilité et totale automaticité des minima sociaux et prestations sociales.

¹ Cf. concertation sur le RUA, « mise de jeu » n° 4, 26 septembre 2019.

2. Rendre le système plus incitatif

L'un des enjeux de la réforme des minima sociaux est de **garantir que le travail paie davantage que l'inactivité**. Comme l'a indiqué Fabrice Lenghart, rapporteur général à la réforme du RUA, au rapporteur, si l'articulation entre les différentes prestations est globalement pensée dans cet objectif, elle n'en comporte pas moins des effets indésirables. Ainsi, le travail ne paie pas de la même manière selon la situation de famille ou la situation de logement. Par exemple, le système actuel donne plus d'incitations monétaires au travail aux personnes propriétaires de leur logement qu'aux personnes locataires, alors que cet effet n'est nullement recherché. La future réforme des minima sociaux devra s'attacher à corriger ce type d'effet.

Depuis une quinzaine d'années, les réformes du système français de minima sociaux ont visé à éliminer les désincitations à l'emploi à travers notamment la création de la prime d'activité en 2016. Cependant, si ces réformes ont éliminé l'essentiel des « trappes à inactivité », l'objectif incitatif de la création du RSA et de la prime d'activité n'a pas été totalement atteint : les bénéficiaires du RSA sont très majoritairement sans emploi et la plupart d'entre eux ont plus d'un an d'ancienneté en tant qu'allocataires.

Plusieurs initiatives locales ont récemment cherché à améliorer tout à la fois l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et les incitations monétaires à leur retour à l'emploi. Par exemple, un dispositif d'« emplois aidants » a été créé par la Collectivité européenne d'Alsace et mis en œuvre par Emmaüs dans le territoire rural de la Vallée de la Bruche. Il permet à des bénéficiaires du RSA très éloignés de l'emploi de retrouver une utilité sociale en accomplissant des travaux qui ne sont pas couverts par le secteur marchand. Les personnes concernées font généralement face à des problèmes de santé ou à une multiplicité de « *problématiques empêchantes* ». Le département subventionne Emmaüs en contrepartie de l'accompagnement dans l'emploi des bénéficiaires et permet en outre le cumul du RSA et du salaire pendant leur présence dans le dispositif¹.

Suivant une logique comparable, le Sénat a adopté en avril 2021 une proposition de loi de notre collègue Claude Malhuret visant à mieux soutenir la transition vers l'emploi des bénéficiaires du RSA². Inspiré d'une initiative du département de l'Allier, le dispositif vise à prolonger sur une durée de neuf mois le mécanisme des « effets figés » en permettant, pour des bénéficiaires ayant conclu un contrat de travail d'une durée d'au moins quinze heures hebdomadaires, le cumul entre la rémunération d'activité

¹ Le code de l'action sociale et des familles permet à un département de décider de conditions et de montants plus favorables que le droit commun pour l'attribution du RSA ; le département doit alors en assumer les conséquences financières.

² Proposition de loi n° 4099, adoptée par le Sénat, visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA).

et le RSA tout en suspendant le versement de la prime d'activité pendant cette période. Il présente l'intérêt de « *permettre à des chômeurs de longue durée souhaitant s'engager dans une démarche de retour à l'activité de bénéficiaire, au-delà d'un soutien monétaire, de l'accompagnement dû aux allocataires du RSA tout en s'intégrant progressivement dans le monde de l'entreprise* »¹.

La future réforme pourrait s'inspirer de ces initiatives en repensant l'articulation entre le revenu socle et le complément de revenu des travailleurs modestes, de manière à **rendre plus prévisible pour les allocataires l'impact d'un retour à l'emploi**.

Proposition n° 35 : Différer la transition du RSA à la prime d'activité pour les chômeurs de longue durée en maintenant, pendant les 9 à 12 mois suivant la reprise d'un emploi à temps partiel, le niveau de prestation et d'accompagnement dû aux bénéficiaires du RSA.

3. Pour une juste compensation des dépenses de prestation par l'État

Si le RSA est financé par les départements², son coût fait l'objet d'une compensation par l'État dans le cadre des articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le montant de cette compensation est toutefois jugé insuffisant par l'ADF, en particulier depuis les revalorisations exceptionnelles du RSA intervenues entre 2013 et 2017, qui ont donné lieu à une hausse de 10 % du montant de l'allocation³. Le reste à charge pour les départements s'est de ce fait alourdi.

La dynamique combinée des dépenses de RSA et des recettes des départements a pour conséquence de réduire les marges de manœuvre des conseils départementaux en matière d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA. Ces difficultés se sont accrues dans le contexte actuel d'augmentation des dépenses liées au RSA résultant de la crise sanitaire : l'ADF a évoqué devant la mission d'information une hausse de 9,2 % des dépenses sociales entre 2019 et 2020. D'après la Drees, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 7,5 % entre décembre 2019 et décembre 2020.

¹ Cf. rapport Sénat n° 517 (2020-2021) de M. Daniel Chasseing, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 avril 2021.

² Le revenu minimum d'insertion (RMI), auquel le RSA a succédé, avait été décentralisé en 2003.

³ Décrets n° 2013-793 du 30 août 2013, n° 2014-1127 du 3 octobre 2014, n° 2015-1231 du 6 octobre 2015, n° 2016-1276 du 29 septembre 2016 et n° 2017-739 du 4 mai 2017.

La charge est ainsi devenue insoutenable pour certains départements, notamment la Seine-Saint-Denis qui a demandé la recentralisation du financement du RSA sur son territoire¹. Le projet de loi dit « 3DS »², adopté par le Sénat le 21 juillet dernier, prévoit en conséquence l'expérimentation pour une durée de cinq ans, dans les départements volontaires, du transfert à l'État des compétences liées à la gestion et au financement du RSA.

Cette hypothèse d'une reprise en main par l'État avait été formulée par le Gouvernement dès 2016. Elle a de nouveau été envisagée par le Président de la République en septembre 2018 lors de l'annonce de la réforme du RUA. Il convient pourtant de s'interroger sur la cohérence d'une telle recentralisation avec le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale et sa compétence en matière d'insertion. Le rapporteur considère que cette compétence doit rester l'apanage du département.

Proposition n° 36 : Garantir une compensation suffisante et pérenne des dépenses de prestations assurées par les départements pour permettre le maintien des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux.

B. CONFORTER LE RÔLE DES FAMILLES

1. Réaffirmer le rôle de la solidarité familiale

a) La familialisation des minima sociaux

La solidarité publique à l'égard des personnes pauvres ou modestes doit être considérée dans sa complémentarité avec les solidarités familiales, qui restent un ciment de notre société (cf. première partie).

En cohérence avec les propositions formulées plus haut concernant les dispositifs de soutien des jeunes, **il ne sera pas proposé d'étendre les minima sociaux, notamment le RSA, aux moins de 25 ans**³.

Dans la perspective d'une réforme des minima sociaux, il semble important de **maintenir le caractère familialisé du barème des minima sociaux**, sans lequel la politique sociale ne tiendrait plus compte des charges de famille et de l'existence d'une solidarité familiale.

¹ Par ailleurs, le RSA a été recentralisé dans trois départements d'outre-mer : la Guyane et Mayotte depuis 2019 ainsi que La Réunion (dont des responsables ont été entendus par la mission d'information) depuis 2020.

² Projet de loi n° 4406, adopté par le Sénat, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 35.

³ Une proposition de loi allant en ce sens, déposée par notre collègue Rémi Cardon, a été rejetée par le Sénat le 20 janvier 2021.

b) La prise en compte du patrimoine du foyer

En revanche, suivant l'objectif de verser une « juste prestation » aux foyers qui en ont un réel besoin, il pourrait être envisagé de **revoir les conditions d'attribution des minima sociaux en y incluant la prise en compte du patrimoine financier**.

Actuellement, les ressources prises en compte pour l'attribution du RSA incluent l'ensemble des revenus du foyer, y compris les ressources exceptionnelles tirées par exemple de la vente d'une maison. Les capitaux placés ne sont pris en compte que pour les intérêts qu'ils rapportent¹. Quant aux sommes figurant sur un compte courant, elles ne sont pas retenues dans le calcul du RSA.

La loi prévoit toutefois qu'une évaluation du train de vie peut être prise en compte par le président du conseil départemental lorsqu'il est constaté « *une disproportion marquée entre, d'une part, le train de vie du foyer et, d'autre part, les ressources qu'il déclare* »². Les éléments pouvant être pris en compte comprennent certains éléments du patrimoine mobilier ou immobilier détenu en France ou à l'étranger par les membres du foyer³.

Lors de l'examen au Sénat du projet de loi dit « 3DS », un amendement de la commission des lois a prévu que le règlement départemental d'aide sociale puisse imposer une condition de patrimoine pour le bénéficiaire du RSA, ce montant réglementaire ne pouvant être inférieur à 23 000 euros⁴. Cette mesure relativement simple permettrait de donner corps au principe de solidarité familiale sans alourdir de manière excessive la charge administrative des départements ni les obligations déclaratives des allocataires.

Proposition n° 37 : Renforcer les obligations de soutien financier des familles avant le versement d'un minimum social en incluant le patrimoine dans les conditions pour en bénéficier.

c) Faciliter l'exercice de la solidarité familiale

Comme l'a signalé l'Unaf, les réformes des aides aux familles ont suivi une logique inversée de la charge d'enfant au cours de la dernière décennie : hormis pour les foyers les plus pauvres, plus les parents ont d'enfants à charge, moins les réformes leur ont été favorables.

¹ Les biens non productifs de revenu réel sont considérés comme produisant un revenu annuel fictif égal à 3 % de leur montant.

² Art. L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles.

³ Propriétés bâties ou non bâties ; travaux, charges et frais d'entretien des immeubles ; automobiles, bateaux de plaisance et motocyclettes ; appareils électroménagers, équipements son-hifi-vidéo et matériels informatiques du foyer ; voyages, séjours en hôtels, locations saisonnières, restaurants, frais de réception, biens et services culturels, éducatifs, de communication et de loisirs.

⁴ Projet de loi n° 4406, adopté par le Sénat, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 2.

Plus généralement, il apparaît que notre système socio-fiscal tient de moins en moins compte des enfants.

La proposition de revenir sur certaines réformes récentes de la politique familiale, notamment la modulation des allocations familiales en fonction des ressources du foyer, n'est qu'indirectement liée au sujet de la mission d'information mais présenterait l'intérêt de marquer la reconnaissance de la société à l'égard des familles.

L'idée de favoriser les petites donations entre générations au sein des familles, au moyen d'un allègement fiscal, serait de nature à faciliter plus directement cette solidarité familiale. Elle permettrait en outre de libérer une partie de l'épargne accumulée par une partie des Français pendant le confinement de la population. La donation défiscalisée pourrait ainsi être ouverte, pour de petits montants, à différents membres de la famille au-delà des parents.

Proposition n° 38 : Faciliter et élargir les petites donations entre générations.
--

2. Soutenir les familles monoparentales

Alors que les familles monoparentales sont les plus exposées au risque de pauvreté, la question des pensions alimentaires représente un enjeu important. Un rapport de l'IGAS, de l'IGF et de l'IGSJ estimait en 2016 que « le taux d'impayés des pensions alimentaires se situe entre 20 % et 40 %, avec une hypothèse moyenne autour de 35 %, soit environ 300 000 créanciers d'aliments concernés »¹. Devant ce constat, la loi de financement de sécurité sociale (LFSS) pour 2020 a renforcé l'intermédiation des Caf pour le recouvrement et le paiement des pensions alimentaires afin de protéger les familles monoparentales en situation de précarité.

En revanche, il existe **des incohérences de traitement des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux**, qui peuvent paradoxalement entraîner une perte de revenu pour un ménage modeste et inciter les deux parties à renoncer au versement de la pension, comme l'a démontré un rapport du Haut-Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)². Une piste envisagée par ce rapport est de considérer la pension alimentaire comme une participation du parent non gardien aux dépenses nécessaires à l'entretien de ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés. En conséquence, la pension alimentaire reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des prestations sociales ou dans le revenu imposable.

¹ IGAS, IGF, IGSJ, *Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires*, septembre 2016.

² *Les ruptures de couples avec enfants mineurs, rapport du Conseil de la famille, HCFEA, janvier 2020.*

Par cohérence, l'allocation de soutien familial (ASF), prestation versée lorsque le parent débiteur est défaillant ou lorsque la pension alimentaire est très faible, devrait connaître le même traitement.

Proposition n° 39 : Ne plus prendre en compte les pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial dans le calcul du RSA et de la prime d'activité ainsi que dans le revenu imposable.

Par ailleurs, l'accompagnement des séparations et des liens post-séparation est souvent négligé alors qu'il peut avoir un impact important sur la situation socio-économique des familles monoparentales. L'Unaf considère que les **services de médiation familiale**, qui restent peu développés, constituent un outil utile pour éviter les tensions, notamment économiques, entre parents séparés. Un nombre suffisant de médiateurs familiaux devrait être formé afin de permettre le développement de ces services.

Proposition n° 40 : Développer les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés.

C. ASSURER RÉELLEMENT LES NOUVELLES SOLIDARITÉS

1. Assurer les indépendants précaires face au risque de perte d'activité : une promesse non tenue

Les mailles des filets de sécurité publics face aux doivent se resserrer pour mieux protéger les actifs les plus précaires.

Les petits indépendants constituent un exemple type de ces nouvelles catégories d'actifs fortement exposés au risque de tomber dans la pauvreté ou la précarité¹. Ils ont en outre été fortement fragilisés par la crise.

Malgré une intention louable, force est de constater que **la promesse de campagne du Président de la République d'une ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, n'a pas réellement été tenue.**

Le dispositif **d'allocation des travailleurs indépendants (ATI)** lancé fin 2019 et qui devait concrétiser cette promesse a été un échec incontestable : en février 2021, soit **après 16 mois, on dénombrait seulement 911 bénéficiaires de l'ATI**, pour une dépense de 3 millions d'euros, soit un résultat près de 40 fois inférieur aux objectifs initiaux, qui étaient de toucher 29 300 personnes pour une dépense annuelle de 140 millions d'euros².

¹ Cf. première partie.

² Rapport d'information du député Dominique Da Silva déposé par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission sur l'allocation des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise de la covid-19, 7 avril 2021.

L'allocation des travailleurs indépendants

Instituée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et son décret d'application n° 2019-976 du 20 septembre 2019, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) permet, depuis le 1^{er} novembre 2019, de bénéficier de l'assurance chômage.

D'un montant forfaitaire de 800 euros par mois, cette prestation intégralement financée par l'assurance chômage est versée pendant une période de 182 jours au maximum (6 mois) non renouvelable.

Outre le respect des conditions classiques de l'attribution de l'assurance chômage (résidence en France, être physiquement apte et effectivement à la recherche d'un emploi, ne pas pouvoir prétendre à une retraite à taux plein), plusieurs conditions cumulatives spécifiques doivent être satisfaites :

- l'exercice effectif et continu d'une activité indépendante pendant les 2 ans précédant la date de cessation de l'activité, au sein d'une seule et même entreprise, générant un revenu de 10 000 euros par an au minimum, parmi la liste des professions éligibles listées à l'article L. 5424-24 du code du travail ;

- une cessation d'activité définitive et involontaire, pour liquidation judiciaire ou remplacement dans les fonctions de dirigeant dans le cadre d'un redressement judiciaire ;

- des ressources personnelles inférieures au montant du RSA.

Comme l'ont expliqué au rapporteur l'Union nationale des autoentrepreneurs (UAE) et la Fédération nationale des autoentrepreneurs (FNAE) lors de leur audition, ce bilan décevant est avant tout imputable à des **conditions d'accès beaucoup trop restrictives**. L'essentiel des rejets sont en effet liés :

- soit à **la non-atteinte du seuil de revenu d'activité minimal de 10 000 euros**, ce qui exclut du dispositif les indépendants les plus en difficulté ou qui déclarent un revenu nul car ils ne se sont pas versés de rémunération pour sauver leur activité ;

- soit à **l'obligation de passer par une décision judiciaire de procédures collectives** pour attester de la cessation d'activité définitive et involontaire, condition qui semble tout à fait disproportionnée. Alors que, selon la FNAE, 92 % des indépendants souhaitent le rester, comment penser que, pour percevoir durant seulement six mois un revenu supérieur de 300 euros au RSA, le travailleur ira jusqu'à prendre une décision d'auto-liquidation si lourde de conséquences, au premier rang desquelles celle d'un fichage Banque de France et compromettant ses possibilités de reprise d'une activité indépendante ?

Pour cette raison, il paraît souhaitable, comme le préconise un récent rapport du député Dominique Da Silva au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale¹, d'assouplir les conditions d'accès à l'ATI.

Plusieurs propositions sont avancées en ce sens, et notamment :

- de remplacer la condition de revenus d'activité par la justification de déclarations de chiffre d'affaires : un faible niveau de chiffre d'affaires, pouvant être compris entre 10 000 et 50 000 euros sur les deux dernières années, pourrait ainsi être retenu comme un motif valable pour considérer un risque réel de cessation de paiement, ainsi qu'une réelle existence économique ;

- d'élargir la condition de cessation d'activité à la liquidation amiable, dès lors qu'elle vise à anticiper un état de cessation de paiement ;

- de considérer, comme le suggère judicieusement un autre rapport remis récemment au Premier ministre², qu'une déconnexion ou tout autre sanction prise par une plateforme numérique à l'encontre d'un travailleur indépendant économiquement dépendant conduisant à l'arrêt de son activité – que ledit rapport préconise de certifier – puisse servir de fait générateur supplémentaire permettant de bénéficier de l'ATI.

Proposition n° 41 : Assouplir les conditions d'éligibilité à l'allocation des travailleurs indépendants.

Il convient de noter que, face à un élargissement du dispositif, et à dépense qui en résulterait, **la question du financement** de la mesure resterait posée. Son financement intégral par l'assurance chômage, alors même que les indépendants n'y cotisent pas est en effet souvent contestée. Un financement au moins partiel par l'État par le biais de la fraction de CSG – que les indépendants acquittent comme l'ensemble des actifs – attribuée à l'Unédic pourrait ainsi être mise à l'étude. De même, il conviendrait d'en tirer les conséquences en termes de **gouvernance** de l'assurance chômage, comme le suggère le Conseil d'analyse économique dans une note récente, en proposant la création d'un nouveau Conseil de négociation et de l'accompagnement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (CNAID) incluant les représentants des travailleurs indépendants³.

L'ATI, telle qu'elle a été pensée dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnelle, ne constitue cependant qu'une étape de la lutte contre la fragilité des travailleurs indépendants. Il convient par ailleurs de **poursuivre les réflexions en cours concernant l'harmonisation**

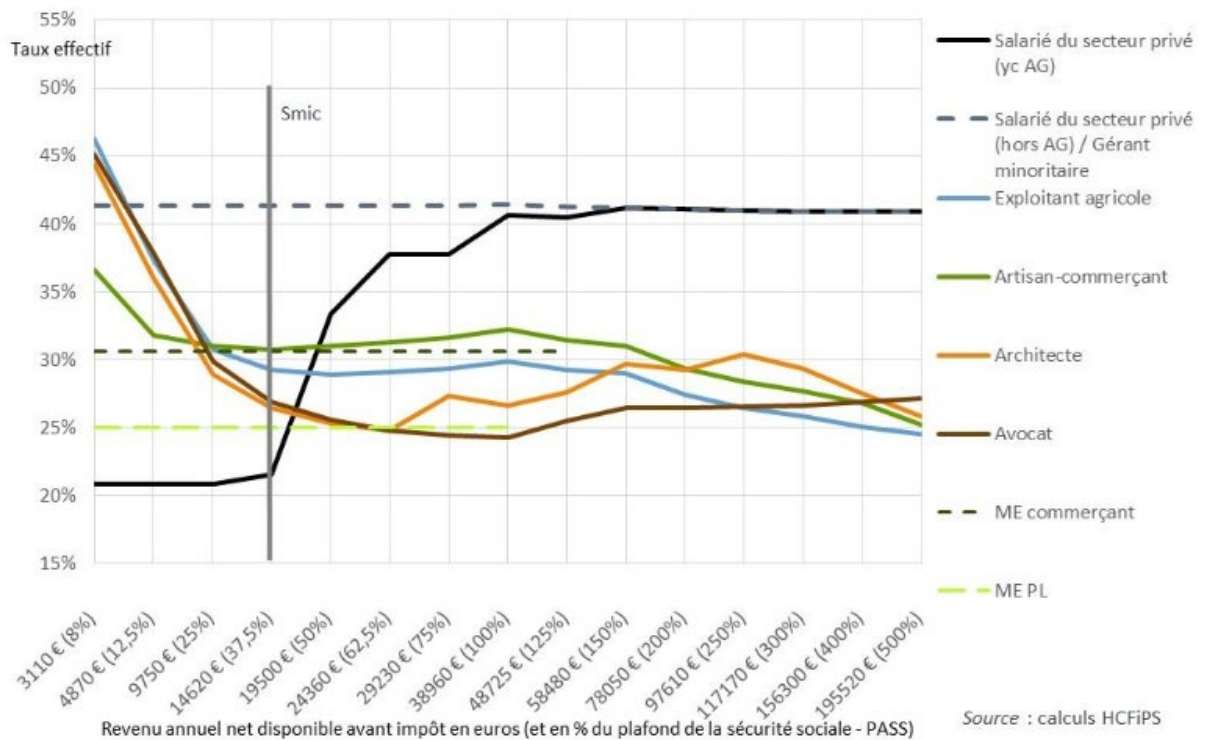
¹ *Ibid.*

² Jean-Yves Frouin, « Réguler les plateformes numériques de travail », Rapport au Premier ministre, 1^{er} décembre 2020

³ Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais, « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », Note n° 61 du Conseil d'analyse économique, janvier 2021.

de la protection sociale entre salariés et indépendants à faibles revenus, ces derniers étant généralement moins favorisés en matière d'équité du prélèvement social et des droits sociaux. Un récent rapport du Haut-Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a en effet mis en évidence de fortes différences entre travailleurs selon leur statut, que ce soit en termes de taux de prélèvements (cf. graphique ci-dessous) que de prestations sociales perçues, en particulier à des niveaux de rémunération faibles¹.

Taux effectifs de l'ensemble des prélèvements de sécurité sociale rapportés au revenu « super brut »²



Note : Le graphique ci-dessus reflète les différents barèmes existant en 2019, et ne tient à ce titre pas compte d'évolutions envisagées pour l'avenir.

Source : HCFiPS.

Enfin, la question du statut des travailleurs de plateformes numériques cristallise aujourd'hui une grande partie des débats sur l'amélioration de la protection sociale des travailleurs indépendants. Une clarification juridique pourrait s'avérer judicieuse, étant entendu que la création d'un tiers statut entre ceux de salarié et de non-salarié est rejeté par la quasi-totalité des acteurs et qu'imposer le salariat à l'ensemble des

¹ HCFiPS, Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants, tome I, septembre 2020.

² Proche de la notion de coût du travail, ce revenu intègre le revenu net disponible avant impôt ainsi que l'ensemble des prélèvements dus sur un champ homogène de la protection sociale (hors assurance chômage, AT-MP et formation professionnelle).

travailleurs concernés ne semble pas opportun¹. Hervé Novelli, président de l'Association des plateformes d'indépendants, appelle ainsi de ses vœux une définition précise du travail indépendant dans le code du travail qui permette d'établir une frontière plus claire entre les statuts, inspirée notamment de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne², tout en conservant la capacité de reconnaître un faux indépendant³. La diversité inhérente au statut de travailleur indépendant, y compris parmi ceux qui ont recours aux plateformes numériques pour exercer leur activité, et les possibles effets de bord sur la définition du salariat rendent toutefois délicat cet exercice.

2. La lutte contre le recours abusifs aux contrats courts : un enjeu complexe

La politique de lutte contre la pauvreté des actifs passe également par une **prévention du recours abusif aux contrats courts**, qui constituent une cause importante de précarisation⁴.

La solidarité en faveur de ces actifs, qui passe en principe par l'assurance chômage dont ils peuvent bénéficier entre deux emplois, doit être financée sur des bases équilibrées. Il paraît donc légitime que la contribution des employeurs au financement de l'assurance chômage puisse varier selon leur recours aux contrats courts, de façon à ce que le coût pour la collectivité des séparations qu'ils induisent puisse être partiellement internalisé. L'enjeu est cependant complexe car **il convient de ne pas désinciter les employeurs à l'embauche, au risque d'aggraver encore davantage le chômage et la précarité**, et donc de prendre en compte les contraintes concrètes d'activité et de gestion des ressources humaines auxquels ceux-ci sont confrontés.

À cet égard, le **système de « bonus-malus »** qu'entend mettre en place le gouvernement à compter du 1^{er} septembre 2022 dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, n'est pas satisfaisant. La limitation de son application aux secteurs recourant le plus aux contrats courts présente une double limite :

- en premier lieu, elle revient à circonscrire considérablement la portée, et donc l'efficacité du dispositif sur l'emploi précaire ;

- surtout, elle conduit à pénaliser fortement et de façon systématique les secteurs qui sont précisément ceux qui ont besoin de recourir à de tels

¹ Voir notamment « *Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ?* », rapport d'information Sénat n° 452 (2019-2020) déposé le 20 mai 2020 par Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat.

² Voir CJUE, 22 avril 2020 (ord.), aff. C-692/19.

³ Cf. « *Évolution des modes de travail, défis managériaux : comment accompagner entreprises et travailleurs ?* », rapport d'information Sénat n° 759 (2020-2021) de Martine Berthet, Michel Canévet et Fabien Gay, fait au nom de la délégation aux entreprises, déposé le 8 juillet 2021.

⁴ Cf. Première partie.

contrats en raison des particularités de leur activité, sans que l'on puisse parler d'abus (par exemple la saisonnalité dans l'hôtellerie et la restauration).

Le système de « bonus-malus » aux cotisations d'assurance chômage

Institué par les articles 50-1 à 51 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, le « bonus-malus » consiste à moduler le taux de contribution d'assurance chômage, qui est actuellement de 4,05 %, à la hausse (malus), ou à la baisse (bonus), en fonction du taux de séparation des entreprises concernées, qui correspond au nombre de fins de contrats de travail ou de missions d'intérim assorties d'une inscription à Pôle emploi rapporté à l'effectif moyen.

À compter du 1^{er} septembre 2022, celui-ci doit s'appliquer aux entreprises de 11 salariés et plus relevant des secteurs d'activité dont le taux de séparation moyen est supérieur à 150 %, dont la liste est fixée par un arrêté du 28 juin 2021 (hébergement et restauration, transport et entreposage, etc.).

Auditionné par la mission, l'économiste Gilbert Cette suggère ainsi d'abandonner ce dispositif complexe, pénalisant et dont le périmètre est fixé sur décision administrative par une solution plus simple, universelle et positivement incitative : la dégressivité avec l'ancienneté du taux de contribution-employeur à l'assurance chômage.

Le rapporteur considère qu'une telle idée mérite d'être soumise à la concertation avec les partenaires sociaux, en lieu et place du dispositif de bonus-malus. Son impact sur les finances publiques devra être évalué, en mettant en balance les moindres recettes pour l'assurance chômage due à la dégressivité des contributions employeur avec les économies attendues sur les dépenses d'indemnisation liées à la moindre incitation à embaucher en contrat court.

Proposition n° 42 : Remettre sur le métier le dispositif visant à lutter contre l'abus des contrats courts (bonus-malus). Soumettre à la concertation entre les partenaires sociaux l'idée alternative d'une dégressivité de la contribution employeur d'assurance chômage avec l'ancienneté individuelle des salariés.

D. UNE PROXIMITÉ AVEC LES ASSURÉS SOCIAUX ET LES ALLOCATAIRES À RÉTABLIR

1. Réduire les distances symboliques

Pour de nombreux administrés, **la distance aux services sociaux est devenue autant spatiale que symbolique**, comme l'a exposé au rapporteur la sociologue Clara Deville. Parmi les facteurs qui entravent l'accès aux droits, il convient de mentionner le retrait de la présence physique des services dans les territoires, une injonction à la mobilité à laquelle tout le

monde ne peut pas répondre ainsi que les difficultés éprouvés par une partie de la population avec le numérique, dont l'usage est devenu incontournable. L'ensemble des pouvoirs publics et institutions concernés est d'ailleurs assimilé à « l'État » par les usagers de ces services, ce qui illustre cette distance ressentie.

Les **espaces France services**, qui proposent un accueil et un accompagnement pour les démarches administratives du quotidien au sein d'un guichet unique, ont été créés afin d'apporter une réponse à ces difficultés. Ces espaces ont vocation à donner accès, dans un seul et même lieu, aux principaux organismes de services publics : ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, Finances publiques, Pôle emploi, assurance retraite, assurance maladie, Caf, MSA et La Poste.

Les agents France services sont formés pour offrir un accompagnement dans l'utilisation d'outils informatiques et dans les démarches numériques du quotidien. Pour résoudre les démarches les plus complexes, ils doivent pouvoir s'appuyer sur leurs correspondants au sein des administrations partenaires.

La DGCS porte un regard positif sur le dispositif, considérant qu'il « *s'inscrit pleinement dans la démarche des premiers accueils sociaux inconditionnels de proximité* ». Parmi les objectifs de la contractualisation de la stratégie pauvreté figure notamment celui d'un maillage des territoires départementaux en structures de premier accueil, en prévoyant que chaque habitant puisse accéder à un premier accueil en moins de 30 minutes en transport.

Toutefois, **ces espaces, dont la présence est louable, ne sont actuellement pas perçus comme des lieux d'accès aux droits**. Les personnels n'étant pas formés à l'instruction des droits, la proximité géographique n'est pas suffisante. En outre, la disponibilité de ces services n'est pas garantie, ce qui a notamment motivé la mise en place par la Collectivité européenne d'Alsace d'un écrivain public numérique.

Il convient toutefois de mentionner d'intéressantes initiatives locales, à l'image du « camping-car France services » mis en place, en partenariat avec la MSA, par la communauté de communes du Kreiz-Breizh (Côtes d'Armor).

Proposition n° 43 : Maintenir des possibilités d'accès physique aux services publics au-delà d'une réponse de premier niveau en faisant monter en compétences les agents France Services.

Proposition n° 44 : Mettre en place une médiation numérique itinérante dans les zones rurales les moins densément peuplées.

2. Aller vers les personnes concernées par le non-recours

La lutte contre le non-recours est inscrite depuis maintenant plusieurs années à l'agenda des politiques sociales.

Cet objectif figure notamment parmi les objectifs des organismes de sécurité sociale. En conséquence, la Cnaf a mis en place plusieurs types d'actions en matière d'accès aux droits :

- les « rendez-vous des droits », qui permettent de faire le point sur l'ensemble des droits ouverts par les allocataires et de les accompagner dans leurs démarches ; ceux-ci sont généralisés à toutes les Caf ;

- les opérations de *data mining* « accès aux droits », qui permettent d'identifier des situations à risque de non-recours au sein des bases de données des allocataires.

S'ils vont dans le bon sens, ces exercices restent cependant limités. Ainsi le *data mining*, qui a donné des résultats encourageants avec la prime d'activité, ne permet-il de toucher que les personnes qui sont déjà inscrites dans les bases.

Lors de son audition par le rapporteur, Hélène Revil, responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), a mentionné l'exemple des plateformes d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé (Pfidass) mis en place par l'assurance maladie. Ces cellules ont été chargées, avec un certain succès, d'identifier individuellement et d'accompagner les personnes se trouvant en situation de renoncement aux soins dans une logique d'« aller vers ». Élargies depuis 2020 à toutes les difficultés d'accès aux soins, ces cellules sont désormais dénommées « missions d'accompagnement en santé ».

Au niveau local, d'autres acteurs participent à la lutte contre le non-recours. Celle-ci est notamment assurée par les centres communaux d'action sociale (CCAS) ainsi que par certaines associations.

Il apparaît qu'une coordination de ces efforts fait encore défaut. Afin de mettre en relation les différents outils existants, du *data mining* à l'« aller vers », ainsi que les différents acteurs concernés, des cellules dédiées à l'accès aux droits sociaux pourraient être créées à titre expérimental. Pour ce faire, le niveau départemental serait le mieux à même de déterminer, pour chaque situation individuelle, le dispositif le plus adapté.

Proposition n° 45 : Expérimenter des cellules départementales de l'accès aux droits sociaux incluant notamment les associations et chargées, en liaison avec les Caf et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.

E. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE ET L'AIDE AUX ASSOCIATIONS

1. Un accompagnement financier des associations de lutte contre la grande pauvreté qui doit s'inscrire dans la durée

a) Un effort financier important en faveur de l'aide alimentaire a été consenti en réponse à la crise

La précarité alimentaire constitue un enjeu central de la politique de lutte contre la grande pauvreté. En moins de 10 ans, le recours à l'aide alimentaire aurait presque doublé en France, passant de 2,8 millions à 5,5 millions de personnes¹.

Les associations entendues par la mission ont relevé deux caractéristiques remarquables des publics concernés par la précarité alimentaire : leur jeunesse (40 % des bénéficiaires des Restos du Cœur sont mineurs) et leur isolement (40 % de ce même public sont des personnes seules, souvent des femmes avec enfants).

La crise a entraîné une forte croissance du recours aux dispositifs d'aide alimentaire, estimée par les acteurs associatifs entendus par la mission entre 25 % (Restos du Cœur) et 40 % (épiceries solidaires), et en tout état de cause du même ordre que celle constatée lors de la crise de 2008.

Plus préoccupant encore, ces acteurs observent depuis le début de la crise l'apparition de **nouveaux publics** dans les centres de distributions et épiceries solidaires, notamment des jeunes, travailleurs précaires ou autoentrepreneurs. Une enquête menée en 2021 par la Fédération française des banques alimentaires révélait ainsi que près de la moitié des personnes interrogées déclaraient avoir recours à l'aide alimentaire depuis moins d'un an, et un tiers depuis moins de 6 mois.

Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, a ainsi pu livrer un témoignage éclairant du déroulement de l'année 2020 du point de vue des associations :

« Pendant le premier confinement, des populations ont été précarisées très vite. Je pense notamment aux personnes vivant de petits boulots ou de missions d'intérim. Depuis la rentrée scolaire, nous sommes touchés de plein fouet par une vague de précarité chez les étudiants. (...) Ces publics qui ont basculé très brutalement dans la précarité se sont très vite trouvés en situation de précarité psychologique. À la suite du premier confinement, ils sont arrivés chez nous complètement désorientés, alors que l'organisation de la distribution alimentaire se faisait dans des conditions dégradées. Nous avons pu reprendre notre travail d'accompagnement et nos permanences d'accueil social. Nous avons innové. »

¹ Inspection générale des affaires sociales, « La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », décembre 2019.

Face à ce constat, les pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, ont su faire preuve d'une réactivité qu'il convient de saluer. En particulier, le lancement d'un **plan d'urgence doté de 94 millions** d'euros a permis :

- de compenser les surcoûts liés à la crise ;
- de financer des distributions de chèques d'urgence alimentaire ;
- de soutenir les actions des associations visant à maintenir l'accès aux biens essentiels (alimentation, hygiène) des publics précaires, et notamment les personnes sans domicile.

Pour l'année 2021 et les années suivantes, des financements européens conséquents devraient être mobilisés, avec notamment 132 millions d'euros sur 2020-2022 au titre de l'instrument de relance européen React-EU et 647 millions d'euros sur 2021-2027 au titre du Fonds social européen « plus » (FSE +) qui succède au FEAD.

b) Le soutien de l'État doit cependant s'inscrire dans la durée

En dépit des efforts financiers importants consentis par l'État en 2020, le caractère durable de l'impact de la crise sur la grande pauvreté impose de poursuivre le soutien aux associations.

Pour les années 2021 et 2022, le Gouvernement a mis en place, dans le cadre du plan de relance, **un fonds de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté**, concernant principalement mais pas exclusivement les associations d'aide alimentaire, doté d'une enveloppe de 100 millions d'euros sur deux ans, et visant à financer des projets structurants de développement et de modernisation de ces structures. Le premier appel à projets, lancé fin 2020 et doté de 50 millions d'euros a rencontré un tel succès que le Gouvernement a finalement décidé de débloquer l'intégralité de l'enveloppe et d'annuler le second appel à projets initialement prévu courant 2021. Ce succès témoigne avant tout de l'importance des besoins des associations, raison pour laquelle les principales têtes de réseaux nationaux¹, qui comptaient sur le second appel à projets, ont adressé un courrier au Premier ministre réclamant le déblocage d'une nouvelle enveloppe de 100 millions d'euros.

Le rapporteur considère en effet que si les moyens supplémentaires issus du plan de relance sont bienvenus, ces derniers présentent un caractère très ponctuel, alors que les projets des associations qu'ils financent sont structurels.

¹ Fédération française des banques alimentaires, Croix-Rouge française, Restos du Cœur, Secours populaire français.

Il convient donc de donner une meilleure visibilité aux associations sur la pérennité du soutien de l'État à moyen/long terme aux projets de modernisation des structures.

Proposition n° 46 : Donner une meilleure visibilité aux associations de lutte contre la pauvreté sur la pérennité du soutien de l'État à moyen/long terme aux projets de modernisation des structures.

En outre, à l'initiative du Sénat, le plafond **du dispositif dit « Coluche »**¹ permettant de porter la déduction d'impôt sur le revenu au titre des dons aux associations de 66 % à 75 % s'agissant des dons aux associations de lutte contre la pauvreté a été relevé de 537 à 1 000 euros au titre des revenus 2020². Ce dispositif, consensuel sur les bancs du Sénat, a ensuite été reconduit des revenus 2021³ : les amendements identiques déposés respectivement par M. Bruno Retailleau, président du groupe Les Républicains, et par M. Rémi Féraud, sénateur du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, visaient initialement à porter ce plafond à 1 500 euros, mais l'amendement a été adopté tel que sous-amendé par le Gouvernement pour maintenir à 1 000 euros le plafond exceptionnel en 2021. Enfin, l'amendement de la commission des finances adopté par le Sénat au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021⁴, qui visait à proroger le relèvement du plafond en 2022, n'a pas été retenu dans le texte final.

Le rapporteur considère pourtant qu'un tel renforcement du « Coluche » conserve son utilité dans un contexte social durablement bouleversé par la crise. Le dispositif a montré une réelle efficacité en 2020.

Proposition n° 47 : Proroger le relèvement exceptionnel à 1 000 euros du plafond « loi Coluche » *a minima* jusqu'en 2022.

2. Des pistes d'amélioration du dispositif français d'aide alimentaire peuvent être esquissées

Les auditions ont par ailleurs mis en évidence plusieurs axes d'amélioration de notre dispositif de lutte contre la précarité alimentaire, qui pourraient constituer des priorités de développement dans le cadre du soutien durable aux structures que le rapporteur appelle de ses vœux.

¹ Article 200 du code général des impôts.

² Article 14 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Article 187 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁴ Article 7 du projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Une première piste concerne la nécessité de mieux coupler aide alimentaire et l'accompagnement social plus global, en partenariat avec les travailleurs sociaux et les autres acteurs de l'insertion, ce qui est d'autant plus nécessaire que les publics concernés sont bien souvent victimes d'isolement. L'enquête précitée menée par la Fédération française des banques alimentaires montre en outre que 66 % des bénéficiaires déclarent un besoin d'accompagnement important ou très important. Les centres de distribution alimentaire constituent ainsi un lieu stratégique pour la rencontre des populations précaires et le développement des politiques d' « *aller vers* »¹.

Comme l'a souligné lors de son audition Yves Mérillon, responsable des relations institutionnelles des Restos du Cœur : « *L'aide alimentaire est la porte d'entrée vers toute une série d'activités, d'actions d'inclusion sociale : soutien à la recherche d'emploi, accès à la culture, microcrédit, conseil budgétaire, accès au droit, lutte contre la fracture numérique...* ».

Une seconde piste concerne l'accès à l'aide alimentaire en milieu rural, qui est aujourd'hui largement insuffisant. Ce constat tient à des problématiques d'accessibilité géographique, mais également à des facteurs psychologiques et culturels, bien résumés par Claude Baland, président de la Fédération française des Banques alimentaires auditionné par la mission :

« *Vivre à la campagne est souvent associé à l'idée d'autosuffisance, chacun pouvant produire sa nourriture grâce à son jardin. Mais cela n'est pas toujours le cas ! La pauvreté y est souvent aussi perçue comme le résultat d'une insuffisance personnelle, d'un manque d'efforts. Beaucoup de maires nous disent d'ailleurs qu'il n'y a pas de pauvres dans leur commune ; cela complique nos démarches. Il faut aussi rappeler qu'il n'y a pas d'anonymat à la campagne : tout se sait ! Imaginez un car d'aide alimentaire dans un village : certains auront honte d'y aller, tandis que ceux qui s'y adresseront risqueront d'être l'objet de commérages – est-il aussi pauvre qu'il ne veut le faire croire ? Par pudeur, beaucoup n'osent pas révéler qu'ils n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins. Si l'on distribue un chèque alimentaire sous la forme d'un bon d'achat, il est probable que ses bénéficiaires n'oseront pas aller acheter leurs produits à proximité immédiate de chez eux, de peur de révéler qu'ils sont en situation de dépendance. Pourtant, je suis persuadé que la misère dans les zones rurales est aussi forte que dans les métropoles : il suffit de penser à ces agriculteurs qui touchent des pensions de 700 ou 800 euros et qui n'ont plus la possibilité de cultiver leur jardin.* »

¹ Cf. *supra*.

Les structures d'éco-jardinages ou de jardins solidaires peuvent à ce titre constituer des alternatives aux centres de distribution classique pour favoriser le déploiement de la politique de lutte contre la précarité alimentaire dans les campagnes.

Proposition n° 48 : Renforcer les liens entre associations d'aide alimentaire, travailleurs sociaux et acteurs de l'insertion pour favoriser le couplage de la distribution de l'aide et de l'accompagnement social.

Proposition n° 49 : Aider les associations à développer l'aide alimentaire en milieu rural et/ou des structures d'éco-jardinage ou jardins solidaires avec une finalité d'aide alimentaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION EN RÉUNION PLÉNIÈRE

Audition de Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Insee, MM. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la Drees et Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la Dares

(Mardi 9 février 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous entamons notre cycle d'auditions en accueillant aujourd'hui Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), et MM. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), et Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

Cette audition est importante, car elle nous permettra de disposer d'un état des lieux solide, notamment sur la statistique et l'actualisation des données. Nous attendons que vous nous éclairiez sur la définition des phénomènes de précarisation et de paupérisation et sur les moyens d'en mesurer les effets à court et à long terme. Nous nous interrogeons aussi sur l'évolution de la situation depuis le début de la crise, dont les conséquences pour la réalité quotidienne des Français risquent de se faire sentir dans un avenir très proche.

Nous aimerions que vous nous précisiez quels outils de mesure vous avez mis en place, mais aussi quels constats vous dressez en matière de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français. Après vos interventions liminaires s'ensuivra un échange au cours duquel Mme le rapporteur et les différents membres de la mission vous interrogeront.

Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). – Je reviendrai tout d'abord sur les manières d'après lesquelles la statistique publique définit et mesure la pauvreté. L'Insee se fonde sur différentes mesures, dont la principale, la pauvreté monétaire, est relative et repose sur les revenus. Il s'agit d'une approche relativement large, car elle prend en compte les revenus d'activité ou de remplacement et les revenus du patrimoine, ainsi que les prestations sociales, en déduisant les impôts directs. Cette donnée est calculée pour le ménage, qui regroupe toutes les personnes vivant ensemble. Autrement dit, tous ceux qui appartiennent au même ménage ont le même niveau de vie.

Ce revenu est ensuite divisé en unités de consommation, facteur d'échelle qui dépend à la fois du nombre de personnes qui vivent sur ce revenu et des économies réalisées en raison de ce regroupement au sein du même logement. Par exemple, pour un couple, le revenu est divisé par 1,5. Ce calcul aboutit à un concept de niveau de vie du ménage qui permet de comparer les revenus de ménages de taille différente. Sont définies comme étant pauvres les personnes qui ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian, qui partage la population en deux – seuil relativement arbitraire qui est privilégié dans toute l'Europe. L'Insee publie aussi des données selon un taux à 40 %, 50 % ou 70 % du revenu médian. La pauvreté monétaire s'est établie en 2018 en France métropolitaine à 14,8 % – ce taux devrait baisser légèrement à 14,5 % en 2019, d'après les chiffres provisoires – et, dans les départements d'outre-mer (DOM), elle a atteint 30 % à 80 % selon que l'on applique le seuil de pauvreté nationale, ou 16 % à 42 % avec des seuils locaux propres à chaque territoire.

Il existe d'autres indicateurs que la pauvreté monétaire, dont la pauvreté en conditions de vie, qui repose sur l'existence de privations matérielles, à savoir les difficultés budgétaires, les restrictions de consommation ou les retards de paiement que rencontrent certains ménages au quotidien. Cet indicateur est mesuré à partir d'enquêtes réalisées auprès des ménages. La France s'est dotée en 2004 d'un indicateur français fondé sur l'existence de 27 privations possibles. L'Europe s'en est inspirée en 2009, mais de façon beaucoup plus restrictive, en ne retenant que 9 privations, avant d'allonger cette liste en 2017 à 13 privations. La pauvreté en conditions de vie est plus utile pour décrire les difficultés matérielles que rencontre une partie de la population sur une longue période – elle est un peu moins adaptée pour décrire les évolutions à court terme.

Je laisse la parole à Patrick Aubert pour évoquer le troisième indicateur, la pauvreté subjective, qui est calculé par le ministère des affaires sociales.

M. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). – En parallèle de ces indicateurs, la Drees essaie de suivre la pauvreté subjective définie par les personnes elles-mêmes. Cette mesure statistique est bien sûr moins fiable, mais elle permet de se rapprocher au plus près de la sensation des personnes pauvres qui s'autoproclament comme telles. Ainsi 4 % des personnes dont les revenus les classent parmi les 20 % les plus aisés se déclarent pauvres !

Cet indicateur est intéressant dans la mesure où il indique la subjectivité du sentiment de pauvreté et l'importance de certains facteurs, notamment ceux qui sont liés à l'emploi ou au chômage, ou de l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle. À revenu égal, les employés et les ouvriers ont tendance à s'estimer plus pauvres qu'ils sont, quand d'autres se sentent déclassés par rapport à leurs parents.

Mme Valérie Albouy. – *De la même façon, si les deux tiers des pauvres sont définis ainsi en fonction de leur revenu, l'autre tiers est identifié comme tel en raison des difficultés matérielles que les individus déclarent au quotidien. Cela est bien compréhensible pour de jeunes primo-accédants à la propriété par exemple.*

Concernant la pauvreté monétaire, nous disposons d'une mesure de très bonne qualité, qui est fondée sur les données de l'administration fiscale et des caisses versant les prestations sociales. En contrepartie, cette mesure est, par rapport à d'autres indicateurs sociaux, disponible tardivement, à n+2, et provisoirement à l'automne n+1 – c'est la limite de cet exercice. Dans le contexte actuel, la Drees a récemment mis en place un tableau de bord du suivi des effectifs des bénéficiaires des prestations de solidarité, qui s'apparente plus à un indicateur en temps réel.

Il est assez compliqué de mettre en place des indicateurs rapides et fiables pour la précarité et la pauvreté, car, sur les 14 % à 15 % des Français qui se situent sous le seuil de pauvreté, nombreux sont ceux qui s'en approchent. À ce jour, je n'identifie aucune source véritable permettant de mesurer en temps réel la pauvreté en France.

Autre limite, les chiffres qui remontent de la France métropolitaine et des DOM ne sont pas issus du même dispositif. Contrairement à ce que l'on entend, l'Insee dispose de nombreuses ressources sur les DOM grâce à des enquêtes spécifiques, mais il est vrai que la qualité des données laisse parfois à désirer. Nous travaillons à améliorer la situation.

Dans le questionnaire que vous m'avez adressé, vous m'interrogez sur les indicateurs permettant de mesurer la précarité et la précarisation de l'emploi. J'entends la précarité comme un état de pauvreté durable.

Concernant la trajectoire des personnes, je vais vous faire part des données en notre possession, qui datent de 2016 : 70 % des personnes pauvres le restent l'année suivante, contre 63 % en 2008. La persistance de la pauvreté a donc significativement augmenté en France. En outre, on constate une règle « 4/4/2 » : sur 10 personnes pauvres une année, 4 vont rester durablement pauvres, 2 vont sortir durablement de la pauvreté, et 4 vont connaître des périodes d'alternance durant les quatre années suivantes. En somme, à un horizon de quatre ans, 20 % des personnes pauvres sortent durablement de la pauvreté.

Pour ce qui est de la précarisation, c'est-à-dire l'entrée dans la pauvreté, fort heureusement, le risque de devenir pauvre une année donnée n'est que de 3 %. Toutefois, ce chiffre peut être plus élevé pour certaines catégories de la population, telles que les personnes peu diplômées, les agriculteurs, les artisans ou les commerçants.

Enfin, vous avez souhaité savoir comment la pauvreté avait évolué au cours des vingt dernières années. De 2008 à 2011, la pauvreté a augmenté assez fortement, passant de 13,2 % à 14,6 %. Après une baisse les deux années suivantes, puis une stabilisation à un point supérieur au niveau de 2008, et ce jusqu'en 2017, l'année 2018 a enregistré une augmentation très marquée du taux de pauvreté, de 14,1 % à 14,8 %, en partie en raison d'une mesure de diminution des allocations logement, la baisse des loyers concomitante n'étant pas prise en compte dans le calcul. Pour 2019, la baisse devrait être de 0,3 point grâce à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité – les chiffres sont provisoires.

Avant de préciser les catégories de la population qui ont vu leur situation se dégrader, je tiens à signaler que les risques d'être pauvre sont tout à fait différents d'un individu à un autre : sont concernés 35 % à 40 % des familles monoparentales et des chômeurs, 20 % à 30 % des familles nombreuses – avec trois enfants ou plus –, et de nombreux indépendants. On observe depuis une vingtaine d'années une augmentation de la pauvreté au sein des familles monoparentales, chez les personnes seules de moins de 65 ans, et dans les familles nombreuses. Ce phénomène touche également, dans une moindre mesure, les chômeurs – 38 % contre 35 % auparavant. Évidemment, il faut tenir compte des revenus du conjoint, ce qui permet à certains chômeurs d'échapper à la pauvreté. Mais lorsque le chômeur représente la seule source de revenus, le taux de pauvreté atteint les 50 %.

M. Patrick Aubert. – Je ne m'attarderai pas sur les chiffres, que je tiens à votre disposition, et m'en tiendrai aux actions possibles et aux moyens disponibles. La Drees n'a pas mis en place de dispositif généraliste au sujet de la pauvreté, car le principal producteur en la matière, c'est l'Insee. Néanmoins, nous avons instauré depuis 2001 des dispositifs de suivi et d'observation de certaines populations parmi les plus précaires et bénéficiaires des minima sociaux. Cela nous permet d'objectiver les constats : les bénéficiaires, âgés de 20 à 60 ans, des minima sociaux d'activité, à savoir le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ont une ancienneté moyenne de 5,3 ans dans les minima sociaux. Sur dix ans, un bénéficiaire donné se retrouve plus de six ans dans les minima sociaux... Nous voulons aller plus loin en réalisant des enquêtes auprès de ces bénéficiaires pour mieux rendre compte des différents phénomènes, telles les privations matérielles ou autres, et qui sont évalués par l'Insee sur l'ensemble de la population.

Une focalisation sur les politiques publiques ou les prestations sociales nous permet d'effectuer des micro-simulations, en partenariat avec l'Insee notamment via le modèle Ines, sur un échantillon représentatif de la population. Nous pouvons ainsi simuler l'effet des prestations et des réformes, et décomposer les différentes aides. C'est en réalisant périodiquement cette analyse que l'on peut savoir que le taux de pauvreté monétaire, de l'ordre de 14 %, avoisine plutôt les 22 % ou 23 % avant redistribution, et attribuer la part de cet écart aux minima sociaux, à la prime d'activité ou encore aux prestations familiales. Ces dernières sont parfois oubliées alors qu'elles sont très importantes pour les familles nombreuses ou monoparentales, particulièrement touchées par la pauvreté.

Autre indicateur, l'intensité de la pauvreté permet de voir, parmi les personnes pauvres, si elles sont proches ou pas du taux de pauvreté. L'intensité de la pauvreté se définit comme la distance entre la médiane du niveau de vie des personnes pauvres, c'est-à-dire le revenu qui partage les personnes pauvres en deux moitiés, et le taux de pauvreté. Sans les aides, on aboutirait à un niveau de vie médian des personnes pauvres inférieur de 40 % au seuil de pauvreté. Avec l'ensemble des prestations, on se rapproche des 20 %.

Le dernier outil utilisé concerne les populations les plus précaires, notamment toutes celles qui sont difficiles à cerner dans les dispositifs statistiques : personnes sans domicile ou accueillies dans des hébergements sociaux. Nous sommes en plein dans l'actualité, car la Drees vient de lancer son enquête, comme elle le fait tous les quatre ans, auprès de l'ensemble des centres d'hébergement pour avoir une description assez complète des personnes qui sont invisibles dans les ménages ordinaires, à savoir tous les sans-abri. Cette étude nous permettra de connaître un peu plus, d'ici à la fin de 2020 ou au début de 2021, les profils sociodémographiques de ces personnes et leurs évolutions.

Comme vous l'a expliqué Valérie Albouy, le système statistique a ses limites pour mesurer les évolutions très récentes. De nombreuses réflexions sont en cours, sans prétendre obtenir la même richesse d'informations qu'avec les outils statistiques permanents, mais au moins pour avancer sur le sujet. La partie du travail la plus simple a consisté à mettre en place, depuis le début de la crise en mars, le suivi mensuel de toutes les prestations de solidarité, ce qui n'est pas effectué en temps normal compte tenu du caractère structurel de la pauvreté. Il s'agit principalement des prestations versées par les caisses de sécurité sociale, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Pôle emploi, etc. Nous avons décidé d'enrichir progressivement ce suivi en évaluant d'autres aides comme celles qui seront versées aux étudiants, tel le repas à un euro.

La question est de savoir quel serait l'indicateur pertinent pour analyser la population la plus précaire. Ainsi, le champ de l'aide alimentaire demeure, à la différence des logements destinés aux personnes sans domicile fixe, peu étudié. Nous avions, la semaine dernière, une réunion avec les associations pour réfléchir à la mise en place d'un suivi qualitatif et quantitatif des bénéficiaires de l'aide alimentaire, afin d'objectiver l'évolution de leur profil. De nombreux acteurs associatifs évoquent à cet égard le recours récent à leurs services de la part de petits commerçants, d'indépendants et d'entrepreneurs affectés par la crise, mais nous ne disposons pas encore de données sur ce phénomène.

M. Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). – Je souhaiterais, pour ma part, évoquer les perspectives en lien avec le marché du travail. Nous travaillons notamment sur le concept de travailleur pauvre, soit une personne en emploi, mais dont le niveau de vie se situe sous le seuil de pauvreté. Il n'existe pas d'indicateur établi pour analyser cette population, car l'emploi relève d'une notion individuelle alors que le niveau de vie concerne le ménage, ce qui les rend difficiles à articuler.

Le phénomène des travailleurs pauvres ne se limite pas au niveau de salaire ; il est également la conséquence d'un temps de travail insuffisant puisque le salaire horaire minimum fixe un plancher de rémunération. La prime d'activité, récemment revalorisée, permet de suivre partiellement son évolution.

Le sujet concerne, en outre, les conditions de travail et le fait d'exercer un emploi instable, voire menacé. La Dares réalise un suivi des risques psychosociaux intéressant pour montrer leur évolution. Les enquêtes périodiques menées tous les trois ou quatre ans nous permettent de disposer d'éléments structurels. La dernière enquête, menée en 2016, indique ainsi qu'un quart des salariés craint pour l'avenir de son emploi. Cette proportion a augmenté de sept points depuis 2005, surtout après la crise de 2008. Le sentiment d'inquiétude quant à l'emploi est majoritairement exprimé par les ouvriers, notamment non qualifiés.

Nous observons également un développement des formes atypiques de travail. Les contrats à durée déterminée (CDD) ont connu une croissance soutenue entre les années 1980 et 2000, puis plus limitée ensuite. En 2017, neuf embauches sur dix se font en CDD, contre huit sur dix en 1997. À partir des années 2000, les contrats très courts se sont multipliés, entraînant une réduction de la durée moyenne des CDD. Ainsi, en 2017, un tiers des CDD était conclu pour moins d'une journée, en particulier dans les secteurs de la restauration et de l'audiovisuel. Le mode d'utilisation des CDD a donc évolué vers davantage de roulement de personnel dans les entreprises, conduisant à une segmentation du marché du travail entre les emplois stables et les contrats précaires. Avec la crise sanitaire, les premiers ajustements sur l'emploi ont été les non-renouvellements de CDD, tandis que la politique de financement de l'activité partielle soutenait les emplois plus durables.

Enfin, le temps partiel a considérablement augmenté sur une longue période, passant d'un vingtième des emplois en 1960 à un cinquième en 2015. Cette évolution s'explique par le développement du travail des femmes, mais aussi par le recours renforcé au sous-emploi, vecteur d'instabilité.

Au-delà du type de contrat et de la précarité de l'emploi exercé, les changements opérationnels subis sans concertation peuvent dégrader les conditions de travail et nuire à la santé psychologique des salariés.

Une évaluation quantitative rigoureuse des politiques de l'emploi n'est pas simple d'un point de vue méthodologique. Il faut anticiper sa mise en œuvre et s'en donner les moyens, comme ce fut le cas pour la garantie jeunes. La Dares a également évalué, sur des publics définis, les résultats obtenus par les dispositifs des contrats aidés, des emplois francs et de l'insertion par l'activité économique (IAE). Ainsi, la garantie jeunes, qui s'adresse aux jeunes sans emploi ni formation et propose un accompagnement intensif, montre un effet sur l'emploi durable. De même, l'IAE, destinée aux personnes les plus éloignées du marché du travail, permet, pour certains publics – travailleurs âgés, femmes, personnes un peu plus qualifiées – un infléchissement de la trajectoire d'emploi.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci de vos interventions. Nous démarrons nos auditions avec vous pour déterminer de quoi et de qui nous parlons, même si la réponse à ces questions n'apparaît pas aisée. La précarisation et la pauvreté relèvent de deux concepts différents. La précarisation peut être définie comme une forte incertitude pesant sur le fait de conserver ou de retrouver un niveau de vie acceptable, cette dernière notion variant elle-même en fonction des territoires.

Qu'est-ce, en revanche, que la pauvreté et qui concerne-t-elle ? Le rapport d'analyse de l'Insee fait état d'indices – le coefficient de Gini, le ratio S80/S20 ou le rapport interdécile D9/D1 – que vous n'avez pas mentionnés. Selon l'Insee, les inégalités et la pauvreté auraient reculé en 2019, mais je ne suis pas certaine que les acteurs de terrain aient la même analyse... Parmi les paramètres pris en compte pour évaluer la pauvreté ne figurent ni le prix du paquet de tabac, qui a considérablement augmenté, ni le chèque énergie. Ne faudrait-il pas les actualiser ?

Enfin, comment vos administrations sont-elles sollicitées ou associées aux décisions de politiques publiques relatives, par exemple, aux minima sociaux ou à l'AAH ?

Mme Valérie Albouy. – Dans le rapport d'analyse, vous trouverez également le taux de pauvreté à 14,5 %. Les autres indicateurs que vous évoquez mesurent les inégalités en fonction de la distribution des ressources au sein de la population. Ainsi, le coefficient de Gini porte sur les inégalités globales dans un pays et non spécifiquement sur la pauvreté.

La pauvreté touche les personnes qui perçoivent le moins de ressources. La pauvreté monétaire est calculée en fonction des revenus, mais elle ne définit pas des niveaux de vie équivalents, même si nous retraitons les revenus des ménages pour pouvoir les comparer en fonction de leur situation. Évidemment, avec le même revenu, les conditions de vie peuvent être très différentes du fait des dépenses. Par exemple, le fait d'être primo-accédant à la propriété, d'avoir besoin de deux voitures ou de faire garder des enfants en bas âge modifie à la baisse le niveau de vie et donc l'aisance. À cet égard, votre remarque sur le paquet de tabac et le chèque énergie est très intéressante. Nous avons donc développé des indicateurs portant sur les conditions de vie qui prennent en compte, par exemple, les privations consenties par les ménages. Aucun indicateur n'est cependant parfait, raison pour laquelle il est nécessaire de les croiser. À niveau de revenus égal, certains ménages – les propriétaires de leur logement notamment – vont être plus à l'aise.

L'augmentation du taux de pauvreté présentée en 2018 prenait en compte la réduction des aides au logement, mais pas la baisse concomitante des loyers dans le secteur social. Si nous étudions essentiellement les revenus des ménages, nous mesurons aussi les dépenses de consommation. La prise en compte d'aides en nature comme le chèque énergie est plus complexe. Nous fondons nos travaux sur la définition européenne des revenus qui n'intègre pas de tels dispositifs, même si nous en évaluons l'effet redistributif.

L'Insee n'est pas sollicité en amont des décisions de politique publique, mais il participe à de nombreux comités d'évaluation et demeure à l'écoute des demandes sociales. Cette année, nous avons ainsi travaillé sur la mesure de la grande pauvreté en définissant un indicateur qui pourrait en permettre le chiffrage. De fait, au printemps dernier, nous avons pu observer une demande en ce sens. Il faut ensuite du temps pour créer un tel indicateur.

M. Patrick Aubert. – *Il faut rester prudent : l'indicateur parfait n'existe pas, notamment parce qu'il y a des prestations en nature. Nous calculons des variantes au revenu, tenant compte des dépenses pré-engagées ou de l'application d'un loyer fictif aux propriétaires. Les indicateurs de référence, même imparfaits, demeurent donc satisfaisants. Il apparaît, en outre, nécessaire de disposer de données objectives. Selon le baromètre établi par la Drees, 90 % des Français estiment que la pauvreté a augmenté ces dernières années et va poursuivre sa croissance : cette opinion subjective, pour intéressante qu'elle soit, bien que faussée par le pessimisme général, n'est évidemment pas suffisante pour mesurer un phénomène.*

M. Sébastien Grobon. – *Notre souci de croiser différents indicateurs et sources est constant. Quand un élément n'est pas suffisamment traité par nos analyses – les personnes sans domicile fixe par exemple –, nous lançons un travail d'enquête spécifique.*

M. Vincent Capo-Canellas. – *Je vous remercie pour ces éléments d'information. J'ai été marqué par votre démonstration du « 4/4/2 ». Seuls 20 % des personnes en situation de pauvreté en sortiraient durablement sur une période de quatre ans ! Vous avez évoqué la sensibilité du taux de pauvreté aux différents instruments de redistribution, qui permettent de passer de 22 % à 14 %. Il faut donc piloter au plus près ces politiques. Quels sont les véritables discriminants ? Comment entre-t-on et sort-on de la pauvreté ?*

J'aimerais en savoir davantage sur les travailleurs indépendants. Nous sommes tous marqués par le témoignage de personnes qui ont une certaine maturité professionnelle, ont choisi d'être indépendants, mais dont l'activité s'est effondrée avec la crise. Disposez-vous d'éléments chiffrés ?

M. Arnaud Bazin. – *Vous avez insisté à juste titre sur la nécessité de différencier le niveau de vie et le niveau de pauvreté ressentie. On pourrait ainsi opposer la situation du locataire d'un logement de bonne qualité, à loyer modéré et aux charges limitées, dans le parc social, et celle du locataire d'un bien en mauvais état, dans le parc privé. Lorsqu'ils doivent déterminer le quotient social, les communes et les départements prennent en compte le reste à vivre, c'est-à-dire le revenu diminué des dépenses obligatoires. Travaillez-vous sur cet indicateur au niveau national ?*

Mme Valérie Albouy. – Je vous transmettrai un graphique qui retrace l'évolution du premier décile des personnes dont le niveau de vie est le plus faible, depuis 2008. Il prend en compte, d'une part, le revenu avant le versement des prestations sociales et le prélèvement des impôts, et, d'autre part, le revenu après redistribution. La courbe montre très clairement que le premier décile diminue après 2008, sous l'effet de la crise, mais qu'il ne remonte jamais, même à long terme. En revanche, la redistribution joue son rôle et corrige cet effet.

Ce qui reste inquiétant, c'est que le niveau de vie avant redistribution décroche sans jamais remonter. L'Insee et la Drees disposent, grâce à ce graphique, d'un outil de micro-simulation fin qui confirme que la redistribution bien ciblée est un levier qui fonctionne. Peut-être faudrait-il des politiques plus structurelles pour améliorer la situation des gens ? Je ne saurais me prononcer sur ce point.

Quant au niveau de vie, il se calcule au sein du ménage ou de la famille, de sorte qu'il peut ne pas prendre en compte la situation d'un chômeur qui n'a pas de revenu, mais dont l'entourage travaille. Les facteurs de fragilité touchent surtout les adultes qui vivent seuls, avec ou sans enfant. Dans le cas où ils perdraient leur travail, ils n'auront personne sur qui compter, d'où un risque accru pour eux d'entrer en pauvreté.

Pour sortir de la pauvreté, il faut accéder à un emploi durable. Le monde du travail ne peut plus se caractériser par une opposition binaire entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas. Le nerf de la guerre, c'est de pouvoir travailler toute l'année. Ce qui importe, c'est le volume d'emploi.

En ce qui concerne les indépendants, nous travaillons à partir des données fiscales et des prestations versées par les caisses. Le partage entre revenus personnels et revenus professionnels n'est pas simple à opérer. L'appréciation peut être plus pertinente sur un champ temporel plus long.

L'impact de la crise sur le revenu des indépendants est difficile à évaluer, car nous manquons d'indicateurs. Pour les salariés, nous pouvons nous baser sur la déclaration sociale nominative (DSN), qui est mensuelle. Pour les indépendants, la déclaration d'impôts reste annuelle. Les indicateurs ne permettent pas d'identifier précisément les revenus professionnels. Il serait souhaitable de pouvoir disposer d'autres sources.

Pour le reste à vivre, nous suivons les dépenses, dites « pré-engagées », de logement et les charges. Nous travaillons aussi sur les données micro-économiques au niveau individuel et nous menons des études lourdes qui combinent ces résultats avec les données sur la consommation. Nous réalisons ces études tous les quatre à cinq ans.

Au-delà des revenus, il faut prendre en compte les charges des ménages, ce qui n'est pas forcément évident.

Les études les plus récentes sont celles de la Drees.

M. Alain Duffourg. – Vous avez cité comme exemples de gens touchés par la pauvreté, une femme qui vit seule avec ses enfants, une personne qui vit en centre d'hébergement, ou bien une personne sans domicile. Ne faudrait-il pas distinguer davantage les situations, entre celle d'une personne seule qui travaille et touche le smic, et celle d'une mère seule avec ses deux enfants ? Certaines personnes refusent d'aller travailler, car cela leur rapporterait moins que de toucher des aides tout en restant au foyer. Une femme seule avec deux enfants touche 1 700 euros par mois. Le budget de la sécurité sociale est de 500 milliards d'euros, ce qui montre combien notre système social est avantageux.

M. Patrick Aubert. – De manière globale, si l'on ne prend en compte que les aides, le système des prestations sociales n'a aucun effet désincitatif. Les aides donnent un revenu à ceux qui n'en ont pas, mais ne désincitent pas à reprendre une activité. La Drees travaille sur des barèmes pour lutter contre les trappes à inactivité. La courbe n'est pas parfaitement lisse, mais il est toujours plus avantageux d'avoir un revenu professionnel auquel s'ajoutent la prime d'activité et les prestations familiales, quand bien même l'on perdrait le RSA.

Pour autant, les discussions sur le revenu universel d'activité restent intéressantes dans la mesure où certains cas sont discutables, notamment ceux des personnes qui bénéficient de l'AAH et pour lesquelles l'accès à l'emploi est plus difficile.

Les freins à l'emploi ne sont pas que monétaires. Ils tiennent aussi à la nécessité de devoir chercher un mode de garde ou acheter une voiture. Les facteurs à prendre en compte sont différents selon les personnes, et il faut étudier chaque situation.

Même si le débat sur le revenu universel d'activité a toute sa place, le système socio-fiscal fonctionne bien et les aides n'ont pas d'effet désincitatif.

M. Sébastien Grobon. – Les freins à l'emploi sont multiples. La reprise d'activité dépend aussi de facteurs complexes comme la santé mentale. Les périodes longues de chômage finissent par affecter la motivation et l'estime de soi. Il faut prévoir un accompagnement transversal pour aider les personnes à sortir de la pauvreté. Plus longtemps elles resteront éloignées de l'emploi, plus cet accompagnement sera coûteux.

M. Jean-Jacques Michau. – Vous avez structuré la présentation des informations par typologie de familles. Y a-t-il des évolutions différenciées par territoire, par exemple entre l'urbain et le rural ?

Mme Valérie Albouy. – L'Insee procède en menant une grande enquête sociale à partir des données administratives de 100 000 personnes. Nous pouvons ensuite produire un tableau exhaustif en exploitant les données fiscales et les prestations qui donnent une idée précise de la localisation des poches de pauvreté. Ces dernières sont concentrées dans les centres-villes. Nos études peuvent documenter les niveaux de vie à un niveau géographique très fin, à l'échelle des quartiers, notamment. Je pourrai vous fournir les références des publications sur le sujet.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie tous pour cette première audition, riche en échanges et en contributions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national
« lutte contre les exclusions » de la Croix-Rouge française,
Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale d'ATD Quart Monde,
et M. Daniel Verger, responsable du département études, recherches
et statistiques du Secours catholique**

(Mardi 9 février 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir les représentants de plusieurs associations : ATD Quart Monde, la Croix-Rouge française et le Secours catholique – je dois excuser le Secours populaire qui n'a pas pu envoyer de représentant. Il était important pour nous de les recevoir dès le début de nos travaux, parce que les associations sont en première ligne et connaissent particulièrement bien la situation sur le terrain et ses évolutions.

Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale d'ATD Quart Monde. – Je vous remercie de nous accueillir. Depuis des mois, nous enchaînons les auditions de ce type et je dois dire que je ne comprends pas bien pourquoi les mesures qui ont été prises oublient complètement l'accompagnement structurel des personnes les plus pauvres.

Quelques mots sur les personnes avec lesquelles nous cheminons : 2,2 millions de personnes sont dans une situation d'extrême pauvreté en France, c'est-à-dire qu'elles perçoivent moins de 40 % du revenu médian, soit 694 euros par mois. Ce chiffre est évidemment énorme !

Ces personnes très pauvres sont oubliées, je le disais, car les mesures qui sont prises ne sont pas structurelles : accorder 150 euros à une famille est un simple pansement dans la période que nous traversons.

Depuis plus de soixante ans, ATD Quart Monde s'appuie notamment sur des groupes de parole pour réfléchir à nos actions et organise des universités populaires qui permettent de partir des véritables expériences de vie de chacune et de chacun. Que nous apprennent ces groupes de parole ? Dans cette période d'urgence, où un véritable fossé s'est creusé, chaque personne a été amenée à agir. Ainsi, pour assurer l'éducation à domicile, les gens ont dû se battre pour que leurs enfants soient connectés, suivent les cours, etc. Cette période oblige les gens à se battre, que ce soit pour se nourrir, contre l'endettement ou pour le logement. Habituellement, beaucoup de ces personnes avaient des activités parallèles qu'elles ont perdues à cause de la pandémie et elles ont dû faire appel à l'aide alimentaire.

La pandémie a vraiment eu un impact très fort sur les personnes les plus pauvres et il faut saluer leur très grand courage, notamment lorsqu'il s'agit de subvenir aux besoins des enfants. Une maman, militante à ATD Quart Monde, nous disait un jour : « D'abord, je me bats et je fais manger les enfants. La suite, c'est après, car en ce moment, une seule chose compte, c'est de manger ! » Vous comprenez donc l'urgence !

La grande pauvreté est une insécurité permanente, une impossibilité de se projeter et d'assumer ses responsabilités, notamment vis-à-vis de sa famille.

Nous le répétons depuis longtemps : on ne peut pas vivre avec le revenu de solidarité active (RSA). La Cour des comptes a lancé des travaux pour évaluer cette politique, elle nous a invités avec une autre association à participer à ce comité et c'est ce constat qui ressort en premier.

À notre sens, les mesures qui sont prises devraient permettre d'accéder à des droits, elles ne devraient pas seulement combler des manques. Faire appel à l'aide alimentaire est une honte, une humiliation pour les demandeurs. Résister et survivre, c'est un combat quotidien. Alors que nous institutionnalisons l'aide alimentaire, ces personnes ont en fait besoin d'un soutien structurel de long terme.

Durant cette période, nous avons constaté une amplification des difficultés pour accéder à un logement. Le rapport que la fondation Abbé Pierre a récemment publié l'a montré, des millions de personnes sont mal logées. Accéder à un logement quand on a très peu de ressources est quasiment impossible aujourd'hui. C'est un véritable défi !

Nous constatons que les inégalités s'accroissent et que les plus touchés sont les jeunes. Nous devrions nous battre pour leur donner toutes les chances de se former et de trouver un emploi. L'Observatoire des inégalités a montré qu'un jeune sur dix entre 18 et 29 ans est en situation de pauvreté, principalement des personnes peu diplômées à la recherche d'un emploi. La baisse d'activité économique liée à la crise sanitaire touche cette population de plein fouet et aggrave un phénomène qui existait déjà.

En 2018, au moment de la présentation de la stratégie de lutte contre la pauvreté, une mesure paraissait intéressante : l'État devait garantir la formation et l'accompagnement de tous les jeunes entre 16 et 18 ans. Quand on interroge les missions locales deux ans après, on constate qu'elles manquent de personnel formé pour aller vers les jeunes qui ont décroché. En fait, certains jeunes restent « invisibles », parce qu'ils ont complètement décroché. Pour nous, le point crucial est d'aller vers ces jeunes et de les rencontrer, en prenant le temps et en allant à leur rythme. Tant que des moyens adaptés ne seront pas mis sur ce point, nous oublierons toujours un pan entier de la population.

Il nous semble essentiel de repenser les politiques publiques à partir des personnes les plus oubliées.

Parmi les principales difficultés que nous avons recensées, il y a aussi l'accès aux soins. Dans cette période de crise sanitaire, beaucoup de personnes ont dû renoncer à être soignées.

Vous nous interrogez aussi, dans le questionnaire que vous nous avez transmis, sur la manière de prévenir le basculement dans la pauvreté. Pour nous, comme pour de nombreuses associations, la première chose à faire est de relever le niveau du RSA – nous ne cessons de le répéter, c'est un choix politique majeur. Il devrait être a minima de 850 euros pour permettre de vivre dignement, c'est-à-dire se loger, se nourrir, se vêtir et avoir un peu de loisirs – pour nous, la culture fait partie des besoins de base.

Rien ne prouve qu'une telle mesure désinciterait au travail. Toutes les études que nous avons menées montrent que les gens veulent travailler, être utiles et reconnus.

D'ailleurs, l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée prouve très clairement qu'il est possible d'avancer à partir du moment où il existe une solidarité territoriale et qu'on repense les politiques publiques à partir des besoins des gens qui sont les plus éloignés de l'emploi et avec eux.

Pour prévenir le basculement dans la pauvreté, il faut aussi un logement décent avec un espace de vie pour chacun. Le confinement a montré l'importance de cette question. Pour cela, il faut rénover les habitats insalubres et faire respecter la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il faut aussi avoir un emploi digne ou au moins, notamment pour les jeunes, des propositions de formation qui correspondent aux choix des personnes.

Enfin, il est important que les services publics – éducation, santé, assurance chômage, retraite, etc. – soient accessibles et de qualité, parce que, lorsque les services publics dysfonctionnent, ce sont toujours les plus pauvres qui en souffrent le plus.

Dernier point, l'élaboration des politiques publiques doit s'appuyer sur la participation des personnes très pauvres ; c'est à partir de leurs expériences concrètes que nous pourrions être les plus efficaces et utiles.

M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national « lutte contre les exclusions » de la Croix-Rouge française. – Je souhaite tout d'abord vous remercier de nous donner la parole. J'appartiens à la direction des métiers et des opérations de la Croix-Rouge, je suis aussi délégué national « lutter contre les exclusions » et j'ai préparé cette audition avec plusieurs de mes collègues, mais je ne pourrai peut-être pas répondre à toutes vos questions et je me permettrai alors de vous apporter nos réponses plus tard.

Depuis des années, le seuil de pauvreté était sur une sorte de plateau et nous espérions que les choses allaient s'améliorer, mais les perspectives ont été sérieusement bousculées. Ainsi, nous avons observé une intensification de la grande pauvreté et nous devons être attentifs à cette évolution.

Une stratégie de lutte contre la pauvreté a été annoncée en 2018, elle était accompagnée d'un diagnostic quelque peu effrayant : il faut six générations pour sortir de la pauvreté ! Nous avons alors tous été amenés à nous interroger sur ce que la République pouvait faire.

Même si l'exercice est toujours délicat, je voudrais distinguer trois publics. Pour les jeunes qui bénéficient de mesures de protection au titre de l'aide sociale à l'enfance : la question de la sortie du dispositif se pose clairement, même dans cette période d'état d'urgence qui prévoit des dispositions transitoires. Les résultats obtenus à la suite de la stratégie de lutte contre la pauvreté sont assez décevants à cet égard. Les deux autres publics que je voudrais citer sont les familles monoparentales, de plus en plus nombreuses et souvent en grande précarité financière, et les migrants.

Lors du premier confinement, nous avons observé qu'un certain nombre de familles n'étaient tout simplement pas en mesure de se nourrir, quand la cantine ne fonctionnait plus. Et on voit aujourd'hui de nombreux étudiants faire la queue pour obtenir une aide alimentaire. Ainsi, nombre de Français souffrent, de nos jours, de la faim !

Le confinement a aussi montré que de nombreuses personnes rencontraient de grandes difficultés pour conduire sereinement l'éducation de leurs enfants. Même si le deuxième confinement a permis d'organiser les choses autrement, l'impact de cette période est très fort sur les familles.

Durant la crise sanitaire, l'État a décidé de mobiliser 200 000 places d'hébergement d'urgence, ce qui montre bien, s'il en était besoin, l'importance de la question du logement dans notre pays.

Je crois que nous devons aussi être très attentifs à la situation de la jeunesse – je devrais plutôt dire « des jeunesses », tant les situations sont variées – et à celle des populations en outre-mer, où les tensions sont fortes.

Avec le confinement, nous avons observé de manière concrète que l'isolement avait un impact important sur les situations de précarité. La Croix-Rouge avait mis en place un numéro d'appel, les gens pouvaient demander à ce quelqu'un leur apporte leurs courses, que ce soit des médicaments ou de la nourriture : pour un tiers des personnes, le panier était gratuit, parce qu'elles ne pouvaient pas payer.

L'isolement a aussi mis en avant les questions de santé psychologique.

De manière générale, nous avons constaté une aggravation de la crise, puisque nos maraudes ont rencontré 86 % de personnes en plus, alors même que, je le disais, le nombre de places d'hébergement avait été augmenté. Nous avons ainsi rencontré 22 000 personnes à la rue, dont 6 000 enfants, un chiffre glaçant dans un pays comme le nôtre. La question de l'accès aux soins de ces personnes se pose évidemment de manière prégnante – le développement des équipes mobiles constitue une réponse intéressante.

Comme cela a été dit précédemment, il est important de mettre en place des actions qui vont vers les personnes les plus précaires, parce qu'un certain nombre d'entre elles sont « invisibles » et n'ont pas recours aux différents dispositifs qui existent. En fait, elles sont souvent fatiguées de se battre perpétuellement pour obtenir leurs droits.

Cela souligne l'importance de l'accompagnement et de la vigilance à avoir quant aux phénomènes de dépression. Encore une fois, la santé psychique est un élément très important à prendre en compte.

S'il ne m'appartient pas de définir le niveau du « revenu décent », il me semble néanmoins nécessaire de nous interroger sur la question de la solvabilité des personnes, car il est difficile de faire de la prévention à destination de gens n'ayant pas les ressources financières leur permettant de vivre décemment.

Permettez-moi d'aborder les dispositifs nécessaires pour lutter contre la fracture numérique, qui s'avère complexe. Cette lutte implique effectivement d'offrir un accès à internet, mais aussi de faire un travail de compréhension de l'outil numérique : notre expérience du premier confinement nous a montré que la capacité à l'utiliser n'allait pas de soi.

Enfin, en matière de stratégie vaccinale, je voudrais attirer votre attention sur le risque que les personnes les plus précaires et les plus pauvres soient oubliées.

M. Daniel Verger, responsable du département études, recherches et statistiques du Secours catholique. – *Mon propos sera évidemment en consonance avec les interventions de mes deux collègues, mais aussi avec ce qui a été évoqué par l'Insee et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) avec lesquels nous travaillons beaucoup. Par ailleurs, je suis responsable, au sein du Secours catholique, d'études et de recherches. Nous avons 65 000 bénévoles sur le terrain, mais nous cherchons aussi à avoir une analyse quantitative et statistique des évolutions de la pauvreté, symbolisée par le rapport intitulé État de la pauvreté en France 2020, envoyé notamment aux sénateurs.*

Ce rapport montre que la pauvreté évolue d'année en année. La crise du covid-19 est un accélérateur des dynamiques et des inégalités tout en révélant des phénomènes déjà en cours. Dans notre rapport, nous avons finement analysé le budget des ménages dix ans après une étude similaire. Le revenu des ménages étudiés est resté stable, voire a très légèrement baissé en parité de pouvoir d'achat. Il s'agit donc de l'une des rares catégories ayant vu son niveau de pouvoir d'achat stagner ou très légèrement baisser. Par ailleurs, un quart des personnes accompagnées ayant des ressources ne disposent que d'un reste à vivre de 4 euros par jour. Notre analyse a consisté à prendre en compte l'ensemble des ressources et des dépenses, en particulier les dépenses incompressibles, puis à calculer le reste à vivre. De plus, il s'agit d'unités de consommation, ce qui représente un peu plus d'une personne.

Ce montant quotidien permet donc d'autant moins de vivre qu'il doit permettre de subvenir aux dépenses d'alimentation, d'habillement, de loisirs ou de voyage. Cela représente une charge mentale énorme pour les familles se retrouvant dans cette situation.

C'est l'illustration du fait que l'on ne peut pas vivre avec un RSA ou avec les aides minimales : même en serrant au maximum le budget, il y a toujours un moment où cela coince. De fait, les familles sont amenées à choisir entre faire appel à l'aide alimentaire – c'était déjà le cas d'une grande partie des personnes interrogées dans notre dernier rapport – ou se retrouver en situation d'impayé, en particulier pour les loyers. Le choix est donc de renoncer aux soins, à payer son loyer à temps ou à se nourrir. Dans tous les cas, on parie sur l'aide alimentaire pour se nourrir. Cette situation n'honore pas la France et doit nous révolter ; néanmoins, elle était antérieure à la crise sanitaire qui l'a largement aggravée.

Parmi les évolutions majeures que nous avons constatées depuis quelques années, le pourcentage de familles monoparentales reste très élevé, s'établissant autour de 27 % des personnes accueillies par le Secours catholique. Ce pourcentage est trois fois plus élevé que ce que ces familles représentent dans la population française et leur indice de fragilité est de 3. Elles ont certes été repérées depuis longtemps et font l'objet d'une attention particulière du fait de leur forte fragilité potentielle, mais en période de crise, elles se voient fortement atteintes.

Par ailleurs, nous observons une augmentation constante de la part d'étrangers dans les personnes que nous recevons. Les personnes de nationalité étrangère approchent le seuil de 50 % des personnes reçues par le Secours catholique – elles l'atteindront vraisemblablement dans les chiffres de 2020. Cela représente une augmentation très significative par rapport à l'an 2000 qui en comptait quelque 20 %. La proportion des étrangers n'augmentant pas en France, il s'agit bien du signe des difficultés d'intégration socio-économiques, et parfois d'intégration complète, des personnes de nationalité étrangère. En analysant plus finement, on repère qu'il faut dix ans de présence à un étranger pour rejoindre la situation des personnes de nationalité française.

Le niveau de pauvreté reste extrêmement élevé puisque, parmi les personnes accueillies par le Secours catholique, le niveau de vie médian est de 537 euros par mois, soit la moitié du seuil de pauvreté ou 30 % du niveau de vie médian national. Ce chiffre est en partie dû à l'augmentation régulière du nombre de personnes sans ressources, du moins régulières, qui représentent quelque 23 % des ménages que nous accueillons. Il s'agit, en large partie, de personnes de nationalité étrangère qui ne sont pas, contrairement à l'image véhiculée par les médias, des jeunes hommes seuls, mais souvent des familles – c'est-à-dire beaucoup d'enfants – vivant en hôtel ou dans des logements précaires.

Cela me conduit à aborder la question de la discrimination sur le logement, qui est extrêmement forte selon la situation de nationalité. Quelque 81 % des étrangers sans papiers sont en logement précaire ou instable. Il y a donc un vrai enjeu de mal-logement et du fait d'être ballotté d'un lieu à un autre, ce qui est tout à fait contreproductif en termes d'intégration. Je rappelle qu'il y a, uniquement pour l'Île-de-France, environ 30 000 nuitées quotidiennes payées par les services sociaux. Cette situation, majeure en termes quantitatifs, a tendance à augmenter. Nous saluons l'effort fait, à cause de la crise, pour ouvrir de nouvelles places.

La question du non-recours est bien connue, mais souvent peu documentée. Selon nos chiffres, un tiers de personnes ayant droit au RSA ne le touchent pas. Ce chiffre est en augmentation de 10 % par rapport à 2010, ce qui traduit une aggravation inquiétante du phénomène.

Selon une enquête réalisée auprès d'environ 1 000 personnes durant l'été dernier et le confinement, ce dernier a constitué un coup de massue et grandement fragilisé les revenus et la recherche d'un emploi, notamment pour les personnes vivant de la récupération. Il a également conduit à une certaine forme de solidarité, au fait de se reposer très fortement sur l'entraide familiale ainsi que sur les initiatives de solidarité qui se sont développées au niveau local. Ces dernières, au premier chef desquelles la solidarité d'extrême proximité, ont fait office de bouées de sauvetage.

Subsiste néanmoins une très grande inquiétude quant à l'avenir, pas seulement sanitaire, mais aussi en termes de revenus ou de logement. Nous observons ainsi une augmentation très forte des personnes repliées sur elles-mêmes et cassées par la crise. Notons néanmoins que, en parallèle, une grande proportion de réponses mettait en avant résilience et capacité à rebondir.

Nous observons un double phénomène qui peut paraître étonnant. Nous accueillons de nouveaux publics comme les étudiants, les jeunes et des personnes indépendantes ou ayant un statut intérimaire qui souffrent beaucoup d'un point de vue économique. Ces nouveaux publics font très souvent appel à l'aide alimentaire, qui s'est accrue de 25 à 40 %. Mais, d'un autre côté, les situations de repli sur soi et de renfermement, en particulier en milieu rural, nous obligent à aller beaucoup plus fort dans l'« aller vers ». L'enjeu est de résister à cette forme d'hibernation en gardant ou en recréant les liens auprès des personnes qui se sont isolées par accablement ou comme résistance aux événements.

En ce qui concerne les mesures que nous suggérons, nous avons proposé, dans un rapport récent, l'instauration d'un revenu minimum garanti. Nous mettons en avant l'aspect tout à fait contreproductif des sanctions à l'encontre des allocataires du RSA. S'il y a matière à débat à ce sujet, il nous semble néanmoins que, plus on plonge les personnes dans l'insécurité – qu'elle soit financière ou quant à leur avenir –, plus est aggravée leur charge mentale et inhibée leur capacité d'initiative.

La meilleure façon d'aider les personnes est de les mettre en confiance et de les accompagner dans une relation de confiance et non de culpabilité ou de menace. D'ailleurs, beaucoup de travailleurs sociaux expriment leur souffrance de devoir ainsi sanctionner des personnes tout en sachant qu'ils les plongent dans la misère.

Il nous semble temps de mettre en place des mesures structurelles comme réponse à une crise structurelle amenée à durer et qui ne soient pas uniquement des primes ponctuelles. Nous appelons ainsi à la création d'un revenu minimum garanti, c'est-à-dire un RSA suffisamment amélioré pour qu'on en change le nom. Nous avons défini quatre orientations majeures.

Premièrement, pour sortir de la misère, la hausse du revenu à niveau décent de 50 % du niveau de vie médian. L'indexation sur le niveau de vie médian me semble essentielle, car elle marque l'appartenance à la société et le fait de garder le contact avec elle, notamment dans cet aspect de revenu.

Deuxièmement, il s'agit d'élargir ce revenu minimum garanti aux jeunes, qui subissent tout particulièrement les conséquences de la crise. Comme première étape, il s'agit de viser les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), étant donné que leurs contacts avec leur famille sont inexistantes ou très appauvris.

Troisièmement, il faudrait élargir ce revenu aux étrangers en situation régulière, à qui il faut actuellement cinq ans pour avoir accès au RSA, ce qui est beaucoup trop long pour les familles.

Quatrièmement, il faut travailler à la simplification des démarches. On parle souvent de l'automatisme des droits, mais le fait qu'un tiers des personnes ne recourent pas au RSA devrait nous scandaliser. Cela montre l'absence d'une politique digne de ce nom pour lutter contre ce non-recours. À ce titre, ce n'est pas la dématérialisation qui va nous aider. Elle est utile et permet d'accélérer certaines choses, mais, dans la réalité, elle éloigne les publics les plus fragiles de l'accès aux droits. En permettant le retrait des services publics et des organismes de protection sociale des territoires, elle rend beaucoup plus difficile l'approche de ces personnes.

Il y a là un vrai enjeu qui pouvait être incarné par les espaces France Services (EFS) qui se mettent néanmoins trop lentement en place ou avec trop peu de moyens.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je me permets de dire que l'objectif de cette mission d'information est aussi de remercier les bénévoles sur le terrain qui, au-delà du temps donné, ont une charge émotionnelle forte. En ce qui concerne les enjeux de statistique, vous avez dit, monsieur Verger, que vous travaillez avec l'Insee, la Dares et la Drees. Néanmoins, l'enjeu de nos rencontres est la double vision technique des chiffres et de terrain. Vous retrouvez-vous dans les statistiques ou des divergences d'approches existent-elles entre ces deux prismes ?

En ce qui concerne l'enjeu de sortie de la pauvreté ou de la grande pauvreté, la représentante de l'Insee énonçait le fait qu'il fallait « marcher sur les deux jambes » que sont le principe de redistribution et celui d'accès à l'emploi. Partagez-vous cette vision ?

En matière de rôle des associations et des pouvoirs publics, le représentant de la Drees disait qu'un des champs insuffisamment étudiés était celui de l'aide alimentaire. Comment voyez-vous les choses à cet égard et peut-on avoir une approche plus pointue ?

Vous avez parlé de nouvelles populations, notamment des jeunes. Je précise qu'une autre mission d'information du Sénat traite de la situation des jeunes, nous n'irons donc peut-être pas très avant dans ce sujet. Néanmoins, il existe aujourd'hui des dispositifs à leur destination, comme le plan « 1 jeune, 1 solution » ou le fait que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) puisse suivre la scolarisation et accompagner l'accès au milieu professionnel des jeunes de 16 à 18 ans. Voyez-vous, sur le terrain, les effets de ces dispositifs et vous semblent-ils pertinents ?

Vous avez évoqué, monsieur Couvert-Leroy, la présence plus marquée des indépendants dans les populations que vous pouviez rencontrer. Que recouvre ce champ-là ?

Nous sommes nombreux, au Sénat, à siéger au sein des équipes pluridisciplinaires RSA qui rencontrent les allocataires et prennent, il est vrai, un certain nombre de décisions. Permettez-moi de dire que, même si la sanction peut être difficile, l'approche est souvent très humaine. Vous êtes tous favorables à une augmentation du RSA. Y-a-t-il, en parallèle, des discussions sur le montant du SMIC et sur son écart avec le montant du RSA ? Enfin, quel est votre point de vue quant à la suppression totale des contreparties au RSA ?

M. Daniel Verger. – *La statistique et le terrain sont très complémentaires et le travail de l’Insee et de la Drees pour repérer les évolutions de la pauvreté est très important. Nous-mêmes sommes également en train, avec des équipes locales, de créer un baromètre pour pointer les évolutions au niveau chaque territoire, de façon à compléter l’analyse annuelle du rapport intitulé État de la pauvreté. Il manque surtout, dans les statistiques officielles, les personnes sans-papiers et celles qui sont en statut instable. Notre rapport tente de rendre plus visible cette catégorie qui ne l’est pas et qui est, néanmoins, extrêmement appauvrie et extrêmement précaire.*

En matière de redistribution et d’accès à l’emploi, il y a effectivement « deux jambes ». Nous en incarnons une par notre demande d’un revenu minimum le plus garanti possible. D’un autre côté, l’initiative Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) lancée par ATD Quart Monde – à laquelle nous contribuons – montre bien l’importance des propositions autour de l’emploi. C’est en effet tout l’enjeu de l’insertion par l’activité économique.

Aujourd’hui, deux idées coexistent : d’une part celle d’un revenu de base, voire universel et, d’autre part, la garantie à l’emploi, pour laquelle la mobilisation des territoires et le soutien de l’État sont importants. Ces deux jambes sont donc complémentaires dans le sens où il est vain de demander à une personne d’être active dans sa formation ou dans sa recherche d’emploi s’il n’y en a pas dans la région. Certes, les secteurs de l’écologie, de l’accompagnement des personnes ou, plus concrètement, la rénovation des 700 000 logements par an sont demandeurs de main d’œuvre. Il nous faut donc accompagner les personnes vers ces créations d’emplois.

L’aide alimentaire est un enjeu extrêmement important et reste la deuxième demande des personnes qui viennent au Secours catholique, alors que nous faisons moins d’aide alimentaire qu’il y a quelques décennies. Avec la crise, nous avons mobilisé des sommes conséquentes pour proposer des chèques services qui ont l’avantage, au contraire de l’aide alimentaire qui laisse peu de choix, de laisser la liberté de l’achat. Nous avons eu des difficultés à faire accepter ce chèque service par les enseignes et, même si cela s’est progressivement résolu, il nous faut continuer à travailler pour venir à bout de toute réticence.

Il s’agit, enfin, de faire la promotion de la solidarité alimentaire de territoire, d’organiser des circuits courts, des jardins partagés, de l’alimentation en commun, des cuisines collectives. Autant d’initiatives qu’il nous semble extrêmement important de soutenir. Toutefois, l’accès digne à l’alimentation est certainement le champ le plus important à promouvoir et nous pouvons faire beaucoup plus et beaucoup mieux que la simple aide alimentaire basique.

Pour les jeunes, il faut vraiment trouver des solutions. De nombreuses mesures ont été annoncées, mais leur impact est assez peu visible. La garantie jeunes universelle est une idée séduisante : elle constitue un vrai progrès si elle est mise en place comme cela a été proposé par le Conseil d’orientation des politiques de jeunesse (COJ). Je pense notamment à son caractère de « droit ouvert ». Il faut prévoir un accompagnement avec les missions locales, qui ont besoin d’être aidées et considérablement renforcées si l’on veut changer d’échelle. Passer de 100 000 à 200 000 jeunes constitue une amélioration, mais nous sommes très loin du compte : il faut pouvoir en accompagner 700 000 à 900 000 pour avoir un impact décisif sur l’appauvrissement des jeunes.

En ce qui concerne le RSA et le revenu minimum garanti, il faut rappeler que l'accompagnement – un accompagnement de qualité, humain et positif – est nécessaire. La menace de la sanction est contre-productive, car elle fait peser une épée de Damoclès là où il devrait y avoir du lien et de l'accompagnement. Les personnes souhaitent avoir accès à un emploi, être socialement et économiquement reconnues. Il ne faut pas penser que certains se contenteraient d'un revenu minimum parce qu'ils ont d'autres problèmes sociaux ou de santé à régler : ils veulent être actifs dans la société et être reconnus pour cela, quitte à connaître des situations de précarité qui peuvent tout de même représenter une avancée pour eux. C'est le cas des indépendants qui sont largement des autoentrepreneurs, comme les livreurs. Pour ces métiers, la difficulté vient de l'absence de protection sociale et de reconnaissance du lien avec l'employeur. Pour autant, l'utilité de ces métiers peut être grande. C'est cette catégorie sociale que nous voyons se précariser.

M. Thierry Couvert-Leroy. – En matière de statistiques, la difficulté vient de la « désynchronie ». Les statistiques robustes reposent sur des analyses : c'est pourquoi les derniers chiffres sur la pauvreté datent d'il y a deux ans. Cela ne permet pas d'être réactif. Nous voyons que la situation est en train de s'aggraver : quels pourraient être les indicateurs de cette tendance ? La statistique publique ne nous permettra de mesurer les impacts du covid en 2020 et 2021 qu'en 2023.

Que l'on soit un grand ou un petit réseau, comment structure-t-on nos observations sociales ? Nos bénévoles doivent remplir des statistiques, mais nous savons bien que les chiffres sont toujours minorés. Nos acteurs n'en voient pas toujours l'intérêt concret. L'étude sur le sans-abrisme date de 2012, par exemple. La ministre du logement nous a promis de travailler avec l'Insee sur ce sujet. En attendant, nos évaluations sont faites « à la louche ». Les Nuits de la solidarité ne nous donnent que des images parcellaires de la situation, et non une photo d'ensemble.

Pour moi, les « deux jambes », ce sont la redistribution et le droit à l'accompagnement, afin que ceux qui le souhaitent puissent y accéder pour trouver leur place dans la société.

Comment envisage-t-on l'autonomie des jeunes ? Être autonome à 18 ans est une injonction. Notre système est construit sur la solidarité familiale : quand on ne peut pas y avoir recours, cela rend les choses plus compliquées. On ne peut que saluer les différents dispositifs que le Gouvernement met en place : « 1 jeune, 1 solution », une généralisation de la garantie jeunes. Il manque l'« aller vers », c'est-à-dire aller vers tous les jeunes qui ne s'inscrivent pas forcément dans cette démarche.

Nous sommes en train de réfléchir à la question de l'aide alimentaire, qui doit être retravaillée pour mieux répondre aux attentes et ne pas être réduite à une simple distribution alimentaire. Nous avons mis en place, par exemple, des espaces bébés-parents, qui sont des lieux de distribution alimentaire pour les jeunes enfants, mais où l'on offre aussi un soutien à la parentalité.

Mme Isabelle Bouyer. – Je ne reparlerai pas des statistiques : la très grande pauvreté est là et les gens ne s'en sortent pas...

Il faut partir de la notion de revenu convenable d'existence : c'est dans la Constitution, et nous ne devrions pas avoir à batailler depuis tant d'années pour que toutes les personnes à partir de 18 ans puissent y avoir accès. C'est une terrible discrimination par l'âge : les 18-24 ans n'ont pas la possibilité d'avoir un tel revenu. Avoir accès à un revenu convenable d'existence, qui serait de 850 ou 900 euros, permettrait à ces jeunes de prendre une forme d'autonomie, de se projeter, de ne plus dépendre de la famille. Actuellement, si un jeune a un petit boulot pendant quelques semaines et qu'il dépend encore du foyer familial, son revenu est déduit du RSA familial : c'est la raison pour laquelle la réforme du RSA est indispensable. Cette situation empêche toute possibilité d'émancipation et de projection, et l'imprévisibilité conduit ces personnes à être en permanence dans l'urgence.

Vous avez évoqué les droits et devoirs liés au RSA : nous parlons, pour notre part, d'inconditionnalité. Les administrations exigent des allocataires qu'ils rendent compte ; les sanctions qui tombent sont extrêmement difficiles puisqu'elles plongent ces allocataires dans la grande pauvreté et encouragent le non-recours. Car, à un moment donné, les gens baissent les bras et n'ont plus recours au RSA en raison des contraintes, de l'intrusion dans la vie privée. La loi prévoit que le dispositif doit permettre de faire sortir des personnes de la pauvreté, mais aujourd'hui, avec un RSA, on ne sort pas de la pauvreté !

S'agissant des territoires zéro chômeur, nous pensons qu'il faut continuer l'expérimentation, pour analyser ce qui s'y joue réellement. Ce dispositif a été pensé à partir de l'entreprise solidaire Travailler et apprendre ensemble d'ATD Quart Monde à Noisy-le-Grand. Proposer un CDI permet une stabilisation de la situation : les gens peuvent recommencer à se soigner, récupérer leurs enfants quand ils ont été placés en raison de difficultés de logement, retrouver une utilité sociale, etc. C'est un cercle vertueux. Il faut penser la solidarité dans notre société, et faire place à chacun.

Pour revenir aux jeunes, je voudrais faire remarquer que les intentions peuvent être là, avec la garantie par l'État d'une formation, d'un accompagnement, pour tous les jeunes de 16 à 18 ans. C'est ce que nous souhaitons pour permettre aux jeunes de s'ancrer dans la vie sociale et professionnelle. Ce programme a été annoncé depuis deux ans ; des fonds y ont été dédiés. Il faut former des professionnels pour « aller vers » des personnes qui sont vraiment invisibles. Dans les Hauts-de-France, aucune formation à cette fin n'a été prévue dans le programme national de formation des missions locales pour 2021 et le programme régional de formation est interdit aux mineurs, alors que les missions locales doivent permettre à un maximum de jeunes d'obtenir une formation...

Les jeunes doivent avoir l'espoir de faire un métier qu'ils auront choisi. Il ne faut pas penser à la place des gens, ce qui signifie qu'il faut nouer une relation de confiance avec eux, qui ne se décrète pas. Je suis issue du monde du travail social : tant qu'on ne donnera pas aux professionnels le temps de nouer des relations et de bâtir des projets, on ne s'en sortira pas !

J'ai évoqué « l'institutionnalisation » de l'aide alimentaire. ATD Quart Monde et d'autres associations ont été invitées régulièrement depuis un an par la direction générale de la cohésion sociale pour faire le point, évoquer les urgences absolues, etc. La période que nous vivons a été qualifiée de « crise humanitaire ». Mais l'institutionnalisation de l'aide alimentaire est une hérésie : cela signifie que nous prenons définitivement acte qu'en France des millions de gens meurent de faim et sont obligés de se battre pour se nourrir ou nourrir leur famille. Imaginer l'aide alimentaire comme une fin en soi et une solution pour lutter contre la pauvreté est – je le redis – une hérésie !

J'y insiste, il faut plutôt penser à un revenu convenable d'existence. Les associations sont toutes d'accord, mais nous ne savons pas comme nous faire entendre. Nous participons à des auditions quasiment tous les jours... Soyons courageux, et faisons en sorte que les gens cessent de ne pas vivre et de ne pas se loger, même si je sais qu'il n'y a pas assez de logements en France.

***Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Vous avez assez peu évoqué la politique du logement. Des efforts importants ont été faits, notamment pour la mise à l'abri dans le cadre du confinement.*

***Mme Isabelle Bouyer.** – Nous avons des lois en France – je pense notamment à la loi SRU. Arrêtons de nous battre pour de nouvelles lois et faisons appliquer celles qui existent ! Nous avons tout ce qu'il faut en France. Ce sont des choix politiques ; les constats, on les fait et on les refait depuis toujours.*

***M. Daniel Verger.** – Merci tout de même de nous entendre ! Vous pouvez être audacieux dans vos propositions parce que l'opinion publique – et je crois aussi les décideurs – a pris conscience qu'il fallait vraiment faire quelque chose en ce moment. C'est pour vous une opportunité, mais aussi peut-être une responsabilité.*

***Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Les propositions ne font pas toujours consensus.*

***M. Daniel Verger.** – Sur les mesures à prendre, peut-être pas, mais beaucoup estiment qu'on ne peut pas continuer comme avant.*

Avoir aujourd'hui 8 millions de personnes qui font appel à l'aide alimentaire, c'est un indicateur majeur de l'échec de la lutte contre la pauvreté en France.

On peut améliorer les actions menées pour faciliter l'accès à l'alimentation, mais l'objectif principal est de faire que les gens n'aient plus besoin d'aide alimentaire ! Pour cela, il n'y a pas 36 solutions : il faut assurer un revenu digne en faisant en sorte que chacun ait soit un emploi, y compris au travers de mécanismes de type « garantie à l'emploi », soit, pour ceux qui n'ont pas ou pas encore d'emploi, un revenu de remplacement suffisant permettant de couvrir les besoins essentiels.

Des efforts ont été faits sur l'hébergement. Dans certains territoires, de nombreuses personnes ont été logées. L'hiver est traditionnellement une période de mobilisation, le covid n'explique pas tout. On constate une mobilisation et un vrai effort d'ouverture de places. En revanche, sur le logement, nous n'y sommes pas du tout ! Des engagements ont été pris, mais il ne se passe pas en réalité pas grand-chose. Une rénovation énergétique des bâtiments permettrait, à la fois, d'avoir des logements plus nombreux, mieux protégés du froid, plus écologiques et créerait de l'emploi : pourtant, nous ne parvenons pas à mettre en œuvre un plan qui soit à la hauteur des enjeux...

Sur le logement, il y a donc encore énormément à faire, mais, sur l'hébergement, la mobilisation a globalement porté ses fruits, ce qui montre qu'il est possible d'arriver à l'objectif politique de zéro SDF.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Effectivement, il s'agit plutôt d'hébergement d'urgence que de logement. Or seul le logement donne de la perspective et permet de travailler dans la durée sur d'autres sujets.*

M. Thierry Couvert-Leroy. – *Nous savons que 30 000 places ne sont pas pérennes : pour ces 30 000 personnes, nous avons quelques mois pour trouver des solutions. Il faut poursuivre les efforts pour aboutir à des solutions de logement et non de mise à l'abri.*

Mme Annick Jacquemet. – *Madame Bouyer, vous avez parlé à plusieurs reprises de la formation des jeunes. Qu'est-ce qui les empêche de savoir où aller ? Est-ce parce qu'ils ne sont pas décidés ou pas accompagnés ? Est-ce parce que les formations ne sont pas adaptées ? La formation, c'est le nerf de la guerre.*

Quelles solutions préconisez-vous ?

Mme Isabelle Bouyer. – *Les travailleurs sociaux dans les missions locales suivent un trop grand nombre de jeunes, ils ont donc peu de temps à leur consacrer pour comprendre les aspirations des jeunes. Lorsqu'il a visité le Centre de promotion familiale de Noisy-le-Grand en 2018, le Président Emmanuel Macron a notamment rencontré des jeunes : l'un d'entre eux lui a expliqué qu'un professeur l'avait orienté vers l'horticulture alors qu'il voulait faire de la vente. Si l'orientation est mal « goupillée » dès le départ, les jeunes baissent les bras : il leur faut un suivi personnalisé avec un adulte qui va les soutenir. Au Haut Conseil du travail social, où j'ai siégé trois ans en tant que représentante du mouvement ATD Quart Monde, nous avons beaucoup évoqué la question du temps nécessaire pour l'accompagnement.*

Donnons-nous les moyens d'« aller vers » et de nouer une relation pour accompagner le jeune dans son projet. Il est très difficile de choisir un métier. De nombreux abandons s'expliquent par une mauvaise orientation ou un accompagnement insuffisant... Dans chaque centre de formation d'apprentis (CFA), il faudrait un poste de travailleur social pour assurer le lien avec les jeunes en difficulté : ceux-ci veulent être accompagnés, car ils savent que l'orientation est très compliquée. Cela exige du temps et des moyens humains.

M. Daniel Verger. – *Merci de nous avoir donné ce temps d'explication et de conviction.*

La situation actuelle n'est pas acceptable tant pour les personnes concernées que pour notre pays. On ne peut pas être fier de vivre dans un pays dans lequel 8 millions de personnes ont besoin d'aide alimentaire et 15 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, dans une très grande misère en termes non seulement de revenus, mais aussi de considération. Nous pouvons changer cela !

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Merci de votre présence. Je m'associe aux propos de Mme Puissat, qui a apporté sa reconnaissance et ses remerciements à l'ensemble des bénévoles de vos associations qui sont sur le terrain tous les jours.*

Mme Isabelle Bouyer. – *Les bénévoles sont aussi des personnes qui connaissent des situations de vie très difficiles.*

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Nous concluons ainsi notre première journée d'auditions, avant de poursuivre notre travail qui durera plusieurs mois.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Thibaut Guilluy, haut commissaire à l'emploi
et à l'engagement des entreprises**

(Mardi 16 février 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Après une première série d'auditions avec les statisticiens et les acteurs associatifs, nous allons consacrer cet après-midi à la stratégie du Gouvernement et des différentes administrations face à la précarisation et à la paupérisation d'une partie des Français.

Nous accueillons tout d'abord M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. Vous êtes, depuis le mois d'octobre, le premier titulaire de ce haut-commissariat. Aux termes du décret qui a créé cette fonction, vous êtes chargé :

- d'assurer l'engagement des entreprises en faveur du déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution » ;

- de veiller à la mobilisation des aides et des accompagnements à l'emploi en faveur des filières créatrices d'emploi ;

- d'accompagner les mesures de soutien à la mobilité dans l'emploi et de veiller à la meilleure valorisation des compétences acquises par le travail ;

- de promouvoir les innovations sociales en faveur de l'emploi portées par les entreprises.

Il s'agit donc de missions qui vous permettent d'apporter un éclairage précieux à notre mission d'information qui est composée de 23 sénateurs, présidée par moi-même et dont le rapporteur est Mme Frédérique Puissat.

Vos fonctions ont évolué entre les mois de mars et d'octobre. Vous nous expliquerez pourquoi vous avez perdu la mission « d'assurer le déploiement de l'engagement national de développement des entreprises adaptées "Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022" » et celle de « proposer des mesures favorisant l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap ». Notre commission est sensible à ces questions. Vous pourrez nous expliquer ces évolutions.

Monsieur Guilluy, je vais vous laisser commencer cette audition par un propos liminaire que vous pourriez centrer sur les objectifs et les mesures de la stratégie pauvreté du Gouvernement en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devrait vous permettre d'aborder les différents points du questionnaire que vous avez reçu, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. – Je suis ravi d'être parmi vous sur un sujet aussi important, d'une acuité toute particulière dans la période que nous traversons et qui anime une bonne partie des objectifs et des motivations du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et, de ce fait, de mon haut-commissariat.

Je vais essayer de contribuer à éclairer certaines des questions que vous vous posez dans le cadre de vos travaux. Il faut me considérer comme un bras armé opérationnel auprès des ministres Élisabeth Borne mais aussi Bruno Le Maire. Je travaille à la fois sur les enjeux d'emploi et de mobilisation des entreprises.

J'ai pris mes fonctions au mois de mars en tant que haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises. Nous avons simplifié le titre mais cela ne veut pas dire que l'on enlève la vision inclusive de nos politiques de l'emploi, qui consiste à s'assurer que toute personne, quelles que soient ses capacités, ses compétences, sa situation, puisse accéder à l'autonomie et à la dignité par le travail. Cela passe aussi bien par l'insertion par l'activité économique (IAE) que par la prise en compte des questions de handicap. J'accompagne également le plan « 1 jeune, 1 solution ».

Très concrètement, sans entrer dans le détail de toutes les missions que je porte et en me concentrant sur les sujets qui sont les vôtres, je travaille beaucoup sur l'inclusion dans l'emploi en lien avec la ministre déléguée à l'insertion. Cela intègre toute l'offre d'accompagnement par l'IAE, par les entreprises adaptées, par tous les dispositifs qui vont accompagner les individus. Personnellement, je travaille plutôt sur la demande. Comment stimuler les comportements des entreprises, des collectivités, des organisations pour développer l'« inclusivité » des politiques de l'emploi, à travers par exemple les achats inclusifs ? Si l'on veut augmenter de 140 000 à 240 000 le nombre de personnes en IAE, il faut créer un écosystème pour obtenir un meilleur réflexe d'achat inclusif par la commande publique et privée. Nous travaillons aussi sur la mobilisation des entreprises pour développer leur capacité à recruter, à manager des personnes qui ont connu un parcours plus difficile. Cela concerne tout le champ de l'inclusion dans l'emploi. Il s'agit d'accompagner la réussite du Pacte d'ambition pour l'IAE par ce biais. Nous travaillons avec des entreprises adaptées à développer des filières dans le numérique, le textile, l'automobile, etc., et à créer les conditions pour développer l'offre d'emploi et les passerelles entre les acteurs du secteur du travail protégé et adapté (STPA) et les recruteurs de manière générale.

Je travaille également en collaboration avec le ministère délégué à l'insertion, avec les Start-Up d'État, pour mettre en place la plateforme de l'inclusion en vue de faciliter la mise en relation entre les personnes éloignées de l'emploi sur un territoire et l'offre d'emploi inclusif sur ce même territoire. C'est un succès. La semaine dernière, nous avons traité plus de 10 000 candidatures et plus de 2 000 contrats de travail ont été signés par ce biais-là.

Nous avons lancé au mois de juillet une application qui s'appelle Le marché de l'inclusion afin de connecter les acheteurs publics et privés avec toutes les structures d'insertion par l'activité économique et les structures pour les personnes en situation de handicap. Le développement de ces relations d'affaires inclusives concourt à la concrétisation du Pacte d'ambition pour l'IAE.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » constitue le deuxième champ de mon action. Il évolue de façon agile pour apporter un maximum de solutions vis-à-vis des jeunes qui sont souvent les premières victimes des situations de crise par rapport à l'emploi. Cela concerne les aides à l'emploi, la formation professionnelle avec le plan d'investissement dans les compétences (PIC), le service civique et toutes les aides à l'accompagnement (garantie jeunes, etc.). Ce champ couvre une grande diversité de dispositifs.

Nous facilitons également l'accès à ces opportunités aux jeunes et aux entreprises en développant le site www.1jeune1solution.gouv.fr qui permet à chaque jeune d'identifier les offres d'emploi avec un point d'attention sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi. La lutte contre la précarité passe par l'apport aux jeunes d'une solution d'accompagnement avec une garantie de ressources. J'espère que cela contribue à votre réflexion. On sait que la formation professionnelle est un facteur clé du développement des compétences dans des métiers d'avenir pour la déprécarisation des populations sur le long terme.

L'accès à l'emploi est le troisième élément clé de toute politique durable contre la précarisation et la paupérisation. C'est le fil rouge de nos stratégies de lutte contre la pauvreté, qui visent à créer les conditions d'un retour à l'emploi, à l'activité, à l'autonomie de chacun.

Enfin, l'engagement des entreprises constitue le dernier point, qui n'a pas toujours été pris en compte dans la manière dont on conduit les politiques publiques. L'idée est de stimuler l'engagement des entreprises au service des politiques de lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et l'inclusion dans l'emploi. Les entreprises sont un levier important des politiques d'insertion. Nous sommes chargés de développer un réseau d'entreprises engagées et sommes établis dans 90 départements. Nous avons plus de 6 000 entreprises engagées, qui mènent des actions très concrètes dans le recrutement des jeunes, les achats inclusifs et toutes les politiques qui contribuent à la stratégie de lutte contre la pauvreté et d'emploi inclusif.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Je souhaite vous préciser que deux autres missions d'information du Sénat sont en cours, l'une sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, et l'autre sur les conditions de la vie étudiante en France. Cela explique que notre questionnaire ne soit pas spécialement orienté vers les jeunes. Nous avons une approche plus généraliste.*

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *J'ai déjà eu l'occasion d'apprécier votre pragmatisme et votre dynamisme, et j'en ai retenu l'idée que tout ne relève pas du domaine législatif et que plusieurs acteurs sur le territoire peuvent contribuer à nous soutenir en matière d'insertion.*

J'ai trois questions précises à vous soumettre.

Tout d'abord, l'impact de l'IAE en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité et d'accès à l'emploi durable a-t-il fait l'objet de travaux ?

Puis, quel est l'impact des emplois aidés en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité ? Et à quelles conditions peuvent-ils être efficaces ? Le Gouvernement a-t-il changé de doctrine à leur sujet ?

Quels sont les grands axes du nouveau service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ? Quel est le bilan des expérimentations territoriales de cette réforme ? Quel est le calendrier de son déploiement ?

Enfin, j'ai une question d'ordre plus générale, relative au rapport de Frédéric Bierry, président de la commission sociale de l'Assemblée des Départements de France (ADF), président du Conseil départemental d'Alsace. Il a une approche « décoiffante » de l'accompagnement, notamment sur le rôle des départements avec un principe de démocratie d'implication. Il préconise de rendre acteurs les personnes qui sont en demande d'accompagnement, quelle que soit leur situation. Il propose de regrouper les prestations en deux pôles avec une prestation appelée « tremplin vers l'emploi » d'un côté et un contrat d'engagement civique de l'autre. Il implique peut-être davantage le milieu économique et professionnel sur l'accompagnement aux côtés des travailleurs sociaux. Quel est votre sentiment en la matière ? Y-a-t-il des choses à retenir de ce rapport ?

M. Thibaut Guilluy. – *Sur l'IAE, les travaux disponibles ont une approche économique. Un rapport de la Cour des comptes de 2019 a confirmé, dans un travail approfondi, que l'IAE était une politique à renforcer et à améliorer. Elle a analysé les coûts de l'IAE par rapport aux impacts en termes de retour à l'emploi durable et donc de lutte contre la précarisation. Le rapport Borello a été la préfiguration de politiques que j'ai mises en œuvre auprès de Muriel Pénicaud, puis d'Élisabeth Borne. Puis les travaux que l'on a conduits avec le Conseil de l'inclusion dans l'emploi ont abouti au Pacte d'ambition pour l'IAE qui traduit notre analyse de l'IAE en un plan d'action partagé avec l'ensemble des parties prenantes, les réseaux, les associations, les services publics de l'État, les entreprises et les élus locaux. Une bonne articulation de ces acteurs est nécessaire pour que cela fonctionne bien. La conclusion bienveillante de la Cour des comptes sur l'IAE est due en partie au constat qu'il s'agit d'un outil de retour à l'emploi destiné à des demandeurs d'emploi souvent de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, qui disposent de très faibles revenus, et que ce dispositif avait fait ses preuves. Elle avait également souligné, tout en notant que le bilan devait être renforcé, que l'IAE touchait aussi à l'accès à la qualification. Nous investissons beaucoup dans ce domaine avec le Pacte pour l'IAE et les parcours d'insertion permettent de développer des compétences et des qualifications. Ce bagage en termes de qualification, qui fait que les populations restent ou sortent durablement des situations de précarité, doit être amélioré. Nous avons mis, dans le cadre du PIC, 72 millions d'euros par an fléchés sur les personnes en situation d'IAE. Il a aussi fallu renforcer le volet professionnalisant : le décret sur le contrat de professionnalisation-inclusion vient de paraître. Nous avons aussi mis en place un certain nombre de mesures de soutien, notamment pour les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et pour les actions de formation en situation de travail (AFEST). Nous avons enfin accompagné l'accès aux compétences de base et la lutte contre l'illectronisme.*

Je vous propose une réponse à trois niveaux sur l'IAE. Par définition, il s'agit d'une amélioration immédiate de la situation des personnes, qui se retrouvent salariées. Il y a également une amélioration de leur situation sociale globale portant sur des questions de santé, de logement, d'accès au droit, etc. qui contribue à leur déprécarisation. Enfin, l'objectif affiché et partagé de l'accès à l'emploi durable est atteint.

Les contrats aidés sont très variés et peuvent relever de logiques différentes. Les parcours emploi-compétence (PEC), dont le nombre a été réduit à environ 90 000, ont été renforcés en s'appuyant sur le triptyque mise en situation de travail/accompagnement/formation. Le PEC répond à cette aspiration de renforcer la qualité des contrats aidés. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », l'objectif est de doubler le nombre de personnes en PEC. Nous avons aussi réactivé les contrats initiative emploi (CIE) avec comme objectif d'en créer 50 000 en 2021. Les taux de retour à l'emploi sur les CIE sont à plus de 70 %. C'est un outil qui a fait ses preuves.

J'interviens enfin en appui au service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Aujourd'hui, il n'y a aucun organisme capable de connaître l'exhaustivité des besoins d'accompagnement sur un même territoire. Le département connaît les besoins des personnes de son territoire en matière de RSA, Pôle emploi et les missions locales ceux des demandeurs d'emploi. C'est pourquoi on a inventé le terme d'« invisibles ». L'enjeu avec le SPIE est de s'assurer que l'on connaît toutes les personnes sur un territoire pour conduire une politique d'éradication de la précarité et d'accompagnement des personnes. Cela renvoie à ce que l'on a lancé avec notre plateforme de l'inclusion qui nous permet progressivement d'avoir tous les travailleurs sociaux, toutes les agences Pôle emploi, toutes les missions locales, un certain nombre de centres communaux d'action sociale (CCAS), d'associations caritatives, le service public d'administration pénitentiaire, tous les acteurs qui, de près ou de loin, sont en contact avec des personnes éloignées de l'emploi et qui peuvent orienter les personnes vers la plateforme de l'inclusion. Progressivement, on va réussir à identifier sur un même territoire toutes les personnes qui croisent un travailleur social quelle que soit leur situation, et à leur donner la faculté de s'orienter vers une solution d'emploi inclusif. Quelque 10 000 personnes sont arrivées sur la plateforme en une semaine et ce nombre s'accroît de 7 à 8 % par semaine. L'objectif est de tendre vers l'exhaustivité. Ensuite, il faudra assurer la logique du SPIE, le parcours sans discontinuité. Aujourd'hui, je traite l'emploi mais pas la santé, la santé mais pas le logement, etc. Or, on sait très bien que c'est dans l'accompagnement global que l'on peut avoir une action efficace dans la lutte contre la précarité. Le SPIE doit pouvoir combattre cette discontinuité et y répondre. Nous luttons aussi contre la discontinuité dans les accompagnements avec des diagnostics partagés sur un territoire. Cela renvoie au rapport de Frédéric Bierry sur la question de l'implication. Quelle est la nature de la contractualisation entre la personne et la société ? Nous développons des outils de diagnostics partagés et des contrats d'engagements réciproques qui permettent de déterminer les objectifs de la personne en termes d'insertion, d'accompagnement social, de retour à l'emploi, et comment les atteindre. Tous ces outils sont en accès libre sur beta.gouv.fr pour les 14 territoires expérimentateurs du SPIE. La période de démarrage n'a pas toujours été facile avec la crise sanitaire mais nous avons déjà des retours très intéressants.

Nous accélérons avec un appel à projets lancé en décembre pour 30 territoires d'expérimentation supplémentaires. Il y a beaucoup de demandes. Nous prévoyons déjà d'intégrer 50 autres territoires dans un troisième temps. On accompagne ces territoires pour mettre en œuvre les principes du SPIE. In fine, nous sommes toujours dans une logique de retour à l'emploi même s'il y a de nombreux freins périphériques, notamment l'apprentissage du français, qu'il faut régler au préalable. Le SPIE passe par la confiance aux acteurs a priori et l'évaluation a posteriori. On se dote des outils d'évaluation pour que, sur un territoire, on puisse bien identifier le parcours des personnes, leurs évolutions, le retour à l'emploi, les conséquences en termes de santé, de logement... A chaque acteur, on propose de mieux piloter l'offre de service sur son territoire.

Il faut donner les moyens aux acteurs des territoires d'accéder à l'ensemble de la cartographie dynamique de l'offre de service. C'est ce que l'on trouve sur inclusion.beta.gouv.fr. Pour l'instant, l'outil fonctionne dans le champ de l'emploi, de l'IAE, des entreprises adaptées et va inclure au fur et à mesure l'ensemble de l'offre de service du territoire en termes de santé et de logement. L'objectif est d'offrir un accès complet, visible, dynamique et concret à l'ensemble de l'offre de service du territoire. Ceux qui pilotent les moyens publics au service de ces politiques doivent pouvoir identifier précisément les territoires où l'offre est insuffisante ou défailante pour pouvoir prendre des décisions collectives.

Les travaux de Frédéric Bierry ont contribué à cette réflexion sur la notion d'implication, voire de contractualisation. Je suis d'accord avec lui sur ce point même si je ne partage pas toutes ses préconisations. Un parcours d'insertion ne peut fonctionner que s'il est basé sur un respect mutuel dans une dynamique interpersonnelle positive. Chaque personne doit faire le maximum pour atteindre ses objectifs et les chargés d'accompagnement doivent faire le reste. C'est là où l'équilibre est subtil car parfois le niveau d'autonomie est très variable selon les individus. Le niveau d'exigence de l'accompagnement doit être adapté au contexte de la personne et à la situation dans laquelle elle est. C'est un point de vigilance, c'est pourquoi on fait ce travail de diagnostic, de contractualisation et de partage de pratiques au sein du SPIE afin de parvenir à un travail individualisé dans une logique d'exigence réciproque.

Une partie des défaillances de notre système tient au fait que l'on a trop séparé le lien entre le social et l'économique, entre les travailleurs sociaux et l'entreprise, entre le monde du social et le monde de l'emploi, en termes de culture, de gouvernance, de coopération et d'insertion professionnelle. Notre objectif est de reconnecter concrètement ces deux mondes. Dans plus de 50 % des recrutements, les prescripteurs sociaux ne connaissaient pas l'employeur avant d'utiliser la plateforme. Il est difficile pour un travailleur social d'avoir tous les éléments et c'est notre engagement, c'est là où l'on se rejoint avec Frédéric Bierry. Une partie du chemin doit être fait par les personnes et l'autre par les entreprises.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie de ces premières réponses.

Mme Viviane Artigalas. – On voit bien que cette crise sanitaire a entraîné une grande précarisation des Français. La situation s'est particulièrement aggravée dans certains quartiers prioritaires. Le Premier ministre a, lors de son passage à Grigny, dit qu'il y aurait bien des crédits fléchés pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Je voulais savoir si, dans les dispositifs que vous accompagnez, il y a une attention particulière pour les populations de ces quartiers ? Comment peut-on être sûr que les crédits du plan de relance en matière d'insertion arrivent à destination, sachant qu'il est parfois difficile de répondre à des appels à projet ?

M. Thibaut Guilluy. – Nous avons les mêmes problématiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurales. L'IAE cible naturellement les populations les plus fragiles. En ce moment, les consignes du ministère sont d'avoir des objectifs maximaux sur ces populations qui sont suivies dans le cadre du dialogue de gestion. Il y a d'autres entités, de type régie de quartier, qui sont des acteurs de l'IAE encore plus impliqués sur ces sujets. Sur le plan « 1 jeune, 1 solution », on a une orientation très forte sur les jeunes des QPV. C'est encore à un stade d'expérimentation. Ce n'est pas encore une réponse complète. Les « emplois francs + » montent en puissance, c'est un dispositif d'aide revalorisée pour l'embauche d'un jeune sans emploi de moins de 26 ans résidant dans un QPV. Il y a un enjeu de simplification des dispositifs. Les emplois francs décollent depuis la fin 2020. Nous sommes passés à 20 000 emplois francs. Notre objectif est de continuer cette montée en puissance en 2021.

Nous allons créer 100 000 PEC supplémentaires. Nous avons mis en place un dispositif de prise en charge particulière dans les QPV (à hauteur de 80 % du salaire, alors que la moyenne est de 55 %). Cela permet d'accompagner les activités des communes ou des associations sportives et culturelles dans les quartiers.

Le service civique joue également un rôle et permet de porter des programmes dans les quartiers.

Il existe toute une batterie d'outils. La priorité donnée aux QPV était une demande expresse du Président de la République et du Premier ministre. Il y a beaucoup d'objectifs fléchés pour les QPV en matière de formation professionnelle, dans le cadre du PIC.

Derrière tous les dispositifs d'accompagnement, on a renforcé les missions locales et Pôle emploi. On vient d'annoncer, pour les 66 QPV, 500 recrutements supplémentaires dans les agences de Pôle emploi pour permettre un accompagnement renforcé et une meilleure capacité à développer l'offre avec un fléchage sur les jeunes.

Les élus font face à de nombreux défis à relever. Il faut donc s'attacher à simplifier tout cet arsenal envers les collectivités. Nous avons commencé à tester le dispositif à Arras, Roubaix, Paris-Sud... Il s'agit de travailler avec les élus pour une meilleure lisibilité de leur écosystème des dispositifs mis à disposition. La plateforme « 1 jeune, 1 solution » facilite l'accès des jeunes et des employeurs. Nous avons un enjeu de communication et d'accompagnement de ces villes.

Nous travaillons également sur l'accompagnement au mentorat, d'autant plus en période de crise, qui entraîne des effets d'éviction. L'égalité de destin n'était déjà pas vraiment assurée pour les jeunes de ces quartiers. Si en plus les opportunités diminuent, l'effet d'éviction est d'autant plus fort. Le mentorat est un outil qui a fait ses preuves et qui permet de développer les réseaux et d'améliorer l'orientation.

Concernant la création d'activité, nous sommes en train de finaliser ce qui était dans le Pacte d'ambition pour l'IAE, notamment le développement d'un soutien massif à la création d'activité économique pour les jeunes issus des QPV.

Mme Dominique Estrosi-Sassone. – Vous avez parlé d'une forêt de dispositifs qui s'adresse à des publics différents. Il y a une méconnaissance de l'offre sociale de la part de ces publics, même s'il existe des structures pour les accompagner et les orienter. Bon nombre d'entre eux ne connaissent pas cette offre et sont privés de cet accès au droit. Comment envisagez-vous de porter ce chantier, de décomplexifier à la fois la formation, l'orientation et le repérage de ces publics ? Avez-vous cette même sensation ? Et comment peut-on éviter de superposer tous ces dispositifs là où l'on a besoin d'efficacité et de pragmatisme envers un public qui cumule déjà beaucoup de difficultés et d'obstacles ?

M. Thibaut Guilluy. – Je partage à 100 % votre préoccupation. J'ai passé 20 ans dans l'entrepreneuriat social à développer des structures à vocation sociale. Je connais et côtoie cette adaptation permanente et la première réponse est l'orientation de l'utilisateur. Je ne critique pas la multitude de solutions. Il faut juste « penser utilisateur » par rapport à son besoin. C'est aussi valable en matière de politiques publiques : il faut « penser utilisateur ». Je vous invite à aller sur la plateforme « 1 jeune, 1 solution » : cet outil est là pour vous aider. J'ai deux cibles de préoccupations : comment faire pour qu'il y ait une porte d'entrée unique pour que les jeunes puissent trouver leur chemin plus facilement ? On va demander à tous ceux qui contribuent à apporter des solutions aux jeunes de s'organiser pour apporter la bonne réponse au bon jeune au bon moment. Nous allons intégrer toutes les offres d'emploi pour les jeunes. Nous avons démarré avec 25 000 offres, aujourd'hui, nous sommes à 82 000 offres géolocalisées. Nous allons continuer à faire le travail pour tout l'écosystème avec, par exemple, l'Armée. Un conseiller de mission locale doit pouvoir connaître l'exhaustivité des offres qu'il peut proposer à un jeune et pour le jeune d'aller trouver des solutions. On va également identifier et trouver une formation adéquate. L'Agence du service civique a un moteur de recherche qui va être intégré dans notre plateforme.

Mme Dominique Estrosi-Sassone. – Comment assurer l'égalité de l'accès au service public ? Comment éviter les ruptures, les lâcher-prises ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Les jeunes des QPV sont en difficultés. Qu'en est-il des 48-60 ans qui ne savent plus à qui s'adresser ? Que comptez-vous mettre en place ? Ce sont parfois des chômeurs de longue durée en situation très complexe. Qu'envisagez-vous pour ces personnes-là ?

M. Jean Sol. – Je salue l'arrivée de ces dispositifs au plan national. Qui coordonne ces dispositifs ? A-t-on pensé en amont à les corrélés aux indicateurs en matière de pauvreté et de précarité des territoires ? Sont-ils adaptés aux besoins ? Que voulez-vous dire en parlant de « parcours sans discontinuité » ?

M. Thibaut Guilluy. – Comme il y a l'orientation client, il doit y avoir un souci de l'orientation utilisateur, bénéficiaire. Beaucoup n'utilisent pas les dispositifs, considérés comme trop complexes. En travaillant en direct avec les bénéficiaires, on prend en compte leur retour qui permet un vrai travail de simplification. Le recrutement en apprentissage est encore un parcours du combattant pour une TPE. Il y a des choses que l'on peut encore simplifier.

Concernant les « jeunes seniors » de 48-60 ans, leur taux de chômage est plus faible que celui des jeunes. Ceux qui ont peu de qualification et d'agilité envers l'emploi ont toutefois de vraies difficultés à retrouver un travail. Il faut poursuivre la réorientation de l'effort de formation sur les personnes qui en ont vraiment besoin.

Nous avons paradoxalement inventé la validation des acquis de l'expérience mais on ne l'a pas suffisamment développée. Comment sortir de la culture du diplôme pour passer à une culture du développement de la compétence, de la reconnaissance de l'expérience qui permet à chacun de s'adapter ? Quand on fait, on apprend et on s'adapte. C'est un sujet essentiel. Les jeunes seniors peuvent cumuler des problèmes de confiance, de santé et de précarité. Le deuxième pilier est l'inclusion. Le choix de l'IAE est important en volume et en qualité. Le Pacte d'ambition pour l'IAE a prévu la création d'un « CDI inclusion » pour les personnes de plus de 57 ans. Cela ne répond peut-être pas à tout mais ce sont des axes sur lesquels des progrès ont été engagés.

Enfin, concernant la coordination, je pense que le bon échelon est le territoire, la communauté de communes, le bassin d'emploi au sens large, le service public de l'emploi local. Nous animons aujourd'hui ces SPEL où l'on retrouve un représentant de la région, du service public de l'emploi et des acteurs économiques. La mise en œuvre stratégique est au niveau des régions. La traduction opérationnelle se fait au niveau des territoires.

Je suis à votre disposition pour mettre en œuvre le dispositif « 1 jeune, 1 solution » dans votre territoire, nous sommes très motivés à vous accompagner pour faire connaître ces mesures auprès de vos administrés.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie pour cet échange.

**Audition de Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle
à la prévention et à la lutte contre la pauvreté**

(Mardi 16 février 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par l'audition de Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté.

Votre délégation a été créée en octobre 2017, sous l'autorité conjointe du ministre des solidarités et de la santé et du ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion. Elle est chargée d'une triple mission : organiser la concertation, coordonner la préparation de la stratégie pauvreté et suivre sa mise en œuvre. Vous-même avez été nommée à la tête de cette délégation en mars 2020.

Ces missions se situent donc au cœur des sujets des travaux de notre mission d'information et nous attendons donc beaucoup de votre témoignage et de votre éclairage sur la stratégie du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté.

Madame Jeantet, je vais vous laisser commencer cette audition par un propos liminaire d'une dizaine de minutes environ. Vous pourriez vous focaliser sur la philosophie et les grandes lignes de la stratégie pauvreté du Gouvernement ainsi que ses principales mesures. Vous nous préciserez en quoi consistent les nouvelles orientations annoncées par le Premier ministre pour 2021 et si les objectifs initiaux restent d'actualité dans le contexte de crise. Quels sont vos objectifs d'ici la fin de l'actuel quinquennat ?

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devraient vous permettre d'aborder les différents points du questionnaire que vous avez reçu, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté. – J'ai effectivement pris mes fonctions trois jours avant le premier confinement sur cette mission difficile de la lutte contre la précarité. Bien évidemment, ma prise de fonctions a immédiatement été marquée par la gestion de la crise qui nous a tous pris de plein fouet.

Cette crise a touché en particulier les publics précaires, même si pour l'instant, fort heureusement, la précarisation de nos concitoyens n'a pas atteint des niveaux catastrophiques, grâce sans doute aux mesures de chômage partiel qui ont permis de maintenir un grand nombre de personnes en emploi. Nous observons toutefois une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). En novembre 2020, ce nombre avait progressé de près de 9 %. Nous restons donc très attentifs à ces chiffres qui évoluent régulièrement.

Cette augmentation résulte de bénéficiaires qui ne sont pas sortis du RSA plus que de nouveaux entrants. En l'absence des contrats courts, de l'intérim, qui permettent généralement de sortir du RSA, cette population a été plus touchée. Néanmoins, nous voyons arriver aussi des indépendants, des commerçants, de nouveaux profils de personnes pauvres que nous ne connaissions pas auparavant.

Nous ne constatons pas non plus pour l'instant une explosion des impayés de loyers, mais nous savons que ce phénomène devrait survenir. Les expulsions locatives ont été gelées et un stock non négligeable est en cours de constitution, de l'ordre de 30 000 personnes à horizon de la fin de la trêve hivernale. En 2019, 17 000 expulsions locatives avaient été réalisées. Elles étaient un peu moins de 3 000 en 2020. Il faudra gérer ce stock, car il sera difficile de reloger 30 000 personnes d'un coup. Pour l'instant, les conditions d'endettement n'explorent pas. Cependant, une étude du Conseil d'analyse économique parue en octobre montrait que les 10 % les plus pauvres s'étaient endettés alors que les 20 % les plus riches avaient épargné durant cette période de crise.

Nous observons donc des indicateurs de frémissement qui, sans être catastrophiques, sont tout de même inquiétants, notamment sur de nouveaux publics comme les jeunes, les indépendants et commerçants, qui sont assez durement touchés par la crise. Cette crise laissera aussi de douloureuses traces dans certains secteurs d'activité, en particulier l'hôtellerie, la restauration ou l'événementiel.

Les objectifs et les fondamentaux de la stratégie de lutte contre la pauvreté ont été définis en 2018 dans une période de croissance économique. Pour autant, ils restent plus que jamais d'actualité à l'aune de cette crise. En effet, cette stratégie repose sur plusieurs piliers. Il s'agit en premier lieu d'essayer de réduire le creusement des inégalités dès le plus jeune âge. Pendant cette crise, les fractures sociales se sont encore creusées. Il faut plus que jamais s'occuper de l'accueil du jeune enfant, maintenir la continuité éducative. Ces aspects, déjà inscrits dans la stratégie, restent totalement d'actualité, surtout avec la fracture numérique qui a bloqué un certain nombre de familles qui ne pouvaient plus faire suivre l'école à leurs enfants de la même manière que d'autres familles.

Le second pilier de la stratégie portait sur la jeunesse, l'insertion professionnelle, la formation. L'obligation de formation de 16 à 18 ans est entrée en vigueur en septembre 2020. Les jeunes sont durement frappés par la crise, avec un frein à l'accès à des stages et aux premiers pas dans l'emploi. Il est donc très important de continuer d'investir sur cette population pour lui donner les moyens de s'adapter à des chocs économiques et sociaux.

Le troisième grand volet concernait l'insertion par l'activité économique. L'objectif de sortir durablement de la pauvreté par un emploi reste plus que jamais d'actualité. Pour l'instant, le chômage n'augmente pas. Il diminue même. Vous aurez cependant noté les réserves de l'Insee sur les chiffres publiés ce matin. Malheureusement, si le chômage augmente globalement, les personnes en insertion passeront au second plan pour l'accès à l'emploi. Plus que jamais, nous devons mobiliser tous nos dispositifs d'accompagnement, d'insertion et de maintien en activité pour que les personnes soient capables de rebondir dès que l'activité reprendra.

Enfin, le dernier grand pilier de la stratégie reposait sur une action très locale sur les territoires. L'action de lutte contre la pauvreté ne se décide pas de Paris ; elle s'organise en mobilisant et en coordonnant des acteurs locaux. Lors de la gestion de crise, les solidarités ont été nombreuses au niveau du terrain. Nous voulons continuer de les structurer. Nous avons vu à quel point nous avons besoin de coordonner les associations d'aide alimentaire pour éviter les trous, combler les manques. Cette coordination s'est vraiment développée durant la crise. Il apparaît fondamental de développer une animation territoriale sans imposer les choses.

Les orientations de la stratégie restent pertinentes. Nous continuons donc à dérouler nos priorités et nous en avons ajouté d'autres, notamment dans le cadre du Ségur de la Santé. Le volet santé n'était pas très développé jusqu'à présent dans la stratégie, au-delà du 100 % santé et de l'accès à une complémentaire santé. Le Ségur de la Santé comporte une partie dédiée à la réduction des inégalités de santé pour 100 millions d'euros et une partie consacrée à l'accompagnement des populations sur le plan psychologique et psychiatrique. Je travaille actuellement sur ce dernier volet pour essayer de le renforcer encore, compte tenu des besoins qui émergent en la matière.

Nous avons également complété la stratégie par des mesures dans le cadre du plan de relance. Un appel à projets est en cours à hauteur de 100 millions d'euros pour soutenir le secteur associatif. Le plan « 1 jeune, 1 solution » touche tous les jeunes, mais il concerne aussi des jeunes précaires et en besoin d'insertion. De ce point de vue, il représente une réponse d'ampleur, avec le renforcement des dispositifs de garantie jeunes qui permettent de toucher ces jeunes sans emploi et sans formation.

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé fin octobre d'autres mesures, notamment sur le volet des mobilités pour l'accès à l'emploi. 30 millions d'euros seront consacrés à développer les mobilités inclusives. Une grande partie des demandeurs d'emploi refuse certaines offres, faute de pouvoir se rendre sur le lieu de travail. Il apparaît donc très important de proposer des aides au permis de conduire, des micro-crédits pour l'achat de voitures, des véhicules solidaires partagés, etc.

Enfin, la stratégie comportait un volet relatif à l'aide aux très grands précaires pour renforcer l'accueil des femmes sans abri sortant de maternité, les lits-haltes soins santé, les permanences d'accès au soin, l'offre de domiciliation, etc. Nous avons constaté durant le premier confinement qu'il restait encore des « trous dans la raquette » que nous avons essayé de combler.

Notre agenda 2021 est assez chargé. Nous devons continuer le travail de fond. La lutte contre la pauvreté constitue une action de moyen terme ; elle ne peut reposer uniquement sur des réponses d'urgence. Nous devons poursuivre l'investissement sur l'accueil du jeune enfant, les soutiens à la parentalité, afin de travailler sur les générations à venir pour éviter la reproduction de la pauvreté. Nous devons aussi maintenir les personnes le plus possible dans une activité pour éviter que s'installe chez elles un sentiment de déclassement qui les bloquerait durant de nombreuses années.

Nous essayons aussi de trouver des actions très concrètes sur le champ de la santé. La crise a démontré que certains territoires ont eu un accès aux soins plus limité. La population précaire notamment a été plus touchée que les autres par le Covid. Nous devons absolument lutter contre ces inégalités en nous attaquant à l'ensemble des facteurs.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Le Gouvernement a souhaité contractualiser avec un certain nombre de collectivités dans les départements. Certains d'entre nous étaient un peu sceptiques, considérant que si elle pouvait être un plus, cette contractualisation ne constituait pas forcément le rouage qui allait révolutionner les relations entre l'État et les départements. Quel bilan tirez-vous de ce processus ?*

Vous disposez d'un réseau de commissaires à la lutte contre la pauvreté. Quel est leur rôle exact ? Comment les animez-vous au niveau national ? Avez-vous des exemples d'actions de lutte contre la pauvreté et la précarisation que nous pourrions reprendre dans le cadre de notre mission d'information ?

Vous avez évoqué tout à l'heure l'accès au droit. Or les services publics à destination des plus fragiles renvoient souvent à des plates-formes. N'avons-nous pas intérêt à retravailler un accompagnement plus humain, plus décloisonné ? Une échelle à la taille des intercommunalités ou des départements ne serait-elle pas plus intéressante qu'une stratégie plus globale ? Je pense notamment au pilotage national de la présence des caisses d'allocations familiales (CAF) ou des caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces services publics très nationaux ne sont peut-être pas suffisamment décentralisés sur les territoires.

Enfin, il me semble que votre mission comprenait des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA). Avez-vous avancé sur le sujet ? Quelle est la position du Gouvernement ? Une mesure de la stratégie porte sur la cantine à 1 euro, en particulier dans les communes rurales. Quel est votre retour sur sa mise en œuvre ? De la même manière, quel est votre retour sur les points conseil budget ?

Mme Marine Jeantet. – *J'ai inauguré le poste de commissaire à la lutte contre la pauvreté en Île-de-France et j'ai travaillé en direct avec les départements sur ce sujet. Je pense que cette logique territoriale et la redynamisation des relations avec les conseils départementaux constituent l'un des apports de cette stratégie. L'État a repris langue avec les départements sur des sujets qu'il avait décentralisés pour demander des éléments de pilotage et assurer une égalité de traitement sur différentes politiques. C'est le cas par exemple de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il n'y a pas de raison que les jeunes de l'ASE ne soient pas traités de la même manière ou n'aient pas les mêmes capacités d'accompagnement d'un territoire à l'autre.*

Nous partions de loin, car cette démarche de contractualisation était très nouvelle. Or, 99 départements sur 100 ont signé. Elle a vraiment permis un dialogue très constructif entre l'État et les départements à un niveau politique avec une logique de co-construction qui a réactivé une dynamique locale. Nous avons mis en place des comités de suivi de ces conventions en mobilisant d'autres acteurs que les départements ne parvenaient pas à toucher (CAF, Pôle emploi, ARS, rectorats, etc.). Les acteurs ont besoin de se connaître et d'appréhender leurs rôles respectifs.

Cette animation territoriale, que j'ai testée en Île-de-France en tant que commissaire à la lutte contre la pauvreté, ne soulève pas une question financière, mais une question de compréhension réciproque. Au niveau régional, j'effectuais de nombreuses comparaisons interdépartementales, sans juger, pour que les départements s'inspirent des meilleures expériences. Cet échange de pratiques n'était pas forcément usité dans les conseils départementaux, mais elle commence à émerger sous la houlette de l'État. S'agissant des jeunes de l'ASE, les financements de l'État ne sont pas très importants par rapport aux investissements des conseils départementaux, mais grâce à cette démarche, nous avons arrêté de ne parler que des mineurs non accompagnés (MNA) pour commencer à travailler sur l'accès au logement, l'accès à l'apprentissage, etc. Ce dialogue a bousculé fortement les pratiques des départements.

Nous avons mis en place des indicateurs. Il faut bien sûr les examiner avec prudence, car cette culture n'était pas très ancrée dans le fonctionnement des conseils départementaux. Nous avons d'ailleurs constaté une grande hétérogénéité dans la manière de renseigner ces indicateurs. Nous avons relevé qu'un tiers de départements n'était pas capable d'identifier le nombre de jeunes de l'ASE qui devenaient majeurs l'année suivante, ce qui témoignait de l'absence de pilotage. De ce point de vue, nous avons bousculé les pratiques. Cette démarche doit s'inscrire dans le moyen terme. Il faudra un peu de temps. Nous avons signé les premières conventions mi-2019 et leur mise en œuvre démarrait au moment du premier confinement. Cette année, nous allons sans doute négocier les avenants pendant les élections. Le contexte n'est donc pas très propice à un dialogue serein. Pour autant, la démarche a créé un fort engouement.

Nous avons aussi contractualisé avec les métropoles en 2020. Alors que les élections étaient en cours et que nous étions en pleine crise, je pensais qu'elles ne donneraient pas forcément suite. Toutes les métropoles ont signé. Nous avons également signé avec cinq conseils régionaux. Finalement, les acteurs y prennent goût. Il nous revient désormais d'organiser des échanges de pratiques, de capitaliser sur les bonnes expériences. De nombreuses initiatives sont menées au niveau départemental. Je dresse actuellement une cartographie de ces actions que je diffuserai sur l'espace de travail collectif. Les idées foisonnent, ce qui complique l'exercice de bilan national. Je pense que c'est ainsi que nous construirons un dispositif pérenne.

S'agissant de l'accès au droit, je partage votre sentiment. Pour avoir beaucoup travaillé dans les caisses de sécurité sociale, je connais bien le sujet. Il nous a été demandé de dématérialiser toutes nos procédures. Or les populations précaires ont besoin d'être accompagnées sur le sujet. Nous avons l'ambition de développer les démarches d'« aller vers ». En mai-juin, j'ai profité que les centres d'hébergement soient maintenus ouverts avec le prolongement de la trêve hivernale et j'ai demandé aux CAF et aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) de se rendre dans ces centres d'hébergement pour réaliser directement les ouvertures de droits. 300 équivalents temps plein (ETP) ont été mobilisés à cet effet. Nous avons ouvert plus de 3 000 droits. Nous devons réaliser un mélange des deux.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il faut penser aussi à faire appel aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT). Certaines personnes arrivant au terme de leur activité professionnelle peuvent tomber dans la pauvreté si elles ne perçoivent pas leur retraite tout de suite.

Mme Marine Jeantet. – Le profil-type de la famille pauvre, aujourd'hui, est représenté par une famille jeune, monoparentale et urbaine. En milieu rural, le taux de pauvreté s'élève en moyenne à 8 %, contre 15 % en milieu urbain.

Dans la contractualisation avec les départements, nous poursuivons aussi un objectif d'accueil inconditionnel à 30 minutes de chez soi. Je ne crois pas qu'il existe un endroit où l'on pourra répondre à toutes vos questions et apporter une solution à tous vos problèmes d'accès au droit. Le système est beaucoup trop complexe pour trouver des personnes qui maîtrisent parfaitement tous les droits. En revanche, nous pouvons assurer un accueil de premier niveau. La moitié du territoire est déjà maillée par ces accueils à moins d'une demi-heure. Les maisons France Services se développent également et nous menons de nombreuses démarches, notamment vis-à-vis des jeunes. Il ne suffit pas d'ouvrir une mission locale. Il faut faire en sorte que les jeunes connaissent l'offre. Pour ce faire, nous envisageons par exemple d'organiser des maraudes numériques et de faire du marketing sur les réseaux sociaux et les sites sur lesquels ils se connectent pour leur expliquer les offres existantes. La démarche d'accès au droit s'accompagne d'une démarche de marketing social, d'« aller vers », qui nécessite un profond changement de mentalité. Cela fait partie des évolutions à introduire dans le plan de formation des travailleurs sociaux. Dans les missions locales et les CAF, les personnels sont très investis, mais encore faut-il que les personnes viennent à eux. D'ailleurs, la démarche lancée dans les centres d'hébergement a énormément plu aux services. Ce mouvement doit se développer.

Les travaux de concertation sur le RUA ont été stoppés par le premier confinement. Le Premier ministre a annoncé en octobre qu'ils allaient reprendre. Il ne s'agit pas de relancer une concertation, mais de capitaliser sur tous les travaux de simulation de différents modèles qui ont été réalisés pour établir un rapport qui sera rendu public à l'automne, avec un chiffrage précis de chaque scénario, sans que ce rapport engage le Gouvernement. Ces sujets se révèlent très complexes. Tout le monde partage l'idée d'équité de traitement et de lisibilité. Pour autant, pour les personnes concernées, une somme de 20 euros peut être absolument fondamentale. Au vu du calendrier parlementaire, je doute que nous ayons le temps d'adopter une loi avant la fin de ce quinquennat. Le sujet n'est pas encore assez mûr. Nous souhaiterions néanmoins élaborer un rapport technique pour présenter des éléments à la réflexion publique en vue du prochain quinquennat. Même si nous l'avions décidé l'été dernier, la mise en œuvre du RUA n'aurait pas eu lieu, au mieux, avant 2023.

La cantine à 1 euro constitue un sujet fondamental de la stratégie vis-à-vis de la jeunesse. Lors du premier confinement, la fermeture des cantines a eu un impact immédiat et catastrophique pour de nombreuses familles. La mesure ne fonctionne pas pour l'instant, car elle a été sous-calibrée. Depuis le 1^{er} janvier, la subvention a augmenté de 2 à 3 euros et nous élargissons les critères d'éligibilité.

Seules 4 000 communes sont éligibles aujourd'hui et toutes n'ont pas de cantines. Nous nous limiterons à des communes de moins de 10 000 habitants. Au-delà, de nombreuses communes ont déjà mis en place une tarification sociale. Il s'agit d'aider à combler le manque sans se substituer complètement aux responsabilités des collectivités. Pour beaucoup de petites communes, il est compliqué de gérer une tarification sociale. Nous devons trouver des outils pour faciliter le travail de ces petites mairies.

Je suis très attentive au sujet des frais bancaires. Des modifications réglementaires sont intervenues en novembre et nous attendons de voir si elles suffisent. Nous avons versé des aides exceptionnelles ; elles ne doivent pas servir uniquement à payer des frais bancaires. Ce serait contraire à la logique du système.

Les points conseil budget (PCB) rencontrent un franc succès. Nous avons accéléré leur déploiement. Nous en avons labellisé 150 en 2019. Nous en avons validé 250 en 2020 et nous avons obtenu 100 points supplémentaires en 2021, ce qui permettra un maillage assez complet. Pour la vague 2020, nous avons plus de 600 candidats. Cet outil doit être actif dès aujourd'hui. Il permet d'accompagner gratuitement et de manière inconditionnelle des personnes qui, pour l'instant, ne le connaissent pas. Nous avons donc lancé une campagne de communication et nous voudrions vraiment activer ces PCB qui offrent une réponse très concrète à nos concitoyens.

Enfin, nous disposons de 13 commissaires en métropole et un dans chaque département/région d'outre-mer. Ces personnes sont placées auprès des préfets de région et jouent un rôle d'animation. Elles assurent le lien entre les administrations régionales (ARS, rectorats, etc.), mettent en réseau les services de l'État qui ont des fonctionnements parfois très différents. Les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) coordonnaient déjà les acteurs, mais la pauvreté n'était pas leur priorité. Ces commissaires ont créé un dialogue assez nourri avec les conseils départementaux à un niveau politique et ont noué des liens très forts avec les associations qui ont parfois du mal à se repérer dans la maille de l'administration de l'État. Ils s'appuient sur les équipes des services de l'État, mais jouent un rôle de portage politique auprès du préfet de région pour l'alerter sur certains sujets, d'arbitrage de différends éventuels entre les administrations de l'État.

Les commissaires à la lutte contre la pauvreté apportent une expertise et peuvent lever des interrogations ou des blocages. Finalement, ils jouent un rôle de « super chef de projet ». De ce point de vue, leur positionnement n'est pas très simple, car l'État fonctionne en silo. Contacter tous les services de l'État qui traitent de cette population particulière est indispensable, mais il faut un temps d'acculturation des acteurs à cette logique. Après un an et demi d'existence, ils commencent à être identifiés comme les référents pauvreté dans différents territoires. A la faveur de la crise, ils ont également pris en charge la précarité étudiante qui ne relevait pas de leur champ jusqu'à présent. Seuls sur leur territoire, ils ne peuvent toutefois pas répondre à toutes les sollicitations qu'ils reçoivent aujourd'hui, ce qui démontre aussi qu'il existait un vrai besoin d'animation et de portage politique de ces sujets.

M. Philippe Mouiller. – Vous avez fait le point sur les actions engagées avant la crise par votre prédécesseur, les relations avec les départements, mais aussi sur les mesures d'urgence mises en place face à la crise que nous vivons actuellement. À travers cette première expérience, avez-vous une vision globale des mesures de correction à apporter sur certains champs d'application ?

Nous évoquions tout à l'heure la précarité étudiante. Nous savons aujourd'hui que la réforme des APL a mis en difficulté certains publics. Vous avez fait référence aussi aux intérêts bancaires. Le Gouvernement a refusé un certain nombre de mesures d'annulation des intérêts bancaires pour les situations les plus compliquées. Nous avons relevé par ailleurs quelques sujets concernant le soutien à des associations de lutte contre la pauvreté. Les moyens et crédits alloués à la lutte contre la sortie de la prostitution ont été diminués.

Ces mesures constituent des choix politiques. Les associations nous alertent toutes contre une augmentation de la pauvreté. Ce mouvement, à l'œuvre avant la crise, a été amplifié par celle-ci. Quels éléments d'évolution du pilotage pourriez-vous préconiser dans les mois à venir ?

Mme Marine Jeantet. – Nous avons déjà réalisé de nombreux ajustements sur une stratégie décidée voilà à peine un an et demi, notamment sur le champ de la santé qui constitue pour moi un élément fondamental. D'autres ajustements ne sont d'ailleurs pas exclus. Je travaille actuellement sur des propositions relatives au volet psychologique. Nous avons beaucoup de retard sur la santé mentale en France, en particulier sur les publics précaires. Il était urgent de compléter ces volets. Nous l'avons fait.

Dès le mois de juin, nous avons lancé une alerte sur le sujet des jeunes. Le plan « 1 jeune, 1 solution » répond en partie à cette alerte. Nous ne sommes pas certains de saturer toutes les offres qui ont été créées, car nous sommes confrontés à la difficulté de l'aller vers. Pour ces jeunes, un appel à projets a été lancé par le ministère du travail sur le plan d'investissement dans les compétences (PIC) « Invisibles ». Nous finançons des actions d'aller vers pour aller chercher ces invisibles. Nous pouvons encore amplifier cette démarche pour améliorer le maillage territorial aujourd'hui imparfait.

Outre les étudiants qui doivent survivre dans ces temps de crise, les jeunes diplômés éprouvent des difficultés à trouver un emploi et commencent à tomber dans la précarité. Une étude de la Fédération française des banques alimentaires le montre. Enfin, nous devons traiter le sujet des jeunes très précaires que nous ne voyons pas du tout, qui ne sont pas soutenus par des associations. Hébergés chez des tiers ou dans des centres d'hébergement, ils cumulent des problèmes d'accès au logement, d'accès à l'insertion professionnelle et très souvent des problèmes de santé mentale et d'addiction. Nous essayons actuellement de dresser un état des lieux des dispositifs. Il faut prendre garde à ne pas créer trop d'outils et, malgré l'urgence, prendre le temps de faire le point. De nombreux dispositifs existent déjà. Sur les jeunes très précaires, par exemple, nous avons mené une étude de terrain avec la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pour tenter d'identifier tous les dispositifs et chercher à mieux les coordonner. Il ne s'agit pas de créer une offre nouvelle, mais de mieux repérer celle qui existe et de faciliter son appropriation.

Sur l'insertion professionnelle, de nombreuses actions ont été menées. Nous avons validé 100 PCB supplémentaires pour lutter contre le surendettement qui risque d'exploser. Je n'ai pas le pouvoir de décision sur tous les sujets. Je peux jouer un rôle d'aiguillon vis-à-vis des services de l'État. Je peux demander des comptes, formuler des propositions. Pour l'instant, l'offre et les droits sont nombreux. Sans notre système de redistribution sociale, le taux de pauvreté atteindrait 22 % en France, contre 15 % aujourd'hui.

20 % des personnes qui pourraient prétendre au RSA ne le demandent pas. Je pense que l'enjeu principal réside dans l'aller vers. Avant de créer d'autres droits, expliquons à nos concitoyens les droits qui existent, assurons-nous que tous ceux qui peuvent prétendre à certains droits y ont effectivement accès.

Nous avons mené avec les CAF des travaux de Data Mining. L'exercice est cependant limité. Il ne touche que les personnes déjà inscrites dans les bases. Il ne fonctionne pas très bien sur le RSA. Sur la prime d'activité, nous récupérons 10 % d'allocataires. Je souhaitais rendre la Complémentaire santé solidaire automatique. Aujourd'hui, elle est proposée systématiquement lors de la demande de RSA, mais elle ne peut pas être rendue automatique, car elle n'est pas gérée que par l'Assurance maladie. Elle peut en effet être gérée par des organismes complémentaires et le droit de la concurrence nous interdit de l'imposer.

Nous avons déjà créé de nombreux dispositifs. Pour 2021, j'ai pour objectif de les mettre en œuvre. Nous devons aussi donner de la visibilité. Sans parler de plate-forme, je pense que les outils numériques doivent nous aider à valoriser toutes les offres disponibles. Il n'est pas simple de se retrouver dans tous les dispositifs qui existent. Il s'agirait de créer une sorte de guichet unique, avec un premier niveau d'information et une formation régulière des personnes pour leur permettre de s'approprier les nouveaux dispositifs. Nous pourrions ainsi déjà toucher un grand nombre de personnes.

Il nous faudra ensuite nous ajuster. Nous ne savons pas où nous mène cette crise. Je m'attendais à un hiver plus compliqué. L'été se révélera peut-être beaucoup plus difficile. Il faut rester très humble, car la situation reste extrêmement fragile. Tout dépendra aussi de la façon dont l'activité repart. Durant le premier confinement, nous avons maintenu les droits, mais les personnes ne vivent pas avec le RSA. Or tout le complément informel s'est effondré d'un coup, les files d'aide alimentaire explosant dans le calme. Retrouver une activité qui permette à chacun de gagner sa vie dignement reste la priorité.

Nous pouvons corriger certains points mais je pense que nous disposons déjà d'un arsenal assez maillé sur le sujet et que nous devons nous attacher à mettre en œuvre les nouvelles mesures mises en place. Créer des centres de santé participatifs dans les quartiers, par exemple, prendra du temps. Il faut trouver le modèle économique, développer un cahier des charges, susciter des actions de terrain. Nous devons bâtir des projets très concrets pour embarquer les personnes, leur donner le sentiment que nous ne les laissons pas sur le bord du chemin. Nous devons en effet prendre garde au sentiment d'abandon.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Vous avez assez peu parlé du logement. Vous indiquez que les personnes ne vivent pas avec le RSA. Nous menons de nombreuses actions très ponctuelles aujourd'hui, mais n'existe-t-il pas un problème de fond lié à la faiblesse de ces revenus de base qui ne suffisent pas à payer le loyer et les factures ?

Mme Marine Jeantet. – Le RSA n'est pas un revenu minimum. Il représente un filet de sécurité. Le revenu universel d'activité de la stratégie pauvreté ne correspond pas au revenu universel de M. Hamon. Il règne une certaine confusion sur le sujet. Dans la stratégie, le RUA visait à harmoniser les aides existantes et les critères d'éligibilité. Le revenu universel de M. Hamon consiste à donner à tous une somme de 800 euros. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je faisais plutôt référence au niveau du RSA.

Mme Marine Jeantet. – Cela relève d'un choix politique. Le Président s'est montré assez clair sur le sujet : il refuse pour l'instant de revaloriser le montant du RSA, malgré la demande très forte des associations. Dans les faits, il est évident que le RSA ne suffit pas à couvrir tous les besoins essentiels d'une personne. Il constitue un filet de sécurité.

Je n'ai pas la responsabilité de la politique du logement. La ministre déléguée, Emmanuelle Wargon saurait vous répondre beaucoup mieux que moi. La stratégie pauvreté développait la logique du « logement d'abord » que nous accompagnons avec la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Dans le cadre de l'acte II de la stratégie lancée par le Premier ministre fin octobre, nous avons mené différentes actions en faveur de l'hébergement.

Nous avons renforcé les actions en faveur des femmes sortant de maternité sans abri. Nous avons également développé des actions pour accompagner les marginaux avec des chiens ou les grands toxicomanes qui sont souvent refusés dans les centres d'hébergement d'urgence. Durant le premier confinement, nous avons réussi à les mettre à l'abri, dans des structures un peu expérimentales. Nous avons lancé un nouvel appel à projets. Nous pensions financer une dizaine de structures sur la France entière. Nous avons reçu 100 lettres d'intention. Nous avons réussi à obtenir plus de crédits pour en financer une quarantaine. Une fois stabilisées dans un hébergement, ces personnes acceptent des démarches d'insertion ou de sevrage. Il faut seulement les accepter au départ avec toutes leurs contraintes et leurs fragilités.

Nous avons aussi mis en place des équipes mobiles de prévention des expulsions locatives. Nous restons dans une logique de prévention. Pour l'instant, les chiffres n'explorent pas, mais nous savons que certaines familles ne viennent jamais demander de l'aide. Ces équipes mobiles dans les départements repèrent des personnes potentiellement fragiles qui n'ont entrepris aucune démarche auprès des services sociaux pour se rapprocher d'elles avant le premier impayé de loyer afin d'éviter que le cycle infernal se déclenche. Lorsque ces familles se présentent en commission de surendettement, il est souvent déjà trop tard.

Nous essayons donc de stimuler des actions pour essayer d'atténuer les difficultés et prévenir les catastrophes. 30 000 personnes sont en attente d'expulsion locative. La mobilité dans le parc social est presque nulle aujourd'hui. Avec l'incertitude, même s'ils auraient les moyens d'en sortir, les gens préfèrent rester dans le parc social, et ne libèrent pas des places pour ceux qui en auraient besoin. De fait, le système se bloque.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Merci pour votre contribution à notre mission.*

**Audition de Mme Virginie Lasserre,
directrice générale de la cohésion sociale**

(Mardi 16 février 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par l'audition de Mme Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale.

Madame Lasserre, je vous remercie de votre participation à nos travaux. Je sais que vos services et vous-même êtes actuellement très sollicités en raison de la crise aiguë que traverse notre pays, dans le contexte épidémique que nous connaissons.

Mais c'est précisément parce que la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) se situe, au ministère des solidarités et de la santé, au cœur de la réponse gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté que votre témoignage est particulièrement important pour notre mission d'information.

Madame Lasserre, je vais vous laisser commencer cette audition par un propos liminaire d'une dizaine de minutes environ, qui pourrait être centré sur un bilan d'étape de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, pour les axes qui concernent vos services.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devrait vous permettre d'aborder les différents points du questionnaire que vous avez reçu, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

Mme Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale. – La DGCS est effectivement très sollicitée actuellement, car elle se trouve en première ligne sur la gestion de la crise épidémique qui, comme vous le savez, se traduit par une crise sociale qui nous mobilise beaucoup pour la mise en place de mesures de réponse en urgence.

Vous avez cité de nombreux axes dans votre questionnaire. Nous travaillons en premier lieu sur l'aide alimentaire. Dès le printemps dernier, nous avons reçu de fortes alertes de l'ensemble des secteurs de l'aide alimentaire, que ce soit les élus, les CCAS, mais aussi les associations que nous avons fait le choix de réunir de façon hebdomadaire depuis fin février. Les acteurs nous ont très rapidement remonté une augmentation considérable des files d'attente devant les distributions d'aide alimentaire. Ce phénomène est révélateur des effets directs de la crise, c'est-à-dire l'urgence sociale qu'il faut prendre en compte de façon majeure. J'aurai l'occasion de vous préciser la manière dont nous avons répondu à cette crise en termes d'ingénierie. L'État est au rendez-vous lorsqu'il arrive à mettre autour de la table les acteurs nécessaires pour aider les associations, y compris au niveau logistique. Pour répondre à l'urgence de la crise, il s'est aussi agi de mettre en place des aides financières exceptionnelles.

Tout cela doit aussi pouvoir se travailler sur le moyen et long terme. L'enjeu pour notre administration consiste à aider nos autorités politiques à travailler sur l'accompagnement de cette crise sociale avec des mesures plus structurelles. Nous rejoignons là ce qui avait été mis en place avant la crise, qu'il s'agisse de la stratégie de lutte contre la pauvreté ou d'autres dispositifs peut-être moins connus comme la stratégie de protection de l'enfance qui accompagne nos concitoyens les plus en difficulté, notamment les enfants de l'ASE. Au-delà des aides d'urgence qui sont absolument nécessaires aujourd'hui, nous devons essayer de structurer davantage ce que nous avons commencé à mettre en place avant la crise afin d'accompagner cette crise sociale en France. Tels sont les grands enjeux pour nous.

Je vous propose, dans la suite de nos échanges, d'approfondir quelques sujets sur la base de votre questionnaire et de préciser les éléments quantitatifs et qualitatifs que nous pouvons recueillir sur les territoires en termes de précarisation de la population et d'évaluation des politiques menées par la DGCS. Je rappelle que la DGCS couvre un champ extrêmement large : les minima sociaux, la précarité, l'aide alimentaire, l'hébergement d'urgence, le pilotage des politiques en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées dont certaines sont en voie de précarisation, la protection de l'enfance, et le travail social qui constitue la colonne vertébrale de nos politiques sociales. Or tous ces sujets sont affectés par la crise sociale.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci de vous mobiliser dans ce contexte de crise sanitaire et de réorganisation. Vos services se réorganisent au niveau régional et départemental et l'exercice n'est pas toujours simple. J'aimerais donc avoir une petite pensée pour vos agents. La perspective de rapprocher la cohésion sociale des services du ministère de l'emploi, deux secteurs qui fonctionnaient plutôt en silo jusqu'à présent, peut-elle faciliter les rencontres de ces grands champs ?

Sur l'accompagnement, certains de vos collègues et des représentants associatifs ont évoqué l'« aller vers ». De nombreux dispositifs existent et les enjeux d'accompagnement se révèlent fondamentaux. Le nombre et la formation des personnes chargées de cet accompagnement sont-ils satisfaisants ? Sommes-nous bien structurés pour accompagner les personnes concernées par la pauvreté et la précarité ?

Le RSA est aujourd'hui financé par les départements. Avec l'enjeu des plans départementaux d'insertion, le dispositif pose un certain nombre de difficultés. Avez-vous une vision de l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA à date ? Qu'en est-il des perspectives de recentralisation ? Quel est votre avis sur le sujet ? Enfin, pourriez-vous faire un point sur les enjeux de non-recours ?

Mme Virginie Lasserre. – *Le rapprochement de l'emploi et des politiques sociales part du principe que certains de nos concitoyens qui sont éloignés de l'emploi peuvent s'en rapprocher grâce à différents leviers (IAE, PEC, garantie jeunes, etc.) qui relèvent du ministère du travail plutôt que du ministère des solidarités et de la santé. Au niveau territorial, le rapprochement va être incarné par la fusion des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et leurs pendantes au niveau départemental au 1^{er} avril.*

Je pense que l'acculturation des uns et des autres devrait se révéler très intéressante. Nos DRJSCS peuvent parfois se trouver en difficulté, faute des moyens suffisants pour exercer leurs missions. Elles ont tout à gagner à se rapprocher des DIRECCTE, puisqu'elles seront plus proches des grandes entreprises avec lesquelles des actions d'accompagnement social peuvent être menées, notamment dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). Ce rapprochement des cultures professionnelles et des directions constituera un plus au niveau local. Il ne faut néanmoins pas oublier qu'une partie des personnes éloignées de l'emploi ne pourra probablement jamais se rapprocher, du moins, d'un emploi classique.

Au niveau de l'administration centrale, le sujet me semble moins important. Certains dispositifs sont travaillés à l'échelle du ministère des solidarités et de la santé, la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté, le haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises et le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), comme le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Ce dispositif doit nous permettre d'avoir une vision globale des choses et de mettre tous les leviers en place pour accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi vers un emploi.

Nous croyons beaucoup à ce SPIE qui devrait nous aider à avancer ensemble, de même que le travail que nous menons actuellement sur les jeunes de moins de 26 ans qui ne perçoivent pas le RSA, avec l'aide de la DITP et du ministère du travail. Ce groupe de travail a pour objectif d'identifier sur l'ensemble du territoire les jeunes de moins de 26 ans décohabitants et désocialisés en vue de construire des parcours pour que ces jeunes soient accompagnés et disposent quand même d'un minimum pour vivre. Ce travail conjoint ne vise pas forcément à créer de nouveaux dispositifs, mais à organiser au mieux les dispositifs existants pour répondre à ces besoins. Comme Elisabeth Borne l'a indiqué, nous devons relever l'enjeu de la garantie jeunes.

Au niveau central, contrairement à l'échelon territorial, ce rapprochement ne se traduit pas par une fusion de la DGCS et la DGEFP. La question ne s'est pas posée. Pour autant, j'ai instauré des bilatérales mensuelles avec le DGEFP afin de travailler ensemble. Nous devons essayer d'attirer vers l'emploi les plus éloignés de nos concitoyens et prendre en charge tous ceux qui ne pourront pas revenir vers l'emploi.

Comment pouvons-nous moderniser le travail social en France ? J'ai dirigé un CCAS voilà quelques années. A l'époque, les personnels refusaient catégoriquement l'aller vers. Nous avons quand même avancé sur le sujet même s'il reste des marges de progrès. Une question de lisibilité du travail social se pose. Les travailleurs sociaux exercent leur mission dans des lieux extrêmement divers (départements, Pôle emploi, hébergement d'urgence, etc.). Faire progresser le travail social exige tout d'abord de travailler sur les leviers essentiels de la formation initiale et la formation continue. Au sein de la DGCS, nous gérons les 13 diplômes sociaux. Nous mettons actuellement en place un centre de ressources du travail social pour apporter, via des MOOC ou des kits de formation, un flux continu qui puisse contribuer à la modernisation du travail social. Nous devons notamment rappeler aux travailleurs sociaux que l'emploi et l'accès au logement entrent dans leur champ d'intervention et leur donner les moyens de se rapprocher de spécialistes ou de traiter eux-mêmes ces volets essentiels. Nous devons veiller à rendre le plus accessible possible à nos concitoyens l'accès à un travailleur social. Pour ce faire, nous devons rendre nos dispositifs plus lisibles. Nous avons identifié 250 000 travailleurs sociaux agissant en faveur de la lutte contre la pauvreté, tous employeurs confondus (associations, départements, CCAS, organismes de sécurité sociale, etc.).

Sur le RSA, nous disposons d'un certain nombre de chiffres témoignant de l'impact de la crise. Le nombre de bénéficiaires du RSA et les dépenses consacrées à son versement ont augmenté du fait de la crise sanitaire. Selon les dernières estimations de la CNAF, à fin 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA s'établissait à 2,08 millions de foyers, contre 1,9 million à fin 2019, soit une augmentation de 8,3 %.

Le nombre de demandes de RSA, selon les estimations de la DGCS de février 2021, a crû de 5 % entre 2019 et 2020. Nous comptons en moyenne 109 demandes de RSA supplémentaires par jour. Selon la CNAF, aux trois premiers trimestres 2020, la hausse du nombre de bénéficiaires a été causée par de moindres sorties du RSA plutôt que par des entrées accrues. Entre mai et décembre 2020, les demandes de RSA ont augmenté de plus de 15 % dans 50 départements par rapport à la même période en 2019. Les plus fortes hausses s'observent à Paris (+ 47 %), devant la Haute-Savoie (+ 43 %) et les Hauts-de-Seine (+ 41 %).

Les départements qui bénéficiaient d'une forte activité économique, notamment touristique ont été les plus touchés. Le nombre de foyers bénéficiaires du RSA semble se stabiliser à un haut niveau depuis le mois d'août.

M. Denis Darnand, sous-directeur adjoint de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté (DGCS). – Depuis la mise en œuvre du prélèvement à la source, les administrations fiscales, la CAF et la MSA ont constitué le dispositif « ressources mensuelles », un système informatique permettant de connaître les revenus salariaux en temps réel, ainsi que les revenus de remplacement pour le prélèvement à la source. Nous avons ainsi une idée assez précise des revenus des demandeurs de prestations, notamment lorsque ces ressources sont assez proches du revenu fiscal de référence.

Les travaux sont relativement bien avancés sur la prime d'activité. Nous en menons en parallèle sur le RSA. Je ne peux pas vous préciser le calendrier de mise en œuvre à ce stade. Il s'agirait de ne plus demander une déclaration chaque trimestre, pour le bénéfice de la prime d'activité ou du RSA. Ce document est source d'erreurs et d'incompréhensions. Or la peur de se voir reprendre la prestation versée constitue un motif de non-recours.

En exploitant au maximum les données dont l'administration a connaissance, nous pouvons faciliter la vie de nos concitoyens, notamment les plus précaires. Nous pouvons alléger leurs démarches tous les trimestres, mais aussi lors de la demande initiale. En termes de simplicité, de lutte contre le non-recours, de limitation des erreurs et des incompréhensions, à défaut d'un big bang sur les prestations qui prendrait du temps à se mettre en place, ces avancées nous paraissent souhaitables.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Quid de la recentralisation du RSA au niveau national ?*

M. Denis Darnand. – *Le Premier ministre s'est engagé vis-à-vis du département de Seine-Saint-Denis à opérer une recentralisation du financement du RSA. Les travaux techniques ont démarré assez récemment avec la CAF 93, le préfet et le conseil départemental. Nous avons déjà mené cette démarche outre-mer, notamment à La Réunion et nous avons l'expérience technique de ces échanges. Sur l'aspect législatif, il existe aujourd'hui deux options : le projet de loi dit « 4D » dont le calendrier reste assez incertain ou, à défaut, le projet de loi de finances. Ces travaux ne concernent qu'un seul département. Je n'ai pas évoqué les conditions financières. Tout ceci reste à discuter. A ce stade, les discussions ont lieu avec le conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Nous ne menons aucune discussion avec quelque autre département que ce soit et nous ne connaissons pas les départements qui pourraient être demandeurs.*

Mme Virginie Lasserre. – *La DGCS n'a pas reçu de candidature officielle d'autres départements à ce stade.*

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Merci pour votre présence et votre présentation. Repenser la manière de travailler sur la pauvreté représente un travail important. De nombreux dispositifs existent. Il s'agit de les faire connaître et d'en assurer l'accès, mais aussi de repenser au fond des dispositifs qui restent parfois très parcellaires afin d'éviter que les personnes tombent dans la précarité.*

Dans vos relations avec les associations, quel travail menez-vous ?

Mme Virginie Lasserre. – *La question est très large, car nous couvrons un champ extrêmement vaste. La crise a changé la donne de façon extrêmement intéressante en matière de relations entre l'administration centrale et les associations.*

Le 27 février, j'ai mobilisé une cellule de crise à la DGCS pour commencer à gérer la crise sanitaire. Début mars, nous avons pris conscience que nous ne parviendrions pas à gérer la situation et passer des consignes claires sans travailler de façon étroite avec le tissu associatif qui œuvre sur le terrain. Nous avons donc mis en place des audioconférences avec les secteurs de l'aide alimentaire, l'hébergement d'urgence, etc. de façon hebdomadaire pour coconstruire un certain nombre d'actions.

Les associations nous remontaient des problèmes d'approvisionnement, de problèmes de locaux lors des fermetures estivales, etc. Face à la remontée de questions très pratiques, nous avons demandé aux préfets d'organiser des comités départementaux pour éviter le moindre trou dans la raquette. Nous souhaitons vraiment pérenniser ce travail de co-construction qui s'est mis en place durant la crise sanitaire. Aujourd'hui, nous travaillons main dans la main avec le secteur associatif. Dans l'hébergement d'urgence, par exemple, nous confions même des missions de service public aux associations.

La réponse est à géométrie variable selon les secteurs. Sur la grande pauvreté, la proximité avec les associations est extrêmement forte, en particulier avec les quatre grandes associations qui émargent au fonds d'aide européen que nous pilotons au niveau de la DGCS. La crise a encore renforcé nos liens avec ces associations. A la faveur de l'urgence, nous crantons des évolutions à moyen et long terme et nous faisons en sorte de bâtir un système social beaucoup plus robuste. Nous le faisons dans l'hébergement d'urgence. En mars, nous avons demandé aux équipes mobiles sanitaires d'aller dans les hébergements d'urgence pour repérer les personnes « Covid + », mais aussi pour faire en sorte que des médecins se rendent enfin dans ces centres et continuent de le faire sur le long terme. Je fais le pari que les actions que nous menons sur l'aide alimentaire seront aussi consolidées à l'avenir. Nous en aurons bien besoin au vu des chiffres inquiétants qui témoignent de l'augmentation de la pauvreté.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Merci. Nous ne sommes qu'au début de nos travaux. Nous aurons sans doute l'occasion de vous solliciter de nouveau.*

**Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales,
et Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations
avec le Parlement, de l'Assemblée des départements de France (ADF)**

(Mardi 2 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous sommes heureux de vous accueillir au titre de l'Assemblée des départements de France (ADF). Les départements, en effet, se trouvent en charge des politiques sociales et, partant, participent à la lutte contre la précarisation et la paupérisation. Nous recevrons également, après votre audition, des sociologues et des économistes, afin d'entendre différents points de vue sur le sujet qui nous préoccupe. Nous envisageons, en outre, une mission sur le terrain, pour observer, dans un ou deux départements, la mise en œuvre des politiques sociales.

M. Jean-Michel Rapinat. – Je suis ravi d'évoquer avec vous, au nom de l'ADF, des sujets d'une importance capitale pour les départements. En effet, parmi les missions qui leur sont dévolues, l'insertion des personnes en situation de précarité, des jeunes, des demandeurs d'emploi, des handicapés et des seniors occupe une part non négligeable de l'activité des départements.

Il s'agit d'une préoccupation majeure et ancienne pour l'ADF, qui, dès 2016, a engagé une réflexion prospective avec ses partenaires sur l'avenir des politiques sociales des départements. Dans ce cadre, nous avons élaboré des propositions pour améliorer l'insertion et l'accompagnement des publics précaires. En 2018-2019, un second rapport relatif aux politiques d'insertion a été commis par la commission Solidarité et affaires sociales de l'ADF, présidée par Frédéric Bierry. La crise sanitaire ne sévissait pas encore ; il s'agissait, dans le cadre d'échanges avec nos adhérents et nos partenaires, de réfléchir aux moyens de renforcer l'insertion et le retour à l'emploi. Notre second rapport liste, par exemple, les actions innovantes mises en œuvre par les départements en fonction de leurs réalités locales. Dès lors, lorsque la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté nous a demandé de travailler sur le sujet dans l'éventualité d'une contractualisation avec l'État – dynamique que nous jugeons positive – nous disposions d'un socle solide de données.

Hélas, depuis un an, la situation s'est considérablement dégradée, aggravant nos inquiétudes. Nous avons élaboré des relevés auprès de nos adhérents, afin d'observer les évolutions locales. L'ADF a fait état, sur ce fondement, de ses interrogations quant à la capacité des départements à financer durablement le revenu de solidarité active (RSA). Nous avons eu l'espoir, en 2018, d'une création d'un revenu universel d'activité (RUA). Les élus estimaient cette solution intéressante, d'autant que le Président de la République avait évoqué un dispositif étatisé. Le projet pouvait également constituer une occasion pour réfléchir aux autres prestations sociales, à leur financement, à la gouvernance des actions menées et à l'amélioration de l'accompagnement des publics précaires. Hélas, la crise n'a pas permis d'avancer davantage.

La position des départements sur l'avenir du RSA varie, mais les élus se montrent unanimement inquiets sur trois points : les moyens de faire face au tsunami social qui s'annonce, la détérioration des conditions d'accompagnement en raison de la crise et l'adéquation difficile entre les capacités du public accompagné et les offres d'emploi locales. Ce dernier point s'avère essentiel pour permettre aux personnes précaires de retrouver le chemin de l'emploi et de la dignité. Avec la crise sociale, cette adéquation est rendue plus délicate, car les offres d'emploi se font plus rares, tandis que les difficultés d'insertion des publics s'aggravent. Ainsi, au-delà des moyens financiers et humains insuffisants, l'accompagnement et l'insertion apparaissent moins aisés. Il faut repérer les offres d'emploi et accompagner davantage les personnes suivies vers les activités proposées.

Nous avons observé avec attention les données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sur l'évolution des foyers allocataires du RSA. Les chiffres de son étude de janvier 2021 et ceux que nous avons recueillis auprès des départements sur le RSA et les autres dispositifs sociaux diffèrent peu. Ainsi, la CNAF estime que le nombre d'allocataires a cru de 8,6 % par rapport à 2019, tandis que les dépenses sociales des départements ont augmenté de 9,2 %. Cette différence s'explique par le fait que les nouveaux allocataires bénéficient en majorité d'un haut niveau de RSA. L'augmentation des dépenses sociales, liée notamment à la hausse du montant de l'allocation, réduit la capacité des départements à investir dans les politiques d'insertion, en particulier dans les territoires en difficulté. Les départements risquent donc, à terme, de peiner à financer l'allocation et à mettre en œuvre des politiques d'insertion et d'accompagnement.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *J'ai eu l'occasion de lire le premier rapport de Frédéric Bierry. J'invite mes collègues à en faire autant : il est d'une très grande qualité. Vous avez réalisé un travail remarquable au niveau de la commission Solidarité et affaires sociales.*

La crise sanitaire met en exergue un certain nombre de problèmes que nous connaissons déjà. L'idée de cette mission d'information est de nous projeter au-delà. Il faut garder un peu d'espoir... Je souhaiterais vous poser trois questions d'actualité et deux questions supplémentaires peut-être un peu plus spécifiques.

Durant la crise, quelles ont été les capacités de l'ADF à faire remonter non seulement des données chiffrées, mais aussi en termes de profil s'agissant des allocataires du RSA et des personnes en passe de le devenir ? Le profil des nouveaux entrants semble, en effet, assez différent avec, notamment, des professions libérales.

La position de l'ADF semble unanime sur l'attribution aux départements de moyens adéquats pour le financement du RSA, mais je ne suis pas certaine qu'il en aille de même s'agissant de la recentralisation de son financement et de sa gestion. L'avant-projet de loi dit « 4 D » prévoit une expérimentation sur une reprise par l'État du RSA dans certains territoires. Est-il concevable de déconnecter le financement de l'allocation du volet accompagnement ?

Les associations et les acteurs locaux qui gèrent les enjeux de pauvreté et de précarisation sur les territoires nous ont fait observer qu'il manquait un « aller vers » en matière d'accompagnement social. Quelles sont vos informations sur ce sujet ?

La loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » a prévu une négociation avec l'ADF sur la participation des départements à la prise en charge de cette expérimentation. La discussion a-t-elle démarré avec le Gouvernement ?

Enfin, pensez-vous qu'il faille systématiquement intégrer les départements aux négociations relatives à la réforme de l'assurance chômage, compte tenu du fait qu'elle peut affecter le nombre d'allocataires du RSA ?

M. Jean-Michel Rapinat. – *Votre dernière question porte sur un problème qui défraie la chronique. Très tôt, nos élus ont tiré la sonnette d'alarme sur les effets supposés de la réforme de l'assurance chômage. Nous avons constaté, sans émettre aucun jugement, qu'elle avait pour ambition de faire des économies, de l'ordre de 1 à 1,3 milliard d'euros. Considérant qu'il s'agissait d'une réforme essentiellement budgétaire, qui rend possible la réduction de la durée de l'indemnisation pour les chômeurs et le durcissement des conditions d'entrée dans le dispositif, les élus ont immédiatement réagi.*

La courbe de l'évolution du chômage est en général parallèle à celle du nombre de bénéficiaires du RSA, avec un écart de six à dix-huit mois en fonction de la situation des intéressés. Nos élus ont craint un déport du fait de la réforme de l'assurance chômage, les personnes ne bénéficiant plus d'indemnisation se tournant vers le dernier filet de sécurité que constitue le RSA. Cette inquiétude s'ajoutait à celle sur la capacité des départements à financer de manière pérenne le RSA, qui ne cesse d'augmenter – et c'était avant la crise sanitaire !

L'ADF n'est pas un observatoire, mais une association d'élus, menant des enquêtes ponctuelles sur de sujets qui intéressent les départements. Partant des données que nous avons comparées avec celles de la CNAF, nous avons élargi notre analyse aux nouveaux profils d'allocataires et avons souhaité la partager avec les acteurs sociaux. Nous nous sommes ainsi rapprochés de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) pour croiser l'analyse faite par les départements avec celles des associations – sur l'accompagnement, l'hébergement d'urgence et le retour vers l'emploi –, qui ont une appréhension précieuse de la situation des ménages.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la situation des jeunes de moins de vingt-cinq ans et des individus résidant en milieu rural. Nous regardons ces phénomènes de très près, d'autant qu'il existe de grandes disparités d'un territoire à l'autre venant renforcer les déséquilibres entre les milieux rural et urbain. Nous sommes aussi inquiets de la situation des personnes handicapées, car la crise ajoute à leur condition habituelle des difficultés psychologiques liées à l'isolement. De plus, bon nombre de seniors ont subi une perte brutale d'activité : les accompagner dans une réinsertion dans l'emploi s'avère encore plus difficile...

Dominique Bussereau, président de l'ADF, et Pascal Brice, président de la FAS, se sont rencontrés et ont adressé un courrier commun au Premier ministre, qui fait état d'une grande préoccupation pour les conséquences humaines de la crise. Nous avons fait remonter les résultats de nos observations dans nos réseaux respectifs et avons fixé comme ambition commune de lutter davantage contre les phénomènes de précarisation, aussi bien à l'échelle locale que nationale.

Cela pose plusieurs questions sur la manière d'accompagner le public, voire de l'appréhender. Vous avez parlé d'un manque « d'aller vers » ; il conviendrait effectivement de renforcer l'accompagnement. De nombreuses personnes ne demandent pas d'aide : cela recouvre les cas bien connus de non-recours aux dispositifs. Nous avons observé, avec la FAS, que certains n'ont jamais recours aux dispositifs sociaux, pensant qu'ils n'y ont pas droit ou estimant qu'il est trop difficile psychologiquement de s'engager dans un parcours d'aide. Certaines personnes vont même jusqu'à évoquer la honte à déposer une demande... La capacité des acteurs locaux – travailleurs sociaux, collectivités, associations, Pôle emploi, structures d'insertion, ou autre partenaire du monde économique – à aller vers elles est déterminante. Cela doit être absolument renforcé.

Il faut nous doter de moyens permettant de détecter le plus tôt possible des situations qui ne nous seraient pas indiquées, ou pour lesquelles les personnes concernées ne feraient pas de demande, entraînant potentiellement la dégradation de leur situation initiale – une perte d'emploi par exemple. L'évolution du travail social des services départementaux se trouve ici en jeu. Des initiatives sont déjà prises pour aller davantage vers les personnes éloignées des dispositifs d'aide. Mais cela ne règle pas tout : nous découvrons encore des situations complexes pour lesquelles il n'y a pas toujours de réponse idéale...

S'agissant de la position de l'ADF sur la gestion du RSA, nous avons indiqué dans notre rapport de 2016 être en faveur d'une fusion des minima sociaux, d'une fiscalisation des aides sociales et de certaines avancées sur les aides pour les personnes âgées ou handicapées. Dans le même temps s'est posée la question du financement pérenne du RSA et des débats se sont faits jour sur son éventuelle déconnexion avec les politiques d'accompagnement.

L'ADF n'a pas de position définitive sur le sujet. Simplement, un certain nombre de départements se trouvent dans une telle difficulté pour financer le RSA qu'ils en viennent à être intéressés par une reprise par l'État ou, du moins, par une expérimentation. Ce serait l'occasion pour eux de régler définitivement la question du financement du RSA, qui représente une charge trop lourde et entrave leur capacité de réinsertion.

Les départements ont considéré, en grande majorité, que le sujet principal était celui de la compensation du financement du RSA par l'État. Alors que les dépenses ont augmenté très fortement depuis la crise, les départements ont appelé à sortir de cette technique de ciseaux permanents qui consiste à leur faire supporter une grande partie de la charge du RSA, l'État ne finançant que 6 des 11 milliards d'euros dédiés à cette allocation.

En outre, s'est posée la question de savoir s'il fallait déconnecter l'allocation des politiques d'insertion. Si la charge globale de l'allocation diminuait, les départements retrouveraient évidemment une marge de manœuvre en la matière. Certains ont donc fait valoir qu'il fallait éviter une déconnexion et que l'État devait compenser davantage l'allocation pour permettre un renforcement de l'accompagnement. D'autres se sont exprimés en faveur d'une déconnexion de l'allocation des politiques d'insertion, car aucune garantie de financement pérenne n'existe, d'autant que la crise entraîne des effets sur le très long terme. Le débat est toujours en cours...

Cela étant, l'insuffisance des moyens de l'État consacrés au RSA reste le vrai problème, comme pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou pour la prestation de compensation du handicap (PCH). La politique globale de protection de l'enfance est également concernée.

L'ADF reste, bien entendu, extrêmement respectueuse du positionnement des départements au regard de l'évolution du RSA, en veillant à éviter toute ingérence.

Les modalités de financement des politiques sociales sur le long terme demeurent problématiques. Face au risque croissant de fracture sociale, nous ne pouvons nous satisfaire de la situation actuelle. Nous avons déjà tiré la sonnette d'alarme sur ces sujets. Nous restons particulièrement mobilisés sur le dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » et sur l'accompagnement des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE). Mais nous sommes inquiets s'agissant de publics quelquefois complètement nouveaux, qui ne sont pas habitués à ce type d'accompagnement et se trouvent souvent en difficulté pour s'adresser à une association ou à un autre partenaire.

Certains de nos élus considèrent que se trouvent dans ce constat les ferments d'une crise sociale beaucoup plus profonde et désastreuse que celle que nous connaissons – je le dis sans catastrophisme. Cela constitue pour nous un sujet de préoccupation permanent.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Nous voyons bien la difficulté que pose le financement des politiques sociales aux départements. Cela ne va pas s'arranger avec la crise...*

Mme Dominique Estrosi Sassone. – *Avez-vous pu cartographier, depuis le début de la crise sanitaire, les départements les plus touchés ? Cela permettrait de faire état de situations contrastées entre les territoires, tant sur l'emploi qu'au niveau de l'évolution de la pauvreté.*

M. Jean-Michel Rapinat. – *Comme l'ADF n'est pas un observatoire, son exercice est certainement incomplet. Mais, dès le début de la crise, nous avons essayé de recueillir des données de la part des départements. De l'analyse que nous avons réalisée avec la CNAF et les acteurs sociaux, il ressort que les difficultés sociales sont aggravées dans les territoires qui souffraient déjà avant la crise. Il existe donc un effet d'amplification important des disparités d'un territoire à l'autre. Lorsque nous négocions avec l'État, nous avons parfois le sentiment qu'il n'y a qu'une seule politique possible, marquée par la volonté farouche de viser des objectifs précis permettant de résoudre la crise localement...*

Or, il existe des disparités croissantes concernant les phénomènes précarisation à l'échelle locale. Les territoires qui peinaient déjà – territoires ruraux et périphéries des villes notamment – souffrent encore davantage. Ils font face à deux problèmes : financer sur le long terme des dispositifs sociaux de plus en plus coûteux et gérer des difficultés croissantes parce que les ressources locales sont moins importantes, que les possibilités d'emploi sont réduites et que le tissu social est abîmé. Dès lors, les disparités s'aggravent. Elles ne sont pas attribuables à des collectivités qui ne feraient pas d'effort là ou d'autres gèreraient mieux la crise. Il faudra aider davantage les territoires qui, alors qu'ils souffraient déjà, se trouvent confrontés à une précarisation encore plus importante. Nous dressons ces constats en observant les dépenses et les demandes sociales adressées aux services départementaux, tandis que la CNAF fonde son analyse sur l'ouverture de certains droits liés au RSA.

Lorsque, avant la crise, nous avons entamé les négociations avec le Gouvernement sur la manière de financer sur le long terme ces politiques, nous avons organisé un important débat en interne. Le système de péréquation horizontale, extrêmement responsable, fait en sorte que les départements qui ont encore une certaine marge de manœuvre financière aident ceux qui en ont beaucoup moins ou n'en ont plus. Mais elle sera insuffisante pour juguler les disparités.

Nous nous en tenons, pour le moment, à des comparaisons d'une année sur l'autre ; il faudra donc confirmer cette analyse dans le temps. Pour mesurer avec rigueur les effets de la crise, nous aurons besoin de données sur le plus long terme.

L'accentuation des disparités est un phénomène nouveau, qui inquiète beaucoup et fait réagir nombre de partenaires locaux, ainsi que les acteurs sociaux. Il faudra trouver dans la conduite de nos politiques publiques, y compris à l'échelon national, la possibilité de tenir compte de cette disparité.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Vous avez parlé à plusieurs reprises des difficultés à financer des expérimentations et l'accompagnement. Pourriez-vous citer des expérimentations intéressantes qui ont du mal à être concrétisées, faute de moyens ? Que pouvez-vous nous dire des « territoires zéro chômeur de longue durée » en réponse à Mme Puissat ?

M. Jean-Michel Rapinat. – Les discussions se sont poursuivies entre Dominique Bussereau et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le financement de l'expérimentation.

La participation des départements comprendra une part obligatoire et une part libre. Nos propositions sont en passe de donner lieu à un accord sur le niveau minimum de participation obligatoire des départements qui s'engageraient, pour faire en sorte que le dispositif soit vertueux et que le financement soit lié à celui de l'État qui est variable. Les discussions se sont tenues dans un climat de cordialité. Nous souhaitons évidemment laisser des marges de manœuvre aux départements, tout en créant une impulsion en faveur de l'expérimentation. Du reste, de nombreux départements se montrent intéressés et la valorisation des départements expérimentateurs est de nature à entraîner d'autres territoires à en faire autant. Le service public de l'insertion et de l'emploi crée aussi une dynamique vertueuse.

Il faut tenir un équilibre entre inciter à faire, sans obliger aucun département, et permettre à chacun de trouver les marges de manœuvre grâce auxquelles il pourra adapter les dispositifs aux besoins du public.

M. Alain Duffourg. – *Vous nous avez dressé un tableau pour l'année 2020 s'agissant des diverses aides sociales versées. Le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de 7,5 %. Hormis les aides accordées aux étudiants, il me semble que la solution idoine serait celle du RUA. Qu'en pensez-vous ?*

M. Jean-Michel Rapinat. – *Nous sommes très préoccupés par la situation des jeunes ; nous devons en aider un plus grand nombre en raison de la crise. Nous attendons sur ce point beaucoup de l'État, alors que les départements sont davantage appelés à aider les jeunes majeurs, notamment au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).*

S'agissant du RUA, vous faites référence au dispositif évoqué lors du lancement du plan Pauvreté en 2018. Hélas, il n'est toujours pas en place. C'était pourtant l'occasion de repenser plus globalement le RSA, la prime d'activité et d'autres prestations telles que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cela aurait aussi permis de poser la question de l'accompagnement des jeunes. À ces problèmes, il n'y a toujours pas de réponse précise ou seulement des solutions ponctuelles qui, même additionnées, restent insuffisantes.

Il existe un vrai sujet de protection sociale des jeunes, qui est renforcé par la crise. En l'état, soit les financements sont insuffisants, soit les dispositifs, nombreux, mais manquent d'articulation, soit il y a des « trous dans la raquette ». Quoi qu'il en soit, ces problèmes n'ont toujours pas trouvé de réponse durable.

Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations avec le Parlement. – *Ne pensez-vous pas qu'une partie des crédits du plan de relance devraient être dédiés à l'accompagnement social des demandeurs d'emploi, pour aider nos départements à faire face aux différentes urgences sur le terrain ? Nous déplorons que le plan de relance pêche sur le volet social.*

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Il est vrai que le plan de relance propose une multitude d'appels à projet – nous avons tendance à nous y perdre... Il se concentre surtout sur le champ du développement économique, de l'emploi et de l'investissement, et très peu de dispositifs sont concernés en matière sociale.*

Avez-vous des retours sur la recentralisation du RSA pour les départements d'outre-mer ?

M. Jean-Michel Rapinat. – *Lorsque nous parlons pour les départements métropolitains d'une reprise par l'État du financement de l'allocation du RSA, nos interlocuteurs gouvernementaux se réfèrent souvent à l'expérience des territoires ultramarins. Il est certes intéressant d'étudier ce qui se fait en la matière dans ces territoires, mais, connaissant leurs spécificités, notamment en ce qui concerne les jeunes, il paraît irréaliste de les prendre comme modèle pour les départements métropolitains. Les données ne sont pas de même nature, même si les territoires ultramarins se sont trouvés confrontés à une augmentation des dépenses de RSA telle qu'ils ne pouvaient plus le financer durablement.*

Il me semble plus intéressant de regarder de près quelles peuvent être les dynamiques globales. L'objectif d'une réforme doit être de permettre à des personnes en difficulté de retrouver leur dignité par l'emploi, ce qui suppose d'être accompagné. La crise rend cela difficile. En outre, le financement n'étant pas à la hauteur des enjeux, les possibilités d'appliquer localement les politiques d'insertion sont réduites.

Le financement durable du RSA demeure une question centrale. Nous appelons donc de nos vœux une réforme globale. Notre société doit relever deux défis majeurs : celui de l'âge, c'est-à-dire de la perte d'autonomie, et celui de l'insertion pour des personnes en situation de rupture. Il faut réfléchir aux modalités de leur accompagnement financier et humain, car la crise, outre son impact social, a eu des conséquences humaines. Qu'ils soient financiers ou logistiques, les moyens ne suffisent pas et ils ne suffiront plus dans les prochains mois. Une action globale apparaît déterminante pour l'avenir.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes, de MM. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, et Serge Paugam, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS

(Mardi 2 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde de sociologues, en recevant Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes, M. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, et M. Serge Paugam, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Notre mission sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, souhaite bénéficier de votre approche et de votre regard sur ces phénomènes. Je vous précise que vous serez suivis par une table ronde d'économistes... Mais il nous importait d'aborder avec vous ces questions sous un prisme différent.

Selon la logique des thèmes que vous avez souhaité aborder, M. Duvoux commencera en traitant la question de la pertinence des indicateurs de mesure de la pauvreté et du « sentiment de pauvreté ». Mme Auzuret poursuivra en parlant de la question de la sortie de la pauvreté. Enfin, M. Paugam évoquera plus particulièrement les conséquences des phénomènes de paupérisation et de précarisation sur la cohésion sociale.

M. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris. – Merci d'avoir organisé cette table ronde de sociologues afin d'élargir la palette des regards permettant de documenter les phénomènes que vous étudiez. J'aurai l'occasion de m'exprimer à nouveau devant vous, mais en tant que président du conseil scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Je m'interrogerai sur la pertinence d'une approche croisée des indicateurs de mesure de la pauvreté et du « sentiment de pauvreté », l'enjeu étant de parvenir à saisir les dynamiques de précarisation et de paupérisation. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et l'Insee s'interrogent sur la réactivité de leurs indicateurs de pauvreté monétaire. Aucun indicateur n'est parfait, car la pauvreté se vit d'abord à la première personne, ce qui contraint les chercheurs à la plus grande humilité. Dans le même temps, aucun indicateur n'est inutile. La bonne démarche consiste à croiser différentes sources et informations pour parvenir à dresser un continuum entre des formes plus ou moins aiguës de pauvreté.

L'indicateur le plus courant est le taux de pauvreté monétaire, à 60 % du niveau de vie médian, qui est très utile même s'il comporte des limites. Il est stable autour de 14,5 % de la population depuis une dizaine d'années. Toutefois, on observe un rajeunissement des publics concernés par rapport aux années 1970 et 1980, avec de plus en plus des jeunes actifs et des familles monoparentales. La pauvreté monétaire était pourtant plus importante dans les années 1970, mais elle était peut-être moins visible, car elle touchait des personnes âgées ou des indigents. Malgré cette apparente stabilité, l'écart entre le niveau de vie avant et après redistribution s'est accru depuis une quinzaine d'années, car les possibilités de travailler pour les ménages les plus modestes ont diminué. Or, lorsque le RMI a été remplacé par le RSA, il s'agissait justement d'inciter les bénéficiaires à aller vers le marché du travail.

Ces indicateurs laissent des points aveugles comme la situation des étudiants ou des personnes sans statut. De même, les inégalités de genre restent mal saisies, en raison du postulat selon lequel les ressources sont mutualisées au sein d'un ménage. Il n'est donc pas évident que la crise actuelle, qui frappe des secteurs très féminisés, comme le tourisme par exemple, se traduise dans les chiffres de la pauvreté. Il importe de réfléchir à d'autres manières d'appréhender le phénomène, comme l'évolution des bénéficiaires des prestations d'assistance et en particulier du RSA, même si les jeunes n'y sont pas éligibles. Cette dernière approche permet donc également d'analyser la façon dont la société envisage les situations devant faire l'objet d'une intervention.

C'est pour tenter de résorber l'écart entre une mesure objective, quantifiée, de la pauvreté et le ressenti, qu'avec Adrien Papuchon nous avons travaillé sur le sentiment de la population. C'était aussi la démarche du rapport Quinet sur le pouvoir d'achat, avec la notion de dépenses pré-engagées qui visait à saisir les contraintes vécues par les ménages et permettait d'expliquer comment, en dépit d'une inflation modérée, des ménages ont le sentiment d'être étranglés par les dépenses. Le risque avec les enquêtes subjectives est celui de l'exagération. Si l'on en croit les sondages, la moitié des Français craignent de devenir SDF ! Cela renseigne davantage sur le niveau de l'inquiétude sociale que sur la réalité objective. On observe toutefois que les taux de pauvreté subjective que nous avons mesurés restent assez proches des taux de pauvreté monétaire : 13 % contre 14 %, avec un pic à 18 % en 2018, au moment de la crise des gilets jaunes. Cela nous renseigne donc sur la manière dont la société se perçoit.

Les bénéficiaires des prestations d'assistance sont très concernés par le sentiment de pauvreté subjective, tout comme des catégories, qui sans être pauvres objectivement, vivent dans un sentiment d'insécurité et ont du mal à se projeter dans l'avenir : les petits indépendants, commerçants et artisans, les petits retraités, surtout lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de leur logement, qui ont le sentiment d'être pris en étau entre la stabilité de leurs pensions et l'augmentation de leurs dépenses de loyer, etc. Ces personnes perçoivent le futur comme une menace de dégradation inéluctable. Ce sentiment d'insécurité par rapport à l'avenir est la caractérisation la plus robuste que nous avons pu identifier.

Ces indications nous permettent d'avoir une plus grande réactivité que les données classiques, car elles sont issues de travaux réalisés en année N. Elles ne se substituent en aucune manière aux autres mesures objectives, telles que l'évolution du nombre d'allocataires du RSA ou des minima sociaux, le nombre de personnes demandant de l'aide aux associations, etc. Mais la pauvreté est irréductible à la dimension monétaire. Elle est multidimensionnelle et la meilleure approche pour l'étudier est comparative.

Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes. – J'ai consacré ma thèse à la sortie des situations de pauvreté en alliant les approches monétaire, administrative, « en conditions de vie », ou subjective de la pauvreté. J'ai considéré qu'un individu était sorti de la pauvreté dès lors que son revenu était supérieur au seuil de pauvreté monétaire relative, fixé à 1 063 euros nets par mois, qu'il n'était plus contraint de demander les minima sociaux, ne faisait pas, ou plus, l'expérience d'un cumul de privations répertoriées par l'Insee, ne s'estimait pas, ou plus, pauvre, et qu'il disposait de la possibilité de se maintenir dans cette situation de manière durable.

D'après les associations caritatives, la crise sanitaire aurait fait basculer environ un million de personnes dans la pauvreté monétaire relative, en plus des 9,3 millions qui vivaient déjà en dessous du seuil de pauvreté. Parmi ces entrants dans la pauvreté, on compte notamment des étudiants, des jeunes, des intérimaires, des auto-entrepreneurs, des artisans, des travailleurs aux revenus modestes ou des personnes ayant fait l'expérience du chômage partiel. Les sociologues ont principalement étudié les causes de l'entrée dans la pauvreté, mais moins la sortie de cette situation. C'est pour cela que j'ai choisi de m'intéresser aux trajectoires de sorties de la pauvreté pour en déterminer les éléments constitutifs et comprendre pourquoi, à situation comparable, certains ménages parviennent à en sortir, pendant que d'autres n'y arrivent pas. Comme d'autres chercheurs, j'ai pensé la sortie de la pauvreté comme un enchaînement d'événements en interaction, en m'appuyant sur des données objectives comme subjectives, et sur les caractéristiques des territoires dans lesquels vivent les personnes, car les conditions objectives de la pauvreté varient en fonction du temps, du lieu de résidence et des représentations qu'en ont les individus.

Pour identifier les facteurs et les processus à l'œuvre, j'ai allié un suivi quantitatif, basé sur des données chiffrées de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), et un suivi qualitatif, sur la base d'entretiens semi-directifs à caractère biographique auprès de ménages de travailleurs pauvres et de travailleurs fragiles, c'est-à-dire auprès de ménages composés d'au moins un membre en âge de travailler et dont les ressources sont soit inférieures ou égales au seuil de pauvreté monétaire définie par l'Insee, soit supérieures à ce seuil grâce aux aides sociales.

J'ai pu distinguer trois grands types de parcours qui relèvent chacun d'un entrelacs d'événements de différentes natures : des parcours de sortie de la pauvreté, des parcours de pauvreté intermittente et des parcours d'installation dans cette situation. J'ai identifié dans la sortie de la pauvreté plusieurs facteurs : un emploi stable, à temps complet, procurant un revenu d'activité supérieur au SMIC ; la constitution d'un couple stable, composé de deux actifs ; la solidarité familiale ; le bénéfice éventuel d'aides institutionnelles.

Quand ces éléments ne sont pas réunis, on observe des allers-retours entre des situations de pauvreté et de non-pauvreté, à cause de l'existence de freins à l'emploi – absence de diplômes et d'expérience professionnelle, discriminations sexuelles ou raciales, problèmes de mobilité ou difficultés à faire assurer la garde des enfants – et de ressources relationnelles insuffisantes. Ce parcours rassemble des actifs qui ont à la fois des difficultés à s'insérer durablement sur le marché du travail et des conditions d'emploi et de travail dégradées. Ces personnes font l'expérience de la précarité professionnelle, et, bien souvent, leur tissu familial est fragilisé. Elles sont contraintes d'ajuster les différentes dimensions de leur existence sur la base de privations.

Enfin, j'ai pu identifier quatre obstacles à la sortie d'une situation de pauvreté : la maladie, la monoparentalité, un retrait progressif du marché du travail et l'isolement social.

La combinaison des deux méthodes d'enquête, quantitative et qualitative, révèle le décalage entre la manière dont la pauvreté est saisie par l'administration et la manière dont elle est vécue par les acteurs. La notion de sortie de la pauvreté ne se réduit pas à une question de revenus. Il faut tenir compte d'autres indicateurs : la position sociale, la stabilité professionnelle liée au type de contrat de travail, la qualité de l'emploi occupé, la satisfaction éprouvée dans le travail, la possibilité de se nourrir et d'accéder aux loisirs, les caractéristiques des réseaux familial, amical et de voisinage, ou encore la possibilité, ou non, de se passer des aides sociales de manière durable, et donc de se projeter dans l'avenir.

M. Serge Paugam, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS. – *J'évoquerai plus particulièrement les conséquences des phénomènes de paupérisation et de précarisation sur la cohésion sociale. Comme les économistes, les sociologues s'appuient sur des indicateurs statistiques objectifs, mais la spécificité de leur approche est de partir des expériences vécues. Leur but est d'explorer les consciences individuelles pour expliquer les comportements sociaux. Pour cela, nous utilisons les méthodes de la sociologie compréhensive, par le biais notamment d'entretiens semi-directifs, pour essayer de saisir ce que ressentent les personnes, ce qui les motive.*

Les sociologues mettent ainsi au jour ce que les statistiques ne disent pas : le sentiment de honte, de dévalorisation, d'être rabaissé socialement, de ne pas être reconnu, voire d'être rejeté. Cela renvoie à l'articulation entre une condition sociale – l'insuffisance de revenus pour vivre au quotidien – et une position sociale – subalterne, inférieure, stigmatisée. L'expérience vécue de la pauvreté et de la précarité qui se dégage des entretiens avec les personnes concernées révèle un déficit de protection : le fait de manquer de supports pour vivre au quotidien normalement, de ne plus pouvoir compter sur personne pour pouvoir assurer sa subsistance et une condition de vie acceptable. Mais les entretiens révèlent aussi un déni de reconnaissance par la société. Ce sentiment est double, celui de ne plus pouvoir compter sur personne et celui de ne plus compter plus pour personne, un manque de protection et un manque de reconnaissance.

L'enjeu est aussi d'appréhender ces concepts de façon dynamique, afin de comprendre les trajectoires, comment on entre et on sort de la pauvreté, pourquoi on s'y maintient, parfois très longuement.

J'ai étudié, dans mes travaux, le processus de disqualification sociale. J'ai distingué une phase de fragilité, assez proche de ce que l'on entend souvent par le terme de précarité, une phase de dépendance, proche de ce que l'on peut appeler la pauvreté institutionnelle, c'est-à-dire définie à partir de l'assistance, et enfin une phase de rupture ou de marginalité sociale.

Au fond, ces concepts renvoient à la question des liens qui attachent les individus entre eux et à la société. Dans le processus de disqualification sociale, les liens sociaux se fragilisent peu à peu ou se brisent. C'est pourquoi il est important d'étudier ces liens, car la dimension économique n'est pas seule en cause : le lien à la famille – le ménage, le lien de filiation, le lien avec ses enfants ou avec ses parents vieillissants –, le lien de participation élective – la vie associative, le réseau avec les personnes que l'on choisit de fréquenter dans la vie sociale –, le lien de participation organique, qui renvoie au monde du travail et aux relations professionnelles, et le lien de citoyenneté, que l'on entretient en tant que membre d'une société politique. Chaque lien apporte potentiellement une forme de protection et une forme de reconnaissance. Ce que nous cherchons à appréhender est le processus d'affaiblissement ou de rupture d'un ou de plusieurs de ces liens, qui entraîne un déficit de protection et un déni de reconnaissance.

Si la pauvreté est un processus global de disqualification sociale entraînant la perte d'un ou plusieurs liens sociaux, alors le risque est qu'une partie de la population se retrouve non attachée au reste de la société, ce qui renvoie au concept de « fracture sociale », beaucoup utilisé lors de la campagne présidentielle de 1995 et qui a quelque peu disparu depuis. La question des inégalités est sous-jacente, car le risque de rupture des liens sociaux varie fortement en fonction des milieux. Combattre les inégalités contribue donc à lutter contre la dégradation de la cohésion sociale. La pauvreté est une question qui concerne l'ensemble du corps social, car les personnes qui perdent peu à peu leur attachement social perdent en même temps leur confiance dans les institutions, et finalement la cohésion républicaine et sociale s'en trouve affaiblie. L'analyse de la précarité est un bon moyen d'analyser notre société dans sa globalité.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Merci pour ces éclairages précieux.*

Monsieur Duvoux, il est difficile en effet de mesurer la précarité et la pauvreté. La réalité est difficile à appréhender. Un seul exemple : le chômage se définit-il par le nombre d'inscrits à Pôle emploi, ou par le concept plus large, de « halo » autour du chômage ? Aucun indicateur n'est parfait. Êtes-vous parvenus à modéliser un système qui serait plus performant que celui dont on dispose aujourd'hui, qui se caractérise par un décalage temporel – de deux ans pour ce qui concerne le taux de pauvreté, voire un décalage avec la réalité perçue sur le terrain par les associations ?

Madame Auzuret, vous avez montré que la sortie de la pauvreté est un phénomène global, multifactoriel. Estimez-vous que l'accompagnement social est satisfaisant ? Dispose-t-on des outils de politique publique adéquats pour aider ces personnes ?

Monsieur Paugam, je partage votre analyse sur les enjeux de considération et de liens sociaux, mais j'ai en tête une expérience qui n'a pas été très heureuse en la matière, non pas tant parce qu'elle n'a pas réussi, que parce qu'elle a été controversée. La question est bien de savoir ce qui fait le lien social. Dans l'Isère, nous avons expérimenté la « réciprocité sociale », avec le but d'éviter à tout prix que les gens décrochent, quitte à adopter une démarche contraignante, au travers notamment du contrat d'engagement réciproque dans le cadre du RSA. Cela n'a pas été forcément bien perçu par tout le monde... La question est donc de savoir comment recréer le lien social, dans des conditions politiquement acceptables et dans le respect des personnes, en évitant qu'elles ne s'isolent.

Enfin, auriez-vous fait le même diagnostic sur la situation de la pauvreté dans sa dimension statistique et notre capacité d'accompagnement des personnes il y a dix ans ? Avons-nous progressé en la matière ?

M. Nicolas Duvoux. – La statistique publique fait des efforts importants pour rapprocher les données et limiter leur antériorité par rapport à leur publication. Mais ce décalage temporel est inhérent à la robustesse des analyses. Alors est-il possible de réconcilier robustesse et réactivité ? Pour étudier le sentiment de pauvreté, nous nous appuyons sur le baromètre produit par la Drees et constitué de données rassemblées sur la base d'enquêtes très solides. Il y a un décalage inévitable entre les mesures objectives et l'appréhension subjective de la société. Ces outils sont utiles pour rapprocher une mesure et une expérience. On ne parviendra jamais à combler parfaitement ce hiatus, qui peut en lui-même s'avérer utile à la compréhension de notre société, notamment face à des variations importantes ou suite à un épisode ayant des fondements économiques et sociaux très nets.

Néanmoins soyons très prudents vis-à-vis de la situation actuelle car on peut avoir des mouvements contre-intuitifs. Si le niveau de vie médian s'affaisse complètement en France en 2020 du fait du décrochage économique, le taux de pauvreté monétaire baissera. C'est pourquoi il faut une vision réflexive comparative, ce qui n'empêche pas d'identifier des zones à risque.

Pour ce qui est de la déliaison, de la rupture des liens sociaux, il y a aussi, dans les phénomènes qui nous intéressent, des personnes qui sont en emploi durablement précaire ou discontinu et dont la situation et l'expérience vécue interrogent le corps social autrement. Ces conditions de pauvreté s'expriment selon différentes modalités. Nous devons nous donner la vision la plus juste des situations concrètes que vivent les personnes et les groupes.

Je n'ai pas de système parfait à proposer. Chacun doit travailler à s'améliorer et ne pas rester en silo, c'est le plus important.

La crise des gilets jaunes a beaucoup interpellé. Cette vague sociale comportait bien sûr des aspects socio-économiques, mais l'absence de reconnaissance, le sentiment de mépris en sont également une composante évidente.

Nous avons été alertés sur le fait que des situations qui nous paraissaient ne pas relever de la déliaison sociale pouvaient néanmoins engendrer une très grande souffrance et une très grande colère vis-à-vis du fonctionnement de la société et des institutions. Cela a plus de sens à la fin des années 2010 qu'une quinzaine d'années auparavant.

J'en viens à l'accompagnement des personnes en situation difficile. Le pire, c'est le caractère incantatoire de messages politiques déconnectés des réalités. Les plus modestes sont pris en étau entre une pression parfois coercitive pour retourner au travail et l'absence d'emplois disponibles. C'est une injonction paradoxale, qui s'est renforcée ces dernières années.

Actuellement, la fracture sociale est peut-être moins présente à l'esprit de nos concitoyens qu'il y a quelques décennies alors qu'elle est objectivement plus profonde.

Mme Claire Auzuret. – L'accompagnement à la sortie de la pauvreté est en quelque sorte un angle mort de ma thèse. Ce que je peux dire, c'est que les personnes en situation de pauvreté ou de précarité développent tout un ensemble de pratiques et de stratégies pour se maintenir dans une trajectoire ascendante, ce qui montre, en creux, la faiblesse de l'accompagnement institutionnel et social qui leur est proposé.

Les propos des personnes en situation de pauvreté témoignent de difficultés de coordination entre les institutions ou de difficultés à s'y retrouver. Les cases des documents administratifs ne correspondent pas à la complexité des situations. Associé aux problèmes d'inclusion numérique, cela peut créer du non-recours aux droits.

Il y a, effectivement, des injonctions contradictoires liées au travail. Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité peinent à entrer sur le marché du travail, faute de ressources nécessaires pour y parvenir, telles qu'un réseau familial ou des diplômes.

Par ailleurs, on assiste de plus en plus à la formation d'un halo de la pauvreté, avec une partie de la population non pauvre au sens monétaire mais qui se sent pauvre et une autre partie pauvre au sens monétaire mais qui, grâce à un soutien familial par exemple, ne se considère pas comme pauvre.

La stagnation des salaires et l'augmentation du coût de la vie, et notamment des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible, font que des ménages se retrouvent étranglés et rejoignent ainsi ce halo de la pauvreté. Ils s'inscrivent dans des processus de privation qui limitent leur participation pleine et effective à la société et à la citoyenneté.

Il me semble important de mettre en rapport les indicateurs d'état et les indicateurs de dynamique. Ce n'est pas du tout pareil d'être pauvre une année donnée et de l'être de façon durable. La formation de ce halo de la pauvreté provient aussi de l'absence de reconnaissance, du déni dont les personnes en situation de pauvreté sont victimes.

Le halo de la pauvreté est également en rapport avec les gilets jaunes et la multitude de visages qui nous y avons vus : travailleurs, jeunes actifs, familles monoparentales, retraités, étrangers... On constate une inadéquation entre la pauvreté monétaire et la pauvreté subjective. Il est important d'y prêter attention.

M. Serge Paugam. – Je ne connais pas l'expérience en Isère à laquelle vous avez fait référence, Madame le rapporteur, et serai peut-être en difficulté pour vous répondre sur ce point.

On pose la question du lien social en référence aux personnes qui ne sont pas bien intégrées. On veut les reprendre sous l'aile de l'État. Cette façon de faire traduit une grande difficulté. Les travailleurs sociaux chargés de ce retissage se sentent souvent bien seuls. On délègue le lien social à des spécialistes alors que c'est toute la société qui est impliquée.

Les différents types de liens sociaux renvoient aux fondements de la société, c'est-à-dire aux différents types de morales telles qu'elles se sont constituées dans notre société : le lien de filiation, c'est la morale domestique ; le lien de participation élective, c'est la morale associative ; le lien de participation organique, c'est la morale professionnelle ; enfin le lien de citoyenneté, c'est la morale civique. À partir de ces quatre types de morale, on fait société et c'est en les articulant qu'on fabrique le tissu social.

On a construit le modèle social français en misant sur la stabilité professionnelle et en adossant la protection sociale au salariat. Tout le modèle reposait sur ce socle ; or, il s'effrite depuis plusieurs décennies. On est aujourd'hui dans une situation très compliquée avec une norme d'intégration sociale qui passe inévitablement par l'emploi alors que ces populations ne parviennent pas à y accéder. Le décalage entre les normes prescrites et les capacités réelles des personnes à s'y conformer crée un mal-être généralisé dans la société française. Nous sommes conduits à réfléchir à une politique plus globale qui permette de repenser la protection, pour combler son déficit vis-à-vis de plusieurs millions de personnes, et à développer une politique de la reconnaissance dans notre société, notamment en luttant contre les discriminations et les stigmatisations de certaines populations.

Pour pouvoir faire évoluer une société qui en a bien besoin, il faut un élan global de solidarité. Je l'ai ressenti dans les années 1990. Ce n'est pas un hasard si, en 1995, tous les candidats à l'élection présidentielle parlaient de la fracture sociale. Elle n'est plus à l'ordre du jour alors que c'est la question fondamentale que l'on doit aborder. Il faut cet élan, cette envie de reconstruire un autre modèle social pour repartir sur une autre logique, plus inclusive. À l'échelon local, il y a des expériences intéressantes, comme « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Mais pour le moment, les conditions pour susciter cet élan ne me semblent pas réunies.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous vous remercions très sincèrement pour vos présentations. Je note que, si vos visions sont différentes, vous avez tous parlé de l'effet de silo.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Guillaume Allègre, économiste
à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE),
et M. Stéphane Carcillo, chef de la division Emploi et Revenus
à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)
et professeur d'économie à Sciences-Po Paris**

(Mardi 2 mars 2021)

M. Jean-Jacques Michau, président. – Mes chers collègues, dans le cadre de notre mission d'information, après avoir entendu l'Association des départements de France, puis trois sociologues, nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par l'audition conjointe de deux économistes, MM. Guillaume Allègre et Stéphane Carcillo. Madame Élise Huillery n'a, hélas, pas pu se joindre à cette audition pour des circonstances personnelles impérieuses.

Messieurs, notre mission d'information sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face aux phénomènes de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, se réjouit de bénéficier de vos regards croisés. Comme cela vous a été précisé quand nous vous avons contactés, nous vous proposons de débiter cette audition conjointe par un exposé liminaire d'une dizaine de minutes chacun.

Je n'ose dire que ces interventions se feront à contre-emploi puisque vous avez chacun une vue globale du sujet. Néanmoins, Monsieur Allègre, qui avez beaucoup travaillé sur la question de la protection sociale et du revenu universel, vous avez souhaité débiter en traitant le sujet du rapport entre la pauvreté et le travail. Je vous proposerai donc de commencer ainsi cette table ronde. Quant à vous, Monsieur Carcillo, qui avez fait de nombreuses publications sur les politiques du travail, vous avez souhaité commencer en parlant de la rationalisation des dispositifs d'aides et du taux de recours aux aides. Je crois que vous souhaitez également évoquer la situation des jeunes, problématique qui nous intéresse également particulièrement.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devrait nous permettre d'aborder les différents points du questionnaire que nous vous avons transmis, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

M. Guillaume Allègre, économiste à l'OFCE. – Merci de votre invitation. J'espère que nos deux contributions seront complémentaires. Je vais pour ma part beaucoup parler des prestations sociales. J'ai dit que j'allais parler du travail, mais c'est aussi parce que, depuis quelques années, les prestations sociales sont tournées vers le travail : on essaye d'« activer » les personnes. Je vais plaider moins pour cette activation des personnes pauvres que pour le fait de donner de l'argent aux pauvres, car c'est le meilleur moyen, d'après moi, et avec les institutions actuelles, de lutter contre la pauvreté. C'est mon message principal aujourd'hui.

Je vais commencer par faire un profil de la pauvreté aujourd'hui. C'est une notion relative, qui concerne les individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 ou 50 % du niveau de vie médian. Avant la crise sanitaire, elle touchait entre 14 et 15 % de la population au seuil de 60 % et entre 8 et 9 % au seuil de 50 %, avec donc 6 % de la population situés entre ces deux seuils. La France se caractérise, en comparaison européenne, par un taux de pauvreté relativement faible et une intensité de la pauvreté, qui est l'écart entre le niveau de vie des pauvres et le seuil de pauvreté, également assez faible.

Si on prend une perspective de très longue période, on constate que la pauvreté a beaucoup diminué, notamment durant les Trente Glorieuses, et s'est rajeunie. Dans les années 1950-1960, elle concernait particulièrement les personnes âgées, tandis aujourd'hui elle touche surtout les jeunes de 18-25 ans et les enfants. La pauvreté est en effet mesurée au niveau du ménage, et les jeunes, les mineurs et les enfants appartiennent à des ménages et des foyers d'âge actif. Aujourd'hui, 21 % des enfants et autour de 20 % des jeunes de 18 à 25 ans sont pauvres, tandis que 13 % des 30-65 ans sont pauvres – avec une faible évolution suivant l'âge entre 30 et 65 ans. Au-delà de 65 ans, on est autour de 8 à 9 %. Les personnes âgées et les retraités sont donc aujourd'hui beaucoup moins pauvres, et on peut même considérer qu'ils le sont encore moins que ne l'indiquent les statistiques officielles car, dans la notion de niveau de vie, on ne prend pas en compte les loyers que les propriétaires occupants se versent. Or, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires occupants, sans charge de loyer ni charge d'intérêt. Ils sont donc, d'une certaine façon, plus aisés que quelqu'un qui dispose du même revenu mais verse un loyer. Si on tient compte de ce paramètre, le taux de pauvreté des plus de 65 ans serait encore plus faible et celui des personnes d'âge actif ainsi que des jeunes et des enfants serait plus élevé, ce qui représente une forte différence.

Je fais une incursion dans les politiques publiques, sur lesquelles je reviendrai à la fin. En France, le minimum vieillesse doit augmenter à 900 euros. On sait par ailleurs que le seuil de pauvreté à 60 % se situe autour de 1000 euros. Avec le minimum vieillesse et les allocations logement, on dépasse donc déjà le seuil de pauvreté. Cela aboutit cependant à une situation dans laquelle si vous êtes locataire, vous vous situez au-dessus du seuil de pauvreté et vous n'êtes pas pauvre, tandis que si vous êtes propriétaire ou occupant et dans une situation par ailleurs similaire, vous ne touchez pas les allocations logement et vous pouvez vous trouver dans une situation de pauvreté. Le système actuel a donc presque éradiqué la pauvreté, au moins à 50 % mais pratiquement à 60 % aussi, pour les personnes âgées et pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), qui est à peu près du même montant que le minimum vieillesse.

La pauvreté concerne plutôt des jeunes, des personnes d'âge actif, et parmi ces ménages, beaucoup de familles monoparentales, dont le taux de pauvreté atteint 35 %. Ce taux a toujours été assez élevé pour ces familles, mais en raison de leur essor – leur nombre a doublé en quarante ans – le poids des familles monoparentales dans les personnes pauvres, au total, a fait plus que doubler.

Pourquoi les familles monoparentales sont-elles pauvres alors qu'elles sont plus aidées qu'avant et travaillent plus ? On observe en réalité que les autres familles travaillent encore plus. Il est à cet égard important de rappeler que la pauvreté est une notion relative. En effet, la norme est de plus en plus, avec la hausse du travail féminin, à la pleine activité dans les foyers : les couples avec un ou deux enfants sont souvent bi-actifs, et les personnes seules travaillent, conduisant à une pleine activité dans le foyer. Si votre foyer ne se situe pas dans cette norme de pleine activité, vous êtes donc souvent pauvre. Et, comme les familles monoparentales ont historiquement une difficulté à travailler à plein temps, notamment en présence de jeunes enfants, elles tombent rapidement dans la pauvreté.

Comment expliquer les évolutions de la pauvreté ? On observe en France une forte baisse jusqu'en 1979-1980, puis une relative stabilité dans les quarante dernières années, parsemée d'oscillations qui peuvent être attribuées à la conjoncture. On ne retrouve pas une telle stabilité – hors crise conjoncturelle – dans les autres pays occidentaux, touchés par ailleurs par une tendance à l'augmentation des inégalités, notamment dans les pays libéraux mais aussi en Allemagne ou en Suède.

On l'explique par le fait qu'en France le système de redistribution s'est plutôt stabilisé, voire renforcé, alors que cette redistribution a plutôt eu tendance à diminuer dans d'autres pays. Le fait d'avoir un des SMIC les plus élevés au monde, à 60 % du salaire brut médian avec des allègements de cotisation très importants au niveau du SMIC – pour 30 milliards d'euros entre le SMIC et 1,6 SMIC – est également un facteur important de réduction de la pauvreté, qui peut selon moi être intégré dans le système de redistribution, même si on le mesure relativement mal. Si le coût du travail est juste un peu au-delà de la médiane européenne, en revanche le SMIC brut versé aux salariés est très élevé en comparaison européenne.

Par ailleurs, en matière d'inégalités, on observe des forces de divergence et de convergence. Parmi les forces de divergence, on peut communément citer la mondialisation ou le progrès technique. De l'autre côté, la massification scolaire et la hausse du niveau d'éducation, ainsi que la hausse du niveau d'étude et de l'activité féminine constituent des forces de convergence. Ces deux phénomènes se sont toutefois arrêtés dans les années récentes : depuis une vingtaine d'années, la durée des études n'augmente plus, ce qui n'est vraisemblablement pas compensé par une hausse de la qualité. D'autre part, la hausse de l'activité féminine est en train de plafonner alors que l'activité masculine continue à baisser. Or, généralement les hommes inactifs sont aussi en couple avec un conjoint inactif ou chômeur, puisqu'il y a une dose d'homogamie. Donc la baisse de l'activité masculine crée des pauvres, plus facilement que lorsque l'activité féminine diminue.

Le contexte me pousse à être pessimiste. Le SMIC stagne depuis quelque temps, des forces insistent sur la trop forte redistribution, en la présentant comme un « pognon de dingue » ou en rappelant l'existence d'un « ras-le-bol fiscal ». Toutes les forces de convergence qui avaient tendance à stopper l'augmentation des inégalités se sont arrêtées ou vont s'arrêter. Jusqu'ici tout va bien, mais je suis donc plutôt pessimiste pour l'avenir en ce qui concerne les inégalités, et notamment en bas de la distribution.

La politique gouvernementale, et cela est commun à la France et aux pays voisins, opère une distinction entre pauvres « méritants » et pauvres « non méritants ». Les premiers ont droit à une augmentation de leurs prestations : le minimum vieillesse, l'AAH et la prime d'activité augmentent assez fortement pendant ce quinquennat. En revanche, ce n'est pas le cas du RSA. Les « non méritants », à savoir les personnes d'âge actif valide, sont censés être mis au travail par des mesures incitatives, et, pour ce faire, on bloque le socle.

À la différence des politiques dirigées vers les retraités, la lutte contre la pauvreté, pour ces personnes d'âge actif, consiste à insister sur l'insertion par l'emploi. Suivant la fameuse maxime de l'OCDE, « il faut faire en sorte que le travail paie », et accompagner, voire pénaliser les allocataires. On parle alors de welfare to work ou de workfare. En ce sens, en France, on a mis en place le RSA activité puis la prime d'activité. On sanctionne plus ou moins les allocataires s'ils refusent deux offres raisonnables d'emploi. Dans d'autres pays, du bénévolat peut être obligatoire – le Haut-Rhin y a pensé et le Conseil d'État a estimé que l'idée pouvait être intéressante – ou bien les aides peuvent être temporaires, comme avec la réforme des prestations sociales menée par Bill Clinton aux États-Unis.

Ces politiques peuvent être populaires, mais elles n'ont pas fait leurs preuves par le passé, ni en France ni dans d'autres pays. Lorsqu'on examine la littérature, on constate que l'augmentation des incitations financières n'a probablement qu'un faible effet sur l'emploi des personnes peu qualifiées. Par exemple, en réaction à une hausse des revenus du travail, la prime d'activité (ex-RSA activité, qu'on appelait à un moment le RSA chapeau) augmente d'abord, puis baisse. Pour un couple, cela augmente les incitations à la mono-activité, de façon à ce qu'un des conjoints reprenne un emploi, mais cela baisse les incitations pour le deuxième conjoint. Ce qu'on gagne d'un côté, on le perd de l'autre, et ce d'autant plus que le travailleur additionnel est souvent plus sensible aux incitations financières – on dit que son élasticité d'offre de travail est plus élevée. Il est ainsi plus facile d'inciter les femmes, qui sont souvent les travailleurs additionnels, à rester au foyer ou à aller travailler – selon les incitations financières proposées – que l'homme, dont la norme sociale est orientée vers le travail.

Ces questions d'incitation sont donc assez complexes et leur effet n'est pas flagrant au regard de la littérature. En France, en ce qui concerne le débat sur l'ouverture du RSA aux jeunes, Bargain et Vicard, dans un article paru dans la revue Économie et statistique en 2014, ont vérifié s'il y avait des différences d'emploi au niveau du seuil d'éligibilité à 25 ans en comparant avec les personnes âgées de 24 et 26 ans et ont trouvé peu, ou pas d'effet de ce seuil.

Il en est de même pour la prime d'activité. On trouve parfois de petits effets sur certains groupes, et notamment sur les parents isolés. Certains effets sont positifs, d'autres négatifs. En tout état de cause, il n'y a pas là de potentiel important de créations d'emploi.

Les effets montrés par la littérature ne sont donc pas évidents. De même pour les sanctions : celles que subissent les bénéficiaires du RSA, lorsqu'ils refusent deux offres, ont un impact ambigu. Elles peuvent légèrement les inciter à retrouver plus rapidement un emploi, mais il ne sera peut-être pas d'aussi bonne qualité que ce

à quoi ils pourraient prétendre. Un article allemand a montré que les sanctions pouvaient pousser les bénéficiaires à sortir de leur situation plus rapidement, mais que cette sortie pouvait passer ou bien par l'emploi, ou bien par le non-recours, ce qui pose problème. Quand on sanctionne et qu'on suit les gens, ils ont tendance à ne pas apprécier ce contrôle et à moins recourir aux prestations.

Si on suit ces constats, il vaut mieux passer d'une logique d'activation à une logique d'investissement social, qui consiste à donner de l'argent aux pauvres. Cet argent est bien utilisé, comme l'illustrent les études menées dans ce domaine. Esther Duflo le souligne car cela a été montré dans un premier dans les pays en voie de développement. On observe ainsi que leur santé et l'éducation de leurs enfants s'améliorent. Les bénéficiaires peuvent même parfois travailler plus que lorsqu'on ne leur donne pas d'argent. Des études et des expérimentations sont réalisées autour de la question du revenu universel dans les pays développés, et on trouve aussi que donner de l'argent aux pauvres, y compris dans ces pays, peut avoir des effets bénéfiques.

Il conviendrait donc, d'après moi, d'assurer un revenu minimum à l'ensemble de la population pour qu'elle puisse être en bonne santé, se soigner, se loger, éduquer les enfants. Cela pourrait passer par une ouverture du RSA aux 18-25 ans, par la mise en place un système de bourse étudiante universelle non conditionnée aux revenus des parents, mais de façon socialement juste, par l'automatisation du RSA pour lutter contre le non-recours, et par son augmentation, par exemple de 100 euros, quitte à réduire le taux de cumul avec la prime d'activité de 61 % à 50 % ou 55 %. La logique est donc la suivante : pour lutter contre la pauvreté, il faut donner un minimum au plus grand nombre de gens possible, ce qui suppose notamment de lutter contre le non-recours et combler les « trous dans la raquette » en aidant davantage les jeunes et les étudiants.

En ce qui concerne les parents isolés, deux rapports de l'OFCE et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) soulignent que le versement des pensions alimentaires – en général par le père – conduit souvent à une détérioration de la situation de la personne qui la reçoit. Si on a effectivement lutté contre les trappes à inactivité avec la prime d'activité, le problème auquel sont confrontés les parents isolés avec les pensions alimentaires demeure non résolu. Dans ce cadre, il faut aussi penser à aider les pères : un père isolé, qui peut avoir une garde classique un week-end sur deux ou la moitié des vacances, ne va percevoir aucune aide. On peut également baisser les coûts de garde, ou augmenter la prime d'activité, pour ces parents isolés. En effet, leur permettre de disposer de plus d'argent en travaillant a un effet réel, car c'est un groupe sous contrainte pour qui il peut être coûteux de travailler. Sur ce sujet, je vous conseille d'auditionner mes collègues Muriel Pucci ou Hélène Périvier.

Pour terminer, je souhaite évoquer la question du revenu universel. Un de ses effets est de combler l'ensemble des « trous dans la raquette », car on verse quelque chose à tout le monde. De ce point de vue-là, c'est bien. Mais je suis plutôt social-démocrate : faut-il donner à tout le monde ? Le coût est très important. Se pose également la question de l'acceptabilité politique d'un revenu inconditionnel. Par ailleurs, dans une logique de lutte contre la pauvreté, il faut, à mon avis, donner

plus à ceux qui ont le plus besoin, notamment aux parents isolés ou aux personnes célibataires qui ne bénéficient pas d'économies d'échelle. Le système actuel, avec une dose de familialisation, le fait en partie. En revanche, le revenu universel est individualisé, donc avec ce système, lorsqu'on donne 500 ou 1 000 euros à tout le monde, un couple sans revenus aura un niveau de vie plus important qu'une personne isolée. Cela pose problème, selon moi.

M. Stéphane Carcillo, chef de la division Emploi et Revenus à l'OCDE et professeur d'économie à Sciences Po Paris. – Que puis-je ajouter par rapport à ce panorama très complet présenté par M. Allègre ? Peut-être quelques points de comparaison internationale.

En premier lieu, la France bénéficie d'un dispositif de prestations sociales extrêmement complet. Nous couvrons un grand nombre de groupes, selon un maillage assez fin – qui présente des limites sur lesquelles je reviendrai après – et nous dépensons aujourd'hui, sur les prestations sous conditions de ressources et l'assistance sociale, environ 1,6 point de PIB, ce qui est plus élevé que la moyenne européenne. On réduit fortement la pauvreté, en la divisant presque par deux grâce à ces aides ciblées. Si on prend en compte l'ensemble des dispositifs de prestations sociales, ce qui inclut les dispositifs assurantiels, on divise même la pauvreté par trois. En comparaison internationale, notre dispositif est solide et atteint donc une performance assez forte.

Comme l'a rappelé M. Allègre, le taux de pauvreté en France est relativement faible et stable depuis de nombreuses années en comparaison internationale. Pour réduire davantage cette situation de pauvreté, plusieurs stratégies existent. La première consiste à dépenser plus et à augmenter le niveau de prestation, si possible de manière ciblée. C'est très important car si on fait des dispositifs moins ciblés, notamment assurantiels, l'effet sur la pauvreté sera moindre : on note à cet égard une claire différence entre les prestations sous conditions de ressources et les prestations assurantielles.

De manière plus précise, quelles sont les voies d'amélioration ?

La première voie consiste à agir sur le problème du non-recours. On estime par exemple que le taux de recours au RSA est d'environ deux tiers, ce qui signifie qu'un tiers des personnes qui y auraient droit n'en bénéficient pas car ils ne le demandent pas. On ne comprend pas toujours très bien pourquoi : peut-être à cause de l'ignorance des droits ouverts ? à cause de coûts administratifs associés à la demande ? Il existe certainement de manières d'améliorer les choses en termes de recours. Désormais, on dispose en effet de la capacité de pré-remplir l'essentiel des données relatives issues du travail et d'autres prestations, qui viennent en différentiel par rapport au RSA. On est quasiment capable de faire un versement automatique si on le souhaite, grâce aux nouvelles déclarations, comme la déclaration sociale nominative (DSN).

La rationalisation des aides pourrait également contribuer à résoudre ce problème. Le dispositif est composé de dix minima sociaux qui sont difficilement lisibles et difficiles à piloter, avec des règles différentes, notamment des échelles d'équivalence selon la taille de la famille, et des montants qui varient, et parfois pour

des populations identiques. Je prends l'exemple du RSA et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui prévoient des montants légèrement différents – l'ASS est conjugalisée alors que le RSA est familialisé – pour des personnes qui se trouvent dans des situations assez similaires. La seule différence est que le bénéficiaire de l'ASS a contribué un peu plus longtemps à l'assurance chômage que le bénéficiaire du RSA. Une rationalisation aiderait à l'amélioration du taux de recours. On pourrait imaginer un revenu de base identique pour tout le monde, sur la base de la même échelle d'équivalence – c'est-à-dire les mêmes règles qui permettent d'augmenter ce revenu de base lorsqu'on est en couple ou qu'on a des enfants – où l'on prévoirait des suppléments en fonction de la situation. Ainsi, les allocations de logements seraient rajoutées en fonction de la situation de logement, l'équivalent de la prime d'activité serait versé dans le cas où le salaire serait au niveau du SMIC. On pourrait également, si l'on est handicapé, monter au niveau de l'AAH, qui s'approche des 1 000 euros, et, si l'on est retraité, atteindre le niveau du minimum vieillesse. On pourrait donc imaginer un système plus simple en termes d'architecture et plus lisible est donc envisageable.

Deuxième voie d'amélioration : la situation des jeunes. Malgré ce dispositif très complet, comme l'a rappelé M. Allègre, des « trous dans la raquette » subsistent, en particulier chez les jeunes de moins de 25 ans. Il s'agit d'un sujet d'actualité, étant donné le plan « 1 jeune, 1 solution » mis en place par le Gouvernement et qui va continuer de s'étendre.

À cet égard, il faut comprendre pourquoi les jeunes ne sont pas éligibles au RSA. Le système de redistribution français repose sur une très forte tradition de familialisation des aides, notamment avec le quotient familial et les allocations familiales : on a pris l'habitude d'aider les jeunes jusqu'à 25 ans à travers ce prisme. Pendant longtemps, l'ouverture des aides aux jeunes s'est donc heurtée au fait que de nombreux jeunes passaient déjà par la famille, avec le risque de donner aux jeunes ce qu'on retire aux parents et aux autres enfants. C'est pourquoi les jeunes ne sont pas compris dans le RSA. Il a certes été étendu aux jeunes qui se trouvaient déjà sur le marché du travail et ayant accumulé au moins deux ans de contribution, ou aux jeunes parents. Toutefois, la crise actuelle a révélé le fait que de nombreux jeunes sont sortis du système éducatif, en situation d'emploi précaire, ou n'ont pas assez travaillé pour avoir droit à l'assurance chômage et trop pour avoir droit à d'autres aides. Ils n'ont pas le droit non plus au RSA.

Se pose donc la question des aides que l'on peut promouvoir. Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont mis en place la garantie jeunes, d'ampleur d'abord limitée puis grandissante. Cette stratégie est plutôt vertueuse, car l'insertion dans l'emploi, entendu de façon générale pour les jeunes les moins qualifiés, et dans l'emploi durable pour ceux qui sont dans une situation précaire, constitue l'un des grands problèmes des jeunes en matière de pauvreté. Même si cette stratégie mérite donc d'être continuée, elle comporte plusieurs limites. D'abord la garantie jeunes ne dure qu'un an. Elle va certes être augmentée à un an et demi, mais les jeunes qui ont des difficultés durables, peuvent tout à fait se retrouver, avant 25 ans, à la fin de la garantie jeunes et sans aide. Deuxième limite de cette garantie jeunes : bien qu'elle soit certes très vertueuse grâce au couple prestation-accompagnement, à chaque fois qu'on veut augmenter sa jauge – des marges de

manœuvre existent en la matière puisqu'un million de jeunes sont sans emploi, sans éducation, sans formation, alors que la jauge de la garantie jeunes est aujourd'hui prévue à 200 000 – il faut que l'accompagnement et les moyens humains suivent. Sans cela, si on double le portefeuille des conseillers dans missions locales, les vertus de la garantie jeunes resteraient lettre morte. Ensuite, comme ces missions locales sont focalisées sur des jeunes peu qualifiés, le dispositif est peu adapté aux personnes qui sont déjà dans l'emploi, ont des diplômes mais ont du mal à s'insérer dans l'emploi durable. Si on veut aller plus loin dans cette stratégie d'ouverture aux jeunes d'une allocation de garantie jeunes, qui est presque l'équivalent du RSA, il est nécessaire d'ouvrir plus largement l'accompagnement en passant par Pôle emploi.

D'une manière générale, je suis d'accord avec M. Allègre pour dire qu'il n'y a pas de raison éthique d'exclure les jeunes de l'aide sociale, et notamment ceux qui ne sont plus dépendants de leurs parents. Ces jeunes constituent précisément un groupe auquel se posent des problèmes essentiels en matière de pauvreté, qu'il faut donc essayer de régler. La question des étudiants est différente parce que nombre d'entre eux sont dépendants de leurs parents, et bénéficient ainsi d'un logement et de transferts financiers.

Troisième voie d'amélioration : la lutte contre les barrières non monétaires à l'insertion. Si l'on veut réduire la pauvreté, il faut s'attaquer au problème majeur de l'accès à l'emploi et à un nombre suffisant d'heures de travail – notamment pour les parents isolés. Ce n'est pas uniquement une question d'incitations financières : celles qui visent le retour à l'emploi sont, en France, relativement bonnes, notamment depuis la création de la prime d'activité ou, anciennement, du RSA chapeau. Ces dispositifs ont permis que le travail paie et qu'on ne perde pas toutes les aides lorsqu'on accède à un emploi, modulo le maquis des aides locales qui ne sont pas situées dans le cadre du couple RSA-prime d'activité et qu'on peut perdre, dans certaines collectivités. Si, donc, les incitations au retour à l'emploi sont globalement bonnes en France, des barrières non monétaires à la reprise d'emploi persistent. Cela renvoie à la question du service d'insertion, notamment des personnes bénéficiaires d'aides sociales comme le RSA. La garde d'enfants fait partie des grandes préoccupations des familles monoparentales ; se posent aussi le problème de la garde de personnes isolées comme les parents malades, celui de la mobilité et de l'incapacité de se déplacer là où le travail se trouve quand les emplois ne sont pas à proximité, ou encore celui de la formation. Tout un éventail de barrières non monétaires reste donc à lever.

Les rapports qui ont été publiés sur ce sujet, en particulier sur l'insertion dans le cadre du RSA, pointent les limites du système français, qui est assez éclaté et très hétérogène sur le territoire. Nous disposons de marges de manœuvre pour mettre en œuvre la réforme de l'insertion, voulue par plusieurs gouvernements, y compris le Gouvernement actuel, mais qui pour l'instant n'a pas abouti. Cette problématique de l'insertion est différente de celle qui se pose aux demandeurs d'emploi classiques car il faut essayer de rassembler tous les services en interconnexion, si possible au même endroit, pour construire un service d'insertion. À cet égard, le modèle mis en œuvre par la Norvège est vertueux : elle a regroupé les services d'indemnisation et les services sociaux dans les mêmes bureaux, et cela

bénéficie fortement aux personnes les plus fragiles qui ont le plus de difficulté à retourner à l'emploi. L'insertion est donc un domaine central pour favoriser un accès à l'emploi durable, élément qui pèse dans la lutte contre la pauvreté.

C'est là l'essentiel de mon propos. Pour terminer rapidement sur le revenu universel, il s'agit d'une stratégie intéressante, qui améliorerait peut-être la lisibilité et le recours, mais qui ferait en France potentiellement beaucoup de perdants, puisqu'il est individualisé, alors que les prestations actuelles sont familialisées. Se mettre dans une logique totalement différente de celle qu'on a choisie pour construire le système serait extrêmement compliqué dans le cas de la France. L'OCDE a publié une note de simulation avec quelques scénarios, qui mettait en évidence ces limites.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci à nos intervenants, qui nous ont présenté deux approches différentes, ce qui est intéressant dans le cadre de cette mission d'information. Monsieur Allègre, 'ai écouté avec attention vos propos selon lesquels votre objectif était de donner de l'argent aux pauvres, cela a le mérite d'être clair. J'ai une question sur le sujet : nous avons tout à l'heure entendu des sociologues et nous nous sommes rendus compte que la sortie de la pauvreté était le fruit de plusieurs facteurs : familiaux, financiers et d'insertion sociale. Réduire un discours à une simple logique financière n'est-il pas un peu court ?

Vous avez par ailleurs évoqué le cas des retraités qui seraient peut-être moins pauvres que d'autres. Même si vous avez souligné que la pauvreté est un enjeu complexe, le fait d'appuyer sur une certaine catégorie de personnes contre une autre ne contribue-t-il pas à faire diverger nos populations et à créer finalement entre les uns et les autres des sentiments d'injustice ? Je dis cela parce que des mesures affectant les retraités ont été prises par le Gouvernement, et ont pu contribuer à déclencher la crise des gilets jaunes. Les retraités correspondent à différentes catégories et il ne faut peut-être pas les regrouper en bloc homogène.

Monsieur Carcillo, je souhaite d'abord revenir sur l'automatisation des aides. On dispose de données permettant déjà l'automatisation de nombreuses démarches, par exemple avec la retenue à la source, qui a constitué une révolution dans la fiscalité. Il y a une vraie discussion à ce sujet au niveau des travailleurs sociaux, donc je pose la question sans aucun a priori : doit-on automatiser ces aides ou ne faut-il pas tout de même qu'il subsiste une démarche de la part des personnes concernées ? Il faut ici prendre en considération le risque de fracture numérique, qui empêcherait certaines personnes de pouvoir bénéficier de ce à quoi la société leur permettrait d'avoir droit, et le fait que certaines populations peuvent ne pas oser franchir le pas.

Ma deuxième question porte sur l'enjeu de la rationalisation, bien distinct de celui du revenu universel, mais qui, dans votre approche, qui présente un intérêt certain. La mise en place opérationnelle de cette rationalisation a-t-elle été faite dans d'autres pays, et dans quels délais ? Nos systèmes sont complexes et cette rationalisation peut générer des gagnants et des perdants. Il faut donc être prudent.

Vous avez parlé des jeunes non dépendants de leurs parents : cela existe-t-il et faut-il que cela existe ? Je m'explique. À partir du moment où l'on définit des

jeunes moins dépendants de leurs parents comme critère d'éligibilité aux aides publiques, ne les coupe-t-on pas d'un système familial qui pourrait les empêcher de basculer dans la pauvreté et la précarité ?

Enfin, sur l'insertion, vous avez évoqué la garantie jeunes. Je suis un peu choquée par l'empilement des dispositifs : la garantie jeunes, les écoles de la deuxième chance ou les établissements pour l'insertion dans l'emploi (Epide) qui accompagnent certains jeunes. Ils ont le mérite d'offrir un accompagnement et une allocation, mais de niveau différent. Ne faudrait-il pas harmoniser cela pour fournir à chaque jeune la solution qui correspond à son profil ? Au final, la proposition du Gouvernement d'un service public de l'insertion constitue-t-elle une piste pour avoir, à terme, un guichet unique à l'échelle territoriale et départementale ?

M. Guillaume Allègre. – J'ai certes été court et réducteur, mais c'était fait exprès. Si vous m'aviez interrogé sur ce qu'il faut faire aux États-Unis, j'aurais proposé d'augmenter le salaire minimum. C'est une réforme évidente, qui ne détruirait que peu d'emplois et permettrait d'accroître le revenu des pauvres sans coût pour l'État. On gagne d'un côté sans perdre de l'autre, alors que généralement, en économie, on fonctionne en termes d'arbitrage, par exemple entre égalité et efficacité. De ce point de vue, si on donne le RSA aux 18-25 ans, si on l'automatise et qu'on l'augmente de 100 euros, l'impact sur l'emploi sera marginal tandis que l'impact sur la pauvreté et son intensité sera très important. On gagne beaucoup en termes d'égalité et on perd peu en efficacité. Une telle réforme serait donc assez évidente, à la différence d'autres.

Je vais développer trois points.

D'abord : l'emploi. Selon moi, cette question est sociale et macroéconomique plus qu'individuelle et d'accompagnement. C'est là où je ne suis pas nécessairement d'accord avec Stéphane Carcillo. Faire beaucoup d'accompagnement peut être positif dans le sens où des gens vont doubler d'autres personnes dans la file d'attente, mais il faut surtout créer de l'emploi, et, pour cela, avoir une politique macroéconomique solide. Il s'avère que la politique macroéconomique dans la crise a été plutôt bonne, avec le chômage partiel et les taux d'intérêt bas. Il est important de continuer sur cette lancée. En 2008, on a eu les bons réflexes, avant d'être confronté à la crise de l'euro en 2011 et à la double-dip recession. Il faut éviter de retomber dans cette spirale récessionniste et mener une stratégie de sortie de crise de long terme, sans essayer de rembourser la dette de façon prématurée. Ensuite, évidemment, se pose la question de l'éducation. Dans cette course entre technologie et éducation, on doit s'orienter vers une augmentation, peut-être pas tant de la quantité d'éducation, qui est déjà longue, mais surtout de sa qualité. Il faut, notamment pour les élèves les plus défavorisés, faire en sorte que tout le monde lise en fin de CE1. Cela doit s'envisager à long terme : si on s'engage dans cette politique aujourd'hui, les effets seront perçus dans vingt ans.

Ensuite, le versement automatique comporte une difficulté. L'impôt est prélevé au niveau du foyer fiscal ou au niveau individuel, alors que les prestations sociales sont versées au niveau du foyer ou du ménage au sens de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et sont donc familialisées. Pour pouvoir automatiser, l'administration doit savoir en temps réel, ou au moins tous les

trimestres, qui habite où et avec qui. En France, l'administration ne le sait pas, à la différence de ce qu'on observe dans les pays à registre où on est censé déclarer dans quel logement on habite et à quelle adresse. Ce serait une sorte de révolution d'aboutir à cela. On peut aussi décider de ne plus conjugaliser les prestations sociales mais ce serait à mon avis une erreur, en raison des économies d'échelle qui existent. Il coûte vraiment plus cher, pour une famille qui se sépare, de vivre ainsi que de vivre conjointement.

Sur la question du RSA, Stéphane Carcillo a évoqué la possibilité de ne le donner qu'aux jeunes décohabitants. Cela réduirait vraiment le coût. En effet, étendre le RSA aux jeunes coûterait environ 5 et 7 milliards d'euros. Or, on dénombre en France un million de NEET (« Not in Education, Employment or Training », ou « ni étudiant, ni employé, ni stagiaire »), qui vivent aux trois quarts chez leurs parents. Donc réserver le RSA aux jeunes décohabitants, qui ne constituent que 25 % de ces NEET, ne représenterait qu'un coût de 1,5 ou 2 milliards d'euros. Mais si on fait cela, on risque de donner de l'argent à des qui sont aidés par leurs parents « sous la table », en payant le loyer de leur logement par exemple, et pas à d'autres jeunes qui continuent d'habiter chez leurs parents du fait qu'ils sont justement moins aisés et ne peuvent pas se permettre de décohabiter.

Pour les jeunes et les étudiants, on peut penser à un autre objectif. Le but n'est pas uniquement la réduction de la pauvreté. Effectivement, de nombreux jeunes ont des niveaux de vie relativement élevés grâce au soutien parental. On doit aussi se demander si on veut favoriser l'autonomie ou non. Au Danemark, l'allocation étudiante est deux fois plus élevée pour les jeunes décohabitants (800 euros) que pour les jeunes cohabitants (400 euros). Dans les pays scandinaves, les politiques sociales encouragent la décohabitation alors qu'en France, avec la familialisation, on encourage la cohabitation. L'objectif est de donner l'autonomie aux jeunes et étudiants, ce qui me paraît important. En effet, même si elle comporte des métropoles, la France reste un pays relativement centralisé. Si vous habitez dans une petite ville et que vous restez chez vos parents en tant qu'étudiant, vous n'aurez pas accès à offre de formation complète. Si des politiques n'aident pas à emménager ailleurs, vous risquez de suivre la formation qui se trouve là où vous habitez, et tout le monde y aura suivi la même formation ! Il est donc important de favoriser la mobilité résidentielle.

La condition sous-jacente est la construction de logements, pour les étudiants et les personnes pauvres. Des revenus doivent être versés aux jeunes et aux étudiants pour les aider dans cette mobilité résidentielle. C'est aussi très important en termes de croissance : des unités territoriales sont plus productives que d'autres. Si on veut profiter des externalités d'agglomération, il faut inciter les gens à vivre dans un endroit différent de leurs parents.

M. Stéphane Carcillo. – En ce qui concerne d'abord l'automatisation des aides, on est presque capable d'automatiser le versement de la prime d'activité, et on ne voit pas pourquoi on ne le ferait pas. En revanche, l'automatisation du RSA constituerait pour certains un problème moral. Mais je ne vois pas pourquoi on aiderait automatiquement les gens qui travaillent, et pas les autres. On devrait automatiser pour essayer de réduire la pauvreté. En particulier, de nombreuses

personnes peuvent se retrouver sans travail sur une période courte, d'un à trois mois, et ne demandent pas l'aide car elles espèrent retrouver un travail rapidement – ce qui n'est pas toujours le cas. Ce coût administratif de la demande d'aide mêlé à l'anticipation de la reprise d'emploi freine le recours. Dans ces conditions, un versement automatique permettrait de réduire la pauvreté parmi ces populations précaires. Je parle ici de la prime d'activité et du RSA et non de l'AAH et du minimum vieillesse qui comportent des critères d'entrée précis.

Toujours sur la question de l'automatisme et du transfert d'information. Aujourd'hui, l'administration fiscale peut savoir qui habite avec qui, sur la base d'une adresse commune. Les services sociaux disposent aussi d'informations, qui peuvent être différentes de celles de l'administration fiscale. On doit en tout cas pouvoir résoudre ce problème. Si un changement de situation survient au cours d'un trimestre ou d'une année, on peut imaginer qu'il soit notifié dans une déclaration de fin d'année, ce qui donnerait lieu à un indu ou à des recouvrements. En général, on n'arrive pas à récupérer l'argent auprès de ces populations-là, donc on peut imaginer que la situation que vous déclarez à telle date est la situation qui fixera vos droits sur l'année. En revanche, à la fin de l'année, pour éviter cet effet d'indu, si vous déclarez une nouvelle situation, elle fixera vos droits à compter de ce changement de situation.

Sur le deuxième point, on a en effet l'exemple de l'universal credit qui procède à la rationalisation de toutes les aides. Mais il a été mis en place avec l'objectif de faire des économies, ce qui a généré beaucoup de perdants : ce n'est donc pas un très bon exemple à suivre si on veut faire de la rationalisation pour augmenter la lisibilité du système, son pilotage, et le recours. En revanche, cette expérience montre que rationaliser les aides prend plusieurs années, car les systèmes d'information doivent être rendus compatibles et mis à jour, les bases de données réunies et enfin parce qu'un phasage est nécessaire. En effet, lorsqu'on passe d'un système à l'autre, on fait potentiellement des perdants. Par exemple, la fusion du RSA avec l'ASS ferait des perdants, notamment parmi les couples, qui sont relativement favorisés dans le cadre de l'ASS. Il est donc très compliqué, notamment politiquement, de passer du jour au lendemain dans le nouveau système. On fait donc habituellement du phasage : on ouvre le robinet du nouveau système et on ferme celui de l'ancien. Pour éviter de figer les gens dans un dispositif, on leur dit qu'ils basculeront, au bout d'un certain temps, dans l'autre. Ce processus prend donc plusieurs années et se prépare longtemps à l'avance. Il peut ne pas faire trop de perdants si on s'accorde sur les bons paramètres, si on phase correctement, et surtout si on n'a pas l'objectif de faire des économies.

Je réponds maintenant sur la question de l'insertion et de la diversité des aides, avec la garantie jeunes face aux autres dispositifs. Je suis d'accord pour souligner l'enjeu actuel de rationalisation de ces aides. Les dispositifs comme l'Epide ou les écoles de la deuxième chance sont aujourd'hui potentiellement mobilisables dans le cadre de la garantie jeunes. Les missions locales peuvent y orienter les jeunes, et elles le font déjà, mais cela prend beaucoup d'espace pour ces dispositifs, dont l'architecture est assez bizarre, puisqu'ils sont à la fois intégrés et en concurrence. Et il est tout à fait anormal que les aides ne soient pas les mêmes. On ne peut pas dire à une personne qui bénéficie de la garantie jeunes que son aide sera

réduite de moitié si elle passe en école de la deuxième chance. Cela n'a objectivement pas beaucoup de sens, et cela tue l'intérêt de ces écoles, qui constituent pourtant une très bonne stratégie, car elles dispensent un enseignement intensif, remotivent les jeunes et les ouvrent sur des métiers. L'école de la deuxième chance est une forme de pré-apprentissage. Pour les jeunes, il faut donc rationaliser ces dispositifs et surtout éviter qu'ils se fassent une concurrence déloyale entre eux. Mon idée était plutôt que la garantie jeunes était comme un chapeau dans lequel on entrait avec une myriade d'options, entre lesquelles le choix est financièrement indifférent : on ne doit pas être désincité à choisir une option qui nous convient mieux au regard de notre parcours.

La mise en place du service public de l'insertion est une bonne stratégie. L'hétérogénéité territoriale, en termes de qualité et d'accompagnement des personnes très éloignées de l'emploi, est aujourd'hui importante.. Il s'agit d'un très gros chantier, mais il n'a pas à être uniquement public. Dans le système d'insertion, de nombreux intervenants privés et associatifs entrent en jeu. Ces acteurs de soutien pourraient subsister, mais ils seraient intégrés dans un système national qui rationalise les différents types de parcours et qui vérifie la qualité de service de ces prestataires extérieurs, un peu comme le fait Pôle emploi avec les aides et les accompagnements.

M. Guillaume Allègre. – *Je souhaite revenir sur la question de l'automatisation. Ce n'est pas si simple. L'objectif de l'automatisation est de lutter contre le non-recours. Or, par construction, la CAF ne connaît pas les personnes qui ne recourent pas à leurs droits, et ne sait pas, parmi ces personnes, qui habite avec qui. En revanche, comme les prestations sont familialisées, elles le savent pour les personnes qui recourent aux droits.*

En outre, l'administration fiscale n'a les informations que pour les couples mariés et pacsés. Pour automatiser, il faut donc bien être un pays à registre, comme les Pays-Bas, l'Espagne ou les pays scandinaves, où toutes les informations sont croisées par les administrations. Ce n'est pas le cas en France pour des raisons parfois historiques : il faudrait donc changer cela si on voulait passer à un système automatique.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – *Je vous remercie pour ces interventions. Pour mon complément d'information, je voulais savoir si, dans les études que vous avez réalisées, vous aviez pris en considération les « invisibles », c'est-à-dire tous ceux qui sont absents des recensements officiels. Je veux parler de ceux qui vivent dans les bidonvilles ou les squats, des travailleurs immigrés, de ceux qui vivent dans la rue, bref, de cette population dont on dit qu'elle se rajouterait à hauteur d'un million au nombre de pauvres.*

Monsieur Allègre, vous avez dit, dans votre propos liminaire, que le système de redistribution était très efficace en France. Comment expliquez-vous alors ce triste constat ?

M. Guillaume Allègre. – *Je travaille sur enquête et, malheureusement, l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) en France ou les enquêtes Eurostat ne recensent pas les personnes non logées. On souffre donc d'un problème d'information statistique sur les SDF et sur la population hors logement. Si on met*

en place des systèmes automatiques, on peut imaginer qu'on pourra toucher ces populations plus facilement qu'aujourd'hui, où il faut se déplacer et demander une aide, ce en quoi je suis d'accord avec Stéphane Carcillo. Je ne comprends pas bien l'argument moral selon lequel il faudrait faire l'effort d'accomplir des démarches de demande pour mériter l'aide. Cette vision des choses peut s'avérer contre-productive car certaines populations n'aiment pas cette sorte de paternalisme. De ce point de vue, je suis plutôt libéral dans le sens premier du terme, et non paternaliste, c'est-à-dire pour l'autonomie des jeunes, contre la familialisation et la stigmatisation. Ce stigmate explique une partie du non-recours.

M. Stéphane Carcillo. – *Je suis tout à fait d'accord, et précisément, une des raisons qui plaide en faveur de l'automatisation est de lutter contre le stigmate. Beaucoup de personnes qui auraient droit aux aides sociales n'en veulent pas à cause de ce stigmate.*

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – *Monsieur Allègre, j'ai simplement posé cette question car vous avez commencé votre intervention en disant que, si l'on veut lutter contre la pauvreté, il faut donner l'argent aux pauvres et donc y compris aux SDF...*

M. Guillaume Allègre. – *Je suis d'accord. À ce propos, une expérimentation a été mise en place au Canada, où on a donné 7 700 dollars à des SDF – même s'ils n'étaient pas nombreux – et un an après, les expérimentateurs ont constaté une baisse de la consommation de cigarettes et de drogues, une hausse des personnes qui travaillaient, bref, beaucoup d'effets positifs. Même dans les pays développés, si on donne de l'argent aux pauvres, un ensemble de choses bénéfiques se produisent, car les pauvres le gèrent bien. Cela leur permet de faire des investissements. En somme, la vraie trappe à pauvreté n'est pas la désincitation au travail, mais la pauvreté elle-même.*

M. Jean-Jacques Michau, président. – *Il me reste à vous remercier pour ces échanges très intéressants, fructueux et avec des éclairages différents.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition de Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), M. Nicolas Démoulin, député de l'Hérault, ancien parlementaire en mission auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre chargée du logement, Mmes Nathalie Sarrabezolles, présidente, et Roselyne Conan, directrice générale, de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), et M. Jean-Marc Torrollion, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

(Mardi 9 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par une table ronde sur les impayés de loyers et de charges et sur la prévention des expulsions.

Nous avons le plaisir d'accueillir quatre intervenants de haut niveau et particulièrement qualifiés pour aborder ces sujets : Mme Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du logement et aujourd'hui présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH) qui regroupe et fédère le mouvement HLM ; notre collègue Nicolas Démoulin, député de l'Hérault, ancien parlementaire en mission auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre chargée du logement, et auteur d'un rapport remarqué intitulé Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire ; Mme Nathalie Sarrabezolles, présidente de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), organisme au service des locataires comme des bailleurs qui maille le territoire à travers les agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL), ses « antennes » départementales, et Mme Roselyne Conan, directrice générale, qui sont en visioconférence ; enfin, M. Jean-Marc Torrollion, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), qui est un acteur et un observateur averti du monde du logement et plus largement de l'immobilier, y compris commercial et professionnel.

Comme vous le savez, la mission d'information que nous animons avec Frédérique Puissat, rapporteur, s'intéresse à l'évolution de la « précarisation » et de la « paupérisation », c'est-à-dire plus au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens qu'à des situations déjà installées.

La question des impayés de loyers et de charges, ainsi que l'expulsion qui peut en résulter, nous paraît centrale. En effet, les impayés peuvent être le signe d'une fragilité nouvelle et peuvent conduire, par la perte du logement, à un véritable basculement de ménages qui pouvaient se croire à l'abri d'une issue aussi dramatique. M. Torrollion nous donnera peut-être aussi un aperçu du volet commercial, car les difficultés actuelles peuvent pousser à la faillite des entrepreneurs qui n'auraient jamais pensé tomber dans la précarité.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire de cinq à sept minutes chacun, qui permettra de bien identifier vos différentes contributions.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur et en continuant avec les questions des sénateurs membres de notre mission d'information présents ou en visioconférence.

Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable à la demande.

Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH). – *Les travaux de cette table ronde nous intéressent particulièrement : les impayés de loyers sont au centre de l'actualité depuis la crise sanitaire, mais ce n'est pas un sujet nouveau pour nous ; la prévention et la lutte contre les impayés sont un enjeu majeur pour les bailleurs sociaux, car les locataires sont plus pauvres qu'avant.*

En 2018, avant même la crise sanitaire et sociale, le taux d'impayés atteignait déjà 8 % sur 20 milliards d'euros de loyers annuels, soit un pourcentage assez important. La gestion locative, notamment la relation avec les locataires, prend donc des proportions énormes. Des services entiers ont pour mission soit de prévenir les impayés, soit de tenter de résoudre les difficultés qui s'ensuivent et d'accompagner les locataires, la solution extrême étant l'expulsion.

Depuis mars 2020, en raison de la situation liée à la covid-19, nous avons été sollicités pour prêter une attention particulière aux impayés. En toute franchise, nous avons évidemment noté durant la première partie du confinement une très forte augmentation des impayés. Mais nous avons dû fermer l'ensemble de nos agences locatives, sachant que nombre de locataires se déplacent encore dans les agences pour payer. Cette montée en flèche des impayés est redescendue assez vite, avec des situations très contrastées. Pour la moitié des organismes, la situation est stable, voire s'est améliorée, du fait de l'automatisme du paiement des loyers. Entre février et décembre 2020, 12 % des organismes d'HLM ont enregistré une vraie hausse, laquelle dépasse 10 % pour 40 % de bailleurs. Pourquoi ? Près de 56 % des locataires perçoivent des revenus du travail, les autres étant à la retraite ou recevant les minima sociaux. Donc, la plupart d'entre eux n'ont pas subi une véritable aggravation de leur sort.

Il en est autrement pour ceux qui sont passés au chômage partiel. Qu'en sera-t-il lorsqu'il prendra fin ? Il est très difficile d'établir des prévisions, mais on sait d'ores et déjà que le secteur de la culture a été très affecté par la crise, avec une forte chute de l'activité, même si de nombreux acteurs culturels touchent des aides. Que se passera-t-il demain ? Je suis extrêmement prudente, car certains sont allés trop vite en demandant immédiatement du soutien de la part de l'État, et il est possible que nous nous trouvions confrontés à de très fortes difficultés après la crise.

Les organismes d'HLM sont engagés depuis longtemps dans la lutte contre la prévention des impayés, mais nous pouvons encore améliorer les choses, d'autant qu'une partie des expulsions sont dues non à des impayés, mais à des troubles de jouissance. Nous avons instauré des conventions entre les bailleurs sociaux et les associations de locataires pour obliger les bailleurs à renforcer la prévention et à réagir au plus vite en cas d'impayé, sans attendre que les arriérés s'accumulent. Cela

est très important dans la période actuelle, car les ménages qui vont connaître des difficultés ne perçoivent pas l'aide personnalisée au logement (APL). Ils sont actifs et n'ont pas l'habitude de faire l'objet d'un suivi social. Ce travail fondamental est plutôt suivi d'effets dans beaucoup de territoires. Mais la crise dure, et l'incertitude demeure quant à la réussite de nos missions.

La bataille que nous menons avec de nombreux parlementaires pour garantir des loyers très maîtrisés, c'est précisément ce qui nous permet de lutter contre les impayés. Et cela est d'autant plus vrai que les revenus moyens de la population active ne sont pas très élevés. Construire plus, mieux et moins cher est la vraie solution aux impayés.

Mme Nathalie Sarrabezolles, présidente de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). – Je suis aujourd'hui parmi vous au nom de l'ANIL et des ADIL pour apporter notre regard sur la précarisation et la paupérisation concernant le logement. Je rejoins les propos de Mme Cosse : on parle beaucoup d'impayés et d'expulsions, mais nombre de ménages qui connaissent des difficultés majeures paient leur loyer, ce qui ne doit pas nous empêcher de tout faire pour proposer des loyers à des prix les plus modérés possible.

Globalement, les consultations sur le traitement des impayés et des expulsions ont augmenté au fil du temps. Il faut examiner l'ensemble des facteurs pour connaître les raisons de cette augmentation. Néanmoins, l'observation sociale sur le terrain fait apparaître la précarité financière des ménages. Les ADIL remplissent leur rôle d'accompagnement sur ces sujets, et nous essayons de développer les outils nécessaires à leur mission.

Nous avons réussi à améliorer la situation de nombre de ménages grâce à des actions en phase précontentieuse. Nous avons déployé des moyens au niveau national et effectué des campagnes d'information par le biais des ADIL. Nous avons par ailleurs créé un numéro téléphonique « SOS loyers impayés », des rubriques spécifiques sur le site de notre agence, afin de répondre aux difficultés exprimées, par exemple les limitations de déplacement.

La question de l'identification de nouveaux publics est importante, mais celle des publics connus se pose également : comment toucher ceux qui n'ont pas facilement accès aux aides ? Nous avons vu arriver beaucoup de jeunes, des artisans, des commerçants et des travailleurs en activité partielle, saisonniers ou intermittents, qui n'étaient pas habitués des services sociaux. Nous devons les accompagner au mieux. Au travers de nos échanges avec la Banque de France, on se rend compte que la question du surendettement n'est pas forcément le résultat d'une mauvaise gestion ; elle est plutôt liée à des revenus insuffisants pour faire face aux dépenses quotidiennes. La tendance déjà perceptible au cours de ces dernières années s'est amplifiée lors de la crise sanitaire.

Le nouveau mode de calcul des APL va-t-il entraîner un pic de consultations ? Une forte sollicitation a effectivement été constatée à partir du mois d'août, mais il faut patienter pour pouvoir en tirer des conclusions fiables. Les caisses d'allocations familiales seraient certainement mieux à même de répondre à cette question.

M. Nicolas Démoulin, député de l'Hérault et ancien parlementaire en mission auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre chargée du logement. – Je rappellerai tout d'abord le cadre de ma mission et préciserai le profil des ménages concernés. La France enregistre 11,7 millions de locataires, et le parc social compte 4,7 millions de logements. Dans le parc privé, 2 millions de baux sont gérés par des intermédiaires, et 5 millions directement par les propriétaires bailleurs – j'insiste sur cette dernière catégorie, qui est assez rarement représentée.

La procédure d'expulsion est extrêmement longue, violente, avec l'arrivée d'un huissier à domicile, l'assignation au tribunal, l'audience, le commandement de quitter les lieux et le recours éventuel à la force publique pour l'expulsion. Ces différentes étapes s'échelonnent en réalité au moins sur vingt-quatre mois.

Ces procédures judiciaires ont diminué depuis quelques années : en 2019, on a recensé 153 000 décisions, dont 16 700 ont été assorties du recours à la force publique – ce chiffre a été multiplié par trois en trente ans.

Compte tenu de la très forte inquiétude des bailleurs lors du confinement, a été mis en place l'Observatoire des impayés, qui s'est réuni par deux fois. Il n'a pas constaté à ce stade de forte augmentation des impayés, mais il a tout de même noté une hausse des retards de paiement. Nous sommes très inquiets pour la suite, car les amortisseurs ont été nombreux : État, bailleurs sociaux, etc. Dans les mois et les années à venir, les impayés risquent de toucher des ménages que l'on ne connaît pas : auto-entrepreneurs, restaurateurs, commerçants, qui n'ont pas l'habitude de demander de l'aide, par fierté ou par réflexe. Nous avons la responsabilité d'aller les voir le plus tôt possible, via des associations comme le Secours populaire ou les Restos du cœur – fin 2020, 40 % de nouveaux ménages s'adressaient à des associations pour obtenir de la nourriture.

Il y a consensus, il est temps de passer à l'action. Il va falloir s'adresser aux centres communaux d'action sociale (CCAS), qui font un travail remarquable, mais n'ont pas pour habitude de se tourner vers ces ménages. Il convient de frapper à leur porte, d'échanger avec eux, de créer un climat de confiance, car le non-recours à ces aides est malheureusement monnaie courante.

Sur la trêve hivernale, j'ai formulé des préconisations assez précises dans mon rapport. Il faudra absolument échelonner les futures expulsions pour des raisons humanistes et de logistique. Les services déconcentrés de l'État, les acteurs sociaux ne pourront pas gérer 30 000 expulsions sans un risque majeur de remise à la rue. Il faut réaliser un travail de dentelle à destination de ces ménages, y compris les propriétaires privés. J'ai souhaité que l'on puisse accélérer les indemnisations et les rendre automatiques. Malheureusement, en France, peu de propriétaires les demandent. Je souhaite aussi que ce budget, géré par le ministère de l'intérieur, soit confié au ministère du logement.

M. Jean-Marc Torrollion, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM). – 63 % des locataires du secteur privé locatif ont un revenu par unité de consommation inférieur au revenu médian : 62 % d'entre eux

sont actifs, 13 % chômeurs, 6 % retraités et 14 % étudiants. Un tiers des actifs et 35 % des chômeurs de ce pays sont logés dans le parc privé.

C'est un parc qui tourne vite – les deux tiers des locataires sont là depuis moins de quatre ans – et qui loge beaucoup de jeunes – 25 % des locataires ont moins de 30 ans, contre 8 % dans le parc social.

Nous ne constatons pas de hausse des impayés, mais en revanche beaucoup de résiliations de baux depuis le début de l'année, en particulier pour les petits appartements. Concrètement, beaucoup de jeunes, en particulier des étudiants, sont rentrés à la maison. Les petits boulots qui permettaient de faire l'appoint n'existent plus, et la nécessité d'un hébergement à proximité de l'université est moindre avec l'augmentation des cours à distance.

C'est donc une solution défensive, d'abandon du logement et de recohobitation qui est mise en œuvre par les plus jeunes, dans un contexte où en France la décohabitation est plus précoce que dans les autres pays d'Europe.

Nous constatons aussi que le taux d'effort des locataires du parc privé a augmenté de 5 points entre 2001 et 2013, en dépit d'une hausse modérée des loyers. Ce phénomène est en partie lié à la hausse des charges, mais surtout à la baisse des revenus des locataires, sachant que la plupart des personnes qui en avaient les moyens ont accédé à la propriété au cours des six dernières années. Nous avons tout de même 1,1 million de retraités dans le parc privé, et 21 % de nos locataires bénéficient d'une APL.

L'addition des moratoires engendre une problématique de cumul des expulsions qui rend leur gestion extrêmement délicate. L'État essaie légitimement de faire en sorte que les schémas d'expulsion soient gérés le plus humainement possible, mais l'enjeu financier pour les bailleurs ne doit pas non plus être négligé. Aujourd'hui, l'indemnisation des propriétaires via les fonds détenus par les préfetures n'est pas acceptable ; elle est difficilement compréhensible et fondamentalement frustrante.

Les délais de procédure et d'expulsion en France figurent parmi les plus longs des pays occidentaux : je ne porte pas de jugement en faisant ce constat, mais cela a forcément un coût et pèse sur la perception des bailleurs.

D'un point de vue opérationnel, nous constatons que 10 % de nos loyers donnent lieu à un rappel mensuel. La notion de retard de loyers est déterminante pour un administrateur de biens : c'est dès le premier terme échu et l'appel du deuxième loyer que nous pouvons analyser un problème passager de trésorerie et élaborer un plan d'apurement. Quand on doit engager une procédure, tout devient extrêmement compliqué.

La FNAIM participe à l'Observatoire des loyers impayés. Nos 63 présidents de chambres départementales me font remonter les informations qu'ils ont recueillies auprès de leur liste d'administrateurs. Notre caisse de garantie, Galian, nous donne aussi la température sur le niveau des impayés.

Nos interrogations pour le futur portent essentiellement sur la fin des aides à l'activité économique et sa conséquence sur la situation des actifs. Nous sommes

plutôt optimistes, sauf pour certains jeunes, qui devront peut-être continuer à se priver de logement.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Vous avez tous souligné l'importance de la chronologie dans la gestion des impayés et la nécessité d'intervenir tôt. Des progrès sont-ils envisageables, notamment à travers le développement des points-conseils budgétaires ?

Les listes d'attente pour les logements sociaux s'allongent-elles ? Voyez-vous arriver de nouvelles populations, indice d'une éventuelle précarisation ?

Avez-vous des données objectives permettant de distinguer les expulsions pour raisons financières des expulsions pour troubles à l'ordre public ?

On entend parler de nouvelles populations qui basculeraient dans la précarité avec la crise sanitaire : les jeunes, les libéraux... Avez-vous des chiffres précis à nous communiquer à ce sujet ?

Quel est votre sentiment à propos des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA) et les APL ?

Enfin, monsieur Démoulin, quelles suites le Gouvernement entend-il apporter à vos 53 recommandations, dont certaines sont très techniques ?

Mme Emmanuelle Cosse. – Chaque expulsion pour cause d'impayés est un drame, même si elle est parfois nécessaire. La lenteur des procédures judiciaires ne profite à personne.

Dans le parc social, c'est rarement lors des premiers retards de loyers que l'on établit un contact avec les locataires, mais plutôt lors de l'envoi des commandements de payer. On insiste auprès des bailleurs pour qu'ils essaient de renouer le contact plus en amont. Je dis souvent qu'il faut commencer à discuter dès 10 euros d'impayés.

Toutefois, de manière générale, quand nos locataires commencent à ne plus payer leur loyer, alors qu'ils se sont souvent battus pour avoir un HLM, c'est vraiment que ça va mal. Certains continuent d'honorer leur loyer alors qu'ils se fournissent auprès des banques alimentaires.

Globalement, la population des HLM s'appauvrit d'année en année, et cela nous inquiète beaucoup. Les nouveaux entrants sont toujours plus pauvres que les locataires qu'ils remplacent.

L'ascenseur social par le travail ne fonctionne plus. Aujourd'hui, même nos locataires actifs, souvent à temps partiel, n'y arrivent plus.

En outre, nos obligations de relogement des publics prioritaires nous conduisent à accueillir beaucoup de personnes fragiles, qui n'ont aucun autre revenu que les minima sociaux et les allocations familiales.

Les listes d'attente pour un logement HLM comprennent toujours 2,1 millions de demandeurs, dont 700 000 en attente d'une mutation au sein du parc. De mémoire, 70 % d'entre eux sont sous le plafond des PLAI, à savoir les logements les moins chers. Je ne pourrai pas vous dire précisément aujourd'hui si

nous avons une évolution de la demande et de nouveaux profils, mais je compte procéder à cette analyse pour le prochain congrès HLM de septembre.

Si un ménage est expulsé pour cause d'impayés, il ne pourra pas se reloger en HLM. C'est pourquoi il faut vraiment prévenir ces situations. Je m'interroge aussi beaucoup actuellement sur les impayés dans les résidences étudiantes : on n'en parle pas beaucoup, mais a priori ces étudiants n'auront pas le droit d'y retourner l'année prochaine.

Les expulsions pour troubles à l'ordre public, certes très sensibles, et qui peuvent poser d'énormes problèmes au niveau d'une résidence, ne sont pas si fréquentes. En 2018, nous avons eu 220 expulsions pour des troubles de jouissance. En comparaison, nous avons environ 800 000 ménages qui rencontrent chaque année des problèmes d'impayés, ce qui se solde par environ 8 000 expulsions prononcées et exécutées chaque année. On voit donc aussi que la plupart des situations d'impayés se règlent avant d'en arriver à l'expulsion.

En 2018, 20 000 concours de la force publique avaient été sollicités, 12 000 accordés et 7 600 in fine exécutés. Les demandes de concours ne représentent que 0,5 % des locataires.

Je ne sais pas trop où en sont les travaux sur le RUA, mais nous avons toujours été opposés à l'intégration des allocations logement en son sein. En effet, l'APL n'est pas un revenu de substitution comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou d'autres allocations, mais une aide à la solvabilisation des ménages face à un marché locatif trop onéreux.

Quelles seraient par ailleurs les conséquences financières de cette intégration sur la trajectoire des APL ? Nous n'avons jamais eu communication des travaux économiques sur le sujet. Depuis quatre ans, nous avons des dissensions assez fortes avec le Gouvernement sur les APL, qui sont moins solvabilisatrices que par le passé. C'est pourtant l'allocation la plus redistributrice. Nous ne souhaitons pas non plus traiter trois publics : ceux qui n'ont pas l'APL, ceux qui ont l'APL sans le RUA et ceux qui ont une allocation logement intégrée au RUA.

Je ne sais pas aujourd'hui si la situation économique des personnes touchant les APL s'est aggravée. Nous avons tous lu des articles sur le sujet, mais nous n'avons pas de données plus précises pour l'instant.

Mme Nathalie Sarrabezolles. – Le travail de médiation et d'information effectué au sein des ADIL a un impact notable sur la résolution des impayés et la sécurisation des bailleurs. Quatre bailleurs sur cinq ont trouvé une solution amiable à la suite de leurs échanges avec les ADIL ; deux locataires sur trois ont résolu leur problème d'impayé et, une fois sur deux, ils ont vu le montant de leur dette recalculé.

De leur côté, les bailleurs sociaux accomplissent également un important travail d'accompagnement des locataires. Les centres communaux et départementaux d'action sociale informent aussi leur public sur les questions de logement.

La tendance générale à la hausse des demandes de logements sociaux existe déjà depuis plusieurs années. Elle sera peut-être renforcée par la crise économique, mais nous n'avons pas encore assez de recul pour disposer de chiffres consolidés. Les enveloppes du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été étendues pour faire face à la hausse des demandes sociales, qui concernent plus des problèmes de précarité énergétique que de logement.

Sur les impayés, les diagnostics socio-juridiques doivent être suffisamment précoces pour nous permettre d'engager des actions auprès des ménages, à travers les équipes mobiles. Les outils d'information doivent être développés.

Sur le RUA, nous rejoignons plutôt l'avis exprimé par Mme Cosse.

M. Jean-Marc Torrollion. – *L'ancienne attestation d'APL d'un locataire lorsqu'il candidatait à un logement faisait ressortir le revenu pris en considération. La nouvelle attestation ne mentionne plus le revenu. C'est dommage, car cela fait perdre du temps et rend l'APL moins efficace. Voilà une idée d'amélioration toute simple !*

Dans l'Isère, nous avons expérimenté avec intérêt la jonction de nos systèmes d'information avec l'administration fiscale pour traiter automatiquement le déménagement des locataires. Nous sommes très ouverts à l'idée de pratiquer cette même jonction pour faciliter au maximum la gestion des APL en tiers payant, ce que nous savons faire.

M. Nicolas Démoulin. – *Bien évidemment, nous pouvons diminuer le nombre de procédures judiciaires, de 30 % selon moi. Nous devons anticiper dès maintenant les expulsions qui pourraient découler de la crise d'ici un ou deux ans, en nous appuyant sur les acteurs de terrain, à commencer par l'huissier de justice.*

Le commandement de payer qu'il délivre constitue le premier contact présentiel avec le locataire, et il peut être décisif. Selon moi, nous devons avoir à cet instant une exigence d'information du locataire et du propriétaire.

Il faut impérativement clarifier le rôle des différents acteurs, en utilisant les ADIL comme porte d'entrée.

La loi 4D et le texte de la Chancellerie à venir peuvent nous permettre d'avancer. À l'heure actuelle, les huissiers ne peuvent pas accéder à certains logements, et certains locataires reçoivent des commandements de payer sans voir personne.

Aujourd'hui, le diagnostic social et financier est déclenché à partir de l'assignation par les préfetures, soit après plus de quatre mois de procédure, ce qui est trop tardif. Par ailleurs, un tiers seulement de ces diagnostics sont réalisés, le juge prenant souvent une décision en l'absence de ce document, ce qui conduit généralement à l'expulsion. Seuls 30 % des locataires sont par ailleurs présents aux audiences.

Enfin, il me semble que les « petits propriétaires » du parc privé ont tendance à être trop bienveillants dans un premier temps. Ils doivent réagir très vite, dans leur intérêt, celui du locataire et de la puissance publique. Un euro investi

dans la politique de prévention des impayés peut faire économiser plus de 10 euros à l'ensemble des partenaires.

M. Alain Duffourg. – *Dans le secteur public, très peu de jugements d'expulsion sont mis à exécution, une solution sociale étant trouvée le plus souvent, même si la participation des locataires au loyer est souvent assez minime.*

Dans le secteur privé, on a souvent des « petits propriétaires » qui louent un ou deux logements pour avoir un complément de revenus. En cas d'impayés, ça se passe souvent mal, car les procédures sont extrêmement longues, entre le commandement de payer, l'assignation, le jugement, un éventuel appel et son exécution. Certains locataires de mauvaise foi vont même jusqu'à saisir la commission de surendettement pour les bloquer.

Les locataires sont désormais bien protégés par la loi, mais ces petits propriétaires rencontrent souvent des difficultés importantes en cas d'impayés. Ils ont perdu deux ans de loyer et doivent en plus assurer la remise en état de leur bien.

Mme Emmanuelle Cosse. – *Les organismes d'HLM sont régulièrement contrôlés par l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) et peuvent être sanctionnés s'ils ne donnent pas des gages sur le travail effectué pour la réduction des impayés.*

Certaines associations nous reprochent parfois de ne pas laisser suffisamment « filer » certains dossiers, mais, dans certaines zones, si l'on commence à desserrer la bride sur la question des impayés, la situation peut très vite se dégrader. Si les organismes n'agissent pas sur les impayés, ils ont aussi moins d'argent à investir dans les réhabilitations.

Enfin, dès lors que nous recevons des aides publiques et que nous avons des obligations de relogement, il est normal que l'État demande des comptes et des résultats sur la prévention et la réduction du taux d'impayés.

M. Nicolas Démoulin. – *On dénombre autant d'expulsions avec le concours de la force publique dans le parc privé que dans le parc social.*

La transmission du commandement de payer permet aussi au locataire d'accéder à certaines aides, mais cela ne ressort pas toujours très clairement du document.

Il serait intéressant de clarifier la répartition des aides et d'abonder le FSL pour mieux assurer le maintien dans le logement.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – *L'incitation à passer au prélèvement automatique permettrait-elle de mieux prévenir les impayés dans le logement social ? Ne faudrait-il pas également renforcer les équipes de conseillers en économie sociale et familiale au sein des bailleurs sociaux ?*

Action logement n'est pas représenté aujourd'hui, mais un projet de réforme est en cours. Cet organisme a mis en place des dispositifs d'accompagnement des salariés, comme l'extension de la garantie Visale, les aides à la mobilité ou la « prime covid ». Ces mesures vont dans le bon sens, mais sont-elles soutenables financièrement pour Action logement ?

Mme Emmanuelle Cosse. – Plus vite on propose le prélèvement automatique aux nouveaux locataires, mieux c'est. La plupart ont désormais des comptes bancaires.

Mais la question, c'est surtout de savoir comment suivre des ménages qui rencontrent déjà de grandes difficultés lorsqu'ils intègrent le parc HLM. Cette année, 18 % de nos attributions concernent des personnes bénéficiant du plan Logement d'abord, en grande précarité. Prélèvement ou pas, il faut pouvoir accompagner ces locataires.

Je suis favorable au renforcement des équipes de proximité, qu'il s'agisse des conseillers ou des gardiens. Mais l'Ancols reproche à certains bailleurs de trop dépenser sur l'action de proximité...

S'agissant d'Action logement, j'avais beaucoup œuvré à l'élargissement de Visale en 2016. Le système est intéressant. Nous n'avons pas encore vraiment de retours sur l'efficacité de ces aides mises à disposition par Action logement. La soutenabilité globale des dépenses de cet organisme se pose également aujourd'hui.

Au-delà, le problème central est celui de la cherté du loyer par rapport à la rémunération du travail, mais aussi de la pauvreté, avec parfois un décrochage après le départ en retraite. On voit dorénavant des premières demandes de logement social déposées à 64 ans. C'est une nouvelle tendance qui risque de s'accroître à l'avenir.

M. Jean-Marc Torrollion. – De 2005 à 2020, de nombreuses opérations mixtes – accession à la propriété et logements sociaux – ont été livrées. Je leur reproche de ne pas avoir prévu de gardiens-concierges. La réhabilitation de cette fonction permettrait de gagner à tous points de vue, y compris en sécurité.

La logique d'un bailleur privé est avant tout de récupérer son logement, et ensuite de récupérer éventuellement son loyer. Il préférera souvent renoncer à six ou sept mois de loyers plutôt que d'engager une longue procédure. Dans les cas d'impayés, on sous-estime trop les abandons de créance assumés par les bailleurs privés.

Mme Patricia Schillinger. – Quel est le rôle des CCAS dans ces situations d'impayés ?

Un revenu universel de base pourrait-il donner un nouvel élan à ces familles en difficulté ?

M. Thierry Asselin, directeur à l'USH. – Les CCAS, comme d'autres acteurs, sont en lien avec les bailleurs. Ils peuvent jouer un rôle déterminant dans la recherche d'une solution.

Mme Emmanuelle Cosse. – La réflexion sur un revenu universel de base est intéressante. Mais quel serait son but : diminuer la dépense sociale ou assurer à tout ménage un socle commun lui assurant une certaine stabilité ?

Toutefois, ce qui nous inquiète le plus dans le logement social, c'est la diminution et le fractionnement croissant des revenus du travail, ce dernier assurant de moins en moins son rôle de solvabilisation des ménages.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

**Audition de Mme Marie Moisan, responsable de projets
précarité énergétique au Comité de liaison pour les énergies renouvelables
devenu Réseau pour la transition énergétique (CLER)
et animatrice du Réseau des acteurs de la précarité et pauvreté
dans le Logement (Rappel), et M. Thomas Pellerin-Carlin,
directeur de l'Institut Jacques Delors**

(Mardi 9 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par un échange sur la précarité énergétique, en accueillant pour cela M. Thomas Pellerin-Carlin et Mme Marie Moisan.

Notre mission sénatoriale est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire plus le mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens qu'à des situations déjà installées, autant que cette distinction puisse être faite.

La question de la précarité énergétique, dont la définition n'est d'ailleurs peut-être pas complètement stabilisée – vous nous le préciserez –, nous semble permettre de mieux comprendre la situation de populations en situation de fragilisation. Bien entendu, on comprend cette précarité essentiellement à travers le logement mais le mouvement des « Gilets jaunes » en France, comme d'autres mouvements similaires en Europe, montrent que la précarité énergétique est plus large et touche des ménages dont le budget ne supporte pas une hausse même faible de leur facture énergétique pour se chauffer ou se déplacer.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire de chacun d'entre vous.

M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur de l'Institut Jacques Delors. – Merci beaucoup pour cette invitation. Je suis heureux que vous ayez choisi d'aborder l'enjeu de la précarité énergétique, qui constitue aujourd'hui un enjeu majeur à plusieurs titres.

Il s'agit tout d'abord et peut-être avant tout d'un enjeu de santé publique. En effet, la précarité énergétique se traduit par des êtres humains ayant froid chez eux l'hiver. Au-delà de l'inconfort qu'elle génère, cette situation a un impact sur le développement de pathologies, y compris respiratoires. Lutter contre la précarité énergétique apparaît donc comme un enjeu prioritaire de santé publique.

Le phénomène de la précarité énergétique est de surcroît en train de s'accroître aujourd'hui du fait de la crise sanitaire, car les gouvernements adoptent des mesures contraignant les populations à rester chez elles, ce qui aboutit à une hausse de la consommation d'énergie, a fortiori en hiver, ainsi qu'à une baisse de revenus importante pour beaucoup d'Européens et d'Européennes. Il est donc aujourd'hui urgent d'aborder ce sujet.

En France, le mouvement des Gilets jaunes a par ailleurs révélé un autre enjeu plus profond lié à la précarité énergétique, celui de l'acceptabilité politique et sociale de la transition écologique. Le vainqueur de la transition écologique doit-il être uniquement le « bobo », qui possède sa maison, s'est équipé de panneaux solaires et conduit un véhicule électrique, ou doit-il être aussi la famille de jeunes travailleurs pauvres qui, grâce notamment à la rénovation des bâtiments, peut subvenir aux besoins énergétiques de base de ses enfants (correspondant au fait de ne pas avoir froid en hiver) ? Il y a là un enjeu politique. L'objectif ne saurait être d'opposer ces populations, mais de faire en sorte d'inclure aussi parmi les vainqueurs de la transition écologique celles et ceux qui, dans nos sociétés européennes, ont une vie plus difficile.

Il existe de nombreuses manières de définir la précarité énergétique. Cependant, elle se caractérise avant tout par des personnes ayant froid chez elles en hiver. Au sein de l'Union européenne, en 2019, avant la crise sanitaire, 30 millions de personnes déclaraient ainsi ne pas réussir à bien se chauffer en hiver.

La précarité énergétique concerne également des personnes n'ayant pas nécessairement froid chez elles en hiver mais se chauffant mal et dépensant pour cela beaucoup trop. Au sein de l'Union européenne, toujours en 2019, cette population était estimée à 70 millions de personnes.

De manière caricaturale, s'ils étaient rassemblés, les précaires énergétiques d'Europe constitueraient ainsi le pays le plus peuplé de l'Union européenne.

En pratique, on observe que ces populations vivent toujours dans des logements mal isolés. L'isolement défaillant des logements apparaît ainsi comme la première cause de la précarité énergétique. Ces populations figurent aussi souvent parmi les plus pauvres, car les logements les moins bien isolés sont aussi souvent les moins chers, tant à l'achat qu'à la location.

La deuxième cause de la précarité énergétique se trouve être le faible niveau de revenus des personnes. On retrouve ainsi parmi les précaires énergétiques des personnes vivant sous ou légèrement au-dessus du seuil de pauvreté : jeunes travailleurs pauvres, retraités, etc. On observe également une surreprésentation des femmes au sein de ces populations, du fait des revenus généralement plus faibles de celles-ci au sein de nos sociétés. Enfin, ces populations se caractérisent souvent par un nombre d'enfants important – la situation des familles monoparentales apparaissant, à cet égard, la plus difficile.

En termes de répartition géographique, de façon contre-intuitive, les Européens souffrant le plus de la précarité énergétique se trouvent être ceux du sud de l'Europe. L'Institut Jacques Delors a publié une carte de la précarité énergétique illustrant ce phénomène. Si la précarité énergétique s'avère quasi inexistante en Suède, en Finlande ou encore en Estonie (bien que cette dernière ne constitue pas un pays particulièrement riche), elle apparaît extrêmement importante dans des pays du sud de l'Europe tels que la Bulgarie, Chypre, l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou encore la Croatie. En Bulgarie, près d'un tiers de la population ne parvient ainsi pas à se chauffer dignement l'hiver.

À cet égard, la France se situe aujourd'hui en milieu de peloton, avec une situation moins grave que dans des pays tels que la Bulgarie mais bien plus préoccupante que dans des pays tels que les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark ou la Suède.

Pour faire face à cette situation, la Commission européenne a formulé un certain nombre de recommandations en octobre 2020. Pour répondre à la précarité énergétique, la solution la plus simple demeure aujourd'hui la rénovation dite « profonde » des bâtiments. Cette approche de la rénovation consiste à transformer des bâtiments plus ou moins bien isolés en bâtiments à énergie positive ou à très basse consommation d'énergie.

En termes d'aides publiques, cette approche ne saurait se limiter à des aides attribuées pour remplacer des fenêtres. Bien que de telles aides puissent être utiles et produire un gain en termes de consommation d'énergie, elles ne sauraient constituer une solution pérenne pour éradiquer la précarité énergétique. La rénovation profonde des bâtiments implique des niveaux de travaux plus élevés, à hauteur de quelques dizaines de milliers d'euros dans le contexte français.

Cette solution technique est aujourd'hui réalisable. Elle est d'ailleurs déjà mise en œuvre dans certains pays d'Europe, aux Pays-Bas notamment. En s'appuyant sur des fonds de la Commission européenne en faveur de la recherche et de l'innovation, les Pays-Bas ont ainsi lancé l'initiative « Energiesprong », traduisant une volonté d'opérer un saut qualitatif en matière d'énergie et devant permettre, en quelques semaines de travaux, la transformation de bâtiments en bâtiments à la consommation d'énergie quasi nulle ou alimentés par les sources d'énergie les moins coûteuses disponibles localement (s'agissant notamment des sources d'énergie renouvelable telles que les pompes à chaleur, la biomasse, les chauffe-eaux solaires, etc.).

Pour que cette solution technique soit mise en œuvre de manière massive, nous manquons toutefois aujourd'hui, au niveau européen comme au niveau national voire au niveau régional, d'une approche stratégique et d'une véritable stratégie politique.

L'enjeu serait d'articuler autour de cette stratégie un véritable récit de société, que nos décideurs pourraient porter. L'un des éléments de ce récit pourrait être l'idée selon laquelle la transition écologique doit être juste et bénéficier en priorité aux publics dont la situation est la plus critique. Un autre élément de ce récit pourrait être l'importance accordée aux valeurs familiales dans nos sociétés – la précarité énergétique conduisant aussi des pères et des mères à ne pouvoir offrir à leurs enfants le minimum de sécurité physique que constitue le fait de ne pas avoir froid en hiver.

Pour ce qui est des outils de politique publique à mettre en place autour de ce récit, l'accent nécessiterait d'être mis sur la rénovation massive des bâtiments, en ciblant en priorité les publics les plus précaires et en les faisant bénéficier en priorité de l'innovation en matière de rénovation des bâtiments.

En ce sens, la Commission européenne, après avoir publié en octobre 2020 une stratégie pour une « vague de rénovation », devrait proposer, en décembre 2021, des évolutions majeures à la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments.

Dans ce cadre européen, l'enjeu pour la France serait de jouer un rôle positif, pour porter les ambitions de justice sociale et d'égalité qui lui sont chères. L'enjeu pour la France serait également de développer, sur son territoire, un exemple à même d'inspirer d'autres pays européens.

Mme Marie Moisan, responsable de projets précarité énergétique au CLER et animatrice du réseau RAPPEL. – *Merci de me donner l'occasion de m'exprimer sur un sujet sur lequel je travaille depuis de nombreuses années et qui, malheureusement, appelle encore aujourd'hui des efforts importants.*

Au-delà de la définition légale adoptée en 2010, ne permettant pas nécessairement un ciblage opérationnel des ménages concernés, la précarité énergétique se définit selon moi comme la difficulté voire l'incapacité pour un ménage à chauffer correctement son logement, à un coût acceptable au regard de ses ressources.

La précarité énergétique peut ainsi être liée à l'état des logements – la performance thermique des logements demeurant encore globalement mauvaise en France. Elle peut également être liée à des équipements de chauffage ou de production d'eau chaude vétustes, contribuant à gonfler la facture énergétique des plus pauvres, en particulier dans le parc privé. Elle peut aussi être liée au coût des énergies – le prix de l'ensemble des combustibles fossiles ayant été multiplié par deux ou trois au cours des vingt dernières années en France, avec en parallèle une augmentation constante du prix de l'électricité (du fait notamment de taxes payées uniformément par l'ensemble des consommateurs, y compris les ménages les plus modestes). La précarité énergétique s'apprécie également par rapport au niveau de ressources des ménages – l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) ayant retenu comme périmètre les ménages des trois premiers déciles de revenus. Enfin, la précarité énergétique recouvre également une dimension de non-recours aux droits, qu'il s'agisse des aides au paiement ou des aides à la rénovation énergétique des logements.

Pour les ménages et la société dans son ensemble, les conséquences de cette précarité énergétique sont nombreuses. Au plan financier, de nombreux ménages s'endettent pour payer leurs factures d'énergies. Au plan technique, les logements mal chauffés tendent à se détériorer, avec l'apparition de moisissures et d'humidité, ce qui les rend encore plus difficiles à chauffer. Au plan sanitaire, des études menées en France par des médecins ont montré une corrélation entre le fait de vivre dans un logement difficile à chauffer et l'apparition de certaines pathologies physiques ou mentales. Au plan sécuritaire, certaines stratégies mises en œuvre pour conserver ou produire de la chaleur par des moyens complémentaires (obturation de grilles d'aération, utilisation de poêles à pétrole, etc.) peuvent induire des risques d'accident, d'incendie ou d'intoxication au monoxyde de carbone. Enfin, au plan environnemental, la précarité énergétique conduit à un gaspillage massif d'énergie.

En France, la précarité énergétique, identifiée par un taux d'effort énergétique supérieur à 8 % (correspondant à des dépenses pour se chauffer supérieures à 8 % des revenus), concernait, en 2016, 3,5 millions de ménages, soit 11,9 % de la population. Toutefois, cet indicateur ne prend pas en compte les ménages ayant froid dans leur logement et conservant un taux d'effort énergétique inférieur à 8 %. En considérant les ménages ayant froid dans leur logement et ceux dépensant trop pour se chauffer, la précarité énergétique concernait, en 2016, près de 5,6 millions de ménages français, soit 20,15 % de la population.

Face à cette situation, pour aider les ménages, l'enjeu serait d'accompagner une rénovation massive et performante du parc de logements. Pour ce faire, il conviendrait, de façon assez urgente, de sortir d'une logique d'aides publiques par geste de rénovation, pour aller vers des aides publiques plus systématiquement orientées vers la rénovation globale et performante. En pratique, les aides apportées pour réaliser certains travaux produisent aujourd'hui des gains de performance énergétique qui sont rapidement rattrapés par les augmentations du prix de l'énergie. En allant plus systématiquement vers une rénovation globale et performante, les travaux financés seraient globalement moins coûteux (dans la durée, malgré un investissement initial plus important) et mettraient plus longtemps les ménages à l'abri de la précarité énergétique.

En parallèle, l'enjeu serait de continuer à protéger les ménages les plus fragiles, pour leur permettre de faire face aux factures excessives et/ou leur éviter d'avoir à restreindre leurs dépenses de chauffage. Le montant du chèque énergie pourrait pour cela être augmenté. Les dotations aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) pourraient également être augmentées sensiblement. Les dotations aux FSL diminuent d'année en année. Or, ces fonds, existant dans chaque département, ont vocation à financer des actions à la fois curatives et préventives vis-à-vis des impayés de factures d'énergie.

Enfin, l'accompagnement des ménages dans la réalisation de travaux de rénovation ambitieux nécessiterait d'être davantage financé. Cet accompagnement n'est aujourd'hui pas financé dans le cadre du dispositif MaPrimeRénov'. Une aide de 150 euros au titre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage devrait être mise en place en 2021. Cependant, ceci ne saurait répondre aux besoins de ménages souvent noyés dans des difficultés sociales, très fragiles économiquement et démunis face à la complexité des aides à la rénovation.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Au-delà de la définition officielle de la précarité énergétique, chacun semble avoir la sienne. Y a-t-il un consensus sur la manière de définir la précarité énergétique, à l'échelle nationale et à l'échelle européenne ?

Cette mission d'information portant sur la précarisation et la paupérisation, constate-t-on aujourd'hui une évolution des publics concernés par la précarité énergétique, dans leur nombre ou leurs particularités ? Observe-t-on un basculement de certains publics vers la précarité énergétique ?

Vous avez par ailleurs abordé les enjeux liés à la rénovation. Dans ce domaine, des choix politiques peuvent être faits, s'agissant notamment d'orienter les aides vers tel ou tel mode de chauffage. Des évolutions autour du chauffage au fioul sont aujourd'hui en discussion – ce mode de chauffage concernant notamment beaucoup le milieu rural. En prenant en compte le coût des équipements, de telles orientations sont-elles de nature à influencer sur le basculement de certains publics vers la précarité énergétique ?

Vous avez également insisté sur l'équilibre à trouver entre les politiques sociales et de rénovation énergétique. À cet égard, la solution est-elle au niveau national ou au niveau européen ? Avons-nous aujourd'hui des équilibres satisfaisants ? Devrions-nous aller plus loin ?

Enfin, vous avez évoqué la possibilité d'augmenter les dotations aux FSL. Le cas échéant, le financement de ces fonds pourrait-il être étendu à d'autres opérateurs, au-delà des trois opérateurs historiques les alimentant aujourd'hui ?

M. Thomas Pellerin-Carlin. – *On observe effectivement une pluralité de définitions de la précarité énergétique. Cependant, toutes conservent des points communs, en essayant le cas échéant d'identifier différents publics.*

L'Institut Jacques Delors, dans ses travaux de recherche, s'appuie sur la définition de la précarité énergétique retenue par l'Observatoire européen de la précarité énergétique (lancé par la Commission européenne en 2018 et animé avant tout par des universitaires). Cette définition repose sur quatre critères visant à couvrir la diversité des phénomènes de précarité énergétique. Elle inclut ainsi :

- les personnes déclarant ne pas être en mesure de se chauffer convenablement chez elles ;

- les personnes rencontrant des difficultés pour payer leurs factures d'énergies (ce critère apparaissant particulièrement important dans des pays tels que la Grèce, traversée par une crise économique profonde depuis 2008, où il a concerné jusqu'à 45 % des ménages) ;

- les personnes dédiant une part élevée de leurs revenus aux dépenses énergétiques (ce critère s'appliquant à environ 15 % des ménages européens et 11 % des ménages français) ;

- les personnes affichant des dépenses énergétiques anormalement faibles (cet indicateur visant à cerner les publics faisant le « choix » de ne pas se chauffer pour éviter des factures d'énergie trop importantes).

Ces critères doivent être combinés pour approcher les différentes réalités de la précarité énergétique.

Pour ce qui est de l'évolution de la situation, sous l'effet de la crise sanitaire notamment, les statistiques les plus récentes dont nous disposons au niveau européen datent de 2019. Je ne saurais donc vous répondre sur ce point. Du reste, nous avons déjà pu mesurer, en Europe, l'impact d'une crise économique sur la précarité énergétique.

En Grèce, la crise économique de 2009-2010 a conduit à une explosion de la précarité énergétique, avec des conséquences dramatiques (décès liés au froid dans certaines régions, prélèvements sauvages de bois de chauffage dans les forêts, etc.).

Pour ce qui est de la dimension politique, force est de constater que la situation actuelle résulte de choix politiques faits dans les décennies précédentes. Nous disposons aujourd'hui de tous les moyens techniques pour éviter la précarité énergétique – certaines technologies performantes étant extrêmement anciennes. Cependant, le choix a jusqu'à présent été fait de ne pas mener une politique de rénovation des bâtiments à la hauteur des enjeux (qu'ils soient climatiques ou sociaux) et de ne pas favoriser systématiquement les modes de production de chaleur les plus propres écologiquement et les moins coûteux (biomasse, pompes à chaleur, chauffe-eaux solaires, etc.).

La question est donc celle des choix politiques à faire aujourd'hui pour remédier à la précarité énergétique, en matière de rénovation des bâtiments et de développement des modes de chauffage par des énergies renouvelables – ces modes de chauffage étant moins coûteux sur le long terme.

Une articulation nécessiterait par ailleurs effectivement d'être trouvée entre le niveau européen, le niveau national et le niveau local. À son niveau, l'Union européenne s'efforce de structurer un certain nombre de filières, pour abaisser le coût de certains matériaux isolants ou équipements (laine de verre, pompes à chaleur, etc.). Une action nationale demeure cependant nécessaire, a fortiori dans un pays très centralisé comme la France, s'agissant notamment d'orienter les aides attribuées (le cas échéant dans le cadre des plans de relance). Le niveau local est ensuite déterminant pour identifier les publics en situation de précarité énergétique et structurer le tissu des PME locales devant opérer la rénovation profonde des bâtiments (y compris en leur permettant, le cas échéant, de gérer la complexité administrative des aides).

Mme Marie Moisan. – *Plusieurs définitions de la précarité énergétique cohabitent effectivement. Lors de son adoption, la définition légale du phénomène avait déjà fait l'objet d'un débat, s'agissant de prendre en compte l'inadaptation des ressources et/ou des conditions d'habitat. Le « ou » a finalement été retenu. Il est donc aujourd'hui possible pour un ménage d'être en situation de précarité énergétique dans un logement BBC, s'il ne parvient pas à payer ses factures d'énergies. À mon sens, le « et » aurait nécessité d'être retenu. En pratique, le fait de ne pas parvenir à payer ses factures d'énergies renvoie à une situation « classique » de pauvreté. La précarité énergétique, elle, se caractérise par la rencontre entre un ménage (avec ses caractéristiques socioéconomiques) et un logement (avec ses caractéristiques techniques) – des caractéristiques socioéconomiques différentes dans un même logement pouvant ne pas générer les mêmes difficultés et inversement. Sur le terrain, une majorité d'opérateurs et d'accompagnants semblent partager ce constat et font la distinction entre la précarité énergétique et la précarité ou pauvreté monétaire. Avec cette définition plus opérationnelle, une intervention sur le logement peut améliorer sensiblement la situation d'un ménage en situation de précarité énergétique.*

Au-delà de ces définitions légales et opérationnelles, des indicateurs ont été mis en place par l'ONPE pour observer le phénomène. Ces indicateurs ne constituent pas des outils opérationnels. On y retrouve cependant les mêmes composantes.

Pour ce qui est de l'évolution des publics concernés par la précarité énergétique dans le contexte de la crise sanitaire, il est difficile de conduire aujourd'hui une analyse précise. La première période de confinement est intervenue durant la trêve hivernale – celle-ci ayant ensuite été prolongée jusqu'en fin juillet 2020. Dans ce contexte, les ménages, avec des revenus en diminution, semblent s'être concentrés sur les factures d'énergie et de loyer prioritaires, c'est-à-dire celles ne pouvant être différées. En parallèle, le confinement a engendré une augmentation forte des consommations d'eau, des dépenses liées à l'alimentation, etc. Le paiement de certaines factures semble ainsi avoir été repoussé à l'issue de la trêve hivernale, avec pour conséquence un décalage dans le déclenchement par les fournisseurs d'énergies du recouvrement des impayés. La seconde période de confinement est ensuite intervenue de nouveau en période de trêve hivernale – celle-ci ayant à nouveau été prolongée jusqu'au 1^{er} juin 2021.

Le véritable impact de la crise sanitaire sur le paiement des factures d'énergie pourrait donc être à venir, avec un risque d'explosion des impayés à la sortie de la trêve hivernale en cours, d'où la proposition faite d'augmenter les dotations aux FSL.

Entre fin juillet et novembre 2020, le CCAS de Nantes a déjà pu constater une augmentation des demandes d'intervention autour des impayés d'énergie. En octobre 2020, le baromètre Énergie-Info du Médiateur national de l'énergie a également fait état de 18 % des ménages ayant rencontré des difficultés de paiement de leurs factures d'énergies au cours des douze derniers mois, avec 32 % des 18-34 ans concernés par cette situation.

Concernant les outils législatifs, il est extrêmement positif que l'on vise aujourd'hui à éradiquer le chauffage au fioul. De fait, il s'agit d'une des énergies les plus chères, si bien que de nombreux ménages sont aujourd'hui dans l'incapacité de remplir leur cuve, ce qui contribue à la précarité énergétique, bien que ces dépenses ne soient pas comptabilisées dans les impayés d'énergie. Le chauffage au fioul est de surcroît très polluant et génère des accidents domestiques. Toutefois, l'enjeu serait d'être vigilant quant aux solutions proposées en remplacement du fioul, en envisageant systématiquement les systèmes les moins chers et les plus performants pour les ménages, ainsi que les interventions à mener sur l'enveloppe des bâtiments – les chauffages électriques ou les pompes à chaleur pouvant s'avérer très coûteux ou peu performants en l'absence de réduction des besoins énergétiques des logements. À cet égard, le recours au chauffage au bois (le cas échéant à travers des poêles à granulés très performants) pourrait être davantage encouragé, y compris à travers les aides publiques.

Les FSL, quant à eux, sont aujourd'hui financés à hauteur de 77 % par les conseils départementaux. Ils sont également alimentés par les fournisseurs d'énergie historiques que sont EDF et Engie. En revanche, aucun des fournisseurs alternatifs n'y contribue actuellement, bien que ceux-ci aient, en principe, l'obligation légale de

signer en ce sens des conventions avec chacun des départements. Il pourrait être pertinent de rappeler cette obligation.

L'accent devrait par ailleurs d'être mis sur le volet préventif des FSL vis-à-vis des impayés d'énergie. Ce volet préventif est aujourd'hui très inégalement investi en fonction des départements. Avec un financement plus important, ce volet pourrait s'enrichir d'outils plus opérationnels, pour proposer un accompagnement plus poussé aux ménages, mener des actions de repérage des situations de précarité énergétique, voire mettre en place, comme tel est le cas dans certains départements, des fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (mobilisables par les travailleurs sociaux pour répondre aux situations d'urgence).

Les contributions des fournisseurs d'énergie aux FSL ayant vocation à être remboursées en partie au travers de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), il pourrait également être envisagé de prévoir un financement direct des FSL par la CSPE, avec un abondement possible par les fournisseurs d'énergie. Cette proposition, soutenue par le Médiateur national de l'énergie, pourrait permettre d'augmenter sensiblement la dotation des FSL.

Aujourd'hui, le constat est plutôt celui d'une diminution des dotations aux FSL, avec en parallèle une diminution des demandes adressées aux FSL, traduisant, non pas une diminution des besoins, mais un non-recours accru au dispositif. Face à la complexité et à la dotation insuffisante du dispositif, les travailleurs sociaux eux-mêmes n'incitent plus systématiquement les ménages à formuler des demandes.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Au cours des dernières années, sous l'effet de la rénovation du parc de logements et de la production de logements nouveaux, avez-vous constaté une diminution du taux de ménages en situation de précarité énergétique ?

Par ailleurs, quel regard portez-vous sur le plan France Relance, devant consacrer environ 7 milliards d'euros à la rénovation énergétique au sens large, avec environ 2 milliards d'euros fléchés directement vers le parc privé ? En théorie, pour permettre une rénovation des logements aux étiquettes F et G d'ici 2030, près de 20 milliards d'euros seraient nécessaires.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Dans quelle mesure les programmes de la politique de la ville, s'agissant notamment des plans de rénovation urbaine, ont-ils également un impact sur la précarité énergétique ?

Mme Annick Jacquemet. – Vis-à-vis de la rénovation énergétique des bâtiments, un programme a été mis en place par Action Logement. En octobre-novembre 2020, avec une enveloppe d'1 milliard d'euros portée à 1,3 milliard d'euros, jusqu'à 85 000 dossiers ont été déposés. L'enveloppe prévue ayant été épuisée, plus aucun dossier n'est désormais accepté. La consommation rapide de cette enveloppe traduit bien l'urgence de la situation actuelle et la forte demande des propriétaires et des bailleurs de financements pour assurer la rénovation énergétique des logements.

Mme Marie Moisan. – Concernant l'évolution de la précarité énergétique au cours des dernières années, au niveau du seul indicateur du taux d'effort énergétique supérieur à 8 %, on observe une relative stagnation, avec 12,1 % des ménages concernés en 2014, 11,9 % en 2016, 11,7 % en 2017, 12,1 % en 2018 (sous l'effet d'une forte augmentation des prix de l'énergie) et 11,9 % en 2019.

La politique de rénovation énergétique d'un certain nombre de logements semble ainsi limiter l'augmentation de la précarité énergétique. Cependant, les effets de ces rénovations sont rattrapés systématiquement par l'évolution des prix de l'énergie. Pour permettre un saut énergétique plus conséquent, il conviendrait donc de sortir d'une politique de rénovation par geste, pour aller vers une politique de rénovation globale.

À cet égard, les 2 milliards d'euros supplémentaires prévus par le plan France Relance pour la rénovation énergétique du parc privé apparaissent nettement insuffisants au regard des enjeux. À ce rythme, nous pourrions n'avoir rénové que 500 000 logements à l'horizon 2030, soit un volume correspondant au volume annuel fixé par la loi de 2015.

Dans le cadre des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, la proposition a été faite d'instaurer une obligation de rénovation à l'horizon 2028, avec une prise en compte de l'offre technique disponible, des aides adaptées aux profils de ménages et un accompagnement adapté dans les territoires. Pour atteindre de tels objectifs, des investissements trois fois supérieurs à ceux aujourd'hui consentis seraient toutefois nécessaires, ne serait-ce que pour traiter les « passoires énergétiques ».

Le dispositif MaPrimeRénov' a eu le mérite de mettre sur la table le sujet de la rénovation énergétique et d'encourager un nombre croissant de ménages à s'y intéresser. Cependant, 86 % des dossiers déposés dans ce cadre ont porté sur des gestes uniques de rénovation ; 76 % ont par ailleurs porté uniquement sur le chauffage, sans isolation thermique du logement par l'extérieur. Or, au-delà de la réponse aux urgences, cette approche de la rénovation énergétique demeure insuffisante pour inverser la courbe de la précarité énergétique. L'enjeu serait au contraire de privilégier une rénovation énergétique globale, intégrant une intervention sur l'enveloppe du bâti et l'installation d'un mode de chauffage adapté aux nouveaux besoins énergétiques du logement, en prévoyant un accompagnement systématique des ménages dans cette dynamique.

En parallèle, l'enjeu serait de disposer d'outils financiers pour assurer la solvabilité des ménages les plus modestes dans le cadre de leurs travaux de rénovation énergétique. Ces outils ont été systématiquement supprimés au cours des dernières années, qu'il s'agisse des prêts à taux zéro des Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété, les SACICAP, qui permettaient, avant la faillite du Crédit immobilier de France, de financer le reste à charge des ménages les plus modestes, des aides au logement de la CAF accessibles aux propriétaires pour financer des travaux de rénovation énergétique (ayant été supprimées en 2018) ou encore des aides d'Action Logement (dont la suppression a été annoncée fin 2020, après atteinte d'un objectif de 50 000 dossiers engagés).

Au-delà des aides à la rénovation énergétique, nous manquons aujourd'hui d'outils adaptés aux ménages les plus modestes, pour assurer le préfinancement de leurs travaux et, le cas échéant, les aider à supporter leur reste à charge.

Pour ce qui est de l'impact des politiques de rénovation urbaine, je tâcherai de solliciter des confrères plus sachant. Du reste, la réforme récente des aides à la rénovation des copropriétés, ayant introduit le dispositif MaPrimeRénov' Copropriétés, pourrait diminuer de moitié le montant des aides versées aux copropriétés les plus modestes. De la même manière, l'ouverture du dispositif MaPrimeRénov' aux ménages les plus aisés pourrait produire des effets d'aubaine, au détriment du soutien apporté et du budget consacré aux ménages les plus modestes.

M. Thomas Pellerin-Carlin. – *Le plan France Relance devrait effectivement consacrer 7 milliards d'euros à la rénovation énergétique des bâtiments. Ceci marque une ambition significative mais cependant beaucoup moins importante que dans certains pays. En comparaison, le Portugal devrait consacrer 4 milliards d'euros à la rénovation énergétique des bâtiments. En France, rapporté au PIB, un investissement aussi ambitieux représenterait près de 40 milliards d'euros, dont 14 milliards d'euros pour le seul logement social.*

L'enjeu serait par ailleurs de définir les cibles prioritaires de l'utilisation de cette enveloppe. Quels publics viser ? Quelle rénovation privilégier (par geste ou s'inscrivant une logique de rénovation profonde) ? Le cas échéant, une véritable politique de rénovation profonde des bâtiments nécessiterait aussi de prendre en compte des enjeux de formation des travailleurs du secteur et de diffusion de l'innovation technique et financière.

À cet égard, l'Institut Jacques Delors a préconisé la mise en place, en France et à l'échelle européenne, d'un grand plan de rénovation énergétique à même d'articuler les enjeux sociaux et d'innovation, autour du logement social notamment, en ciblant prioritairement les ménages les plus précaires et en privilégiant une rénovation profonde et innovante des bâtiments. Un tel plan permettrait de mieux répondre aux enjeux de la lutte contre le changement climatique. Il permettrait également de donner une visibilité sur les marchés à venir aux entreprises du secteur, s'agissant notamment des PME. Les pouvoirs publics pourraient pour cela s'appuyer, dès maintenant, sur le budget dédié à la relance et, à plus long terme, sur des investissements publics voire des dispositions réglementaires. En promouvant ainsi une rénovation énergétique profonde et innovante, l'objectif serait de faire en sorte que chaque Français puisse, à terme, bien se chauffer, pour un coût raisonnable.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Merci à tous pour cet échange autour de l'enjeu de taille que constitue pour notre société la précarité énergétique.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de M. Christophe Robert,
délégué général de la Fondation Abbé Pierre**

(Mardi 9 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – La question du mal-logement, dont s’occupe la Fondation Abbé Pierre et qu’elle cherche à caractériser dans son rapport annuel depuis maintenant 26 ans, devrait nous permettre de mieux cerner la situation de populations en situation de fragilisation et les évolutions récentes de ce phénomène. La Fondation Abbé Pierre identifie dans notre pays quelque 14 millions d’habitants en situation de mal-logement selon une forme d’échelle de précarité par rapport au logement. Monsieur le délégué général, c’est cela que nous voudrions mieux identifier avec votre aide. Comment entre-t-on dans cette spirale du mal-logement et comment en sort-on ?

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire.

M. Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, sur l’état des lieux et la cartographie du mal-logement en France. – Bonjour à toutes et à tous. La Fondation Abbé Pierre lutte contre le mal-logement en s’appuyant principalement sur la générosité publique, avec 98 % de ses ressources issues de dons de particuliers ou d’entreprises.

Dans ce cadre, nous observons aujourd’hui un élargissement de la population en situation de fragilité. En effet, des publics qui jusqu’ici étaient méconnus de l’action sociale, ou du moins de nos permanences et lieux d’accueil, se retrouvent aujourd’hui en situation de fragilité nouvelle. Ces populations vivaient sans doute sur le fil mais parvenaient à s’en sortir, le cas échéant en s’appuyant sur une solidarité de proximité. Désormais, elles apparaissent en grande fragilité.

À ce stade, le constat est celui d’une vraie mobilisation de la puissance publique pour apporter des réponses à la crise actuelle, avec la mise en place du chômage partiel, de fonds de garantie, etc. Ces mesures continuent globalement de soutenir la majorité de la population. Cependant, de nombreux publics demeurent insuffisamment couverts par ces outils de protection, alors même qu’ils font face à une diminution significative de leurs ressources. Parmi ces publics, qu’il conviendrait de quantifier, on retrouve notamment des auto-entrepreneurs, artisans ou chefs d’entreprises récemment créées, des salariés de secteurs à l’arrêt (restauration, événementiel, activités saisonnières, etc.), mais aussi de nombreux publics dont l’activité relevait de l’économie informelle.

Dans ce contexte, la question du logement apparaît centrale. En effet, le logement demeure le premier poste de dépenses des ménages, avec des taux d’effort plus importants pour les classes moyennes inférieures et les plus pauvres. Dans les grandes villes, où les prix de l’immobilier ont connu une forte augmentation depuis les années 2000, certains de ces ménages subissent aujourd’hui des taux d’effort de plus de 50 %.

Dans notre rapport annuel, que nous avons rendu public le 2 février 2021, nous avons ainsi pointé le fait que la crise actuelle produit des effets en cascade particulièrement inquiétants et qui pourraient s'inscrire dans la durée.

Vis-à-vis des impayés et des expulsions locatives, par exemple, on observe aujourd'hui des évolutions plutôt maîtrisées. Cependant, ces phénomènes pourraient s'accroître à moyen terme. Nous avons ainsi perçu certains effets de la crise de 2008, en termes de fragilisation vis-à-vis du logement, avec un décalage de 24 à 36 mois. Aujourd'hui, si les impayés n'augmentent pas de manière exponentielle, c'est que de nombreux ménages ont eu recours à des amortisseurs pour payer leurs charges et conserver un toit. De nombreux ménages ont ainsi mobilisé leur épargne, des solidarités familiales ou de proximité, etc. Cependant, ces amortisseurs ne sauraient suffire dans la durée. L'enjeu serait donc de déployer des politiques de prévention très en amont, y compris auprès des populations nouvellement fragilisées, au-delà des publics déjà identifiés comme en difficulté (s'agissant notamment des bénéficiaires de minimas sociaux), pour éviter la constitution d'impayés risquant de conduire à une explosion des expulsions locatives.

Des profils nouveaux viennent aujourd'hui rejoindre la cohorte des personnes en situation de pauvreté. On observe ainsi une augmentation des demandes de RSA et des sollicitations de l'aide alimentaire. Le recours à l'aide alimentaire, qui demeure un dernier recours pour de nombreux ménages au regard de la gêne qu'il suscite, a ainsi atteint dernièrement des pics à hauteur de 8 millions de bénéficiaires, alors qu'il était de l'ordre de 5,5 millions de bénéficiaires avant la crise.

La fermeture des écoles et des cantines scolaires a également eu un impact non négligeable sur le budget de certains ménages modestes, dans les villes déjà confrontées à des phénomènes de pauvreté telles que Marseille et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville notamment.

Dans ce contexte, nous avons été confrontés à de nouvelles populations souffrant de la faim, ce qui nous a conduit à déployer des réponses inédites, avec la distribution de « tickets service » pour un montant de plusieurs millions d'euros. Après nous être mobilisés au cœur de la crise, nous pensions pouvoir nous retirer de ce type d'actions. Néanmoins, les demandes demeurent extrêmement importantes.

Durant cette crise, la forte réactivité de la puissance publique s'est également manifestée par des réponses apportées sur le front de la lutte contre l'exclusion, avec des places d'hébergement mobilisées pour les personnes sans domicile, des efforts pour garantir l'accès à l'eau dans les bidonvilles, une prolongation de la trêve hivernale vis-à-vis des expulsions, etc.

Cette réactivité est à souligner. Néanmoins, des éléments structurels ou des faiblesses de la politique du logement et de la protection sociale rendent aujourd'hui difficile une sortie de la crise par le haut.

La réduction de certaines distributions alimentaires, du fait des contraintes imposées par la crise sanitaire, a mis en évidence l'insuffisance de mesures telles que le RSA. Vivre avec 500 euros par mois sans aide complémentaire est ainsi apparu impossible. Ceci doit nous interroger sur le niveau d'un certain nombre de minima sociaux.

L'absence de minimum pour les jeunes de moins de 25 ans en rupture familiale est également apparue constituer un écueil majeur. Dans nos lieux d'accueil de jour pour les personnes sans domicile, nous faisons ainsi face à des jeunes ne disposant plus d'aucune ressource et confrontés à des enjeux de survie.

Les coupes budgétaires opérées par le Gouvernement depuis 2017 sur les APL ou le mécanisme des loyers de solidarité ont par ailleurs atteint près de 10 milliards d'euros, ce qui a eu un impact considérable sur la solvabilité de certains ménages pour accéder ou se maintenir dans un logement, mais aussi sur la production de logements sociaux. Or la crise sanitaire a montré l'importance de la bulle protectrice que constitue le logement. Une réflexion nécessiterait donc d'être menée sur ce point, y compris pour apporter une réponse durable aux personnes sans domicile hébergées durant la crise et aux populations conservant aujourd'hui des logements inconfortables parce que surpeuplés ou indignes.

À ces coupes budgétaires, se sont ajoutés, durant la crise sanitaire, un ralentissement de la construction, une diminution des attributions de logements sociaux et un recours moindre à certains droits. Ces facteurs cumulés ont créé une véritable « bombe à retardement », appelant une continuité de l'action publique au-delà de la crise.

En pratique, nous dénombrons aujourd'hui, en France, 4 millions de mal-logés et 12 millions de personnes fragilisées (qui pourraient basculer dans le mal-logement). En prenant en compte un certain nombre de doublons et sous réserve d'une actualisation de certains indicateurs de l'enquête Logement de l'Insee, le phénomène du mal-logement concernerait ainsi près de 14,6 millions de personnes en France.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Vous avez exprimé le sentiment d'être confronté à de nouvelles populations. Avez-vous aujourd'hui une capacité à objectiver ce sentiment ? Nous avons posé cette même question à des associations telles que le Secours populaire, le Secours catholique et ATD-Quart-Monde.*

S'agissant de l'absence de couverture des jeunes de moins de 25 ans par les minima sociaux, une mission d'information du Sénat a été constituée pour aborder les enjeux de pauvreté et de précarisation de la jeunesse. Néanmoins, vis-à-vis de cette problématique, au-delà d'un élargissement éventuel du RSA, ne pourrait-on aussi agir à travers la mise en place de dispositifs de formation, d'indemnisation ou de garantie à destination des jeunes (garantie jeunes, écoles de la 2^{ème} chance, EPIDE, etc.) ?

Vous avez par ailleurs fait état de personnes aujourd'hui fragilisées. Le cas échéant en tirant les enseignements de la crise de 2008, comment pourrait-on prévenir le basculement de ces personnes dans la pauvreté ?

M. Christophe Robert. – Depuis le début de la crise actuelle, le public que nous découvrons véritablement est celui des auto-entrepreneurs, artisans et petits chefs d'entreprise. Cependant, de manière générale, deux catégories apparaissent particulièrement en difficulté : les jeunes et les femmes seules avec enfants.

Les jeunes sont aujourd'hui surreprésentés au sein des publics en situation de pauvreté et des publics sans domicile. On observe également une surreprésentation au sein de ces publics des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Ceci montre les défaillances, en amont, d'un certain nombre de politiques publiques (suivi des jeunes issus de l'ASE, des sortants de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, des personnes expulsées de leur logement, etc.). La crise n'a fait qu'accentuer ces phénomènes, avec la disparition des petits boulots notamment.

Les femmes seules avec enfants sont également confrontées à des difficultés importantes, avec des conditions d'emploi et de ressources (temps partiel contraint, revenu limité, etc.) ne leur permettant nécessairement pas de vivre dans de bonnes conditions.

Nous observons par ailleurs les effets, depuis le début des années 2000, de la flambée des loyers et des charges. Cette augmentation du poids des dépenses de logement et d'énergie a abouti à une multiplication des travailleurs pauvres et/ou mal-logés. Des réflexions nécessiteraient donc d'être menées sur la maîtrise des prix du logement, mais aussi de l'énergie – le chèque énergie ne suffisant pas aujourd'hui pour répondre aux besoins de certains ménages.

Depuis le début de la crise sanitaire, la mise à mal de l'économie informelle a également eu un impact non négligeable. Certains publics se sont ainsi retrouvés extrêmement démunis, leur activité n'étant pas couverte par le chômage partiel.

La garantie jeunes, quant à elle, constitue un bon dispositif. Son extension potentielle à 200 000 jeunes est donc une bonne nouvelle. L'accompagnement par les missions locales, la formation et l'accompagnement dans la recherche d'emploi demeurent ainsi essentiels. Cependant, il convient de rappeler que la garantie jeunes, contrairement aux minima sociaux tels que le RSA, ne constitue pas un droit ouvert. Il s'agit d'un dispositif plafonné, en termes de financement et de volume de bénéficiaires. Une autre limite de ce dispositif pourrait être de ne pas parvenir à toucher une partie de la jeunesse en situation de grande précarité – ces publics n'étant pas nécessairement en capacité ou désireux de solliciter un accompagnement par une mission locale. L'enjeu serait de déployer une protection sociale qui puisse bénéficier aussi à ces jeunes.

Le développement d'une garantie jeunes universelle, tel qu'envisagé par la ministre du travail, pourrait donc constituer une bonne entrée en matière, à condition que cette garantie intègre toujours un accompagnement vers la formation et l'emploi. Néanmoins, ceci ne saurait supprimer la nécessité de déployer un droit ouvert, à même de fournir aux jeunes sans ressource et en rupture familiale un minimum pour survivre – un jeune occupé à survivre ne pouvant être occupé à se former ou à rechercher un emploi.

À cet égard, le projet de mise en place d'un Revenu universel d'activité (RUA) semble aujourd'hui suspendu, malgré des réflexions menées pendant près de 2 ans. Or, il était question que ce dispositif puisse aussi, en étant doté des moyens correspondants, accroître la protection sociale des jeunes de moins de 25 ans. Les réflexions sur ce dispositif pourraient être relancées à l'automne 2021. Néanmoins, en attendant, les bénéficiaires potentiels demeurent en grande difficulté.

Ce dispositif n'aurait pas vocation à être fusionné avec les APL, ne constituant pas un minimum social et évoluant dans le temps et en fonction des territoires, des publics, des niveaux de dépenses de logement, etc. L'enjeu serait davantage de penser une complémentarité entre les APL et le RUA.

Quoi qu'il en soit, si le RUA, qui devait constituer le grand chantier du Gouvernement en matière d'action sociale, devrait ne pas être mis en place au cours du quinquennat, rien n'empêcherait les pouvoirs publics, sans attendre une réforme majeure des prestations sociales, de se préoccuper du niveau des minima sociaux actuels, de lutter contre le non-recours aux droits et de trouver des solutions pour les jeunes de moins de 25 ans.

Pour ce qui est des perspectives de reprise à l'issue de la crise actuelle, il est aujourd'hui difficile de faire des prévisions. Néanmoins, la constitution d'un fonds d'aide au paiement des loyers et charges devrait constituer un enjeu majeur. En privilégiant une logique d'anticipation et de prévention, nous avons su éviter de reproduire l'erreur commise en 2008 de ne pas mettre en place un chômage partiel. Vis-à-vis des loyers et charges, de la même manière, l'enjeu serait de ne pas attendre une massification des impayés, susceptible d'entraîner ensuite une explosion des expulsions locatives.

Jusqu'à présent, nous n'avons guère été entendus sur ce point par l'exécutif, du fait d'une relative stabilité du niveau des impayés. Nous anticipons néanmoins une augmentation forte de ceux-ci. L'enjeu serait donc de prévenir plutôt que d'avoir à punir ensuite par des expulsions locatives. Le Gouvernement semble avoir ouvert la porte à des discussions sur le sujet.

Toujours dans une logique de prévention, un autre enjeu serait de prévoir de nouvelles aides ponctuelles à la reprise et de ne pas retirer trop tôt les outils de protection mis en place depuis un an (sans avoir mesuré les populations risquant, de ce fait, de basculer vers la pauvreté).

Lorsque l'on bascule vers la pauvreté, il est ensuite difficile de remonter la pente. L'accent nécessiterait donc d'être mis sur le déploiement de politiques de prévention en amont, en s'appuyant sur une meilleure connaissance des fragilités de certains publics. De ce point de vue, nous manquons encore aujourd'hui d'un certain nombre d'indicateurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – La Fondation Abbé Pierre a estimé, a minima, à 300 000 le nombre de personnes aujourd'hui sans domicile stable. Or cette population était estimée par l'Insee en 2012 à environ 143 000 personnes. Cette population aurait donc potentiellement doublé en l'espace de 10 ans. J'avais fait voter un amendement sur cette question à la suite de mon avis sur le budget de la

Mission Logement, afin que des décisions adaptées, tant sur le plan humain que sur le plan budgétaire, puissent être prises face à cette situation.

Devant ce constat, je formulerai une question volontairement provocatrice : est-il possible de mettre fin au sans-abrisme ? Le cas échéant, la crise sanitaire et sociale que traverse notre pays ne pourrait-elle pas constituer une opportunité d'impulser une véritable évolution structurelle en matière de politique du logement et de lutte contre le sans-abrisme ? Auriez-vous des pistes en la matière ?

M. Christophe Robert. – *Notre analyse du phénomène des personnes sans domicile s'est appuyée sur les indicateurs de l'Insee que nous étions en capacité d'actualiser. Ces indicateurs recouvrent les personnes sans abri, hébergées dans l'hébergement d'urgence ou d'insertion, hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, résidant dans des locaux impropres à l'habitation, etc. L'actualisation des chiffres concernant ces publics nous a conduit à produire une estimation globale à hauteur de 300 000 personnes. Cette estimation a minima a ensuite été confirmée par la Cour des comptes. Nous ferions donc bien face à un doublement extrêmement préoccupant de cette population depuis 2012. Cette population aurait même triplé par rapport à l'enquête réalisée par l'Insee en 2001.*

Du reste, l'enquête de l'Insee sur le sujet devrait être relancée prochainement, ce qui devrait aussi permettre de porter un regard sur les parcours des personnes concernées.

Pour ce qui est de mettre fin au sans-abrisme, cinq à dix années pourraient être suffisantes, en fonction de la tension au sein des territoires.

Toutefois, le problème du sans-abrisme nécessiterait d'être considéré, non pas en tant que tel, mais en tant que conséquence d'une défaillance d'autres politiques publiques (aide sociale à l'enfance, accompagnement des sortants de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, accompagnement des personnes expulsées, accompagnement des victimes de violences conjugales, prise en charge des populations exilées, etc.).

L'enjeu serait donc de faire en sorte que les aides apportées à ces personnes, à tel ou tel moment de leur parcours, puissent permettre à la puissance publique et/ou aux associations de leur offrir ou de les orienter vers des solutions de logement dignes et durables, le cas échéant à travers le logement social, les APL, la mobilisation du parc privé à vocation sociale, la création de solutions accompagnées, le logement d'insertion, etc.

On observe par ailleurs, dans les grandes villes, une insuffisance chronique de logements à loyers accessibles pour des populations à faibles ressources, si bien que le secteur de l'hébergement ne cesse de croître, avec pour conséquence une augmentation constante du BOP 177, qui dépasse aujourd'hui les 2 milliards d'euros.

Pour mettre fin au sans-abrisme, il conviendrait donc de déployer la politique du logement d'abord à une plus grande échelle, pour prévenir les exclusions par le logement et être en capacité de proposer aux personnes concernées des solutions de logement adaptées et durables, plutôt que de les faire tourner au sein de différents dispositifs, à grands frais pour leur santé et les finances publiques.

Il y a là une réflexion à mener sur la définition d'une véritable politique sociale du logement.

Pour ce qui est des évolutions structurelles à impulser, force est de constater que nous souffrons aujourd'hui d'une grande complexité administrative. Or, dans le cadre de la crise sanitaire, nous avons su mobiliser tous les acteurs dans le même sens. Tous les acteurs se sont sentis responsables et se sont mobilisés, si bien que l'action publique a rarement atteint un tel niveau d'efficacité. Il nous faudrait pouvoir adopter la même posture autour d'un certain nombre d'objectifs fondamentaux. Dans cette optique, une réflexion nécessiterait d'être menée, le cas échéant dans le cadre de l'examen du projet de loi « 4D », sur la distribution et l'articulation des compétences et des responsabilités autour d'un certain nombre de sujets tels que l'action sociale, la prise en charge des exilés, la production de logements ou encore la réduction des inégalités territoriales.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Nous pourrions ainsi sortir grandis de la crise sanitaire actuelle.*

Mme Raymonde Poncet Monge. – *Vous avez évoqué des amortisseurs temporaires ayant pu permettre à certaines populations fragiles de différer les effets de la crise. Le Conseil d'analyse économique a ainsi pointé, durant la crise sanitaire, un phénomène de désépargne au sein des deux premiers déciles de revenus, à hauteur de 2 milliards d'euros – les autres déciles ayant au contraire plutôt épargné durant la période.*

L'utilisation de cet amortisseur ne risque-t-elle pas de produire ou de renforcer un sentiment d'insécurité chez ces populations ? Certaines pourraient également basculer vers la pauvreté à l'issue de la crise. Par ailleurs, le risque serait que ces populations soient amenées à procéder à des arbitrages entre leurs dépenses de logement et d'autres dépenses, s'agissant notamment des dépenses alimentaires.

M. Christophe Robert. – *Ces arbitrages expliquent en partie l'absence d'augmentation considérable, à ce stade, des impayés. Beaucoup de ménages se sont ainsi « saignés » pour conserver un toit. Ces arbitrages ont néanmoins des conséquences importantes sur la santé et l'alimentation des populations concernées et risquent aussi d'avoir des conséquences, à terme, sur la santé publique.*

Du reste, parmi les amortisseurs, au-delà des minimas sociaux, il convient de souligner aussi l'importance des APL. Depuis leur création en 1977, les APL constituent une prestation déterminante pour sortir de la pauvreté. Elles ont néanmoins perdu de leur influence du fait des coupes budgétaires opérées depuis 2017 (y compris au travers de la désindexation, de la contemporanéisation et de la suppression de l'APL Accession à la propriété). Il conviendrait donc de réinterroger cette prestation, qui, au-delà du logement social, constitue un outil formidable pour permettre à des publics fragiles de bénéficier, dans le parc privé, de solutions de logement dignes et durables.

Le risque serait par ailleurs que la crise sanitaire, à travers les phénomènes d'épargne ou de désépargne observés, conduise à un creusement des inégalités, porteur de tensions accrues au sein de la société. Il nous faudrait donc réfléchir à un moyen d'engager utilement l'épargne générée durant cette période, pour le bien

commun. En parallèle, une fiscalité plus redistributive pourrait également être envisagée. Nous pourrions ainsi prévenir certaines fragilités ou tensions et sortir grandis de la crise.

Il nous faudra également être attentifs à la gestion de la dette générée par la crise et à la manière dont les mesures de protection sociale ponctuelles mises en œuvre seront retirées.

L'enjeu serait de mener ces réflexions, pour que nous soyons prêts au sortir de la crise sanitaire.

***Mme Annie Le Houerou.** – Merci pour cet échange. La Mission d'information poursuivra ses travaux riches des enseignements et des remarques formulées dans le cadre de cette audition.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Philippe Rio, maire de Grigny

(Mardi 16 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par l'audition, en visioconférence, de M. Philippe Rio, maire de Grigny et signataire de « l'appel du 14 novembre 2020 » émis par un grand nombre de maires concernés par la politique de la ville.

Monsieur Rio, je vous remercie d'avoir accepté l'invitation de notre mission d'information. Avec vos collègues signataires de l'appel du 14 novembre, vous avez souhaité alerter le Président de la République sur l'évolution des quartiers prioritaires de la ville (QPV), en employant des expressions très fortes, comme la « non-assistance à territoires en danger ».

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire d'une quinzaine de minutes. Vous pourriez notamment nous livrer vos constats de terrain sur les sujets en lien avec l'objet de nos travaux. Vous pourriez également nous préciser comment la situation a évolué dans votre ville (et chez vos collègues signataires) depuis l'appel du 14 novembre ? La crise économique et sanitaire s'est-elle aggravée ?

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat. Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

M. Philippe Rio, maire de Grigny. – Comme vous l'avez souligné, les maires signataires de l'appel du 14-novembre ont employé des termes forts. Ceux-ci nous semblaient pleinement justifiés : alors même que nos quartiers étaient frappés par la crise épidémique, que ce soit en termes de surmortalité ou en termes économiques et sociaux, le train de la relance ne semblait pas devoir s'arrêter chez nous au fil des annonces du Gouvernement. Nous devons donc sonner l'alarme.

Je voudrais revenir sur les conséquences économiques de la crise dans une ville comme Grigny. Lors du premier confinement, « l'armée des précaires » a cessé de travailler, sans filet de sécurité. Depuis, beaucoup n'ont pas repris d'activité et n'ont donc plus de salaires. Ceux qui ont continué étaient ceux qu'on a baptisé les « premiers – ou seconds – de corvée ».

Nous avons constaté une augmentation des impayés de loyer. Et, dans les copropriétés difficiles, les impayés de charges se sont envolés : + 100 % au cours de l'année 2020. À cet égard, nous avons réclamé au Gouvernement la création de l'Observatoire des impayés de loyers et de charges, qui s'est concrétisée depuis lors.

Par ailleurs, nous avons constaté une hausse de l'ordre de 20 % des demandes de revenu de solidarité active (RSA) et une augmentation encore plus forte des inscriptions auprès des associations caritatives, comprise entre 30 et 40 %. La crise alimentaire a été forte et soudaine. Les associations ont su se mobiliser pour y faire face et nous les avons évidemment soutenues. À Grigny, nous avons ainsi servi jusqu'à 1200 colis par semaine, ce qui est un record.

Il faut souligner que globalement, dans les quartiers populaires, les crises sont plus fortes, plus impactantes et plus durables qu'ailleurs. Et nous ne pouvons pas négliger que l'accélération de la misère peut parfois créer les conditions d'un « décrochage républicain ».

Aujourd'hui, nous nous sommes relevés du premier confinement. Néanmoins, la présence de nouveaux arrivants dans nos centres communaux d'action sociale (CCAS) et dans les associations caritatives, par exemple des personnes âgées isolées – bien que nous ayons une population plus jeune que la moyenne.

Face à cette situation, je relève un point positif : nous avons pu adapter nos services publics, en lien avec les associations, pour tisser de nouvelles relations de proximité et aller au plus près des personnes qui en avaient besoin.

Je voudrais enfin évoquer la question éducative puisque nos quartiers concentrent aussi les inégalités scolaires. Je salue la forte mobilisation des enseignants pendant cette période qui ont parfois accompagné des familles et même détecté des situations de fragilité alimentaire – dans un cadre défini en accord avec le ministère de l'éducation nationale. De ce fait, nous n'avons « perdu » que peu d'enfants et nous avons ainsi évité un décrochage massif des élèves de nos quartiers.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Merci, Monsieur Rio, pour cette introduction et, ajouterai-je, pour l'appel du 14-novembre.*

Vous avez bien décrit la façon dont la crise a touché la population d'une ville comme Grigny. Simplement, comme l'ont montré nos précédentes auditions, il est souvent difficile d'objectiver ces choses vues ou ressenties. De votre côté, avez-vous des éléments, statistiques par exemple, afin d'objectiver, par exemple, le basculement d'une partie de la population de la précarité vers la pauvreté ?

Ensuite, vous avez parlé d'une partie de la population qui n'avait pas de filet de protection. Pourtant, il faut reconnaître que le système de protection sociale a globalement joué son rôle pendant la crise épidémique. Pas pour tout le monde tout de suite, il est vrai, l'intérim n'ayant été concerné par l'activité partielle que dans un deuxième temps. Mais, au bout du compte, reste-t-il des personnes qui n'ont jamais disposé de solution et qui auraient ainsi basculé dans la pauvreté ?

Enfin, pour votre ville et chez vos collègues signataires de l'appel du 14 novembre, comment les choses ont-elles évolué depuis lors ? Et quelles préconisations pourriez-vous faire afin que nous soyons plus réactifs et plus efficaces d'un point de vue social si, par exemple, un nouveau confinement devait se produire ?

M. Philippe Rio. – En premier lieu, je voudrais revenir sur les 120 premiers signataires de l'appel du 14-novembre. Ces communes ne sont pas toutes, loin de là, des villes de banlieue de grandes métropoles mais aussi souvent, et j'en ai été surpris, des villes moyennes, telles qu'Albi, Cahors, Aurillac, Montceaux-Mines, Le Creusot, etc. Je remercie d'ailleurs le Sénat et son président, qui nous ont reçus et soutenus de manière transpartisane. Ce n'est qu'à la fin que les grandes villes nous ont rejoints. Cela montre que la crise a frappé fortement l'ensemble du pays.

Pour ce qui concerne ma description des populations « sans filet », vous avez raison, je me référais aux conséquences immédiates du premier confinement à de son effet « blast ». Mais il est juste de relever que, dans un deuxième temps, les intérimaires ont pu également bénéficier d'un dispositif comme l'activité partielle.

Vous aimeriez avoir des chiffres et des éléments pour objectiver la situation. Moi aussi car j'avoue manquer de telles données pour ne pas piloter dans le brouillard dans une ville qui, je le rappelle, détient le triste record d'avoir la moitié de sa population sous le seuil de pauvreté. Or les données sont éparpillées : le RSA aux départements, les chômeurs à Pôle emploi, etc. et elles sont publiées tardivement. Je crains donc de ne pouvoir vous éclairer, hormis nos données d'aide sociale ou associatives...

Pour autant, nous avons eu, à Grigny, une démarche singulière. Nous ne nous sommes pas contentés d'interpeller l'État sur les crédits de la politique de la ville mais avons voulu territorialiser la politique nationale de lutte contre la pauvreté. Dit autrement, nous avons voulu mobiliser les outils de droit commun de façon massive. Nous avons, à cette fin, remis 21 propositions à Nadia Hai, ministre déléguée à la ville et Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, lors de leur venue à Grigny, le 18 décembre dernier. Parmi ces propositions, qui s'appuient sur des projets locaux déclinant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, des choses aussi concrètes que les petits déjeuners gratuits en école maternelle, l'augmentation des places en crèches ou la garantie jeunes qu'il conviendra de doubler. Nous sommes dans une phase d'expérimentation à l'échelle locale, en lien avec les organismes de sécurité sociale, l'État et le département.

Les réponses appropriées sont à recherche dans le plan de relance et, j'y insiste, dans la déclinaison locale, au plus près du terrain, de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Je conclurai en parlant de la question de l'accès aux droits. Notre système doit beaucoup évoluer afin de prévenir ce phénomène. Depuis presque deux ans, nous avons fait un diagnostic avec notre caisse d'allocations familiales pour constater que le non-recours est, hélas, devenu un « sport national » dans les quartiers populaires, à cause de l'illectronisme, de la complexité des démarches et de l'individualisation de notre société. Je ne citerai que deux chiffres pour illustrer mon propos : à Grigny, 20 % des personnes âgées vivent en-dessous du niveau de l'allocation personnalisée aux personnes âgées (ASPA) ; et, sur 1600 familles monoparentales, majoritairement des femmes, seules 600 perçoivent l'allocation de parent isolé (API).

Mme Viviane Artigalas. – Nous avons été très sensibilisés au Sénat par votre appel du 14 novembre et nous nous étions vus à ce moment-là à l'initiative du Président du Sénat. Je voudrais vous interroger par rapport aux points que vous souleviez à l'automne et notamment l'inquiétude que l'argent arrive bien jusque dans les quartiers prioritaires. Les associations de terrain ont-elles pu, ont-elles le temps de répondre aux appels à projet qui se multiplient ou ces procédures profitent-elles à des structures plus éloignées ? Est-ce que le nombre des cités éducatives augmente ? Vous aviez souligné leur action pendant la crise sanitaire et après en matière de continuité pédagogique ? Enfin, Outre-mer, la disparition des revenus de l'économie informelle est un problème important. Qu'en est-il dans les quartiers ? Quel rôle peut jouer l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ?

M. Philippe Rio. – L'interpellation du 14 novembre reposait sur deux piliers différents, les moyens tout d'abord. Nous demandions 1 % du plan de relance soit un milliard d'euros, à l'issue du Conseil interministériel à la ville, 2 milliards pour l'ANRU et 1,3 milliard dans le cadre du plan de relance ont été fléchés. La méthode ensuite, nous défendons le principe d'un Conseil national des solutions qui promeuve des solutions locales pour les généraliser au plan national. Les cités éducatives en sont d'ailleurs un bon exemple. Nous souhaitons qu'il y en ait 200 à la fin du quinquennat. Il y a une « indigestion » en matière de méthode descendante. C'est trop complexe. Les préfetures sont des goulots d'étranglement alors que les préfetures sont actuellement focalisées sur la vaccination et moins sur les quartiers, et que leurs effectifs ont baissé. Nous voulons rendre les choses « agiles ». Les associations font face à un trop grand nombre d'appels à projets et ne peuvent pas répondre. Il en est de même pour les villes. Pourtant il faut saluer les efforts de simplification qui ont été faits pendant la crise notamment pour réaliser les opérations « quartiers d'été », « vacances apprenantes » ou « quartiers solidaires » avec les chèques services. Le « stop & go » en matière d'aides sociales et de contrats aidés est également très contre-productif. Avec la Garantie-jeune, on va retrouver les niveaux de contrats aidés du début du quinquennat mais en voulant aller trop vite on dégrade la qualité de l'accompagnement social.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Est-ce qu'à l'occasion de la crise vous avez inventé de nouvelles pratiques qui pourraient être démultipliées sur les territoires ?

M. Philippe Rio. – Oui, c'est par exemple le cas pour la prise en compte des personnes âgées. Nous avons utilisé le répertoire qui avait été constitué pour le plan canicules pour entrer en contact avec les personnes isolées dans le cadre de la crise Covid. Nous avons développé la polyvalence et réfléchi à mener nos actions moins en silo. Nous avons été beaucoup plus loin dans la prise de contact. Le nombre de repas à domicile est passé de 40 à 140. Au total, nous avons multiplié par quatre ou cinq le nombre de personnes âgées qui pourront être contactées lors de la prochaine canicule !

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Que pensez-vous des emplois francs, vous n'en avez jamais parlés ? Et, seconde question, que pensez-vous du rapport de l'Institut Montaigne « Les quartiers pauvres ont un avenir » en termes d'aménagement du territoire mais aussi de limitation du pourcentage des logements sociaux ?

M. Philippe Rio. – L'aménagement du territoire est un peu un impensé de nos sociétés. On met en concurrence différents territoires vulnérables. Il n'y a pas que les QPV. D'ailleurs dans les grandes villes, la gentrification grignote et repousse la pauvreté plus loin. En fait, il faudrait que « la pauvreté n'ait pas d'avenir » !

La vraie question autour du logement social, en termes de volume, c'est beaucoup plus l'attribution que la construction. On se focalise sur la construction mais il faudrait faire le bilan du DALO et de l'usage des contingents préfectoraux. On concentre les difficultés dans les mêmes lieux, le parc social ancien ou les copropriétés dégradées. Il faudrait au contraire que les villes carencées prennent en charge les publics prioritaires qui y auront plus de chance de s'en sortir. Il faut se poser la question des surloyers et de certains plafonds pour permettre plus de mixité dans le logement social.

En matière d'emplois aidés, c'est le « stop & go » qui ne fonctionne pas. Il faut de la continuité et ne pas chercher à faire trop vite. C'est également difficile compte tenu de la situation financière des entreprises et des communes. On aurait pu aller plus vite vers le déblocage des moyens si des positions idéologiques n'avaient pas été prises.

Concernant les copropriétés, la création d'un observatoire des impayés a été actée. Je milite pour celle d'un fonds de solidarité spécialisé. Il pourrait être financé par petite partie des droits de mutation. Il faut également qu'on accélère sur la question des syndics publics pour réussir les redressements auxquels ne parviennent pas les syndics privés car les phénomènes de dégradation sont trop importants. Les bailleurs sociaux peuvent beaucoup aider. Ils ont l'expérience. Il faut qu'on arrive à assurer les services essentiels à commencer par l'eau et le chauffage sur lesquels nous constatons des impayés.

Mme Patricia Schillinger. – Est-ce qu'on constate des retours de la ruralité vers les villes en raison de la montée de la pauvreté ? Comment construire plus de logements sociaux avec une pénurie de terrains constructibles et de moyens financiers notamment pour assurer les services et fournir les équipements ?

M. Philippe Rio. – Le logement social est une solution dans les quartiers populaires pour tous les publics. Il faut utiliser toute la gamme du logement social et ne pas en écarter pas idéologie. Avec la crise, on ne constate pas de retours vers la ville comme cela avait été le cas à la suite de la crise de 2008 par exemple en provenance d'Espagne et d'Italie. On assiste plutôt à un éloignement des travailleurs vers des départements hors Île-de-France ce qui va provoquer des problèmes sociaux du type « Gilets jaunes » compte tenu de l'importance des trajets.

Il convient de mieux prendre en compte les spécificités des parcs de logements sociaux pour aider les communes pauvres. Il faudrait par exemple une dotation pour surcharge scolaire. Grigny compte un parc important d'appartements familiaux. Il y a 1 500 enfants de plus à scolariser que dans les communes voisines ayant la même population.

Par ailleurs, les personnes sont souvent dans une forme d'impasse car qu'il s'agisse des divorces ou des jeunes adultes, il n'est pas possible de décohabiter dans le parc privé. On doit trouver des solutions dans le logement social.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Mme le rapporteur et moi vous remercions de votre participation ; si vous souhaitez nous faire part de contributions écrites, elles seront les bienvenues.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille
rénovation urbaine, Mmes Joëlle Boneu, directrice générale adjointe
de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)
et Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

(Mardi 16 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par un échange sur l'habitat privé dégradé.

Nous avons le plaisir d'accueillir trois intervenants : Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH), Mme Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine.

Notre mission sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire plus au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens qu'à des situations déjà installées, autant que cette distinction puisse être faite.

La dégradation de l'habitat privé participe de ce processus, tant pour ce qui concerne les conditions de vie des personnes qui vivent dans ces logements que pour la perte de valeur patrimoniale pour certains propriétaires.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire d'une petite dizaine de minutes chacun, qui permettra de bien identifier vos différentes contributions.

Je propose que Mme Mancret-Taylor débute, puisque vous aurez la vision nationale la plus large. Puis, Mme Boneu et M. Binet s'exprimeront à leur tour, en nous livrant leur vision à partir d'expériences plus locales ou régionales. Vous pourrez notamment nous livrer vos constats sur le phénomène de dégradation de l'habitat privé, son ampleur et sur le processus qui conduit à cette dégradation.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat et en continuant par les questions des sénateurs et sénatrices membres de notre mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). – Vous travaillez sur les questions de vulnérabilité au sens large et ici plus spécifiquement dans l'habitat.

Je commencerais par relever que les situations de plus grande vulnérabilité sont observées dans le parc privé, et non – comme on le croit souvent – dans le parc social. Plusieurs chiffres illustrent ce constat. Près du quart des allocataires des aides au logement ont un taux d'effort supérieur à 39 % et sont logés dans le parc privé. 65 % des ménages sous le seuil de pauvreté, soit environ 3 millions de personnes sont dans le parc privé et 56 % d'entre eux sont locataires. 80 % des ménages en précarité énergétique, soit 2,9 millions, sont également dans le parc privé, et sont pour deux tiers d'entre eux des propriétaires. 5,5 millions de personnes sont éligibles aux aides de l'ANAH, dont près de 80 % sont logés dans des maisons individuelles. Les concentrations des plus forts taux dans les secteurs ruraux sont notamment identifiés dans des centres anciens et la majorité des régions sont identifiées comme abritant des territoires concentrant de forts taux de précarité, mais l'est de la France et les Hauts-de-France sont plus spécifiquement concernés. Il en va de même dans de grandes agglomérations comme l'agglomération parisienne ou celles de la région Nouvelle-Aquitaine. 400 000 à 600 000 logements sont considérés comme étant indignes dans notre pays. Nous suivons cette situation à travers la mesure de l'indice du parc potentiellement indigne. Enfin, 1,2 million de logements appartiennent à une copropriété fragile. En effet, depuis 2000, les prix de l'immobilier ont connu des augmentations pouvant aller jusqu'à 200 % dans les grandes villes. Les revenus des ménages n'ayant pas suivi, cette situation pose la question de la capacité des ménages modestes et très modestes à pouvoir se loger ou, lorsqu'ils sont propriétaires ou copropriétaires, à pouvoir entretenir le patrimoine individuel ou collectif.

Le parc indigne concerne notamment des copropriétés mais pas uniquement. Le parc privé est néanmoins difficile à appréhender dans la mesure où il concerne précisément des propriétés privées. Depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), l'ANAH tient le registre national d'immatriculation des copropriétés, qui recense un nombre de plus en plus important d'entre elles. Au plan national, en 2015, on estime qu'il y avait approximativement 740 000 copropriétés en France. Au 14 mars 2021, 470 000 copropriétés sont immatriculées. Cet instrument a permis de révéler des constats étonnants. Quasiment 75 % d'entre elles sont de petites copropriétés de moins de onze logements. Un tiers des propriétaires en copropriété sont éligibles aux aides de l'ANAH, soit environ 1 million de ménages. En outre, 75 % des logements occupés par un locataire du privé en copropriété sont anciens et ont plus de 15 ans, soit 2,7 millions de résidences principales. Dans les copropriétés, on observe une répartition assez égale entre propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. Les situations des propriétaires occupants et locataires sont plutôt équivalentes, mais leur capacité d'intervention sur le patrimoine commun n'est pas la même.

L'ANAH dispose d'outils pour faire face à cette situation. Elle dispose en premier lieu d'outils d'identification, à partir des fichiers fiscaux et d'autres outils statistiques, qui permettent d'identifier de mieux en mieux les poches de pauvreté en habitat individuel ou collectif. Ces données sont partagées avec les services déconcentrés de l'État. Lorsque les collectivités territoriales souhaitent pousser plus loin cette démarche d'identification sur leur territoire, l'ANAH dispose également d'outils pour les accompagner dans le financement d'études.

Le métier essentiel de l'ANAH est d'accompagner des ménages pour les aider à réaliser des travaux. Ces aides sont décidées au niveau national par le conseil d'administration. Elles sont accessibles partout sur le territoire.

Les programmes de contractualisation avec les collectivités territoriales pour financer des études et de la programmation constituent également une force de l'ANAH. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent abonder les aides de l'agence, permettant de faire baisser le reste à charge des ménages et de générer un véritable effet de levier sur la décision des ménages d'engager des travaux de rénovation de logements.

Pour autant, face à des situations extrêmement difficiles de logements dégradés, une volonté très forte des collectivités territoriales est nécessaire. Il convient de mettre en place avec elles de véritables stratégies d'intervention s'inscrivant dans le temps long, car on intervient sur la propriété privée et face à des ménages en situation de très grande vulnérabilité sociale et économique.

Mme Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF). – *J'ai appris que vous venez d'auditionner Philippe Rio, avec qui nous venons justement d'annoncer l'avancement du projet urbain « Grigny 2 » aux copropriétaires occupants.*

L'EPFIF a deux missions principales. Il a été initialement créé en 2007 pour intervenir sur les politiques foncières franciliennes, soit en achetant, en portant ou en traitant du foncier pour les rendre facilement aménageables, notamment pour des aménageurs ou des pour les bailleurs sociaux. Il s'agit donc de mener une action de régulation foncière, particulièrement nécessaire en Île-de-France où les prix ont fortement augmenté, et d'être un maillon de la chaîne d'aménagement pour accélérer la construction et le développement d'activités économiques.

La loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) a créé un nouveau dispositif : les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), sur la base du bilan des politiques menées depuis des années par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et par l'ANAH. L'ANRU intervient historiquement sur la requalification des quartiers en rénovation urbaine et de la politique de la ville, et principalement sur des quartiers de logements sociaux ; elle a eu du mal à intervenir sur les copropriétés dégradées. Les plans de sauvegarde pilotés et cofinancés par l'ANAH ont pour leur part été l'outil majeur de traitement de ces copropriétés en finançant de l'ingénierie et en subventionnant des travaux de réhabilitation. On s'est toutefois rendu compte qu'ils étaient parfois insuffisants pour intervenir sur tous les aspects de la dégradation d'une copropriété.

Les ORCOD s'appuient toujours sur la mobilisation de ces plans de sauvegarde, mais ils prévoient aussi de pouvoir piloter des projets d'aménagement pour transformer la situation des copropriétés dégradées et intervenir sur les quartiers, l'espace public et les alentours afin de changer l'image de ces ensembles immobiliers. Ils prévoient enfin de créer un outil de portage, sous la forme d'un opérateur public qui vient racheter des logements dans les copropriétés afin de stopper la dégradation en agissant en bon propriétaire. À travers ces actions de

portage, l'opérateur participe ainsi au redressement et à la requalification de ces ensembles, ou il démarre une opération foncière qui permettra leur transformation, soit vers du logement social, soit éventuellement vers une démolition. Ces actions sont systématiquement couplées à des outils de lutte contre l'habitat indigne et à des actions de relogement et d'accompagnement social.

La loi permet aussi, dans les cas les plus compliqués, de déclarer d'intérêt national certains projets. L'État crée alors une opération d'intérêt national (OIN) par décret en Conseil d'État dont il confie la mise en œuvre à un EPF d'État, qui peut consacrer annuellement une part de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à l'habitat dégradé.

En 2014, les administrateurs de l'EPFIF ont ainsi voté l'augmentation de la TSE en Île-de-France, au taux plafond de 5 euros par habitant et par an, pour générer un budget de 60 millions d'euros annuels à consacrer au traitement des copropriétés dégradées.

Contrairement à l'ANAH, l'EPFIF n'intervient que dans le cadre de ces ORCOD d'intérêt national (ORCOD-IN). L'objectif est de consacrer tous nos moyens financiers sur quelques quartiers particulièrement dégradés. En Île-de-France, les interventions concernent trois quartiers (le Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois, Grigny 2 et le Val Fourré à Mantes-la-Jolie) et un quatrième ORCOD devrait être créé dans les mois qui viennent (le Parc de la Noue à Villepinte). L'EPFIF y intervient, en partenariat avec l'État, l'ANAH, l'ANRU et les collectivités, pour mettre en œuvre tous ces dispositifs. Nous sommes une équipe d'environ 35 personnes qui intervenons sur ces différents ensembles immobiliers.

En matière de vulnérabilité et de fragilisation, ces grands ensembles sont l'illustration parfaite de ce qui peut mal se passer. Ils ressemblent à du logement social mais ont été créés dans le parc privé, espérant initialement attirer des classes moyennes voire supérieures. Or, pour prendre l'exemple de Clichy-sous-Bois, l'A87 qui devait desservir Clichy et Montfermeil n'a jamais été créée, si bien que le grand ensemble du Chêne Pointu a rapidement connu des problèmes de commercialisation. Très vite, des propriétaires occupants de milieu ouvrier qui ont accédé à la propriété dans les années 1960 ont quitté l'immeuble quand ils ont pu ; ils ont été remplacés par des primo-accédants qui ont acheté parce que le logement était peu cher mais n'imaginaient pas qu'il leur faudrait aussi payer des charges. Par ailleurs, des propriétaires occupants qui n'ont pas réussi à vendre leur logement au moment de prendre leur retraite sont devenus des propriétaires bailleurs, parvenant à louer avec de bons rendements locatifs à des personnes qui n'accèdent pas au logement social. Or, les propriétaires bailleurs sont d'autant moins motivés pour payer les charges qu'ils n'habitent pas dans l'immeuble. C'est ainsi qu'une spirale de dégradation s'enclenche rapidement. À Clichy-sous-Bois, quand l'EPFIF a commencé à intervenir, on atteignait 70 % de propriétaires bailleurs, ce qui est un des signes de fragilisation. À Grigny, cette part était de 50 % mais ce sont des proportions qui évoluent très vite.

Au fur et à mesure que l'entretien des parties communes se dégrade, la valeur des biens diminue ; les propriétaires occupants sont alors nécessairement perdants. La plupart d'entre eux sont très endettés vis-à-vis de la copropriété. Dans certains syndicats secondaires de Grigny 2, sur 300 logements, trois ou quatre occupants seulement n'ont pas de dettes de charges. Des millions d'euros de dettes s'accumulent ainsi de la copropriété vis-à-vis des fournisseurs et des copropriétaires vis-à-vis du syndicat.

Chemin faisant, ce patrimoine devient un « parc refuge » pour des gens qui ne parviennent pas à se loger ailleurs. J'ai le souvenir d'un habitant de Clichy-sous-Bois qui avait acheté au Chêne Pointu, afin de justifier son regroupement familial, un quatre pièces pour accueillir sa famille dont il n'a jamais eu la capacité de payer les charges.

Il y a aussi de nombreux primo-accédants qui arrivent à Clichy ou à Grigny du fait de l'existence d'une très grande solidarité communautaire. Ces copropriétés jouent malgré tout un rôle social de fait que l'on ne peut pas nier. Leur traitement passera nécessairement par un accompagnement social important des ménages concernés.

Parmi les propriétaires bailleurs, les « marchands de sommeil », dont on parle le plus, restent minoritaires. Beaucoup de « petits propriétaires bailleurs » ont fait un jour un placement raté et sont aussi endettés et en difficulté que les occupants.

Quant aux locataires, ce sont les pauvres parmi les pauvres, qui paient 10, 15 voire 25 euros le mètre carré de loyer mensuel. À Grigny, par exemple, il y a énormément de logements à la découpe. Leurs locataires sont généralement les personnes les plus fragiles. Le traitement de ces copropriétés est une perspective de les réintégrer dans un parcours résidentiel sain.

M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine. – *Merci de me convier à vos travaux. Je vais essayer d'y ajouter une pincée supplémentaire de « local », et de montrer comment les publics concernés et les dispositifs qui les accompagnent s'inscrivent dans la ville.*

J'ai été président du GIP Marseille rénovation urbaine pendant onze ans et j'ai réalisé dans ce cadre les quatorze projets de renouvellement urbain (PRU) conventionnés avec l'ANRU puis préparé les quatorze nouveaux projets à partir de 2016. La particularité de ces PRU est qu'ils intègrent, au-delà des quartiers HLM, des quartiers anciens et des copropriétés dégradées.

Au-delà de l'approche globale des publics, comment des personnes se retrouvent-elles reléguées et assignées dans certains quartiers, et comment au contraire trouver des mécanismes qui fluidifient le jeu et leur redonner une capacité de tremplin ? Cet aspect modèle les dispositifs d'accompagnement et prédétermine les politiques urbaines des collectivités territoriales.

Le parc HLM n'est pas aujourd'hui le principal pourvoyeur de logements pour les populations les plus pauvres et précaires. En effet, dans les grandes villes, il est à peu près immobile avec un taux de rotation de 5 à 10 % par an et un rythme de construction modéré. Il est de plus très discriminé : en son sein, certains quartiers

ont regagné une attractivité et les candidats à la location ne manquent pas ; d'autres, au contraire, ne trouvent pas toujours preneur, y compris parmi les bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO). L'allongement des délais de location et, parfois, l'obligation pour les bailleurs de faire des gestes commerciaux rendent visible ce processus.

C'est donc le parc privé dégradé qui est le recours privilégié pour les populations les plus précaires. L'offre et la demande se stimulent l'une l'autre : il y a de la demande car il y a une offre conséquente dans une grande ville pauvre comme Marseille, et l'offre est conséquente parce qu'il y a un public qui se renouvelle. Les loyers sont supérieurs à ceux du parc HLM, mais leur atout décisif est que leur accès est relativement simple : il suffit de payer, nul besoin de présenter de multiples justificatifs. C'est donc le seul moyen que rencontrent certaines personnes pour trouver un toit.

Concernant le décrochage des copropriétés, la situation marseillaise est voisine de ce qui a été exprimé par Mme Boneu sur l'Île-de-France. Avec 80 000 logements inclus dans des copropriétés de plus de 100 logements, la ville de Marseille détient un record de France. Beaucoup de ces logements ont vieilli très vite avec le processus déjà décrit de remplacement des propriétaires occupants par des bailleurs. Leur dépréciation a été accélérée par l'absence d'entretien et d'investissement, et par une gouvernance incapable de prendre les décisions pour redresser la situation et les financer. Des « malgré nous » de la copropriété coexistent avec les propriétaires qui endossent l'habit de marchand de sommeil.

Il conviendrait de parler des professionnels et des problèmes auxquels ont été confrontées les collectivités, particulièrement à Marseille à partir du milieu des années 1990. On assiste à un appel au secours de copropriétés en faillite : les gens ne paient plus leurs charges, soit parce qu'ils n'ont pas compris l'économie d'une copropriété, soit parce qu'elles n'ont plus d'argent.

Les collectivités territoriales ont utilisé toute la batterie d'outils disponibles au gré des lois. Les conventions avec l'ANRU ont été utiles et efficaces. Des Opérations d'intérêt national (OIN) ont été créées. Je n'ai pas parlé des ORCOD, qui n'ont pas eu beaucoup d'attrait en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) puisque l'EPF n'a pas décidé d'augmenter la TSE. Le bilan de tout cela est qu'il n'y a aucune formule magique. Il faut parvenir à réaliser un assemblage de ces outils de manière à faire des acquisitions pour démolir ou pour transférer à des bailleurs sociaux, engager des réhabilitations en maintenant le statut des copropriétés, et conserver une capacité d'adaptation des projets. On a beaucoup progressé sur la boîte à outils, et beaucoup progressé sur un point essentiel : le fait d'éviter le pré-féchage des réponses en fonction des personnes à qui on s'adresse – par exemple une situation où l'on n'envisagerait par principe pas de réhabilitation pour la seule raison que le financeur pressenti pour le projet ne financerait pas ce type d'opérations.

Pour conclure et en synthèse, je rappellerai premièrement l'enjeu de la cartographie des situations dans la ville et dans les parcs immobiliers pour mieux adapter les réponses et essayer de construire du vivre ensemble.

Mon deuxième point de synthèse concerne le parc HLM : la situation quelque peu immobile que j'évoquais n'est ni satisfaisante ni tenable. Il faut poursuivre et intensifier la requalification des patrimoines qui ne l'ont pas été, sous peine d'avoir une offre qui ne trouve plus d'utilisateurs. Ces situations, compréhensibles dans des marchés déprimés, est difficilement admissible dans des métropoles dynamiques.

Troisième point de synthèse : le parc privé est l'enjeu des prochaines années. Comme cela a été dit précédemment, une course de vitesse est engagée entre les processus de dérive et de dégradation financières et sociales des ensembles et notre capacité à mettre en place les dispositifs. On a toujours une guerre de retard. Nous avons observé des situations où il était initialement possible de sauver une partie de bâtiments, mais ceux-ci ont été délaissés trop longtemps et la pelleteuse devient alors la seule option. Au-delà de tous les sigles et de l'ensemble des outils, il faut un projet urbain pour ces quartiers, qui doit marcher sur quatre pattes : premièrement l'habitat – qu'est-ce qu'on réhabilite, qu'est-ce qu'on démolit ? – ; deuxièmement l'espace public – espaces non bâtis, réseaux vétustes... – dont une partie a vocation à basculer dans le domaine public pour le plus grand bonheur des collectivités territoriales... ; troisièmement, l'accompagnement social des populations les plus fragiles en termes d'insertion, de scolarisation mais aussi en termes sanitaire et médical ; et enfin, quatrièmement, l'intensification d'une gestion urbaine de proximité – entretenir, nettoyer, réparer... On se réjouit à cet égard d'observer que l'ANAH a le souci d'intégrer ces enjeux dans ces financements. Ces quatre piliers peuvent s'intégrer à une ORCOD ou un plan de sauvegarde, mais il faut en général mettre plusieurs ingrédients pour que la soupe soit bonne. Il faut aussi des engagements financiers de long terme, pluriannuels. La capacité de l'ANRU à signer des conventions pluriannuelles est l'un de ses atouts. Il est en outre nécessaire de renforcer les maillons faibles. Il reste des marges de progrès dans les relations avec la justice : les procédures sont extrêmement longues et incertaines, parfois surprenantes, voire désespérantes pour les services juridiques des collectivités. Par exemple, les procédures de carence demandées par le juge pour constater l'incapacité d'une copropriété à accomplir son rôle peuvent durer sur 4 à 5 années, et impliquer de multiples sollicitations d'experts. Il faut mieux impliquer la justice dans les équipes-projets des projets urbains. Le deuxième maillon faible concerne la sécurité : par exemple, les refus d'attribution de logements HLM tiennent le plus souvent aux risques perçus par les attributaires du point de vue de la sécurité publique. La question de la police a donc sa place dans ces projets urbains.

Mon quatrième point de synthèse porte sur la nécessité d'améliorer les relations avec France Domaines pour l'évaluation des biens. Il faut se montrer en capacité de discriminer plus nettement, dans la fixation du prix, les opérations de rachat de biens appartenant à des marchands de sommeil et les rachats à des propriétaires occupants en situation de grande difficulté.

Mon cinquième et dernier point concerne les relations avec l'ensemble des professionnels de l'immobilier. Toutes ces démarches ne peuvent prospérer qu'avec des syndicats compétents, disponibles – et donc payés correctement –, les administrateurs de biens, les agents immobiliers et les notaires. Il faut que l'information sur le métier de propriétaire soit mieux diffusée.

Mme Frédérique Puissat. – *Merci pour ces interventions très denses.*

Cela fait plus de cinquante ans que l'on travaille sur ces enjeux. A-t-on travaillé sur les bonnes pistes et réussi à faire changer les choses ? Comment a-t-on fait évoluer nos politiques ces dernières années ? Faut-il tirer des constats d'échec ?

Madame Mancret-Taylor, êtes-vous en mesure d'objectiver une évolution du parc de logements dégradés, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales, dans le secteur public ou dans le parc privé ? Constatez-vous une évolution sur les dix dernières années ?

Disposons-nous d'outils d'évaluation suffisants pour voir comment la situation évolue en matière de dégradation, d'un observatoire ? Il est vrai que leur création est souvent vue comme une perte de temps...

Quels sont les principaux obstacles à la réussite de cette politique ? La décentralisation est-elle une piste pour la favoriser ?

Madame Boneu, les EPF sont souvent des outils de portage intéressants. Ils mettent toutefois en œuvre des dispositifs très lourds qui ne permettent pas toujours d'aller assez vite. En termes de financement, ne faudrait-il pas que des taxes puissent financer les EPF de manière spécifique ?

Monsieur Binet, vous dressez un constat assez sombre de ce qu'il se passe sur le terrain. Vous avez évoqué des pistes, mais je ne suis pas certaine que le nombre d'opérateurs nous permette de gagner du temps. Peut-on réussir à accélérer les procédures ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – *La question sur l'évolution du parc est très difficile : tout dépend à partir de quand on veut la mesurer.*

Sur le traitement du parc de l'habitat indigne en France, et notamment du parc de copropriétés dégradées, les choses ont beaucoup changé depuis la loi ALUR, puis depuis le début de ce quinquennat à travers le plan Initiative copropriétés.

Dans l'après-guerre, le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat a été créé en « effet miroir » du ministère de la reconstruction. Dans les années 1970, il est devenu l'Agence nationale de l'habitat. En 2000, celle-ci a intégré les propriétaires occupants qui étaient traités par un autre dispositif. À partir de 2010, l'ANAH a commencé à investir massivement les questions de rénovation énergétique... On peut ainsi raconter l'histoire de l'agence au fil de l'évolution des besoins sociétaux.

Les choses ont beaucoup changé : on a commencé par mettre de l'eau à tous les étages et des salles de bains dans les logements. Aujourd'hui, on traite un autre type d'habitat indigne. Ma réponse va vous paraître sombre, mais je crois qu'il y aura toujours de l'habitat indigne. J'espère qu'il y en aura de moins en moins mais cela représente un « patrimoine refuge ». La copropriété dégradée est le dernier accueil avant la rue.

On traite, au fur et à mesure des époques, des situations différentes dans le parc privé comme dans le parc social. Des ménages vulnérables se retrouvent dans tous les cas dans un habitat qui n'est pas le plus confortable pour eux, au plan social comme au plan économique.

L'ANAH publie régulièrement un mémento de l'habitat privé, que je vous adresserai. Il montre que la situation évolue favorablement dans certains territoires. Cependant, un territoire de désindustrialisation peut révéler petit à petit un patrimoine d'habitat privé de plus en plus dégradé, sur lequel il faudra intervenir. Il y a donc un mouvement constant. Dans les politiques de l'habitat, on parle toujours d'un besoin de production de logements, aussi bien dans le parc privé que dans le parc social, pour pouvoir faire face à l'évolution démographique mais aussi aux évolutions territoriales et immobilières des territoires. Il n'y a pas d'observatoire à proprement parler en dehors de ce mémento.

Nous ne disposons que d'études de terrain puisqu'il s'agit de propriétés privées. Petit à petit, on commence à connaître les copropriétés au travers du registre mais il reste extrêmement complexe d'accéder aux informations.

Sur la question des copropriétés, la puissance publique a un rôle à jouer. Elles n'ont pas été traitées dans le premier programme de rénovation urbaine de l'ANRU. On a commencé par ce qui était immédiatement faisable.

Il y a eu, par la suite, plusieurs plans en faveur des copropriétés. Le dernier, le plan Initiative copropriétés, date de la fin 2018 : il a été présenté à Marseille quelques jours avant les effondrements de la rue d'Aubagne. Porté par l'ANAH au niveau national, il a trois objectifs.

Le premier axe, qui est le plus difficile, est de transformer les copropriétés qui sont dans les situations les plus dégradées vers du parc social. Que l'on reconstruise ou que l'on transforme, il y a un sujet majeur de relogement. Ce sont des copropriétés situées dans des territoires tendus, et qui sont parfois surpeuplées, avec plusieurs familles dans un même logement. En Île-de-France, l'enjeu est de faire en sorte que les travaux urgents de mise en sécurité soient financés au maximum par la puissance publique. À défaut, le risque est de ne pas pouvoir reloger les nombreuses familles d'un grand ensemble, qui s'exposent de surcroît à un accident. À Grigny, nous sommes dans un mixte de transformation et de redressement dans lequel intervient l'EPF en faisant des acquisitions massives dans les copropriétés afin de peser au moment des votes de travaux en assemblée générale.

Le deuxième axe du plan est de redresser. Il s'agit de permettre à des copropriétés, qui vont conserver ce statut, de retrouver de la sérénité et d'assainir leurs comptes, en travaillant sur les impayés de charges et en faisant de la pédagogie auprès des propriétaires, afin de pouvoir financer des travaux d'amélioration.

Le troisième axe, de ce plan, c'est de prévenir. On a pour objectif de traiter plus de 60 000 logements en dix ans. Il faut garder à l'esprit qu'il y existe des copropriétés qui ne sont ni dans des centres anciens de villes petites ou moyennes, ni dans des grands ensembles mais dont on sait qu'elles sont fragiles. On le sait car cela fait des années qu'elles ne votent aucun d'entretien en AG, et donc que, bien qu'elles n'aient à ce stade aucun problème d'impayés ou de dette, leur patrimoine est en voie de se dégrader. L'ANAH possède des dispositifs permettant de faire de la veille et de la pédagogie auprès de ces copropriétés afin qu'elles s'engagent dans un tel cercle vicieux.

S'agissant des copropriétés, et sans entrer dans le détail, l'ANAH a revu un certain nombre de ses aides dans le cadre de ce plan, renforcé de manière générale le panel d'aides spécifiques destinées aux copropriétés fragiles – aides pour les travaux d'urgence et de sécurité, aides à la gestion... En effet, sans la puissance publique, il ne peut rien se passer dans les copropriétés. L'État et les collectivités territoriales doivent mettre en place des stratégies d'intervention conjointes pour générer des effets de leviers sur les décisions des assemblées générales.

Mme Joëlle Boneu. – Mme le rapporteur a posé une question sur la rotation du stock des EPF. En matière d'habitat privé dégradé, la rotation du stock est très difficile. L'immobilisation du stock peut être donc de longue durée, parfois sur 10-15 ans, le temps de mener à bien leur réhabilitation. Cela peut même parfois s'apparenter à de la subvention dans la mesure où l'opération peut se terminer par une démolition. Le traitement des copropriétés nécessite un soutien financier très important. L'EPFIF a racheté 1 400 logements environ et nous savons que ce stock est immobilisé pour longtemps.

S'agissant des obstacles identifiés, je noterai que beaucoup d'outils existent déjà. Les politiques des copropriétés dégradées fonctionnent et fonctionnent bien entre elles. Les questions d'aménagement et de redressement de copropriétés ont déjà été évoquées. En revanche, l'accompagnement social des ménages est toutefois sous-mobilisé, même lorsqu'il s'agit des aides sociales de droit commun versées par les caisses d'allocations familiales. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) de l'Essonne est par exemple sous-consommé à Grigny, alors que c'est la ville la plus pauvre du département. De même, en Seine-Saint-Denis, du fait de la situation financière tendue du département, les aides du FSL destinées aux propriétaires occupants sont fermées d'accès à Clichy-sous-Bois faute de pouvoir répondre à l'augmentation de l'accès au droit que l'EPFIF y crée par son action... Il faudrait réfléchir à adapter le règlement des FSL départementaux à la situation de certaines copropriétés. C'est ce qui est expérimenté à Grigny : l'adaptation du règlement essonnien pourrait éventuellement permettre de récupérer plus d'occupants grignois.

Il ne faut pas perdre de temps en matière d'accompagnement social : après deux mois d'impayés de charges, c'est souvent déjà trop tard et s'enclenche alors un cercle d'endettement voire de surendettement. Il faut agir donc agir au plus tôt au moyen d'un accompagnement renforcé. Or, les syndicats, pour des raisons souvent électorales, hésitent à engager des contentieux avec les mauvais payeurs.

Quand des procédures sont lancées, les délais de la justice sont extrêmement longs, et pendant ce temps le propriétaire continue de cumuler les impayés, tandis que le patrimoine commun se dégrade.

Un lien est à faire avec la Banque de France et les commissions de surendettement. Il s'agit en effet du principal dispositif d'accompagnement des personnes surendettées en France, permettant de mettre en place un accompagnement et une négociation avec les créanciers. Ces commissions fonctionnent de manière très autonome et il est parfois aberrant de constater que certaines procédures de surendettement permettent à des propriétaires d'apurer leur dette et de repartir à zéro. Il ne faut pas oublier que l'effacement des dettes du propriétaire n'efface pas les créances de la copropriété, qui deviennent douteuses et seront supportées solidairement par les copropriétaires. Nous nous efforçons d'entrer en contact avec ces commissions, mais nous éprouvons des difficultés à travailler correctement avec elle de sorte que l'EPIFIF puisse intervenir au bon moment. En effet, si l'EPIFIF est prévenu suffisamment en amont, il peut éventuellement proposer de racheter l'appartement et faire de l'ancien propriétaire son locataire tout en l'accompagnant de façon adéquate. Une articulation entre ces commissions et nos actions de portage immobilier et de redressement de copropriétés est donc à expérimenter. Nous avons fait des propositions en ce sens au ministre du logement.

Parmi les obstacles auxquels nous nous heurtons, je veux également évoquer la question du secteur bancaire et des assurances dans le contexte de précarisation de certains propriétaires que j'ai évoqué. Il existe aujourd'hui des procédures de purge, que nous avons mises en place avec notre notaire, pour négocier des apurements avec les banques. Il s'agit de procédures très spécifiques et individuelles nécessitant un gros travail d'ingénierie. Une négociation avec les banques dépassant le niveau individuel permettrait d'envisager des abandons de créance.

Tous ces dispositifs permettraient de sortir du surendettement de nombreux ménages qui, bien que travaillant pour la plupart, se retrouvent piégés dans cette situation du fait qu'ils sont logés dans des copropriétés dégradées.

Je souhaite également revenir sur la question des syndics et des administrateurs provisoires. Nicolas Binet était resté optimiste au sujet des syndics, pourtant ils font aussi partie des responsables de la dégradation des copropriétés, dont ils ont fait un marché. Ils ont souvent été reconduits année après année sans forcément engager les contentieux qui s'imposaient et leur absence de transparence a contribué à l'accumulation des impayés, entretenue par le très faible niveau de confiance des copropriétaires à leur égard. On peut se demander s'il faut faire venir des bailleurs sociaux pour gérer certains grands ensembles.

Quand une copropriété tombe en faillite, elle peut passer sous administration provisoire dans le cadre d'un mandat judiciaire. La seule personne qui contrôle l'administrateur provisoire aujourd'hui est le juge, via un rapport annuel, établi par l'administrateur provisoire lui-même, faisant état des travaux de redressement. Les juges n'ont donc pas réellement le temps, la capacité ni les compétences pour contrôler l'administration provisoire ; il en résulte un bas niveau de confiance.

Pourquoi ne pas permettre au préfet, dans le cadre d'une ORCOD ou du plan Initiative copropriétés, de donner lui aussi son avis au juge sur l'action de l'administrateur provisoire ? Le niveau de défiance actuel, couplé aux honoraires élevés des administrateurs, donnent le sentiment que ceux-ci ont aussi fait des copropriétés dégradées un marché. Ceci est d'autant plus problématique qu'in fine, c'est la collectivité qui les finance alors qu'ils n'ont aucun compte à rendre à l'ANAH.

M. Nicolas Binet. – *Je précise que cela ne fait pas cinquante ans que l'on se penche sur les copropriétés. Tout ce qu'il s'est passé et qui s'intensifie depuis une dizaine d'années va dans la bonne voie. Le plan Initiative copropriétés, qui a le mérite d'assembler des procédures existantes et de ne pas en créer une de plus, est très positif.*

Reste la question de la course de vitesse. Certains patrimoines, de par leur année de naissance, vont exiger dans les dix ans à venir beaucoup de réinvestissement que leurs copropriétaires ne seront guère capables d'assumer. Il y a donc bien des préoccupations à avoir.

Le nombre d'intervenants est le témoignage d'une prise de conscience de la complémentarité des métiers requis. Il y a bien un nécessaire basculement dans le secteur locatif social de certains immeubles. Or, il ne s'agit pas de portage mais d'un transfert de patrimoine. CDC Habitat a ainsi créé une filiale pour intervenir dans les copropriétés. D'autres actions répondent en revanche à la terminologie de portage. Enfin, il y a une série de tâches d'aménagement à mener, consistant à réorganiser, reprendre les voiries, etc. Cela peut être, selon les cas et les régions, le métier de l'établissement public, ou du bailleur social. Un assemblage est donc nécessaire, en étant attentif à éviter le doublonnage des intervenants.

Comment tirer le plein bénéfice des erreurs passées dans la conception des projets urbains d'aujourd'hui ? Sommes-nous vigilants à ne pas reproduire les complexités actuelles ? Il y a tout un ensemble de populations qui ne vivent pas bien en France aujourd'hui. Il convient de tirer les enseignements des dérives du patrimoine construit dans les années 1960 pour éviter de les reproduire.

Mme Valérie Mancret-Taylor. – *Dans le plan Initiative copropriétés, en complément de ce que fait l'EPFIF, CDC Habitat et Action Logement ont été sollicités pour faire du portage et de l'acquisition massive dans les copropriétés dégradées des territoires où il n'y a pas la possibilité d'avoir des ORCOD d'intérêt national.*

On voit donc que les choses évoluent favorablement. Nous avons tiré beaucoup d'enseignements et savons maintenant mettre en œuvre, au travers également de prêts spécifiques pour les copropriétaires modestes mis en place par Procivis, des moyens pour intervenir dans les copropriétés.

Tous les deux ans, les retours d'expérience nous permettent d'améliorer procédures et financements dans le but d'aider les territoires et surtout les habitants de ces ensembles immobiliers.

Mme Joëlle Boneu. – L'objectif n'était pas de vous donner une vision trop négative ! J'ai été exigeante dans ma présentation sur les points à améliorer, mais il faut reconnaître qu'il n'y a jamais eu une telle mobilisation autour des copropriétés que sous le plan Initiative copropriétés. Avec la création des ORCOD-IN, c'est la première fois que Clichy-sous-Bois ou Grigny sont intégrés dans des traitements qui laissent penser que l'on va y arriver. L'EPFIF va investir 900 millions d'euros pour traiter les copropriétés en Île-de-France : c'est du jamais-vu, mais c'est ce qu'il faut. Nous sommes en train de créer une filiale avec CDC Habitat pour intervenir en Île-de-France et pour compléter notre action sur d'autres ensembles qui ne sont pas en ORCOD-IN, à Évry, en Seine-Saint-Denis, dans l'Essonne, le Val d'Oise, etc.

Nous apprenons vite à mobiliser les nouveaux outils et nous essayons de les déployer rapidement.

M. Nicolas Binet. – Madame Boneu, je ne tresse pas une couronne de lauriers aux syndicats, mais je trouve intéressant de comparer le dispositif de gestion d'un immeuble HLM de 150 appartements et celui que l'on trouve dans des copropriétés privées de même calibre. Le bailleur social a une étendue de présence considérable qui n'existe pas aujourd'hui, sauf exception, dans les copropriétés. Il conviendrait donc de payer davantage les missions assumées par les syndicats, car il y a un manque d'ingénierie et d'accompagnement des situations fragiles.

Mme Frédérique Puissat. – J'appuyais sur les côtés négatifs pour obtenir une réaction de votre part. Vous avez parfaitement répondu, ce qui nous permet de nous quitter sur une note plus optimiste !

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de M. Paul Bazin, directeur général adjoint
en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles,
Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe en charge de l'offre de
service, de Pôle emploi, MM. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint
de l'Union nationale des missions locales, président de la mission locale
de Lille et de l'association régionale des missions locales
des Hauts-de-France, Alain Frouard, vice-président, Mme Marlène
Cappelle, déléguée générale, de Cheops, et Mmes Bénédicte Lefèvre,
vice-présidente et Lucie Becdelièvre, déléguée générale
d'Alliance villes emploi**

(Mardi 23 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Bonjour à chacun et à chacune d'entre vous. Chers collègues, nous allons débiter notre programme de ce jour par un échange sur la précarité des travailleurs et le « mal-emploi. »

Nous avons le plaisir d'auditionner en visioconférence les représentants de quatre organisations qui participent au service public de l'emploi : M. Paul Bazin, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles de Pôle emploi. Vous êtes accompagnés de Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe en charge de l'offre de service.

Sont également présents en visioconférence M. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint de l'Union nationale des missions locales et président de la mission locale de Lille, M. Alain Frouard, vice-président, Mme Marlène Cappelle, déléguée générale de Cheops, qui représente le réseau des Cap Emploi, et Mme Bénédicte Lefèvre, vice-présidente d'Alliance Villes Emploi.

Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français. Ce mouvement de fragilisation a frappé nos concitoyens, non seulement dans le contexte de la crise actuelle, mais aussi au cours des dernières années.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire d'une dizaine de minutes chacun, afin de bien identifier le rôle respectif de vos organisations. Vous pouvez également nous faire part de vos principaux constats quant aux grandes tendances d'évolution de l'emploi précaire, s'agissant des publics que vous suivez.

Je propose que M. Bazin et Mme Yoon débiterent l'audition.

M. Paul Bazin, Directeur général adjoint en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles de Pôle emploi. – En réponse à votre question sur les tendances, il existe une réalité structurelle du marché du travail depuis plusieurs années. Les formes d'emploi précaires telles que les CDD et l'intérim ne représentent certes que 15 % de l'emploi salarié, mais 85 % des embauches, pour une durée médiane des CDD de cinq jours seulement. Seconde réalité structurelle à garder à l'esprit : plus d'un tiers des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont en emploi.

Sur le plan conjoncturel, avec la Covid, nous avons connu une hausse brutale de la catégorie A - les demandeurs d'emploi sans aucune activité - dans les premiers mois de la crise sanitaire, puis une correction depuis quelques mois. Le niveau actuel s'élève à 300 000 demandeurs d'emploi supplémentaires par rapport à l'avant-crise. Ce chiffre s'explique surtout par le faible nombre de sorties vers l'emploi. On constate un début de correction des CDD et de l'intérim mais on est encore loin du niveau de février 2020.

Dans les entreprises, certains secteurs ont connu un arrêt brutal, alors que d'autres sont restés en tension et connaissent des besoins de recrutement de court terme.

Pôle Emploi doit composer avec cette réalité conjoncturelle et structurelle. Face à des parcours de plus en plus heurtés et spécifiques, elle doit proposer un accompagnement personnalisé : « le bon service au bon moment. »

Je propose de vous présenter cinq focales d'actualité qui semblent répondre, au moins partiellement, aux interrogations de votre mission d'information. La première réside dans le rôle accentué de Pôle Emploi au cours des derniers mois pour aider les demandeurs en situation de sous-emploi.

À l'été 2020, nous avons lancé deux nouvelles prestations ciblées à l'intention de ces demandeurs qui alternent entre emploi et chômage : « Un emploi stable, c'est pour moi » et « Toutes les clés pour un emploi durable. »

Celles-ci visent à mettre en valeur les expériences passées des personnes et à les inciter à convaincre les recruteurs de valoriser ces expériences. Il s'agit de parcours de trois mois au maximum, selon les besoins des participants. Des ateliers en présentiel et à distance sont organisés.

Ce service est ouvert les soirs de semaine et le samedi matin, afin de tenir compte des personnes qui se trouvent dans des formes d'emploi et qui ne sont pas nécessairement disponibles aux horaires habituels. 25 000 personnes sont entrées dans ce dispositif en novembre et décembre 2020, et 56 000 au mois de janvier 2021.

La deuxième focale est celle des jeunes. Pôle Emploi s'est investi dans le plan « Un jeune une solution », en mobilisant divers leviers : la formation, des aides financières à l'embauche de jeunes pour les entreprises, des contrats aidés et l'accompagnement intensif des jeunes. Plus de 150 000 jeunes ont bénéficié de ce dispositif en 2020.

Il convient d'y ajouter la promotion des contrats en alternance et les événements de recrutements réalisés chaque semaine en agence, en lien avec des secteurs du plan de relance. Récemment, des aides financières ont également été accordées à des jeunes confrontés à des freins financiers à leur recherche d'emploi.

La troisième focale correspond à la prise en compte des freins spécifiques liés aux travailleurs handicapés, en vue de favoriser leur insertion sur le marché du travail et d'empêcher leur paupérisation. Depuis l'année dernière, nous avons initié un rapprochement entre le réseau Pôle Emploi et le réseau des Cap Emploi. L'objectif consiste à créer un lieu unique d'accompagnement dans les agences de Pôle emploi et une offre de service intégrée, avec la mobilisation croisée des expertises des deux réseaux.

Nous avons observé des débuts très prometteurs dans 19 agences pilote. Le dispositif est désormais déployé dans plus de 230 agences, au sein de quatre départements. Nous avons le projet de généraliser le rapprochement entre Pôle Emploi et Cap Emploi à partir de la fin du semestre.

La quatrième focale concerne l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en quartiers prioritaires des politiques de la ville. Nous menions déjà une politique d'allocation des moyens particulière dans ces quartiers.

Fin janvier, le comité interministériel de la ville a décrété le renfort de 500 conseillers supplémentaires dans 66 agences Pôle emploi qui comptent plus de 30 % de demandeurs d'emploi issus de ces quartiers. Les objectifs sont les suivants : un accompagnement renforcé de ces personnes, une détection accrue de leurs besoins et une forte orientation de l'« aller vers », afin d'apporter le service public hors les murs.

Enfin, Pôle Emploi souhaite accompagner les personnes en situation de précarité dans leur globalité, dans le but de lever l'ensemble des freins à l'accès ou au retour à l'emploi. Tel est l'objectif de l'accompagnement global : un conseiller Pôle Emploi, un travailleur social du département et un nombre de demandeurs d'emploi réduit pour chaque conseiller (moins de 70). Plus de 90 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié de cet accompagnement.

Pour conclure, il convient d'agir tôt, afin d'éviter l'enfermement dans la précarité, de personnaliser l'accompagnement en fonction des besoins de chacun et d'agir de manière partenariale et territorialisée, en traitant globalement les freins sociaux qui obèrent le parcours vers l'emploi.

Enfin, il faut être capable de mobiliser les entreprises pour les convaincre de donner une chance à des profils un peu moins « naturels » que ceux qu'ils ont l'habitude de recevoir.

M. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint de l'Union nationale des missions locales, président de la mission locale de Lille et de l'association régionale des missions locales des Hauts-de-France - Les missions locales représentent 440 structures et 6 800 lieux d'accueil sur le territoire, pour un réseau de 13 000 professionnels environ. 1,2 million de jeunes sont accompagnés par ce réseau chaque année.

La garantie jeunes fait partie des dispositifs phare du réseau. En 2020, 93 000 jeunes ont été accompagnés, malgré les conditions particulières. Plus de 150 000 jeunes sont suivis dans le cadre du parcours de cotraitance avec Pôle Emploi.

Pendant la crise, nous avons continué à rester en contact avec les jeunes, en adaptant les pratiques : les ateliers numériques collectifs, l'intensification du lien par sms, ou via les réseaux sociaux et des groupes Whatsapp et Snapchat, les entretiens individuels téléphoniques ou par mail, etc.

A l'occasion du confinement, nous avons constaté un arrêt massif des parcours de ces jeunes. Les premiers contrats qui devaient être signés ont été stoppés, au même titre que les formations. Les contrats de professionnalisation ont également été arrêtés, pour diverses raisons.

Comme dans toute crise, nous craignons que les jeunes paient le prix fort, à travers l'« effet cicatrice » décrit par les sociologues. Même si les créations d'emploi reprennent, le retard pris en termes de conditions économiques et sociales, de niveau de salaire et de qualité de l'emploi sont autant de cicatrices que risque de porter cette génération.

La période a également mis en avant un élément fragilisant et précarisant très important : la difficulté de l'accès à la santé. Même si de nouveaux partenariats se sont intensifiés pendant le confinement avec les centres médicaux psychologiques (CMP), les Maisons des ados, etc., les questions de santé mentale, de primo-accès aux soins et de suivi restent très compliquées pour la population des jeunes.

Or les effets de santé se démultiplient et s'aggravent avec l'âge. En fin ou en milieu de carrière, ce sont des éléments susceptibles d'empêcher un accès à l'emploi durable. Le dialogue entre les acteurs de la santé, notamment les Agences régionales de santé et le service public de l'emploi, etc.) n'est pas nécessairement naturel dans les territoires. Il convient de progresser sur ce sujet.

La crise a également eu pour effet de brouiller les limites d'âge auxquelles nous sommes habitués dans les politiques publiques. Pour les jeunes, il faut absolument éviter que ces politiques créent des ruptures de parcours. Or les parcours de vie apparaissent plus hachés que jamais, la crise renforçant cet effet. Il faut accompagner les jeunes plus tôt et plus longtemps, ou du moins renforcer les mesures d'accompagnement et le dialogue entre les acteurs, à ces moments particuliers de fragilisation.

La question de l'« aller vers » représente un autre élément important de l'accompagnement. Le confinement doit nous inviter à accélérer l'« aller vers » sur le « territoire » numérique. Certaines missions locales déploient des projets à cet effet, notamment en salariant des conseillers à des horaires décalés, afin qu'ils discutent en direct sur des forums de jeux vidéo. Le retour à un accompagnement physique sera-t-il durablement impacté par la crise, alors que l'habitude d'un accompagnement numérique a été prise ? Cet effet devra être mesuré.

La garantie jeunes, lorsqu'elle allie l'accompagnement collectif individuel et le soutien financier, représente un élément de stabilité pour le jeune qui facilite son parcours vers l'emploi. Se pose également la question de l'« employeur-abilité » : parfois, la signature d'un contrat peut constituer une rupture, dans la mesure où elle marque la fin de certains accompagnements. Pour sécuriser la prise de risque des employeurs et pour accompagner les jeunes dans ces parcours, il faudra, selon une logique d'« emploi d'abord » pour reprendre une formule qu'on retrouve dans le champ des politiques du logement, concilier le fait d'occuper un emploi et de continuer à bénéficier d'un accompagnement spécial global.

M. Alain Frouard, vice-président de Cheops – Cheops regroupe les 98 Cap emploi, qui sont des organismes de placement spécialisés (OPS) qui exercent une mission de service public. Ils prennent en charge la préparation, l'accompagnement et le suivi dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

Les Cap emploi accompagnent plus de 100 000 personnes handicapées chaque année. Ils s'adressent aux personnes handicapées en recherche d'emploi, aux salariés, aux travailleurs indépendants et aux agents publics souhaitant engager une reconversion professionnelle.

Ils s'adressent également aux employeurs privés et publics, quel que soit l'effectif de l'entreprise. Depuis 2018, les missions des OPS ont été élargies au maintien dans l'emploi.

S'agissant de l'état des lieux de notre réseau et de son rapprochement avec Pôle emploi, je cède la parole à Marlène Cappelle.

Mme Marlène Cappelle, déléguée générale de Cheops – Depuis 2018 en effet, nous proposons, en plus d'un versant d'accompagnement vers l'emploi - plus de 180 000 personnes demandeuses d'emploi sont accompagnées par les Cap Emploi sur l'ensemble du territoire – un accompagnement au maintien dans l'emploi et une action de prévention de la désinsertion professionnelle, qui concernent un peu plus de 40 000 salariés, agents de la fonction publique et travailleurs indépendants.

Nous avons également la particularité d'orienter une action d'accompagnement des employeurs – près de 150 000 par an - qui porte à la fois sur le recrutement et le maintien dans l'emploi. Cela nous permet d'assurer une continuité d'accompagnement, même si une personne passe du statut de demandeur d'emploi à celui de salarié ou d'agent de la fonction publique.

Nous assurons ainsi une veille constante de la situation des publics que nous suivons, notamment vis-à-vis des personnes qui entrent en contrat de courte durée : nous proposons soit une pérennisation du contrat avec l'employeur, soit une solution liée à l'emploi et au maintien de l'accompagnement au-delà du contrat de travail.

Le second trimestre 2020 a été caractérisé par une forte baisse des résultats, qui s'est rectifiée par la suite. Nous avons maintenu un accompagnement de proximité avec les personnes et les employeurs. Au cours des trois années précédentes, nous avons connu une augmentation de l'entrée en emploi des personnes accompagnées par les Cap Emploi.

Depuis 2019, une légère baisse des entrées en CDI a été observée. Depuis trois ans, la part des contrats de courte durée (moins de trois mois) affiche une constante augmentation, et n'a fait que s'accroître en 2020. Le recours à l'intérim reste constant, y compris en 2020. Bien qu'il s'agisse de contrats de courte durée, l'intérim constitue tout de même à un outil d'accès à l'emploi. En effet, plus de 50 % des personnes accompagnées par Cap Emploi sont des demandeurs d'emploi de très longue durée, souvent supérieure à deux ans, d'où l'importance d'avoir recours à certains contrats et à des immersions en entreprises, y compris de courte durée.

Depuis trois ans, nous observons une baisse des contrats aidés dans la part des insertions effectuées par les Cap Emploi, notamment dans la fonction publique, qui s'est révélée très pénalisante pour les publics que nous suivons. Sur certains territoires, les orientations prises en matière de public prioritaire n'incluent pas nécessairement les personnes en situation de handicap et la reconnaissance de travailleur handicapé ne suffit pas à assurer un accès à ces contrats.

Nous avons adapté les services Cap Emploi tout au long de l'année 2020. Lors du premier confinement, nous avons essentiellement assuré les services à distance auprès des personnes accompagnées et des employeurs. Un fort besoin de soutien psychologique est apparu dans les premiers temps. Nous avons mis en place avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) des plateformes destinées à assurer un tel soutien. Il était également important de développer une communication auprès des employeurs pour éviter l'amalgame entre personnes handicapées et personnes vulnérables vis-à-vis de la covid-19.

Par ailleurs, des conventions ont été conclues conjointement avec les missions locales et Pôle Emploi. La convention Prism'emploi favorise l'intégration des personnes en situation de handicap en intérim. Le rapprochement entre Pôle Emploi et les Cap Emploi constitue l'évènement majeur depuis un an. Il vise à permettre à une personne en situation de handicap demandeuse d'emploi d'avoir accès à l'expertise croisée des deux acteurs.

Les Cap emploi travaillent également de concert avec les missions locales et Pôle emploi pour la mise en œuvre du plan « 1 jeune, 1 solution », les personnes en situation de handicap représentant 11 % des publics accompagnés dans ce cadre.

Les Cap Emploi mobilisent enfin les dispositifs de droit commun et spécifiques proposés par l'Agefiph et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique - Fiphfp). Ces mesures doivent être rendues lisibles pour les employeurs. Nous veillons à ne pas placer les publics précaires et en situation de handicap en concurrence.

Mme Bénédicte Lefevre, vice-présidente d'Alliance Villes Emploi. – Je vais m'exprimer au nom de l'Alliance Villes Emploi (AVE), qui est un réseau d'élus territoriaux en charge des politiques territoriales de l'insertion et de l'emploi, des Maisons de l'emploi et des projets locaux pour l'insertion et l'emploi.

L'AVE constitue un creuset d'expériences partagées et une vitrine de la volonté d'initiative des collectivités territoriales.

Je vais céder la parole à Lucie Becdelièvre afin qu'elle vous présente les grandes lignes de réponse au questionnaire qui nous a été transmis.

Mme Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi -

Notre réseau national est présent sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les départements d'Outre-mer. Les collectivités membres de notre réseau portent les PLIE et les Maisons de l'emploi, et animent le réseau des facilitateurs de l'action sociale.

En France, on compte 147 PLIE et 78 Maisons de l'emploi. Les PLIE ont été créés à Lille il y a 30 ans. Le dispositif s'est diffusé à la fin des années 1990, notamment grâce à l'investissement des collectivités locales et à la mobilisation du Fonds social européen.

Depuis leur création, les PLIE s'adressent aux personnes les plus précaires et éloignées de l'emploi, indépendamment de leur statut ou des aides dont elles peuvent bénéficier par ailleurs. Il suffit d'habiter un territoire qui participe à un PLIE et de répondre aux critères de priorité qui ont été établis sur la base d'un diagnostic territorial. La dimension d'inconditionnalité relative pour pouvoir accéder aux services du PLIE et la durée moyenne de l'accompagnement (deux ans) me semblent importantes à souligner.

Au cours des dernières années, nous avons constaté une précarité croissante des publics qui entrent en accompagnement et une augmentation du nombre de femmes, qui représentent 55 % de femmes de ces publics. Le nombre de demandeurs d'emplois de longue durée affiche également une augmentation. À l'inverse, nous observons une diminution du nombre de jeunes, mais celle-ci est corrélée à la montée en charge de la garantie jeunes. Pour les moins de 26 ans, ce sont en effet majoritairement les missions locales qui ont pris en charge l'accompagnement.

En miroir, nous constatons une montée en charge des publics dits « seniors ». Les plus de 45 ans représentent une part croissante des publics accompagnés par nos outils territoriaux. Il faut rappeler que ce sont les salariés âgés qui sont le plus concernés par les PSE. En termes de politique publique et de réflexion collective, le sujet des personnes les plus âgées, éloignées durablement de l'emploi ou amenées à perdre leur emploi dans les prochains mois, représente un vrai sujet.

Je partage également le constat de la montée en charge de l'intérim. Un point d'attention doit également être porté sur la nécessité d'« aller vers. » Longtemps, nos institutions ont suivi des logiques de prescription publique, démarche toujours pertinente mais insuffisante, car une part croissante de la population se trouve « hors des radars ».

Il est donc nécessaire de monter en compétences collectivement pour atteindre ces publics. Au niveau des PLIE, nous développons des partenariats avec des associations en lien avec les personnes en grande précarité, tels que les Restos du Cœur, ou le Secours populaire.

Parmi les points d'attention, la situation des travailleurs précaires est à souligner. Une certaine typologie de publics n'est ni demandeuse d'emploi ni inactive. Par exemple, une femme seule avec des enfants qui travaille dans l'entretien 15 heures par semaine nécessite un accompagnement en matière de compétences, d'accès et de maintien dans l'emploi. Or une telle personne n'est pas éligible à l'ensemble des dispositifs, au motif qu'elle est salariée.

Je souhaite également mettre en évidence l'importance de l'action partenariale et territoriale. Il nous semble qu'au niveau du réseau AVE, le territoire pertinent – mais non exclusif – pour assurer un continuum entre insertion, emploi et développement économique est celui du bassin d'emploi.

Le partenariat entre acteurs nous paraît extrêmement important ; la convention que nous avons signée avec Pôle Emploi il y a quelques mois en est le reflet. Il est important de penser les sujets en termes de politique publique territorialisée, même si nous sommes conscients des réalités institutionnelles et des missions spécifiques propres à chacun.

En outre, je souhaite mettre en avant le levier, en partie porté par les pouvoirs publics, que constitue l'intégration de clauses sociales, notamment en matière d'insertion de personnes éloignées de l'emploi, dans les contrats de la commande publique mais également et de plus en plus dans les commandes des donneurs d'ordres privés. Si de telles clauses ont pu être perçues comme une contrainte supplémentaire par certaines entreprises, il apparaît aujourd'hui que ce levier peut constituer un outil de ressources humaines à même de résoudre des problématiques de tension sur certains segments du marché du travail. Il permet également aux entreprises d'embaucher des personnes dont elles n'auraient autrement jamais retenu le CV.

S'agissant des enjeux de sécurisation des parcours évoqués lors des interventions précédentes, l'accompagnement par les PLIE se poursuit pendant six mois après la sortie d'une personne du dispositif. Nous pourrions imaginer que cette poursuite de l'accompagnement soit étendue à d'autres types de dispositifs.

Dans le pic de la crise liée au premier confinement, notre réseau est resté tout à fait mobilisé, y compris lorsque les structures ont dû fermer leur accueil physique, en réinventant des modalités d'intervention et d'accompagnement.

L'accompagnement s'est en grande partie structuré autour du soutien psychologique, de l'accompagnement et du maintien du lien. Nous avons été frappés par l'explosion des problématiques de logement, d'aide alimentaire et de situations administratives au moment du premier confinement. Même si nous connaissions ces difficultés, nous en avons pris la mesure à cette occasion.

Les collectivités qui portent les PLIE et les Maisons de l'emploi ont témoigné d'une forte proactivité et d'un volontarisme en matière de soutien alimentaire, de logement, d'aide financière d'urgence, etc., afin que les personnes n'abandonnent pas leur parcours, qui pouvait être ascendant avant la crise.

Mme Annie Le Houerou. – Je cède à présent la parole à Madame le Rapporteur.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci, Madame la Présidente. Si vous en êtes d'accord, je vais me limiter à quatre questions d'ordre général, qui s'adressent à tous les publics que vous représentez.

Tout d'abord, cette mission d'information vise à étudier les mouvements de fragilisation. En raison de la crise sanitaire, notre recul se limite à une année ; nous avons subi un tel chaos en matière d'insertion que notre regard a tendance à s'arrêter à cette période.

Toutefois, notre mission s'est également intéressée aux éventuels mouvements de fragilisation observés bien en amont en matière d'insertion et de « mal emploi », qu'a notamment illustré le mouvement des « gilets jaunes ».

La dernière intervention a abordé le public des seniors. À ce sujet, les réseaux des Cap emploi et de Pôle emploi ont-ils perçu une tendance de fragilisation de la situation de ces publics vis-à-vis de l'emploi ? Qu'en est-il par ailleurs des professions libérales et des microentrepreneurs, soit pendant la crise économique soit en amont de celles-ci ? De plus, observez-vous des tendances ou des disparités géographiques notables en matière d'insertion et de « mal-emploi », par exemple entre territoires ruraux et urbains, entre nord et sud, hexagone et outre-mer...

En second lieu, vous avez tous évoqué le sujet de l'« aller vers ». Cet « aller vers » est-il naturel pour les personnels du service public de l'emploi ? Son développement nécessiterait-il un accompagnement spécifique, voire des évolutions réglementaires, afin de maximiser son efficacité et s'assurer qu'il parvienne à atteindre l'ensemble des publics précaires ou en voie de précarisation ?

Ma troisième question porte sur la capacité à produire un diagnostic partagé. Les dispositifs de pilotage et de partage de données et d'informations entre opérateurs sont-ils suffisamment efficaces ? Faut-il les revoir afin d'intervenir au plus près du terrain, de la manière la plus rapide et la plus efficace possible ?

Enfin, ma dernière question concerne le plan de relance, dont le volet social offre de nombreux outils. Pensez-vous que ceux-ci sont adaptés et qu'ils pourraient être efficaces dans le cadre d'un plan de relance ou pour des publics spécifiques ?

M. Paul Bazin. – En réponse à votre question sur les éventuels mouvements liés aux demandeurs d'emploi qui s'inscrivent à Pôle Emploi, nous n'observons pas de grande mutation des catégories administratives (âge, etc.). Jusqu'à la crise, nous parvenions à diminuer le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée d'année en année, toutes catégories confondues.

La question spécifique des seniors est très emblématique, car elle permet de se rendre compte qu'un raisonnement par catégories d'âge ou administratives a relativement peu de sens. Un demandeur d'emploi de très longue durée de 55 ans ne rencontre pas les mêmes problématiques qu'un demandeur d'emploi qui s'inscrit pour la première fois à Pôle Emploi après 20 ans passés dans la même entreprise.

Notre credo, à Pôle Emploi, consiste à individualiser le diagnostic d'une personne, quitte à le réitérer régulièrement pour prendre en compte l'évolution de sa situation, plutôt qu'à raisonner selon des catégories administratives.

Mme Misoo Yoon. – Je vais revenir sur l'« aller vers », qui se conçoit de différentes manières. La première consiste à « aller vers » physiquement, notamment grâce à des permanences.

Il existe une deuxième forme d'« aller vers », qui consiste à s'appuyer sur un réseau maillé de partenaires. En termes de sollicitation, Pôle Emploi est le quatrième service mobilisé, après la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Intérieur et l'Assurance-maladie. Nous faisons également partie des principaux financeurs de France Services.

La troisième forme d'« aller vers » consiste à développer l'accessibilité de nos services, en démultipliant les moyens de contact. Pôle Emploi a réalisé de grandes avancées en matière d'accès aux conseillers. Depuis deux ans et demi, lorsqu'on appelle notre numéro dédié, le 39.49, pour des sujets d'indemnisation, on n'est plus transféré sur une plate-forme, mais directement vers l'équipe d'indemnisation de son agence locale. De plus, nous avons ouvert des plages horaires de rendez-vous qui peuvent être pris directement en ligne.

Je souhaite maintenant revenir sur la première définition de l'« aller vers », qui est l'« aller vers » physique. Celle-ci se pense en fonction des territoires. Nous avons développé et testé –en période pré-Covid – le dispositif « Place de l'emploi », qui permet d'organiser des événements dans divers lieux (place de la gare, place de la mairie, etc.). Nous souhaitons continuer à développer ce dispositif, qui permet une proximité avec les personnes dans les lieux de passage.

Nous avons également lancé un deuxième type d'expérimentation localisé dans des immeubles locatifs. Grâce à un partenariat avec CDC Habitat, nous avons organisé, avec l'agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et d'autres opérateurs, des présences chez des bailleurs sociaux. Avec le renfort obtenu dans le cadre du comité interministériel de la ville, nous allons pouvoir le développer davantage et animer des espaces en pied d'immeuble.

La troisième modalité d'« aller vers » que j'ai évoqué consiste enfin à animer davantage les agences elles-mêmes. C'est tout le sens des événements qui sont désormais organisés chaque semaine dans l'ensemble des agences : recrutement, job dating, découverte de métiers et présentation de formations. Ces événements, qui ont subi le contre-coup de 2020, doivent continuer à se développer. Pour autant, je ne dirai pas que l'« aller vers » n'est pas une démarche naturelle pour nos services.

M. Paul Bazin. – En réponse à votre question sur le diagnostic territorial, nous nous trouvons au cœur de la démarche que nous souhaitons impulser en direction des collectivités territoriales. Je pense particulièrement à la collectivité départementale, non seulement dans le cadre du suivi public de l'insertion et de l'emploi, mais aussi à l'échelon intercommunal et à l'échelon communal.

Dans le cadre d'une démarche lancée à la rentrée de 2020 pour tenir compte de la crise, « Rebondir », nous avons adressé à nos agences des outils qui leur permettent de réaliser une analyse de leur territoire afin de déterminer quels partenariats mobiliser. Il faut absolument que le diagnostic du territoire (existant économique, capacités de développement, besoins en compétences des entreprises et

des compétences détenues par les demandeurs d'emploi) soit partagé avec les collectivités territoriales.

Ainsi, celles-ci penseront naturellement à s'associer aux acteurs du service public de l'emploi lorsqu'elles développeront des projets de développement économique.

Mme Bénédicte Lefèvre. – J'abonde tout à fait dans ce sens. Nous nous heurtons souvent à un manque de compétences ou à une inadaptation à l'emploi. De plus, les formations sont souvent trop tardives. Il me semble donc très important de faire preuve d'une anticipation locale, entre les besoins de compétences pour pourvoir les emplois et les formations à prévoir.

Dans le cadre de l'« aller vers » en direction des demandeurs d'emploi, la découverte de nouveaux métiers revêt une importance particulière. En effet, les métiers évoluent, et des résistances au changement peuvent parfois apparaître.

Localement, nous organisons l'opération « C'est dans l'air », qui permet à des jeunes de découvrir des métiers, de déconstruire certaines représentations négatives et d'ouvrir des possibilités.

Mme Lucie Becdelievre. – Pour compléter les propos de Mme Lefèvre, j'évoquerai le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Différents appels à projets ont été lancés au niveau national, tels que le dispositif « 100 % inclusion » et le repérage des invisibles, qui interrogent les questions d'« aller vers » et des publics situés hors du spectre des acteurs de l'emploi et de l'insertion. Un travail est effectué sur les questions de montée en compétence, en mobilisant des consortiums d'acteurs.

Sur certains territoires, il existe des emplois non pourvus, pour un taux de chômage élevé. Le PIC a été lancé en 2018. Les premiers projets verront leur aboutissement à des échéances à deux ou trois ans. Qu'en est-il de la suite ? Quelle articulation prévoir avec le plan de relance ? Il faut réfléchir au vivier d'emplois potentiels lié à la transition écologique et à la transition numérique, à la sensibilisation des publics à divers métiers et à celle des entreprises quant à la nécessité de faire évoluer leur vision en matière de recrutement.

Sur la question des spécificités géographiques, je ne dispose pas de chiffres précis à communiquer sur les situations économiques macro. Je note toutefois que la crise actuelle se différencie assez largement de celle de 2008. Cette dernière touchait l'ensemble du territoire national et des secteurs de manière linéaire. Dans la crise actuelle, certains champs d'activité n'ont pas subi d'impacts majeurs, alors que d'autres sont sinistrés. L'impact territorial varie donc fortement en fonction de la structuration économique des territoires. Il est donc important de pouvoir appréhender ces questions à une échelle territorialisée, que ce soit en termes de publics à cibler ou de situations des entreprises.

M. Martin David-Brochen. – Parmi les filières économiques très impactées aujourd'hui, on trouve le secteur culturel et l'hôtellerie-café-restauration, qui sont deux secteurs dans lesquels les jeunes faisaient souvent leurs premières armes, en même temps que leurs études. Or nous ignorons quand et dans quel état ces activités seront amenées à reprendre.

De plus, nous ne savons pas si les jeunes vont s'orienter à nouveau vers ces emplois, et si d'autres catégories de publics seront intéressées. Nous pouvons en tout cas émettre l'hypothèse que les jeunes seront les premiers à payer les effets de la crise.

S'agissant des lacunes du plan de relance, nous avons reçu un soutien financier d'ampleur, qui permet d'amortir certaines situations. Dans la phase actuelle, de nombreux appels à projets ont été lancés, et la sélection des réponses de l'État et de ses opérateurs est toujours en cours. Par conséquent, nous ne connaissons pas encore les effets territoriaux de ces plans de relance.

J'attire votre attention sur les effets de montée en puissance et de doublement des objectifs, que ce soit en termes de garantie jeunes ou d'augmentation des formations. Il faut veiller à la temporalité et à l'organisation de ces dispositifs dans le temps.

Les objectifs s'annoncent ambitieux, et l'offre d'accompagnement est actuellement renforcée. Or il se peut que les réels besoins d'accompagnement n'apparaissent que dans six ou huit mois, lorsque les conséquences de la crise sur les faillites d'entreprises se feront pleinement ressentir. J'attire notamment l'attention des législateurs sur l'évaluation des politiques publiques et sur le lissage dans le temps de ces solutions : il faut en effet que celles-ci puissent se déployer quand elles sont pertinentes, et pas uniquement quand le temps politique impose des annonces.

La question du diagnostic partagé représente un élément important. Le système d'information national des missions locales est à cet égard nettement perfectible. Une réflexion doit s'engager sur la meilleure qualification des actes professionnels, la situation des jeunes et les outils de pilotage des politiques publiques au niveau territorial.

Cela me permet d'établir un lien avec le SPIE, dont le point d'entrée est en principe le RSA. De fait, les jeunes risquent de s'en trouver un peu exclus, faute de pouvoir bénéficier de cette prestation. Il faut que le SPIE organise de manière territorialisée l'ensemble des acteurs et des publics. En effet, il est à craindre que, dans certains départements, le chef de file assume la coordination centrée sur le public qui se trouve au cœur de sa compétence, en l'occurrence les allocataires du RSA.

Quitte à sembler quelque peu provocateur, je rappelle qu'un des grands sujets de la politique de l'emploi consiste à s'interroger sur un éventuel nombre trop important d'acteurs. Cette multiplicité d'acteurs rend-elle le sujet trop complexe à saisir ? Peut-être.

C'est possible, même si je pense qu'il vaut mieux un écosystème fourni, mais au sein duquel les rôles sont bien distincts et qui soit correctement animé. Nous devons construire des objectifs partagés de réorientation et un intérêt partagé pour atteindre des objectifs.

La multiplication des indicateurs et des objectifs à destination d'un même acteur participe de l'illisibilité du système, davantage que le nombre d'acteurs et leur animation.

En matière de fragilisation psychologique, nous constatons que les jeunes sont unanimes pour considérer qu'ils sont « stoppés » dans leurs projections et dans la construction de leurs projets. Cet élément est compliqué pour les acteurs qui sont en charge de construire les parcours avec les jeunes.

En outre, il est de plus en plus difficile pour nous de raisonner en termes de statut, car les jeunes en cumulent plusieurs : autoentrepreneur, étudiant, etc. Le mélange de ces situations complexifie la lecture par statuts, et ne fait que renforcer le besoin d'un accompagnement global, dans une durée qui permet de dépasser les questions des statuts à un instant T.

S'agissant des contrats aidés, les secteurs de l'animation, de la culture et des collectivités locales constituent de grands pourvoyeurs historiques. Dans ce domaine, nous faisons toutefois face à un problème de stop and go des politiques publiques, avec une forte diminution de leur volume il y a quelques années avant une nouvelle augmentation dans le cadre du plan de relance.

Enfin, il faudra établir un lien entre l'« aller vers » et la stratégie pauvreté, car il s'agit d'un élément de formation des professionnels de l'action sociale au sens large. Dans l'ensemble, les acteurs sont compétents et volontaires sur le sujet dans les territoires, il n'existe plus réellement de problématique d'acculturation, mais d'opérationnalité.

***Mme Marlène Cappelle.** – Les publics senior constituent le cœur de cible des Cap emploi. En effet, la situation de handicap survient souvent en cours de vie et concerne donc majoritairement ces publics.*

Sur la question des microentrepreneurs, nous avons observé un bond de la création d'activité pour les personnes accompagnées par les Cap Emploi depuis trois ans, même si celui-ci a été stoppé en 2020. Il permet aux personnes en situation de handicap d'adapter leur rythme et leurs outils de travail.

Il convient de rappeler que le public des demandeurs d'emploi en situation de handicap inscrits à Pôle Emploi est l'un des plus représentés parmi les demandeurs d'emploi de longue durée.

Pour nous, l'« aller vers » correspond à une « niche. » Il n'est pas toujours évident d'aller toucher le public en situation de handicap. Le « aller vers » passe par la proximité territoriale, via les sièges sociaux des Cap Emploi et les permanences implantées dans les bassins d'emploi, et par la communication, de notre part et de celle de nos partenaires.

L'enjeu de la production d'un diagnostic territorial partagé s'inscrit pleinement dans le cadre du rapprochement avec Pôle Emploi. Nous avons désormais une approche d'objectifs territoriaux globale.

Nous regrettons que les données statistiques fournies dans les diagnostics territoriaux laissent encore trop peu de place aux personnes en situation de handicap. La question du handicap reste insuffisamment intégrée au niveau du SPIE.

Grâce au plan de relance, les personnes en situation de handicap ont bénéficié d'aides exceptionnelles complémentaires des deux fonds spécifiques dédiés aux personnes handicapées, l'Agefiph et le Fiphfp, qui nous ont permis d'adopter des approches ciblées, avec notamment des aides à l'alternance.

Le plan de relance et les aides exceptionnelles ne doivent toutefois pas occulter l'accompagnement nécessaire des employeurs et des personnes. Lorsque ces aides diminuent ou disparaissent, il faut que nous maintenions l'intégration de ces publics en emploi.

Dans le champ du handicap, l'« aller vers » peut également inclure des manifestations telles que le « Duo day », qui favorise la rencontre entre une personne en situation de handicap et un employeur.

Selon nous, si l'approche métier existe bel et bien, elle ne peut toutefois pas être déconnectée de l'environnement de travail. Pour un même métier, une personne en situation de handicap peut avoir des besoins de compensation différents en fonction de l'environnement de travail dans lequel elle évolue.

Il reste en fin des progrès à réaliser en matière d'accès aux formations des personnes handicapées, en renforçant le caractère inclusif des supports pédagogiques et des rythmes de formation.

Mme Annie Le Houerou. – *Je vais devoir clore notre échange, qui a été très riche. Merci à chacun et à chacune d'entre vous. Je vous souhaite une bonne continuation dans vos missions respectives.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Gilbert Cette, professeur d'économie associé
à la Faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille
et adjoint au directeur général des études et des relations internationales
de la Banque de France**

(Mardi 23 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous poursuivons nos travaux de l'après-midi sur la précarisation de l'emploi par votre audition, Monsieur Cette. Vous êtes professeur d'économie associé à la faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille et adjoint au directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France. Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation de notre mission d'information, dont l'objet est de rendre compte des phénomènes de précarisation et de paupérisation qui concernent une partie des Français, non seulement dans la crise actuelle mais plus largement au cours des dernières années. Nous avons aussi l'ambition de formuler des propositions.

La précarisation des travailleurs est un aspect de ce processus, et le droit au travail, les politiques de l'emploi, mais aussi le soutien du pouvoir d'achat des salariés modestes font partie des outils que nous devons évaluer et interroger. Dans cette perspective, les travaux que vous menez, notamment en tant que président du groupe d'experts sur le SMIC, intéressent directement notre mission d'information.

Je vous propose donc de débiter cette audition par un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, où vous pourriez notamment nous préciser vos définitions de l'emploi précaire ou du mal-emploi, et nous éclairer sur les liens que vous établissez entre ces notions et celles de pauvreté et de paupérisation.

Je vous propose de nous livrer vos principaux constats quant à l'évolution de l'emploi précaire au cours des dernières années. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange en commençant par les questions du rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en poursuivant par celles des sénateurs membres de cette mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition est enregistrée, fait l'objet d'une captation-vidéo, est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Monsieur Cette, je vous laisse la parole.

M. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'université Aix-Marseille. – Je commence par vous remercier de considérer que ce je peux vous dire a quelque intérêt pour vos réflexions. Par ailleurs, je parle ici en mon nom personnel et en aucun cas au nom de la Banque de France.

La précarité de l'emploi, dans nos approches d'économistes, correspond à la somme des emplois qui ne sont pas à durée indéterminée. Généralement, on parle d'emplois précaires en sommant les emplois en contrat à durée déterminée (CDD), les emplois intérimaires, ainsi que certains types d'emplois comme les contrats d'apprentissage, etc. C'est à cette définition que je me référerai par la suite, après avoir noté une chose : elle est loin de donner une représentation quantitative et qualitative de la précarité vis-à-vis de l'emploi, car la première forme de précarité des personnes actives est d'être en situation de non-emploi alors qu'elles voudraient être employées. La situation de chômeur d'une personne active n'est pourtant pas considérée comme une forme d'emploi précaire. C'est une précision qu'il est utile de faire car la France se caractérise par un chômage massif. Je parle bien sûr de la situation prévalant avant la crise sanitaire. En 2019, sur les 36 pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), seuls 4 pays avaient un taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) supérieur au nôtre. C'est notre plus mauvaise performance. Parmi les pays qui font moins bien que la France figurent de grands voisins comme l'Espagne et l'Italie. Nous ne sommes pas ici pour parler du chômage et du coût du chômage, mais cette précision me semble importante lorsqu'on parle de précarité. Je crois qu'il vaut mieux être dans un emploi intérimaire qu'être chômeur quand on est actif. Ces différents degrés de précarité appellent ainsi à s'interroger sur la définition de l'emploi précaire.

Ensuite, parmi les personnes en emploi, les formes de précarité – au sens que j'évoquais tout à l'heure, c'est-à-dire les CDD, l'intérim et autres formes particulières d'emploi – sont très variées. Une personne en CDD embauchée pour neuf mois est en situation parfois plus sécurisée que certains contrats à durée indéterminée (CDI). Une personne en CDI peut être licenciée pour raisons économiques, mais pas en CDD. On appelle donc « précaire » une population très hétérogène, parmi laquelle on compte des personnes en contrat très court, en contrat court, et en contrat long avec une certaine visibilité sur la longueur de leur contrat – sauf évidemment en cas de faute professionnelle.

Tous ces éléments liminaires étant dits, les chiffres de l'emploi précaire sont en France assez élevés, par comparaison aux autres pays. Selon la base mobilisée, les chiffres varient pour des raisons de frontières (l'apprentissage et certaines formations ne sont pas toujours pris en compte). Mais les chiffres de l'OCDE ont connu un certain effort d'harmonisation. En 2019, 16,4 % de l'emploi était précaire en France. C'est nettement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (UE), qui est de 13,6 %, et des chiffres de la moitié des pays avancés. La moyenne des pays du G7 (Allemagne, Canada, États-Unis, Canada, France, Italie, Japon, Royaume-Uni) est à 8,8 % : nous sommes quasiment au double. Notre grand voisin, l'Allemagne, est à 12 %. Certains pays voisins font cependant moins bien : l'Espagne (26,3 %) et les Pays-Bas (20,3 %).

Si l'on se reporte à cette photographie de l'année 2019, avec cette définition – parmi beaucoup d'autres – de l'emploi précaire, la France est donc mal classée. Elle a, de plus, connu une forte augmentation sur les dernières décennies. En 1990, la France comptait 10,5 % d'emplois précaires, l'OCDE 10 %, et l'UE 10,2 %. Nous sommes partis d'une situation équivalente à celle de ces grands blocs, avant de connaître une ascension plus forte de l'emploi précaire que les autres. Pourquoi ?

Quand on regarde « sous le capot » et qu'on essaye de s'interroger sur les formes d'emploi précaire, on voit qu'il y en a une par rapport à laquelle la France se distingue beaucoup des autres pays. Dans l'UE, la France est le deuxième pays, après la Belgique, pour le nombre d'emplois très courts, autrement dit de moins d'un mois. Ceux-ci représentent 2,5 % de l'emploi, alors que la zone euro ou l'UE se situent sensiblement en-dessous de 1 %. Sur cette forme d'emploi, qui constitue pourtant une part assez réduite de l'emploi précaire, on observe une différence considérable vis-à-vis d'autres pays. Cette forme de précarité est particulièrement dure et s'accompagne de conséquences lourdes. Dans beaucoup de cas, cela induit un accès plus difficile à l'emprunt bancaire, au logement, ainsi qu'un accès plus difficile et plus rare à la formation, comme cela a été montré statistiquement. Cela représente également un énorme coût pour l'assurance chômage.

Il est important de le souligner, car c'est en particulier cette situation très atypique concernant les emplois courts qui a inspiré la réforme de notre régime d'assurance chômage. Vous me direz qu'avec 1,5 point d'écart par rapport à l'UE ou la zone euro, on n'explique pas tout l'écart : c'est vrai. Le reste de l'écart, qu'on retrouve du côté du recours plus important au CDD (de plus d'un mois) et à l'intérim est, à mon sens, très largement expliqué par des rigueurs particulières qui peuvent exister dans le code du travail et en particulier dans la gestion procédurale des séparations, c'est-à-dire des procédures de licenciement.

La forte appétence pour les contrats très courts s'explique par des incitations assez fortes pour les entreprises et, parfois, pour les intéressés. Pour ces derniers, le calcul du salaire journalier de référence (SJR) présente des avantages : cela a été montré à plusieurs reprises. Et, du côté des entreprises, une bonne partie du coût est reporté sur l'assurance chômage et donc sur la collectivité. Cette très forte collusion d'intérêts peut expliquer le recours particulièrement élevé aux contrats courts.

Pour plus de détails sur les contrats courts, je vous renvoie aux très lisibles présentations effectuées au séminaire Emploi, organisé par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'emploi, et que je coprésidé avec Jean-Emmanuel Ray. Nous avons consacré une séance spécifique aux contrats courts : toutes les données là-dessus sont disponibles sur internet.

Le recours aux contrats courts est très localisé dans certains secteurs d'activité : par exemple, la santé ou les arts et spectacles. Je ne les cite pas innocemment : ils ne font pas partie des sept secteurs retenus pour l'instauration d'un bonus-malus. Vous voyez où je veux en venir : la réforme de l'assurance chômage, dans son esprit (et je ne parle pas de son opportunité à l'heure de la crise sanitaire, qui est contestée par certains dont je ne suis pas loin de partager le point de vue), peut être considérée comme complètement légitime pour réduire les

mauvaises incitations qui installent dans la précarité et rejettent sur la collectivité un coût important.

Ces mauvaises incitations concernent tant les salariés que les employeurs. Du côté des salariés, elles ont inspiré la révision du SJR, qui me paraît être une très bonne chose sur le fond. Certains s'offusquent que 800 000 personnes y perdent. Ce n'est pas parce qu'un avantage illégitime est procuré à 800 000 personnes que cela le rend légitime ! Donc oui, 800 000 personnes y perdront. Du côté des entreprises, un déséquilibre crève les yeux : la désincitation est complexe et peu effective – la pénalité n'est pas énorme – et elle est retardée d'une année, si bien que l'employeur est pénalisé l'année suivante, alors que le directeur des ressources humaines peut avoir changé entre temps... Enfin, la réforme ne concerne que sept secteurs ! Soit on reconnaît l'existence d'externalités négatives pour la collectivité dont il faut réinternaliser le coût, soit il faut changer de logique. En tout cas, un contrat court coûte cher pour la collectivité, quel que soit le secteur d'activité dans lequel il est pratiqué. L'approche en termes d'externalités de coût doit donc être universelle ou ne pas être. Cela donne lieu, sinon, à une iniquité insupportable.

Vous avez donc compris le fond de mon point de vue sur la lutte contre les incitations perverses au recours au contrat court et à l'enfermement de certains salariés dans des situations de précarité qui est visée par cette réforme. Il faut évidemment maintenir, à mon sens, la révision du calcul du SJR. Mais il faut totalement repenser le bonus-malus, voire envisager une autre voie. Je préconisais, avec d'autres, une voie beaucoup plus simple, avec effet immédiat et très compréhensible pour tout le monde : la dégressivité, avec l'ancienneté individuelle des salariés, du taux de contribution chômage-employeur. C'est très facile à concevoir.

Pourquoi le bonus-malus s'est-il imposé dans le débat ? Je crois qu'il y a derrière cela un petit mirage américain. Mais aux États-Unis, cette approche a été retenue à une époque où il n'y avait pas de gestion individuelle informatisée des fiches de paye. Ce décalage d'une année était donc totalement justifié par le fait que celles-ci se faisaient à la main, « à l'ancienne ». À l'âge du numérique, où la gestion est complètement informatisée, on n'a aucunement besoin d'avoir un décalage d'une année. La désincitation au recours aux contrats courts peut être immédiate. Je crois que la dégressivité du taux de contribution employeur peut constituer une solution. Elle pourrait éventuellement s'accompagner d'un remboursement de la partie non linéaire au cas où le CDD se transforme en CDI, de la même manière que l'employeur ne paie pas la prime de précarité d'un CDD lorsqu'il le transforme en CDI. Ce serait totalement concevable, d'autant plus que cela contribuerait à inciter à la « CDIsation » du CDD.

Avec cette réforme du bonus-malus, on est dans l'aberration. Je le dis très franchement : on comprend une certaine colère syndicale à la vision de ce déséquilibre. Le quantitatif joue, entre d'un côté 800 000 salariés qui vont perdre cette incitation, et de l'autre des entreprises qui sont traitées de façon très peu désincitative et partielle.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Ma première question porte sur les notions de demandeurs d'emploi et de ce qu'on appelle communément le halo autour du chômage. Il s'agit de ces catégories de personnes, que vous avez évoquée de prime abord, qui ne rentrent pas dans la définition de l'emploi précaire, mais ne s'en trouvent pas moins en situation de précarité. Ne considérez-vous pas que cette notion est à revoir ? On l'a récemment redécouverte, pour ceux qui n'étaient pas initiés au vocabulaire des politiques de l'emploi, au travers notamment des taux de chômage qui ne baissaient pas alors que la crise était quasi généralisée. Ne pensez-vous pas que c'est un phénomène qu'il faut arriver à mieux cerner, et peut-être à mettre en valeur, pour davantage le mesurer ? On touche là à des formes de précarité qui sont au cœur du sujet de notre mission d'information.

Ma deuxième question porte sur l'assurance chômage : il ne s'agit pas de refaire un débat sur le sujet. Nous ne l'avons d'ailleurs pas eu, parce que le Parlement est privé d'un débat sur le sujet, comme je ne cesse de le dire. En fonction des propos que vous avez tenus, chacun s'y retrouvera d'un côté ou de l'autre parce que nous avons, les uns et les autres, une approche différente de la réforme. Mais nous sommes tous d'accord pour dire que la permittance et les contrats courts sont un vrai enjeu de précarisation, qui peut faire basculer un public vers la pauvreté, notamment en période de crise sanitaire. Vous avez noté une date charnière : les années 1990. Pouvez-vous la confirmer ? Concerne-t-elle les deux aspects des contrats courts et de la procédure de séparation ?

Par ailleurs, on peut avoir des avis différents sur le bonus-malus, et je suis scandalisée comme vous que le secteur hospitalier et sanitaire ne fasse pas partie des sept secteurs évoqués dans la réforme de l'assurance chômage. On connaît tous des maisons de retraite avec des emplois à 70 % d'un temps plein, des gens qui gagnent moins de 1 000 euros et qu'on reconduit de mois en mois avant de finir, parfois, par leur donner un CDI. Cependant, après avoir rappelé que la gestion paritaire du régime d'assurance chômage par l'Unédic ne concerne pas les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, ne pensez-vous pas que, si on remettait les partenaires sociaux de toutes catégories autour de la table et avec une logique d'universalité qui engloberait tous ces secteurs, on trouverait des solutions à ce problème de permittance ?

M. Gilbert Cette. – Votre question contient deux parties. D'abord : la précarité et le halo du chômage. Je voulais dire, dans mon propos introductif que, quand on parle de précarité et de situation précaire sur le marché du travail, il ne faut pas se limiter à un indicateur mais avoir un ensemble d'indicateurs. Le premier est le chômage, qui est une situation indéniablement précaire pour beaucoup de gens. Il faut avoir une carte globale : le chômage, le halo autour du chômage, et, parmi les personnes en emploi, la sécurité plus ou moins forte de leur situation d'emploi, et même, lorsque leur emploi est sûr, les conditions de leur rémunération et de travail. Caractériser la précarité des situations d'emploi uniquement par l'indicateur « taux de précarité » - c'est-à-dire CDD, intérim et quelques fragments comme l'apprentissage - donne une vision très partielle de cette précarité.

Je vais être maintenant un peu provocateur. Vous dites qu'on pourrait réunir les partenaires sociaux sur le régime d'assurance chômage. Le paritarisme de gestion comporte des échecs et des réussites, qu'il faut reconnaître ou saluer, selon le cas. Le domaine des retraites complémentaires est une réussite. Les partenaires sociaux avaient comme contrat de ne pas faire de déficit ni de dette, et ils l'ont rempli, parfois de façon très courageuse avec des réformes difficiles à faire passer. Les retraites complémentaires représentent deux fois le budget de l'Unédic : c'est donc substantiel. En revanche, en ce qui concerne l'assurance chômage, le paritarisme est un mirage. Quand un régime fait plusieurs milliards d'euros de déficit en année normale (hors 2020), quand la dette du régime d'assurance chômage atteint 36 milliards d'euros, quand elle dépend, pour être soutenable sur les marchés, de la garantie de l'État, qu'appelle-t-on paritarisme ? Cela ne veut rien dire. L'État a toutes les cartes en main et les partenaires sociaux ne sont pas en situation de lui imposer une quelconque décision. Il ne participe pas à cette soi-disant gestion paritaire, mais peut menacer, si on ne va pas dans une certaine direction, d'une « bombe atomique ». J'entends par là le fait de ne pas autoriser de déficit et d'enlever la garantie de l'État sur la dette. Il faut être clair et net : s'il existe dans d'autres compartiments – comme les retraites complémentaires –, le paritarisme dans l'assurance chômage est une illusion.

Ce que je viens de vous dire a plusieurs conséquences : si vous réunissez les partenaires sociaux sur l'assurance chômage, vous aurez l'exact opposé du comportement qui existe dans le domaine des retraites complémentaires. Dans un jeu de rôles, ils caricatureront, par leurs positions, l'image qu'ils veulent donner à leurs mandants. En dernier ressort, ce sont les pouvoirs publics qui décideront. La gestion de l'assurance chômage est faite, sur le plan des décisions, par les pouvoirs publics. Et, dans ce domaine, il ne sera pas possible d'arriver à des décisions responsables et partagées par les partenaires sociaux, parce qu'on les a mis dans une situation d'irresponsabilité, en acceptant déficits et accumulation d'une dette élevée – 36 milliards d'euros représentent un an de budget de l'assurance chômage. On ne pas attendre d'acteurs qu'on a mis dans une telle situation un comportement responsable face à un sujet aussi sensible. Vous pourrez toujours les mettre autour d'une table, mais avant qu'ils ne le fassent, je peux d'avance vous dire et même vous écrire quelles seront les positions des uns et des autres. Cela n'a pas de sens pour moi, on n'est pas dans un vrai paritarisme de gestion.

M. Serge Babary. – *Monsieur le professeur, merci de vos propos. Lorsqu'on évoque la précarisation, je pense qu'il faut s'intéresser aussi à la destruction d'emplois salariés par la substitution d'autres formes de relations entre des donneurs d'ordres et des travailleurs. Cela se développe depuis des années : on l'avait vu avec les auto-entrepreneurs, utilisés dans certaines activités comme la publicité ou l'audiovisuel. Cela s'est accéléré avec la crise que nous connaissons : on parle maintenant d'« ubérisation » de certains emplois. On est dans un cycle de précarisation de ces personnes, qui ne bénéficient plus des avantages sociaux des salariés, puisqu'ils sont « à leur compte ». Ils doivent assurer eux-mêmes leurs congés payés, ils n'ont pas de cotisations de retraites, etc.*

Bref, on a encore amplifié la précarisation de ces dizaines de milliers de personnes par rapport aux salariés. Ils ne bénéficient même pas du chômage puisqu'ils sont considérés comme travailleurs indépendants.

Je voulais avoir votre avis sur ce phénomène qui se renforce. On voit maintenant des grandes surfaces qui mettent fin aux contrats de travail traditionnels pour les remplacer par des auto-entrepreneurs de ce type, et les gens n'ont plus aucune couverture sociale traditionnelle. Il arrive aussi dans certains pays, comme en Espagne, qu'on retransforme des emplois ubérisés en obligeant certains employeurs à salarier ces personnels. Nous devons être attentifs à ce phénomène de va-et-vient et à l'ampleur considérable que cela peut prendre du point de vue de la précarisation.

M. Gilbert Cette. – Je suis très content que vous posiez cette question, car c'est un thème sur lequel l'éminent juriste Jacques Barthélémy et moi-même avons publié un ouvrage : *Travailler au XXI^{ème} siècle : l'ubérisation de l'économie ?* Nous finissons un nouvel ouvrage dont nous n'avons pas encore le titre, mais qui abordera le même sujet, et sera publié en septembre prochain.

Je suis obligé de vous démentir sur le point statistique. La part de l'emploi salarié est stable, voire progresse, dans 33 des 36 pays de l'OCDE : la part de l'emploi indépendant y diminue donc. Seuls trois pays voient cette part de l'emploi indépendant augmenter depuis les années 1980 : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France. Chez cette dernière, l'augmentation a lieu depuis la création du statut d'auto-entrepreneur – désormais micro-entrepreneur. Elle n'est toutefois pas considérable : la part de l'emploi indépendant n'a progressé que de 1,5 point, alors qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni elle a augmenté beaucoup plus fortement. Dans ces trois pays, on voit cette part augmenter – jusqu'à un niveau stable depuis quelques années – à la suite de transformations et de changements réglementaires, fiscaux et sociaux qui ont procuré un avantage financier à l'auto-entrepreneuriat. Aux Pays-Bas, le chiffre est important, au Royaume-Uni également.

Dans cette catégorie des auto-entrepreneurs, les emplois de plateformes représentent 100 000 personnes en France au sens large. Cela inclut les conducteurs de VTC, les livreurs, et les autres travailleurs des plateformes. Je voyais il y a trois jours une plateforme proposant des prestations de soin à domicile. Ces 100 000 personnes représentent environ 0,35 % de l'emploi en France : on est loin de chiffres astronomiques.

Néanmoins, un déséquilibre de droit existe dans la couverture sociale, dans le revenu minimum – il n'y a pas de SMIC – et dans les conditions de travail – il n'y a pas de durée du travail maximale. La séparation peut se faire par une simple déconnexion : le recours se fait devant le tribunal de commerce et pas aux prud'hommes, ce qui est défavorable aux travailleurs. Vous évoquiez aussi le risque financier : les travailleurs de plateforme amènent leur outil de travail, à la différence des salariés. Pourtant, quand on regarde plus attentivement, on voit que ces entrepreneurs veulent en majorité rester auto-entrepreneurs. Seule une minorité désire devenir salariée. Très souvent, le statut d'auto-entrepreneur constitue pour eux un accès à l'emploi. On a affaire à des gens qui viennent de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et qui, sinon, n'auraient pas eu cet accès.

Le déséquilibre de droits est toutefois choquant, sachant les bienfaits qu'a apportés à la collectivité le développement de ces activités. Les VTC ont permis de contourner le monopole des taxis qui, par le rationnement de l'offre, surtout les mois de fort tourisme, bridait l'activité économique. Il est difficile pour un Japonais qui ne sait pas lire le Français de comprendre un plan de métro... Les plateformes de VTC ont permis de contourner cette difficulté sans blocage violent et sans exercice du pouvoir de nuisance réel dont disposent les taxis.

Face au déséquilibre de droits, certains pays décident de ne rien faire. Selon l'appréciation du juge sur le degré de subordination du travailleur par rapport à la plateforme, celui-ci sera requalifié ou pas en salarié. Le juge, généralement, prend beaucoup en compte le contrôle qu'exerce la plateforme, les conditions d'exercice de la prestation par le travailleur indépendant et le possible pouvoir de sanction. Il examine des éléments de fait. Mais cela reste la « loterie », en France comme dans d'autres pays.

Des pays décident de salarier. C'est le cas de l'Allemagne, mais pas du Royaume-Uni, contrairement à ce que dit la presse. Ils ont là-bas été transformés en workers, catégorie intermédiaire entre le salarié et l'indépendant. Jacques Barthélémy et moi avons dit, au cours des dix dernières années, que la création d'une telle catégorie ne serait pas judicieuse. À la difficulté d'une frontière floue entre l'indépendant et le salarié, on substituerait deux frontières floues : entre l'indépendant et cette nouvelle catégorie de travailleur subordonné, et entre cette dernière et le salarié. Au lieu de les réduire, on amplifierait les difficultés.

Un rapport a été rédigé à la demande du Premier ministre par l'ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, M. Frouin. Rendu en décembre dernier, il propose de salarier ces travailleurs dans des entreprises intermédiaires, qui feraient ensuite du portage salarial pour les plateformes. Pour Jacques Barthélémy et moi, c'est une aberration totale. Cela induit une augmentation des coûts de 25 %. Et, encore une fois, on n'apporte pas de réponse appropriée puisqu'une majorité de ces personnes-là veulent rester indépendantes.

Très récemment, à la demande de la ministre du travail Élisabeth Borne, un rapport a été remis par Bruno Mettling, qui nous a auditionnés longuement et à plusieurs reprises. Il préconise la même chose que nous : pousser les partenaires sociaux à élaborer des normes protectrices pour ces travailleurs, dans tous les domaines où il existe un déséquilibre de protection, avec la menace que, s'ils n'y arrivent pas, les pouvoirs publics interviendront en édictant des normes réglementaires. Par exemple, on peut imaginer qu'au-delà d'un certain nombre d'heures, telle protection s'appliquerait, que la plateforme ne serait pas censée ignorer le nombre d'heures fait par son prestataire y compris par une autre plateforme, etc. Ce pourrait être des dispositifs lourds et réellement incitatifs.

Voilà où on en est. Des ordonnances seront peut-être signées au mois d'avril prochain dans ce domaine. Il est prévu ensuite que, sous le regard bienveillant mais attentif d'une autorité, les partenaires sociaux élaborent des normes en une année. Cette démarche me paraît très bonne : on cherche à pousser les partenaires sociaux, travailleurs et plateformes, à trouver des compromis gagnant-gagnant par eux-mêmes. Ceux-ci seraient adaptés au besoin de protection et au

besoin d'efficacité économique. Il faut agir de cette façon, dans l'esprit des ordonnances travail de septembre 2017.

À mon sens, il aurait été dommage de ne pas tenter cette carte. On ne peut préjuger si cela fonctionnera ou pas. En tout cas, il est préconisé dans le rapport Mettling d'édicter des normes réglementaires si la négociation collective, bien conçue par ce rapport, n'aboutissait pas à des résultats positifs. Ce sera peut-être des normes conventionnelles, et ce sont les plus adaptées, car cela signifie que les parties sont d'accord avec ces normes. Avant de penser les normes réglementaires, il est bon de demander aux gens d'élaborer des compromis.

Jacques Barthélémy et moi n'y croyions plus : le rapport Frouin a été une douche froide en décembre, mais voir M. Mettling chargé de cette mission et rendre ce rapport a été une heureuse surprise. C'est une sortie par le haut. Si on y arrive – mais cela dépendra aussi des partenaires sociaux –, la France sera un pays exemplaire par rapport au déséquilibre actuel de droit entre le travailleur indépendant fortement subordonné et le salarié.

M. Arnaud Bazin. – Monsieur le professeur, vous avez introduit dans votre propos liminaire une distinction entre emploi précaire et situation précaire. Les gens qui n'ont pas d'emploi ne sont pas comptés dans l'emploi précaire mais sont cependant dans une situation précaire. Nous avons compris et partageons cette vision. À l'inverse, peut-on apprécier le nombre de personnes qui, relevant d'emplois précaires, ne sont pas nécessairement en situation précaire ?

Je m'explique : un certain nombre de travailleurs disposent d'une qualification qui leur permet, lorsqu'ils sont décidés à travailler, de trouver très facilement un emploi. Je ne sais pas apprécier leur nombre, mais j'en ai connu. Certains, qui peuvent se retrouver dans un ménage où le revenu est garanti par l'autre membre du ménage, travaillent à leur choix et sont tranquilles parce que leur qualification les assure quasiment de trouver un emploi. Sans avoir la prétention de dire que c'est une pratique répandue, on peut également observer des jeunes qui alternent des périodes de CDD et des périodes pendant lesquelles ils ne recherchent pas d'emploi car ils ont d'autres activités et objectifs. C'est une situation que j'ai pu souvent observer. Il existe donc une différence entre ces situations d'emploi précaire indiscutables et une situation personnelle précaire. A-t-on des moyens de l'apprécier ?

M. Gilbert Cette. – La question est délicate : il est difficile d'être dans la tête de quelqu'un, et de savoir quelle est sa part de responsabilité dans sa situation. Est-ce un choix ou est-ce subi ? Ce n'est vraiment pas évident.

Je vais dire une chose qui ne répond qu'en partie. Je comprends bien votre interrogation, mais je m'interdis d'être dans la tête des personnes. Je pense simplement que les humains sont soumis à des incitations et qu'ils y réagissent. La décision publique doit faire en sorte qu'elles soient orientées dans le sens de l'intérêt général. Ce n'est pas le cas pour le régime d'indemnisation du chômage.

On voit néanmoins, et particulièrement en France, qu'en période de chômage élevé, des offres d'emploi ne trouvent pas preneur. Cela rejoint en partie votre interrogation. Des personnes, qu'elles soient jeunes ou pas, pourraient occuper un poste...

M. Arnaud Bazin. – *Ou pas, d'ailleurs, selon les qualifications !*

M. Gilbert Cette. – *Exactement. Et parmi ces emplois non satisfaits, on compte effectivement des emplois très qualifiés, qui ne trouvent pas preneur en raison d'une déficience de nos systèmes de formation, portée par les pouvoirs publics ou les partenaires sociaux.*

En France, on manquait de chaudronniers alors même que la métallurgie est sans doute l'activité dans laquelle les partenaires sociaux sont les plus organisés. L'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) est une puissante organisation patronale. Les besoins s'anticipent dix ans à l'avance : un paquebot ne se construit pas du jour au lendemain. Que, dans cette branche d'activité, on n'ait pas anticipé un manque de chaudronniers, est un peu désespérant et illustre une carence des partenaires sociaux.

Il existe d'autres emplois non qualifiés, pour lesquels l'attractivité est tellement faible que des jeunes au chômage, ou moins jeunes, n'y vont pas. Je pense aussi qu'il existe là une déficience tant de la part des partenaires sociaux, qui devraient élaborer des conventions collectives au niveau des branches qui renforcent l'attractivité sans entamer la concurrence, que de la part des pouvoirs publics, qui ont laissé proliférer des branches où s'observait une carence de négociation collective.

Depuis la loi du 5 mars 2013, les choses ont radicalement changé : on est passé de 700 à 200 branches. Le mouvement de restructuration des branches est très fortement engagé. La volonté de beaucoup est d'arriver en France à une situation où on aurait moins de branches qu'en Allemagne (60 à 70 branches). Je vous renvoie au rapport de Pierre Raimin, qui est désormais directeur général du travail, et qui a impulsé ce mouvement dans les années d'avant-covid. Si on arrive à une situation à 50 ou 60 branches, la réalité du dialogue social et de la négociation collective au niveau des branches permettra de donner de la consistance à ces dernières pour l'élaboration de lois professionnelles : elles élèveraient alors par le haut l'attractivité de certains postes (salaires, conditions de travail) et permettraient de réduire le nombre de ces emplois qui ne trouvent pas preneurs. Bien qu'elle soit suspendue par la crise sanitaire, on est dans une phase très positive.

Pour aller au cœur de votre question, j'ai encore une fois du mal à me mettre dans la tête des individus. Je fais partie de ceux qui considèrent qu'il faudrait davantage conditionner le bénéfice de certaines aides ou transferts sociaux à la réalité d'une recherche d'emploi ou de l'inscription dans un parcours de formation. Laisser décrocher les personnes pendant longtemps fait prendre le risque de voir ces gens-là prendre une distance infranchissable vis-à-vis de l'emploi. Il faut empêcher de décrocher. Tout transfert ne doit pas être inconditionnel. En France, on a été dans l'inconditionnalité. Elle est peut-être généreuse mais se retourne contre leurs bénéficiaires.

Des pays qu'on cite souvent en exemple en termes de faibles inégalités et de respect de l'individu, comme le Danemark, sont allés très loin dans la conditionnalité pour le bénéfice de certains minima sociaux. On peut envier leurs résultats en matière de chômage et de taux d'emploi.

Si vous le permettez, je souhaiterais également évoquer la question du contrat unique, parce que c'est une des idées qui m'ont le plus mis en colère ces vingt dernières années.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *D'accord, mais n'oubliez pas de répondre aux interrogations de la présidente sur le SMIC... car j'ai lu avec intérêt votre interview à ce sujet.*

M. Gilbert Cette. – *L'idée du contrat unique est née dans la tête de certains économistes qui constatent l'existence des CDI et des CDD et qui veulent proposer d'introduire une continuité pour éviter une rupture brutale. Il faut vraiment être économiste pour imaginer des choses comme celle-ci. C'est stupéfiant ! C'est la négation même de droits fondamentaux.*

Parmi ces droits, il y a le fait qu'à partir d'une certaine durée dans l'emploi, un licenciement ou une séparation doivent être motivés. L'employeur peut se séparer d'un salarié en CDI pendant 2 ou 3 mois, pendant une période d'essai. Mais à partir d'un certain seuil, il faut motiver la séparation. On n'enlèvera jamais cette discontinuité, et heureusement ! Cela relève des droits fondamentaux du travailleur. On ne peut atténuer cette discontinuité. Quand le chef d'entreprise décide de se séparer, il doit en donner le motif, et le salarié peut heureusement le contester. Il peut donc y avoir un contentieux, réglé par les prud'hommes. Il faut se battre pour que ce droit fondamental soit maintenu. Toutes les expériences qui ont tenté d'atténuer cette discontinuité (le contrat première embauche, ou CPE, et le contrat nouvelle embauche, ou CNE) ont fait long feu – le CPE a entraîné des mouvements sociaux incroyables – et se sont vues disqualifier par l'organisation internationale du travail (OIT) comme contraires à la convention 158. On pourrait aussi évoquer d'autres textes ratifiés par la France. Il faut être sérieux : cette idée de contrat unique est absurde.

Nous sommes confrontés à un vrai problème, qu'il faut régler pour ses vraies raisons. Ce sont, d'une part, les contrats courts et, d'autre part, le fait qu'en France, et malgré la création de la fantastique rupture conventionnelle, issue d'un accord national interprofessionnel entre partenaires sociaux, les procédures de séparation sont coûteuses, longues et effrayantes pour des PME. Celles-ci ont peur d'embaucher un salarié, parce que si elles s'en séparent et qu'il engage un contentieux, elles peuvent mourir. C'est ce problème-là qu'il faut régler, sans essayer de le contourner.

Cela contribue à nos difficultés d'emploi et au recours fort au CDD en France. Des raisons différentes expliquent le fort recours aux contrats courts et aux CDD, mais dans les deux cas, il faut s'attaquer au problème avec force. Jacques Barthélémy et moi avons fait des propositions en ce sens. La barémisation des indemnités prudhommales n'est pas une réponse. Le comité européen des droits sociaux a rendu un avis sur les barémisations finlandaise et italienne, qui montre

que ces dispositifs ne respectent ni la convention 158 de l'OIT, ni la charte européenne des droits sociaux ! Tôt ou tard, on sera obligé de revenir dessus. On doit s'y préparer dès maintenant pour sécuriser le coût de la séparation pour les chefs d'entreprises et faire en sorte que la séparation soit la plus pacifique possible. Les partenaires sociaux ont fait leur travail avec la rupture conventionnelle : aux pouvoirs publics de faire le leur pour s'attaquer aux vrais problèmes, et il y a des solutions.

Je m'excuse de m'emporter, mais c'est une question d'une certaine gravité.

Passons maintenant au SMIC. Premièrement, avec la commission d'experts que j'ai l'honneur de présider sur le SMIC, quand nous nous intéressons à la pauvreté, nous voyons que les analyses statistiques sur le facteur pauvreté montrent que le salaire horaire – et je rappelle que le SMIC est un minimum salarial horaire – est un facteur secondaire de pauvreté. Le premier facteur de pauvreté est la situation vis-à-vis de l'emploi. Statistiquement, toutes les études sur la question le montrent. Le deuxième facteur de pauvreté est la situation familiale. Quand on a cinq bouches à nourrir, c'est plus dur, même avec les nombreuses aides qui existent en France, que quand on est célibataire sans enfant à charge.

Deuxième chose : la lutte contre la pauvreté laborieuse est plus efficace via des outils comme la prime d'activité qu'avec une augmentation du SMIC, pour la même dépense publique. On l'a montré et remontré par des simulations qu'on a publiées dans notre groupe d'experts et qui n'ont jamais été contestées. La politique consistant à augmenter la prime d'activité nous paraît la plus appropriée pour réduire la pauvreté laborieuse. On est maintenant à bout de souffle. Du côté du coût du travail, au niveau de l'articulation entre SMIC et coût du travail, on ne peut plus réduire les charges sociales. En effet, il n'y a plus rien à réduire, à part les cotisations de maladie professionnelle et accidents du travail, mais comme un bonus-malus s'applique dessus, on ne peut pas y toucher. On ne peut donc plus faire ce qu'on a fait de façon transpartisane depuis la loi quinquennale de 1993. On ne peut plus toucher non plus à la prime d'activité : cette prestation étant dégressive (et elle coûte déjà cher, mais elle coûterait encore plus si elle était moins dégressive), si on la revalorisait à nouveau au niveau du SMIC, on augmenterait les taux de prélèvement marginaux implicites. Autrement dit, pour des personnes qui touchent la prime d'activité et qui sont dans la zone de dégressivité, un euro de plus de revenu du travail se voit amputé d'une perte de prime d'activité, et éventuellement d'une perte d'autres prestations (allocations logement, etc.). On sait qu'en bas de la distribution des salaires, les taux de prélèvement marginaux implicites sont très élevés en France. La désincitation à la mobilité sociale est phénoménale. Le gain de revenu net entraîné par une augmentation du salaire est faible.

Quand on regarde les choses plus attentivement, on est encore plus effrayé. Je vais vous donner un chiffre qu'on a publié dans nos deux derniers rapports d'experts sur le SMIC. Quand on rapporte le revenu net d'un célibataire qui travaille à temps plein au SMIC à celui du même célibataire qui travaille à temps plein au salaire médian, et qu'on prend en compte tous les transferts et impôts, en France, cela représente 74 %. Le pays qui vient ensuite est à plus 10 points derrière : ce sont les Pays-Bas. Cela signifie que, lorsque le salarié au SMIC, qui consacre des

soirées, des week-ends et des vacances pour se qualifier et bénéficier d'une mobilité salariale, aura traversé la moitié de l'éventail des salaires pour rejoindre le salaire médian – c'est une épopée ! – il sera passé de 74 à 100 en termes de revenu net. Le gain est faible au vu des sacrifices que cela peut impliquer. On est le pays dans lequel cette désincitation à la mobilité sociale est la plus forte. Cela signifie qu'il faut changer nos systèmes de transferts et de prestations pour faire en sorte que les taux de prélèvement marginaux implicites ne dépassent pas un seuil à partir duquel on peut considérer que l'incitation n'est pas assez forte.

Nous avions proposé, dans une note publiée avec Daniel Cohen, que ce rapport soit ramené à 40 %. Nous en sommes très loin. Il faut mener en France une réflexion sur l'ensemble des minima sociaux et leur unification cohérente, de telle sorte que le taux de prélèvement marginal implicite ne soit jamais désincitatif à la mobilité sociale et à l'effort qu'un salarié fait pour suivre une formation professionnelle. Il faut que l'ambition paye, et pour l'instant elle ne paye pas assez.

Pour en finir sur le SMIC, notre groupe d'experts reçoit les partenaires sociaux tous les ans. Le plus grand syndicat de salariés, la Confédération française du travail (CFDT), ne demande pas de coup de pouce sur le SMIC, contrairement à la Confédération générale du travail (CGT) et à Force ouvrière (FO). Ce qui gêne la CFDT n'est pas qu'une personne soit au SMIC, mais qu'elle y reste. Rentrer sur le marché du travail en étant rémunéré au SMIC est une chose, mais n'avoir comme seul horizon que d'y rester en est une autre. C'est là-dessus qu'il faut travailler en France, avec les désincitations que je viens d'évoquer.

***Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie pour votre présence cette après-midi.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de M. Louis Gallois,
président de l'Association « Territoires zéro chômeur de longue durée »**

(Mardi 30 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par l'audition de M. Louis Gallois, en sa qualité de président du Fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée qui encadre l'Association « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZC), mais dont nous connaissons plus largement l'engagement et l'expertise en matière de lutte contre la pauvreté.

Monsieur Gallois, je vous remercie d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement dans la crise actuelle, mais au cours des dernières années et notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, dans laquelle vous pourriez, par exemple, nous livrer votre regard sur l'évolution de la pauvreté et de la précarité en France depuis dix ou quinze ans – la crise financière de 2008 ayant déjà été décrite comme un point d'inflexion important par plusieurs personnalités que notre mission a entendues.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

M. Louis Gallois, président du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. – Je vous remercie de votre invitation. Mon expérience en tant qu'ancien président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) m'a conduit à tirer des enseignements sur l'évolution de la pauvreté durant les dix dernières années.

Je constate qu'avant la crise sanitaire, nous étions déjà engagés dans un processus d'augmentation de la pauvreté avec des publics nouveaux. Vous avez eu raison de citer la crise de 2008-2009 qui a vu augmenter le taux de pauvreté de 1 à 1,5 point, lequel n'a jamais été repris. Nous avons également constaté au cours des trois, quatre dernières années une évolution préoccupante du pouvoir d'achat des 8 % les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui ont échappé à la revalorisation de la prime d'activité qui a soutenu le pouvoir d'achat d'une partie des personnes en situation de pauvreté. Ces 8 % ont en revanche été touchés par la baisse des aides personnalisées au logement (APL) et par la désindexation d'un certain nombre

d'allocations, notamment familiales. C'est la seule catégorie de la population qui a vu son pouvoir d'achat régresser en 2018 et 2019. Toutes les autres catégories ont vu leur pouvoir d'achat légèrement augmenter, notamment sous l'effet du plan « Gilets jaunes ». Je vous renvoie au baromètre du Secours catholique en 2019, qui est tout à fait éclairant sur la baisse des revenus des ménages accompagnés par l'association. Celle-ci est chiffrée à 5 euros par mois en 2019 par rapport à 2018. Cela représente, pour les plus pauvres, 1 % de perte de pouvoir d'achat ! C'est une somme quand on est à l'euro près. Le reste à vivre est inférieur à 9 euros pour la moitié des ménages accueillis par le Secours catholique.

Des populations nouvelles sont apparues dans les structures d'accueil. Il y a tout d'abord les étrangers. Ils représentent une large partie des plus pauvres. On a vu aussi de plus en plus arriver les travailleurs pauvres, des gens qui n'ont souvent pas un emploi à plein temps et qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts. Le nombre de jeunes dépourvus de revenus, de formation et de qualification est considérable. 25 % des personnes accueillies en centre d'hébergement ont moins de 25 ans. Nous ne connaissions pas ce phénomène il y a quinze ans. Il y a les familles monoparentales avec enfants qui recourent aussi partiellement la population étrangère. Nous avons enfin découvert la pauvreté rurale, que nous appréhendons encore difficilement.

Telle est la situation que l'on constatait à la fin de l'année 2019. Nous avons déjà perçu une certaine dégradation. Pour autant, il ne faut pas dramatiser : avec 14 % de personnes en-dessous du seuil de pauvreté, la France est bien classée en Europe, la moyenne européenne se trouvant autour de 16 %, comme les taux enregistrés en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Cela est largement dû à notre système redistributif. Avant redistribution, le taux de pauvreté serait de 24 %. Après redistribution, ce taux passe à 14 %. La redistribution permet donc de gagner dix points de taux de pauvreté.

La crise sanitaire est profondément injuste. Elle frappe le plus fort les personnes les plus fragiles. Nous avons constaté un phénomène que nous n'avions pas anticipé pendant le confinement, la disparition de la manche. Les « petits boulots » ont également disparu, le travail au noir qui permettait un revenu d'appoint s'est réduit et le travail saisonnier a diminué. Les conditions de logement précaires ont impacté la capacité à garder les enfants à la maison ainsi que le suivi éducatif. Les effets sont déjà visibles. En 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 7 %. Et je pense que ce n'est pas fini ! On a beaucoup parlé de la distribution alimentaire, du volume et de l'apparition de nouveaux publics, les personnes qui travaillent, les étudiants et les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation ou NEET¹. Selon le Secours catholique, les pauvres ont tendance à devenir plus pauvres. À l'intérieur de ceux qui sont en dessous de 60 % du revenu médian, que l'on définit comme pauvres, la proportion de ceux qui sont en dessous de 40 % du revenu médian, s'accroît.

Voilà le constat. Il faudra ensuite regarder comment y faire face.

¹ Acronyme de Neither in Employment nor in Education or Training.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous avions en effet ces informations qu'il est toujours intéressant de rappeler.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vous remercie pour votre présence qui a été fortement souhaitée par de nombreux élus.

Ma première question concerne notre capacité à mesurer ce taux de pauvreté. C'est un véritable enjeu. Au niveau national, les services de l'État nous donnent des éléments avec un délai de deux ans. J'ai vu que vous aviez le plus beau CV de l'industrie française. Les Finlandais avec qui nous étions hier en visioconférence ont cherché à développer une capacité à mesurer en temps réel la pauvreté. Il semblerait qu'ils y arrivent. Ne pensez-vous pas qu'il serait utile que l'on mesure davantage les éléments de pauvreté dans l'industrie ou les services, non pas tant pour faire des statistiques, mais pour avoir une réactivité ciblée et une action plus efficace ?

Ma deuxième question porte sur les actions que l'on peut conduire. La redistribution est importante en France. On couvre par nos actions la majorité des publics. L'adage « qui trop embrasse, mal étreint » ne nous empêche-t-il pas d'avoir des actions plus ciblées pour un certain nombre de populations ? Je prends l'exemple des Britanniques avec qui nous étions hier après-midi. Ils nous disaient qu'ils avaient réussi à enrayer deux types de pauvreté : celle des femmes seules et celle des retraités. Le degré de résilience au Royaume-Uni n'est pas le même qu'en France ! Ils ont réussi par des actions ciblées spécifiques à enrayer un certain nombre de situation de pauvreté. À trop vouloir faire, est-ce que l'on ne se noie pas dans nos actions ?

Enfin, pourriez-vous développer l'enjeu de la pauvreté rurale, qui n'est pas souvent entendue et mal perçue ? On s'adresse à une catégorie de personnes peu habituée à recourir à des prestations ? La centralisation des dispositifs, voire leur numérisation obèrent encore plus la capacité de ces personnes à accéder à leurs droits

M. Louis Gallois. – Je partage votre avis sur le premier point. Les enquêtes sur le logement sont réalisées avec entre trois et quatre ans de retard, les enquêtes sur le niveau de revenu avec deux ans de retard... Les statistiques officielles ne sont jamais à jour. Heureusement, nous avons des capteurs. J'évoquais le travail de grosses associations comme le Secours catholique, la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, le Secours populaire qui a également son propre baromètre. Il n'est pas nécessaire d'attendre les statistiques officielles pour savoir qu'en 2020, les files devant la distribution alimentaire sont plus longues et les publics plus variés. Il est vrai que l'on est dans l'intuitif, même si c'est un intuitif fondé. On devrait pouvoir arriver à avoir, parallèlement à ces chiffres, des méthodes de sondage qui permettraient d'aller plus vite sur un certain nombre de points. Il est important que les pouvoirs publics puissent réagir.

Je partage votre sentiment sur le deuxième point. Nous pouvons regarder des populations précises, des territoires identifiés, lancer des enquêtes flash dans un canton... Il est très difficile de faire des choix. On est face à des gens en grande fragilité, dont les difficultés ne sont jamais uniques.

Ces personnes associent souvent la perte d'emploi avec un surendettement, un problème d'addiction... Ils cumulent les difficultés. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a été ciblée sur les jeunes. Que deviennent les plus âgés ?

Les Britanniques sont dans une logique très différente de la nôtre. Ils sont davantage prêts à entendre des discours « raides » que les Français sur la pauvreté. Je ne suis pas sûr qu'ils aient raison et je ne les prendrais pas comme modèles. Je préfère le modèle finlandais. Il faut voir comment la Grande-Bretagne traite les chômeurs. Ils les soumettent à des procédures très dures que l'on n'impose pas à nos actifs ! Ils ont une culture et des pratiques différentes des nôtres.

Concernant la pauvreté rurale, les associations la découvrent. Elles ne savent pas comment s'y prendre. Ce sont des personnes très dispersées qui ne se considèrent pas comme pauvres et qui ne s'adressent pas aux structures étatiques ou associatives. La fracture numérique est un vrai sujet. Demander la Complémentaire santé solidaire devient très difficile sans assistance ! Les travailleurs sociaux passent une grande partie de leur temps à aider les personnes à accéder à leurs droits. Ils passent leur temps à remplir des formulaires pour les gens qui viennent les voir et qui sont incapables de les remplir. C'est un vrai sujet. Avec le numérique, il faut faire attention aux plus fragiles, certains ne sont pas équipés, d'autres n'ont pas les compétences, même chez les jeunes. Aller sur les réseaux sociaux est différent d'aller remplir un formulaire. La fracture numérique ne concerne pas que le monde rural, mais certainement le monde rural !

La mobilité est un problème majeur pour le monde rural. Quand vous vivez à la campagne, il vous faut un véhicule. Il n'existe plus de desserte de petits commerces sur les routes. À cela s'ajoute la question de la solitude des personnes. Je ne peux pas être plus précis car je connais très peu d'associations qui ont réussi dans ce domaine.

M. Vincent Capo-Canellas – *Qui sont les 8 % qui ont vu leur pouvoir d'achat régresser avant la crise du covid et qui ne rentraient pas dans la revalorisation de la prime d'activité ?*

Si l'isolement et la solitude se voient notamment en milieu rural, pendant la crise du covid on les a également observés en milieu urbain. Il faut « aller vers »...

M. Louis Gallois. – *C'est un terme du mouvement associatif.*

M. Vincent Capo-Canellas. – *L'essentiel aujourd'hui n'est-il pas de mieux utiliser la panoplie d'actions dont on dispose afin de rompre l'isolement ?*

M. Louis Gallois. – *L'isolement existe en ville pour les personnes âgées et les familles monoparentales en chambres d'hôtel. On a vu des problèmes de malnutrition. Pendant le premier confinement, on a vu des mères incapables d'aller acheter le nécessaire pour leur famille. Et comme les bénévoles sont souvent des gens à la retraite, certaines associations comme les Restos du cœur ou le Secours populaire, ont fermé. Puis, ils ont rouvert avec un volume d'activité plus faible. Les grosses structures de distribution d'aide alimentaire n'ont pas fonctionné à plein régime. Il faudrait pouvoir aller chez les gens car beaucoup ne peuvent pas se*

déplacer. Certaines associations le font comme Les Petits Frères des Pauvres. Cela mérite d'être développé. Dans le cadre de TZC, l'entreprise à but d'emploi de Paris 13^e fait de la distribution à domicile pendant cette période. Un certain nombre d'antennes se sont mobilisées pour aller au domicile des personnes. C'est le meilleur moyen de rompre l'isolement et d'éviter les difficultés alimentaires.

Je constate que les associations assurent une véritable mission de service public. L'État est incapable de faire cela. Il n'est pas outillé. Les associations devraient être reconnues comme porteuse d'une mission de service public, d'autant qu'un certain nombre d'entre elles ne reçoivent aucune aide. C'est apparu très clairement pendant la période de crise.

Je ne souhaite pas focaliser mon propos sur TZC. Je ne veux pas donner l'impression que c'est la panacée. C'est une des solutions qui sont intéressantes car elle permet d'indiquer de nouvelles directions. Mais ce n'est pas la seule. Cela ne doit pas se faire au détriment de l'insertion par l'activité économique.

Sur le front de l'emploi, le chômage de longue durée avant la crise concernait environ 2,5 millions de personnes. Nous n'avions pas encore assisté à une régression de ce chômage de longue durée malgré l'amélioration de la situation de l'emploi. Il y a toujours un décalage car les entreprises commencent par employer les chômeurs de courte durée. On voyait cependant que les entreprises commençaient à regarder ce vivier. Mais la crise a effacé tout cela. Nous allons voir son impact dans cette situation, dans les prochains mois. Il est probable que le taux de chômage augmente. Dans cette situation, les entreprises embaucheront d'abord, naturellement, les personnes les plus proches de l'emploi. J'ai pratiqué cela en tant que chef d'entreprise ! Je m'attends à ce que le chômage de longue durée progresse dans les mois qui viennent.

La seule solution est l'économie sociale et solidaire (ESS). Elle représente 10 % de l'emploi en France. Elle a toujours créé de l'emploi, même en 2008 et 2009. C'est un ensemble très vaste et diversifié qui va des grandes mutuelles aux structures d'insertion et aux PEC (parcours emploi compétences). La caractéristique commune est que l'on n'a pas les mêmes exigences de productivité car c'est un secteur qui n'est pas exposé à la concurrence internationale, ni les mêmes exigences de rentabilité car il n'y a pas d'actionnaires. Et c'est un secteur pour lequel Bruxelles admet les aides publiques. Ce secteur peut être créateur d'emplois et peut aller chercher les chômeurs de longue durée.

J'avais écrit une tribune dans Le Monde en juillet dernier dans laquelle nous demandions de passer de 100 000 à 300 000 PEC. C'est une mouture améliorée des emplois aidés. Les PEC seraient très utiles actuellement en soutien des populations fragiles. Nous avons proposé de passer le nombre des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) de 140 000 en 2019 à 500 000 en 2022. On nous répond que ces structures ne peuvent absorber une telle masse. Il faudrait créer par conséquent des structures en faisant appel aux entreprises de l'économie sociale et solidaire mais aussi de droit commun, dès lors qu'elles ne sont pas majoritaires, afin de ne pas introduire une logique de profit. Je pense qu'un certain nombre d'entreprises sont devenues des partenaires de SIAE. Elles peuvent le faire dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE),

C'est dans ce cadre que je place TZC. L'expérimentation a plusieurs spécificités qui la rendent intéressante. D'une part, on ne sélectionne pas les personnes que l'on embauche, et d'autre part, les personnes sont mises en situation de travailler. Il faut faire attention à ne pas être dans l'occupationnel ou la sous-activité. Le dernier élément central est la territorialité. L'expérimentation prise en main par les collectivités locales, même si elles sont bien sûr aidées par l'État qui finance une partie des rémunérations. Et tout cela dans le cadre d'un CDI. Je pense que TZC doit fonctionner en partenariat avec les autres solutions, et notamment avec l'insertion par l'activité économique qui va apporter sa capacité de gestion. proches. Certains disent que je me trompe, mais je pense que les publics sont assez proches. À l'inverse, TZC apporte aux structures d'insertion la dimension territoriale. Je me demande s'il ne faudrait pas créer un comité local de l'emploi solidaire afin d'étudier toutes les solutions disponibles. Il faut éviter que chacun ne travaille que dans sa direction. Il faut travailler ensemble. Nous avons actuellement des SIAE qui servent d'appui à des entreprises à but d'emploi. Ces dernières sont adossées à la SIAE pour leurs fonctions support, ressources humaines, finances, et soutenues sur le plan du management. Cette coopération permet à la structure d'insertion de retrouver un ancrage territorial. C'est le constat que j'avais fait dans le cadre de la FAS, le plus grand réseau de l'insertion par l'activité économique : nous étions un peu « hors-sol ». Des apports croisés entre TZC et les structures d'insertion peuvent donc être très utiles.

***Mme Annick Jacquemet.** – Vous avez parlé d'un comité local qui regrouperait l'ensemble des acteurs. Nous avons mis en place dans le Doubs des comités locaux incluant élus locaux, chefs d'entreprises et structures d'insertion. Lors de réunions auxquelles j'ai pu assister, j'ai senti une différence d'appréciation. Les chefs d'entreprise notaient un désintérêt des personnes en insertion. Les directeurs des structures d'insertion prenaient tout de suite leur défense et leur trouvaient des excuses. On sent une incompréhension entre le monde du travail et les structures d'insertion.*

Vous nous avez également parlé des jeunes que l'on retrouve dans les centres d'hébergement et qui sont sans formation. Lors d'une audition, la directrice d'ATD Quart monde avait fait le même constat que vous sur le manque de formation de ces jeunes. Quelles seraient les solutions que l'on pourrait apporter ? Est-ce que notre système scolaire n'est pas adapté ? Est-ce que ce sont ces jeunes qui ne s'y adaptent pas ?

Enfin, sur le taux de chômage de longue durée, avec la crise sanitaire, nous avons perdu 800 000 emplois. Quelles seraient les solutions pour recréer de l'emploi dans les territoires ruraux ou éloignés des grandes métropoles, et permettre à ces chômeurs de retrouver le chemin de l'emploi ?

***M. Louis Gallois.** – Je ne suis pas surpris par la situation que vous décrivez dans le Doubs. Il y a une vraie difficulté de dialogue entre les structures d'insertion et les entreprises que nous avons essayé de surmonter dans le cadre de la FAS. Les structures d'insertion sont timides vis-à-vis des entreprises, les animateurs des chantiers d'insertion font un complexe, tandis que les entreprises ont une méfiance vis-à-vis des « produits » des structures d'insertion. Nous avons tenté*

une expérience, soutenue par l'État et qui est en voie d'extension, dans laquelle nous faisons un pont entre les structures d'insertion et les entreprises. Lorsqu'une entreprise embauche une personne venant d'une structure d'insertion, l'accompagnement ne s'arrête pas. On forme l'animateur de la structure d'insertion à suivre le salarié dans l'entreprise et à aider le chef d'entreprise à installer ces nouveaux salariés. Cet accompagnement dure six mois. Il améliore nettement le taux de réussite de l'intégration dans l'entreprise. Il faut cet accompagnement du chef d'entreprise et de la personne. Si le salarié ne vient plus, c'est à la structure d'insertion d'aller voir ce qu'il se passe.

Quand j'étais chez PSA, des directeurs d'usines m'avaient dit, notamment dans le Nord, avoir décidé d'embaucher des personnes au RSA. Cela a souvent été un échec. On ne peut pas passer d'un stade à l'autre sans franchir des étapes indispensables, comme réapprendre la discipline, arriver à l'heure et réapprendre la vie collective dans le travail. C'est un processus progressif. C'est pourquoi je pense qu'il faut un accompagnement dans l'entreprise.

Je pense que les jeunes dépourvus de formation ne peuvent être formés devant une table. Ils doivent être mis dans une situation d'emploi où ils conçoivent la formation comme un appui à la tâche qui leur est confiée. Les écoles de production sont une réussite car les jeunes décrocheurs sont mis en situation de travail et c'est à partir de ce travail que l'on reprend l'effort de formation. Le Gouvernement fait un effort considérable avec la garantie jeunes. C'est un bon dispositif qui met l'accent sur l'accompagnement. Il faut associer, soit formation et accompagnement, soit formation et travail. C'est encore mieux si on a les trois réunis.

Concernant les territoires ruraux, c'est difficile, notamment à cause du problème de la mobilité. Les solutions ne peuvent être que personnalisées, et il faut des structures qui puissent faire un travail de dentellière. Il faut regarder chaque cas et voir comment on peut résoudre les difficultés, qui n'ont jamais une cause unique.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Je partage tout à fait votre analyse et je souhaiterais quelques précisions. Le chômage commençait à se résorber et le nombre de postes que l'on n'arrivait pas à pourvoir était évalué à 350 000 avant la crise. L'intérim était aussi à un niveau élevé. On allait par conséquent commencer à puiser dans le vivier des chômeurs de longue durée. L'idée que vous évoquez est qu'avec la crise économique, l'emploi en intérim et en contrats courts est aujourd'hui bousculé. Pour les chômeurs de longue durée, vous suggérez que l'on peut préparer un vivier pour le temps où l'activité reprendra au travers de l'ESS. L'idée est intéressante. Ne faut-il pas cadrer les choses dans le temps ? La dette publique est considérable et les emplois de l'ESS sont subventionnés par l'État. Ne peut-on renforcer ce pôle jusqu'à atteindre un certain objectif de retour à l'emploi, par secteur ou par filière ? Nous recevons tout à l'heure les acteurs de l'ESS. Leur capacité de montée en puissance est aujourd'hui très relative. Pourrions-nous leur proposer de s'adosser à des entreprises privées ou à des mutuelles qui pourraient les aider dans cette montée en puissance ?*

Vous avez également parlé de fédérer les structures de l'insertion par l'activité économique, que pensez-vous du service public de l'insertion par l'emploi (SPIE) qui est en train de se développer ?

Enfin, les contrats courts représentent un vrai enjeu. Ce sont de vraies trappes à précarité et à pauvreté. Le gouvernement met en place un bonus-malus. Quel est votre regard sur les solutions à apporter sur ces contrats courts, et ne devraient-elles pas couvrir un champ plus large que les sept secteurs proposés par le gouvernement dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je partage bien évidemment bon nombre de vos propos, notamment sur la pauvreté et la précarité. Je souhaiterais avoir un jour un débat avec vous sur l'industrie. Je suis dans le Pas-de-Calais, un département très industriel où de nombreuses grosses entreprises industrielles sont actuellement fermées. Ce sont par conséquent de nombreux emplois qui disparaissent, source de précarité et de pauvreté. Que pensez-vous de la réforme de l'assurance chômage qui va être mise en place par le gouvernement pour laquelle 850 000 chômeurs vont perdre des indemnités ? Faut-il faire porter l'effort sur les plus riches ? Vous avez parlé d'un impôt de solidarité « spécial covid ». Pouvez-vous préciser votre position ?

M. Louis Gallois. – Madame Puissat, le vivier dont vous parliez est un sas, un lieu de passage vers l'emploi de droit commun. À TZC nous avons admis que cette période pouvait être différente selon les personnes. Il faudrait aussi appliquer ce principe aux SIAE pour lesquels nous avons proposé de créer des CDI de mission, c'est-à-dire des contrats qui s'arrêteraient au moment où la personne retrouve un emploi, le bénéficiaire, n'ayant pas la possibilité de refuser un emploi jugé raisonnable en termes de qualification, de rémunération et d'éloignement du domicile. On voit bien ce que le CDI apporte aux gens, une diminution du stress et la possibilité d'ajuster leur période à leurs caractéristiques propres. Je ne suis pas contre l'idée que, si le marché de l'emploi s'améliore de façon considérable, on réduise le nombre de PEC ou le nombre de places en insertion. C'est une appréciation de caractère politique qui ne relève pas de mon domaine mais plutôt du vôtre ! Toutefois, il ne faut pas commencer à réduire le nombre de places avant de constater une amélioration de la situation de l'emploi. Si les chômeurs de longue durée retrouvent leur chance sur le marché du travail, on peut concevoir un ajustement sur les emplois aidés.

Le SPIE est une bonne chose. Le service public de l'emploi, ne peut pas faire convenablement son travail avec les chômeurs de longue durée. On n'est pas dans une pathologie qui ne concerne que l'emploi : il y a d'autres dimensions. C'est un travail de dentellière que n'a pas le temps de faire Pôle Emploi. Je caricature un peu la situation. Mais l'idée d'un service public qui s'adresse à des populations très éloignées de l'emploi me semblait plutôt une bonne mesure. Toutefois, je ne connais pas actuellement la consistance du SPIE et ne peux donc pas encore porter de jugement.

Sur l'adossement aux entreprises, si les structures de l'ESS ne peuvent monter en régime suffisamment vite, il faut demander aux entreprises de les aider. Encore une fois, il ne s'agit pas de pervertir l'ESS en y mettant des logiques entrepreneuriales. Il s'agit d'un partenariat qui doit se faire dans le cadre de la politique de RSE des entreprises.

Sur les contrats courts, je partage l'avis de ceux qui considèrent que le bonus-malus s'applique à un nombre de secteurs trop limité. Je suis favorable à un dispositif plus large, même si je reconnais que cela pose de réelles difficultés pour certains métiers et notamment l'hôtellerie.

Je ne vais pas aborder les questions industrielles, qui mériteraient une longue discussion. Nous étions sur une courbe en amélioration fin 2019. Quelles vont être les conséquences de la crise actuelle ? Le gouvernement a mis en œuvre des mesures qui ont permis de passer l'année 2020 mais les véritables échéances sont en 2021 et 2022.

J'ai un jugement assez négatif sur la réforme de l'assurance chômage, en particulier sur la modification de la durée de cotisation et le calcul des allocations. Cela porte sur les populations les plus fragiles sur le plan de l'emploi. Par contre, je n'ai pas trouvé scandaleux l'effort demandé aux cadres. Pour les personnes en grande précarité vis-à-vis de l'emploi, l'intermittence mis à part, la part revenant à ces gens était trop forte. Je trouve que ce n'est pas à eux de payer le prix de leur précarité.

Je suis parti d'un constat sur l'impôt de solidarité. La situation des 20 % les plus pauvres s'est dégradée. Leur taux d'endettement s'est accru. En revanche, les 20 % les plus aisés, dont je fais partie, ont vu leur épargne augmenter de plus de 70 milliards d'euros en 2020. Non pas qu'ils se soient enrichis, mais comme ils n'ont pas eu l'occasion de consommer, ils ont accumulé cet épargne. Leur situation tranche avec celle des 20 % les moins riches. Je ne trouve pas anormal de demander, dans une situation aussi exceptionnelle avec des populations en très grande difficulté, que l'on relève les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu. Je n'ai pas voulu m'attaquer aux impôts sur les successions, auxquels on ne peut pas y toucher en France ! J'ai même proposé d'affecter la somme directement collectée au soutien des personnes en grande fragilité et notamment au financement d'une garantie jeunes plus longue ou à l'extension du RSA, dans des conditions à définir aux 18-25 ans.

Je pense que le pays a besoin de manifestations de solidarité dans cette période. Il ne s'agit pas de pénaliser des gens dont la situation ne s'est pas dégradée en 2020, mais de les inviter à répondre à un appel à contribution en faveur de ceux qui connaissent d'extrêmes difficultés.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Je vous remercie pour cet échange.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de Mme Coline Derrey Favre, chargée de mission
à la Fédération des acteurs de la solidarité, MM. Laurent Pinet,
Président du réseau Coorace, réseau national de l'économie sociale et
solidaire et Emmanuel Stephant, président de Chantier école**

(Mardi 30 mars 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Bonjour à chacun et chacune d'entre vous. Nous allons auditionner en visioconférence trois réseaux actifs dans le domaine de la solidarité et de l'insertion. Coline Derrey-Favre est chargée de mission au sein de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS). Laurent Pinet préside le réseau Coorace, réseau national de l'économie sociale et solidaire (ESS). Emmanuel Stephant est le président de Chantier école.

Je vous remercie toutes et tous d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation des Français, c'est-à-dire la fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, notamment depuis la dernière crise.

Je propose de débiter par un propos préliminaire d'une dizaine de minutes chacun, qui permettra de bien identifier le rôle respectif de vos organisations. Vous pourriez aussi nous faire part de l'évolution de la précarité des publics que vous accompagnez au cours des dernières années.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange en commençant par les questions posées par le rapporteur, Frédérique Puissat, en poursuivant par des questions de Sénateurs et Sénatrices membres de la mission d'information présents physiquement ou à distance. Cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat, puis sera consultable en vidéo à la demande.

Mme Coline Derrey-Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité. – Bonjour. Je vous remercie pour cette proposition d'audition. Je suis chargée de mission emploi d'insertion par l'activité économique (IAE) au siège de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), fédération généraliste de lutte contre l'exclusion qui représente environ 900 associations et organismes dans le domaine de l'accompagnement, de l'insertion, de l'hébergement et du logement, soit 2 800 établissements, dont 500 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), avec une majorité d'ateliers et chantiers d'insertion ainsi que des associations intermédiaires.

La FAS est un réseau généraliste d'accompagnement global des personnes autour de l'hébergement et du logement, thématique fondatrice de la fédération, mais aussi de l'emploi, de la santé, de l'accès au droit, etc. Le siège national se compose de 13 fédérations régionales réparties selon un maillage territorial permettant d'intervenir auprès des adhérents.

Nous notons une augmentation très conséquente des nouveaux pauvres et de personnes plus pauvres, ce que nous constatons avec l'augmentation des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et l'augmentation des publics des distributions alimentaires. La situation est très préoccupante et devrait continuer de l'être, notamment par l'augmentation du chômage qui est très conséquente.

D'une manière plus qualitative, les associations et les travailleurs sociaux constatent une augmentation préoccupante de problématiques de santé liées aux addictions et aux problèmes de logement. Cette crise exacerbe la précarité numérique. Une place spécifique est prévue par le secteur de l'IAE pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. La question des seniors sera traitée par les outils qui voient le jour, et notamment les « CDI inclusion » prévus par la loi du 14 décembre 2020.

Le secteur de l'IAE a été principalement sécurisé en 2020 grâce à l'engagement financier de l'État qui a permis le maintien des personnes en insertion en activité partielle. Une grande majorité des structures était fermée durant la première période de confinement.

Le fonds exceptionnel a permis de consolider le développement de ces structures. Il perdure un besoin de consolidation et de développement qualitatif, étant donné que l'augmentation significative des crédits pour l'IAE est surtout fléchée vers la création rapide d'emplois d'insertion, ce qui ne peut se faire sans un soutien financier à la professionnalisation des structures et l'amélioration du pilotage du secteur qui reste fragile. Il est important que les personnes les plus précaires puissent accéder au dispositif d'accès à l'activité économique dans un contexte de croissance du chômage et d'augmentation de sa durée. Enfin, le secteur de l'IAE doit être à disposition des personnes les plus éloignées de l'emploi.

M. Laurent Pinet, président du réseau Coorace. – *Je représente le réseau Coorace, réseau historique de l'insertion par l'activité économique se définissant aujourd'hui comme « réseau d'entreprises d'utilité sociale territoriale », qui rassemble 587 structures inclusives dont les formes d'intervention sont très diverses, notamment des SIAE ou plus largement des structures de l'ESS.*

Coorace agit avec ses membres pour inventer et essayer des solutions qui créent de la valeur économique, sociale, écologique et citoyenne au cœur des territoires. Ces structures accompagnent chaque année 50 000 personnes en insertion.

Coorace accompagne les entreprises d'utilité sociale par le biais de douze délégations régionales et trois grandes missions.

La première de ces missions vise à l'amélioration de l'impact social et territorial des actions. Coorace accompagne les entreprises de son réseau à définir les besoins du territoire, des salariés accompagnés et à y répondre au mieux en fonction de leur projet associatif.

La seconde mission majeure consiste à favoriser le retour des personnes vers l'emploi. Coorace accompagne les entreprises adhérentes pour créer des passerelles avec les métiers en tension, notamment le bâtiment et les travaux

publics, le numérique, l'hôtellerie, les services à la personne, etc., et trouve les réponses les mieux adaptées à chaque situation.

Enfin, la troisième mission majeure du réseau consiste à accompagner des projets de territoire portés par des structures de l'ESS, par l'accompagnement à la création ou la structuration de l'activité.

Comme les collègues de la FAS, et en lien avec le réseau Chantier école, nous constatons au cours de ces dernières années un enfoncement dans la précarité d'une partie de nos publics. Depuis quelques années, nous notons l'apparition, et la prise en compte nécessaire dans les structures, de salariés pauvres, de retraités pauvres et d'étudiants pauvres. Nos structures sont de plus en plus sollicitées par ces populations qui étaient auparavant à l'abri de ces phénomènes. Certaines catégories sont de plus en plus éloignées du monde du travail. Elles ont besoin de l'action de nos structures et du complément de subsistance qui leur sont nécessaires.

Le second phénomène important est la paupérisation de certains territoires, qu'ils soient ruraux, en déclassé, en reconversion ou prioritaires dans le cadre de la politique de la ville. Cette situation met en danger l'égalité républicaine sur le territoire en créant un phénomène à double vitesse.

La crise sanitaire impacte aussi les publics qui fréquentent nos structures avec une explosion des allocataires des RSA dans de nombreux territoires, notamment dans le département de l'Isère et celui de la Savoie. Les jeunes éprouvent des difficultés croissantes à trouver le bon stage et à réussir leur insertion dans le monde du travail.

En complément, les difficultés liées à la mobilité dans les zones rurales tendent à renforcer et démultiplier les effets de cette précarisation. Les problématiques de mobilité touchent les deux tiers des publics accompagnés par les structures de Coorace. Dans les territoires ruraux, la mobilité ne s'envisage que sous l'angle de la voiture personnelle pour 85 % des salariés. Or les deux tiers des publics que nous accompagnons ne possèdent pas de voiture. Il faut se préoccuper chaque jour de cette problématique extrêmement importante.

M. Emmanuel Stéphant, président de Chantier école. – Je présenterai très rapidement le réseau Chantier école qui représente essentiellement les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et regroupe environ 750 adhérents et un certain nombre de structures portées par des collectivités territoriales. Nous intervenons au plus près des populations fragilisées des territoires. Je travaille pour ma part dans un « ensemble » de Roubaix qui reste malheureusement la plus pauvre des villes de France. Le réseau Chantier école est aussi très présent dans les départements et régions d'outre-mer à travers des associations régionales, sauf en Guyane.

Je ne m'étendrai pas sur les points préalablement présentés par les représentants de la FAS et de Coorace. D'année en année, nous constatons que la situation devient de plus en plus difficile pour les personnes les plus pauvres. Dans nos structures, nous accueillons il y a quelques années des personnes qui souffraient de freins périphériques au retour à l'emploi, mais elles parvenaient en un an à deux ans à lever ces freins liés au logement, à la santé, à la mobilité et à la professionnalisation pour accéder ensuite à l'emploi. Le contexte actuel, avec la crise

sanitaire mais aussi, malheureusement, indépendamment de celle-ci, permet de s'apercevoir que les personnes restent dans une forme de précarité.

Je ne donnerai qu'un exemple : dans la structure que je dirige, qui accueille environ 500 personnes par an, seules 5 % des personnes accompagnées n'avaient pas réglé leurs problèmes périphériques à l'issue d'un à deux ans dans ces structures il y a quelques années encore. Ce taux atteint 10 % aujourd'hui. Il est aujourd'hui possible de rencontrer des problématiques de logement ou de santé à l'issue du parcours chez Chantier école. Ces situations rendent malheureusement les personnes les plus pauvres encore plus pauvres.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vous remercie pour le travail de terrain accompli dans ce secteur de l'insertion par l'activité économique. Lorsque le groupe Les Républicains a décidé de mettre en place cette mission, j'ai levé la main pour dire : « n'oublions pas le secteur de l'insertion par l'activité économique », et me voilà rapporteur de la mission d'information, ce qui me ravit. Vous étiez déjà selon moi l'une des solutions à ces problèmes de précarité et de pauvreté.

Vous avez été nombreux à écouter Louis Gallois qui est intervenu en début d'après-midi. Dans le cadre de son analyse, celui-ci a évoqué le marché du travail, indiquant qu'en période de croissance économique, comme celle que nous avons vécu avant la crise sanitaire, il y avait trois strates. Le vivier « classique » de candidats à l'emploi arrivait à maturité avec des postes non pourvus, entre 300 000 et 350 000. L'intérim était un autre recours important qui complétait ce vivier classique. Enfin, les entreprises commençaient à s'intéresser aux chômeurs de longue durée pour les préparer à retourner à l'activité dans le cadre d'un CDD.

La crise sanitaire est arrivée en 2020. Le vivier classique est désormais en difficulté, et c'est encore plus vrai des intérimaires. Pour les chômeurs de longue durée, Louis Gallois propose de renforcer le secteur de l'insertion par l'activité économique et, plus généralement, l'économie sociale et solidaire avec un nombre massif de contrats susceptibles d'être pris en charge par vos structures.

Tout d'abord, j'aimerais connaître votre regard vis-à-vis de cette proposition. Il est important de calibrer vos structures en conséquence. Arrivez-vous à faire face à la situation sur le terrain ? Pensez-vous que des solutions existent pour renforcer les SIAE et les réseaux que vous représentez ? Monsieur Gallois proposait de les adosser à des entreprises privées sans que chaque partie y perde ses objectifs. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Ne faudrait-il pas disposer d'instruments de mesure plus fins que le nombre d'allocataires du RSA pour calibrer un dispositif conséquent, qui pourrait être limité dans le temps et refluer dès lors que l'activité économique reprendrait, de telle sorte que les structures de l'ESS puissent retrouver un calibrage classique ?

Je souhaite revenir sur la question des contrats courts, même si ce n'est pas directement votre public, et le problème de la permittance. Avez-vous des idées qui permettraient un accompagnement des personnes se trouvant dans des situations de permittance, qui sont souvent des trappes à pauvreté ?

Monsieur Stéphant, vous avez évoqué le fait que 10 % des personnes sortaient désormais des chantiers avec des problèmes persistants. Est-ce lié à un

défaut d'accompagnement au sein des structures de l'ESS, ou à un problème d'accompagnement plus large qui pourrait être pris en charge par des travailleurs sociaux ou des centres communaux d'action sociale (CCAS) ?

M. Emmanuel Stéphant. – Je répondrai directement à la dernière question qui m'est personnellement adressée. Malheureusement, nous arrivons dans une sorte de goulet d'étranglement. Le chômage est structurel, nous le savons. Depuis plus de 40 ans, nous avons plus de personnes qui cherchent un travail que d'emplois proposés, sans parler des qualifications nécessaires pour les occuper. La politique publique de l'emploi s'efforce, autant que possible, de permettre que les personnes privées d'emploi puissent le plus rapidement possible en retrouver un. Plus la durée d'inactivité s'allonge, plus les problèmes périphériques se multiplient.

Un problème important aujourd'hui est lié au fait que la durée de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de très longue durée est de plus en plus importante. Les solutions pour les accompagner en matière de logement ou de santé sont insuffisantes. Le pas est tellement important que certains montrent une forme de résignation ou de défaitisme. La situation sanitaire actuelle ne leur fera pas penser le contraire.

J'ai en particulier expérimenté cette situation en outre-mer, où nous sommes dans un contexte insulaire, à l'exception de la Guyane. Il s'est posé la question de l'accompagnement des personnes par l'IAE sans y rester et sans en sortir en l'absence de solution. Ce travail s'est déroulé dans un premier temps en Martinique et Guyane, plus récemment à La Réunion, sur le principe « d'IAE créatrice d'emploi ».

L'activité économique évolue dans le contexte actuel. Nous revenons d'une certaine manière à beaucoup de bon sens. Nous travaillons de plus en plus fortement, dans l'économie solidaire et de proximité, en nous efforçant de créer du sens et du lien là où l'on mécanisait tout.

Ce projet est transférable des outre-mer à la métropole. Nous avons étudié ce qui pouvait faire sens dans l'économie locale pour créer de l'activité. Un travail est en cours sur l'île de La Réunion. Le tourisme y emploie de nombreuses personnes mais, le plus souvent, il n'y a aucune activité autour des lieux touristiques. Or, une activité importante peut être créée à proximité de ces lieux. Mais certains sites sont très isolés. Quand un village de 70 habitants se trouve à une heure de la première ville praticable avec un véhicule non carrossé, il est compliqué d'y créer de l'activité. Dans ces conditions, le travail à domicile peut permettre de créer de l'activité en transportant la production une fois par semaine dans les grandes villes.

Pendant longtemps, nous avons cru que l'insertion par l'activité économique était un « support apprenant ». Le réseau Chantier école s'est construit de cette manière. Nous nous apercevons désormais que le secteur de l'IAE peut être à l'initiative de nouvelles filières, de nouvelles démarches créatrices d'emploi, et d'emploi pérenne. Il faut développer le plus possible le nombre de SIAE et faire en sorte que ces structures soient maillées autant que possible avec le secteur économique.

Je demande surtout au secteur marchand de nous accompagner. L'IAE, c'est de la solidarité, de la proximité et la possibilité de créer davantage d'emplois. Je siége au conseil d'administration du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée avec Louis Gallois et nous avons déjà mené cette discussion. Il faut mailler l'ensemble des dispositifs d'accompagnement au retour à l'emploi avec le secteur économique classique pour avoir un secteur de l'IAE qui prépare au retour à l'emploi mais aussi qui accompagne le secteur marchand dans la structuration de l'emploi au sein d'un territoire donné.

Mme Coline Derrey-Favre. – *Dans la continuité du propos d'Emmanuel Stéphant sur le lien avec l'activité économique, je souhaite notamment faire le point sur la question de la posture et de la représentation de l'IAE dans le secteur marchand. Certaines représentations freinent parfois la rencontre ou les partenariats. Il s'agit d'accompagner les SIAE dans leur relation aux entreprises via la médiation active pour favoriser une meilleure connaissance mutuelle et amener la compétence dans l'entreprise par une offre de service en matière de ressources humaines.*

De nombreuses TPE et PME éprouvent des difficultés à recruter alors que le maintien dans l'emploi se situe au cœur de l'activité des SIAE. Le travail de représentation des acteurs est important par la formation de l'ensemble des équipes et le changement de regard à l'intérieur des structures. Ces partenariats et rencontres sont essentiels pour faire fonctionner la relation. Ces dispositifs qualitatifs sont essentiels pour réussir ces évolutions.

Le développement massif du secteur de l'IAE a été évoqué par Louis Gallois, qui a été président de notre fédération. Nous avons interpellé le gouvernement sur l'importance de développer l'emploi solidaire dans le contexte de crise sanitaire, pour atteindre l'objectif de 300 000 parcours emplois compétences (PEC) et de 500 000 salariés en parcours dans l'IAE. Les SIAE telles qu'elles existent aujourd'hui ne pourront pas absorber ces volumes, d'où la proposition d'adosser des chantiers d'insertion à des entreprises disposant d'une plus grande solidité économique afin de permettre le développement de ces emplois, tout en maintenant des garde-fous visant à éviter les effets d'aubaine.

Le besoin de sécuriser le parcours des personnes en insertion est manifeste. La durée moyenne des parcours d'insertion s'établit à onze mois. On peut s'attendre à ce qu'elle augmente du fait de la précarisation globale des personnes et la difficulté à régler leurs problématiques de santé ou de logement.

Louis Gallois évoquait la possibilité de créer des « CDI de mission » en vue de favoriser l'accès à un emploi et d'allonger la durée des contrats. Pendant la période de crise sanitaire, il a été possible de prolonger exceptionnellement la durée des CDD d'insertion. La loi « inclusion » et les nouvelles modalités de prescription assouplissent les possibilités de parcours tout en rendant possibles de nouvelles formes de partenariat. Il est essentiel que le monde de l'entreprise classique travaille de pair avec l'IAE en favorisant l'interconnaissance entre les acteurs sur le territoire.

M. Laurent Pinet. – *Un développement massif de l'IAE peut effectivement apporter une réponse efficace au chômage et à la précarisation. Le Pacte ambition pour l'IAE et le plan de relance peuvent concrétiser cette solution sous certaines conditions, notamment la volonté d'appliquer des coefficients multiplicateurs en fonction du nombre de postes en insertion créés dans les territoires.*

Néanmoins, il faut adjoindre à cette démarche le corollaire de la qualité des emplois créés, l'attachement à la qualité des parcours, l'accompagnement des collègues dans les meilleures conditions, la formation des salariés permanents, la professionnalisation de l'ensemble des intervenants, le soutien des démarches qualité initiées et soutenues par les réseaux, la mise en place de méthodologies de rapprochement avec les entreprises, etc. C'est le leitmotiv des réseaux dans le contexte actuel alors que le plan de réseau est très axé sur le quantitatif. En effet, le quantitatif n'est rien en l'absence de moyens pour soutenir le qualitatif, à travers un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés.

La gouvernance de l'IAE doit se situer à l'échelle des territoires, en coopération avec les collectivités territoriales qui ont des compétences fortes à travers les politiques liées au RSA, aux solidarités, au développement économique, à l'emploi et à l'insertion. Ces démarches doivent être entreprises avec tous les décideurs, à tous les niveaux de territorialité.

L'augmentation quantitative doit se baser sur des diagnostics territoriaux précis pour identifier les zones qui ont le plus besoin d'offres d'IAE, en fonction des taux de chômage. Il est important d'identifier les filières porteuses et les publics présents sur les territoires, et de tenir compte de la densité des acteurs. Les entreprises du territoire peuvent être des partenaires volontaires pour accompagner les dispositifs d'inclusion.

Les réseaux ont développé des technologies. Le réseau Coorace soutient le développement et le déploiement de solutions qu'Eric Béasse pourra présenter brièvement.

En ce qui concerne les contrats courts et la permittance, le réseau Coorace est composé d'une majorité d'associations intermédiaires (AI) qui sont une bonne façon d'utiliser des contrats courts au bénéfice de l'insertion et de l'inclusion. Le public concerné est surtout féminin, alors que les structures d'insertion ont trop souvent l'habitude de s'adresser à des publics masculins, notamment dans le bâtiment.

Les AI contribuent à l'inclusion des publics féminins dans les territoires les plus ruraux. Ces structures offrent souvent le seul lien à l'emploi dans certains territoires ruraux. Il faut encourager leur développement. Or, malheureusement, un certain nombre de blocages et de freins au développement de l'activité de ces associations demeurent manifestes, ne serait-ce que dans les débats actuels sur les décrets d'application de la loi « inclusion » autour de l'inscription de ces associations dans la plateforme de l'inclusion et la gestion du Pass IAE. La lecture du Pass IAE est restrictive quant à l'éligibilité des publics et aux conditions de renouvellement des parcours au-delà de 24 mois. En outre, il faut faire « sauter le verrou » des 480 heures maximum de mise à disposition d'un salarié auprès

d'employeurs de droit privé qui empêche les AI de se développer et d'accompagner les parcours en entreprise. Le réseau Coorace est très actif dans ce domaine.

En ce qui concerne les contrats courts, la nouvelle convention d'assurance chômage crée un certain nombre de blocages dans l'accès aux allocations pour les personnes qui retournent vers l'emploi en passant par des périodes courtes d'emploi. Ce point est un sujet de préoccupation majeur pour nous.

M. Éric Béasse, secrétaire général du réseau Coorace. – *Il existe de nombreuses solutions développées par les SIAE pour rapprocher le secteur de l'IAE, et les demandeurs d'emploi, des entreprises classiques. D'un côté, des milliers de femmes et d'hommes recherchent un emploi. D'un autre côté, des entreprises se heurtent au problème d'emplois non pourvus, notamment parce qu'elles restent souvent focalisées sur le diplôme et la qualification dans leur territoire et leur périmètre.*

Nous avons donc envisagé d'accompagner les entreprises en vue de changer leur regard sur les demandeurs d'emploi à leur proximité. Avec la démarche Vita Air, le réseau Coorace accompagne les entreprises afin de mener un diagnostic des postes à pourvoir afin de créer des ponts entre les compétences des personnes, qui n'ont pas toujours les qualifications nécessaires, et les postes à pourvoir.

Ces méthodologies fonctionnent, mais nos réseaux ne parviennent pas à les déployer à grande échelle par manque de moyens financiers. Ces solutions existent. Elles sont efficaces et répondent aux besoins de recrutement de ces entreprises. Elles permettent un véritable partenariat entre l'IAE et les entreprises classiques.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Je vous remercie pour ces précisions. Que faudrait-il faire pour que ce partenariat fonctionne mieux ? Pourriez-vous présenter plus précisément le dispositif que vous préconisez ?*

Concernant la gouvernance territoriale de l'IAE, avez-vous une idée du cadre dans lequel elle pourrait s'exercer ? Faut-il créer de nouveaux outils ou utiliser les outils existants ?

M. Éric Béasse. – *Nous pouvons, si vous le souhaitez, vous envoyer de la documentation sur le dispositif Vita Air. Il s'agit de préparer une étude de poste avec les entrepreneurs. La SIAE les accompagne dans la définition des tâches attendues. Ce diagnostic est effectué au sein des entreprises, au plus près du terrain. Une fois que les tâches sont identifiées, nous cherchons à positionner les bons candidats sur les profils recherchés.*

Lorsque le bâtiment cherche des maçons coffreurs, nous nous apercevons que les professionnels investis dans ce domaine n'effectuent pas cette tâche à temps plein. Certains, par exemple, préparent le ciment, ce qui peut être confié à des personnes moins qualifiées. Or, les entreprises se concentrent uniquement sur la qualification et le recrutement de personnes qualifiées. Il faut trouver d'autres manières de recruter les personnes et de les accompagner vers l'emploi.

Marie Lombard, chargée de plaidoyer du réseau Coorace. – *Il convient de trouver les financements pour changer d'échelle et développer ces outils de manière numérique. Il s'agit de diagnostiquer les tâches nécessaires pour chaque*

emploi, de recenser les compétences attendues et de les relier aux compétences développées au sein des structures d'insertion. Nous voulons développer un outil numérique qui permette de croiser ces informations, ce qui nécessite d'engager des investissements.

M. Laurent Pinet. – En ce qui concerne l'implication des collectivités locales dans la gouvernance de l'IAE, le Pacte d'ambition pour l'IAE a prévu un changement d'échelle dans la gouvernance de l'IAE en concentrant le pilotage au niveau régional et en réduisant les prérogatives des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Notre lecture s'appuie sur des expériences qui fonctionnent. Ce qui fonctionne très bien en Isère est que l'IAE intervient en lien avec les collectivités locales pour mettre en place des conférences de financeurs. L'ensemble des financeurs se réunit, discute, trouve des solutions, met en place des financements croisés en vue de mettre en place un plan de sortie de crise ou de diversification de l'activité.

Le CDIAE est ainsi déconcentré à l'échelle des bassins d'emploi du département. Les acteurs locaux ne souhaitent pas perdre la finesse d'analyse qui permet d'établir un diagnostic pertinent des problématiques d'emploi et d'insertion à l'échelle des bassins de vie et non d'une région comme Auvergne-Rhône-Alpes. Ces bonnes pratiques devraient inspirer le législateur, à l'inverse de la tendance à la régionalisation qui conduit à une perte de sens. Ce dispositif ne peut se mettre en œuvre qu'avec le concours plein et entier des départements, des agglomérations, des communautés de communes et des régions, avec une grille d'analyse très fine.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie pour ces précisions qui permettent de mieux comprendre la situation.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je souhaite revenir sur le sujet de la gouvernance qui me semble particulièrement important. Cet enjeu suppose d'aller vite pour les personnes demandeuses d'emploi de longue durée. L'attente longue accroît les séquelles du demandeur d'emploi. Monsieur Gallois suggère à chacun de s'inspirer des autres. Le dispositif Territoires zéro chômeur longue durée peut apporter un exemple de gouvernance par la constitution des comités locaux pour l'emploi à l'échelle très fine de territoires de 10 000 habitants, ce qui n'apparaît pas dans le texte de loi.

Ne pensez-vous pas qu'il faut descendre plus bas au niveau de ces structures qui permettent de décider rapidement ? Je ne suis pas certaine que l'échelle départementale soit pertinente. Je pense qu'il faut descendre beaucoup plus bas. Des territoires ont des entreprises d'insertion, d'autres non. J'aimerais vous entendre sur ce sujet.

Ensuite, je reviens sur les contrats courts et la permittance. Nous avons noté au sujet du dispositif Vita Air la volonté de faire lien entre le besoin de l'entreprise et les personnes accompagnées par l'ESS. Ce sujet représente un défi important. En matière de soutien à domicile, nous avons un besoin important de personnes expérimentées. 70 % à 80 % des personnes résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) sont confrontés à des

enjeux de précarité et de paupérisation. Ne pensez-vous pas que nous pouvons développer du lien entre les structures d'insertion avec un accompagnement allégé et des contrats courts dans le secteur sanitaire et social ?

M. Emmanuel Stéphant. – En préambule, je souhaite préciser que je suis sociologue de formation. Les propos que je tiendrai n'ont aucun regard partisan. Je tiens à adopter une analyse distancée de la situation. Vous parliez, Madame la sénatrice, d'échelle et proposiez de descendre au plus près du territoire. Or, je pense qu'une échelle n'a d'intérêt que lorsque les barreaux sont régulièrement espacés et qu'elle permet de monter. La question majeure ne concerne pas, selon moi, l'opposition entre territoire, département, région et nation.

Depuis quelques années, par une forme d'individualisation des pouvoirs, chacun a mis en place une politique à son niveau pour intervenir sur le territoire. La politique publique de l'emploi est d'abord une compétence nationale à laquelle les régions, les départements et les communes sont censés apporter un complément. Souvent, à des niveaux différents, une forme de cacophonie est constatée. Nous nous retrouvons à noter des confrontations et des inversions de tendance, et l'ensemble de la population précarisée en subit la conséquence.

Vous parliez des comités locaux pour l'emploi dans le cadre de Territoires zéro chômeur de longue durée. C'est un bon exemple. Dans la ville de Roubaix où j'interviens, le territoire d'expérimentation est circonscrit à une grande rue. En zone rurale, ce peut être une communauté de communes. Le message passé auprès de la population et la mobilisation des financeurs ne peuvent pas emprunter la même voie dans ces deux situations. Dans les communautés de communes, tous les acteurs sont présents. À Paris 13^e ou à l'échelle d'une rue, nous créons davantage d'antagonismes que d'effets positifs, étant donné que celui qui n'habite pas la bonne rue ne peut pas profiter de la démarche.

Comme je l'ai dit le 29 mars à la ministre, il faut une coordination et une organisation des politiques publiques dans une instance non partisane, qui ait la compétence d'émettre des avis entendus par les décideurs. Les moyens sont sur la table. Ils n'ont jamais été aussi nombreux pour accompagner les plus démunis, avec énormément d'argent rendu faute d'être utilisé avec la bonne temporalité. Vous parliez de vitesse et de précipitation. Ce sont les deux bons termes. Il faut aller vite.

En l'occurrence, nous n'avons pas tout essayé. Nous n'avons pas donné aux acteurs, aux réseaux que nous sommes, la possibilité de transformer l'essai. Nous restons sur des politiques publiques quantitatives par effet d'annonce, par exemple la création de 10 000 ou 100 000 postes sans penser à qui va les créer. Il faut changer de paradigme et reprendre ces politiques publiques, nationales, départementales ou régionales, au sens premier. Une politique publique n'a d'intérêt que par le constat des décideurs, la mise en œuvre de moyens et la mise en place d'une évaluation avant que la démarche ne soit mise en route.

De fait, des actions ont été mises en place, puis nous nous demandons si elles fonctionnent. De même, face à la pandémie de covid-19, le couvre-feu a été fixé à 18 heures, puis déplacé à 19 heures sans que ces décisions semblent cohérentes. J'ai conscience de ne pas répondre à vos questions étant donné qu'il faut changer de

paradigme. Mais les responsables politiques doivent être conscients que ce n'est pas tout de mettre des moyens. Il faut préciser pour quelle raison des dispositifs sont mis en place, avec qui, et comment les évaluer. Tous les acteurs se précipitent pour faire partie des 50 nouveaux territoires « zéro chômeur », mais une analyse plus fine permet de comprendre que ce n'est pas cela qui est le plus important.

J'ai soumis la proposition, retenue dans la loi de prolongation de l'expérimentation, de s'assurer dans le cadre du dossier d'évaluation des candidatures que partout où nous voulons créer un territoire « zéro chômeur », tous les acteurs déjà présents, en premier lieu les IAE, seront partie prenante pour que, si nous ne trouvons pas de solution pour une personne dans ce territoire, nous puissions lui proposer un autre emploi. Il faut aller au plus près des personnes. Si nous mettons à leur disposition les bons outils au bon moment, alors les politiques publiques seront beaucoup plus efficaces.

Alexandre Wolff, directeur national de Chantier école. – Nous travaillons sur les savoirs transférables dont ont besoin les entreprises pour les transmettre aux personnes accompagnées par nos structures. Les dispositifs qui ont été présentés par nos collègues sont compatibles et complémentaires avec cette démarche. Nous intervenons beaucoup sur le quantitatif, un peu moins sur le qualitatif. L'ensemble de la collectivité nationale, l'État et les collectivités, doivent s'associer à ce déploiement.

Le Pacte d'ambition pour l'IAE avait identifié le besoin de mobiliser les ministères, les régions, les départements et les collectivités locales, quelle que soit leur organisation. Le simple soutien de l'État n'est pas suffisant pour réussir ce pari. Il est nécessaire que tous les départements s'engagent et que les problématiques soient partagées. On voit encore trop d'inégalités de moyens entre les territoires.

M. Laurent Pinet. – En ce qui concerne l'échelle idéale du pilotage, toutes les parties prenantes, l'ensemble des collectivités ont une place et leur mot à dire sur l'IAE, question d'intérêt général qui concerne tout le monde. Cette question est fondamentale à l'échelle des territoires. La bonne échelle me semble être celle qui correspond aux habitudes de vie des habitants.

En ce qui concerne les contrats courts en lien avec le secteur sanitaire et social, je souhaite évoquer la question du dispositif « AI en Ehpad » mis en place au plus fort de la crise sanitaire pour proposer des solutions de personnel pour ces établissements. Ce dispositif a été soutenu, et continue de l'être, par la ministre déléguée à l'insertion et la ministre déléguée à l'autonomie. Depuis le mois de décembre 2020, ce dispositif a produit plus de 40 000 heures de travail pour 80 associations participantes dans 40 départements. Ce dispositif produit des effets et met en lumière les passerelles entre filières, secteurs d'activité et associations intermédiaires en utilisant les contrats courts. Ce dispositif a si bien fonctionné qu'il a été maintenu jusqu'à l'été prochain et élargi aux structures d'accompagnement des personnes en situation de handicap.

Nous travaillons pour aboutir à un suivi plus structurant en mettant en place des dispositifs qui reconnaissent les compétences et qualifient les personnes en vue de leur permettre d'accéder à des emplois de qualité dans les établissements.

Mme Coline Derrey-Favre. – Dans le cadre de la loi « inclusion », nous avons soumis la proposition collective consistant à permettre le cumul d'un CDD d'insertion et d'un CDI. La loi permet de déroger au plancher de 20 heures hebdomadaires en structure d'insertion pour faire monter en charge progressivement le volume d'heures en CDI. Une dérogation est désormais prévue pour permettre de signer un CDD ou un CDI de moins de 24 heures en cas de cumul avec un contrat d'insertion. Cette évolution vise à sécuriser l'accès à l'emploi. Une personne trouvant un CDI à temps partiel pourrait garder son contrat afin de sécuriser l'accompagnement. Nos dispositifs de sécurisation du maintien dans l'emploi sont importants en raison du risque de rupture dès les premiers jours de travail. L'objectif consiste à diminuer progressivement le nombre d'heures en SIAE pour augmenter le nombre d'heures travaillées en entreprise. Cet outil contribue à améliorer la relation entre l'IAE et l'entreprise.

En matière de gouvernance, l'objectif, quelle que soit l'échelle, est de pouvoir mettre en œuvre un diagnostic territorial pour développer des projets de structure et de développement. Les échelles peuvent différer selon les bassins de vie.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous devons travailler plus précisément avec vous sur ces différents dispositifs.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Nous espérons que les décrets d'application du dispositif de « temps cumulé » entre un CDDI et un contrat de travail classique, qui a été introduit au Sénat, seront en conformité avec les attentes que vous portez collectivement. Il peut permettre de conforter les AI qui se prêtent à des contrats courts avec un accompagnement léger.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie très sincèrement d'avoir passé ce moment avec nous. Je vous souhaite une bonne continuation. L'insertion par l'activité économique est une piste à creuser. Cet accompagnement des personnes en difficulté doit se dérouler à leur rythme, d'où l'importance de la souplesse des dispositifs. Je remercie vos équipes pour l'accompagnement des personnes qui sont le plus en difficulté et qui sont malheureusement plus nombreuses dans ce contexte de covid-19 et probablement de sortie de covid-19. Je vous remercie et vous souhaite une bonne fin d'après-midi.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de MM. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages du ministère de la transition écologique
et Pierre Madec, économiste
à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)
(Mardi 30 mars 2021)**

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face aux problèmes de paupérisation de précarisation d'une partie des Français. Nous nous intéressons particulièrement au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos citoyens, non seulement dans la crise actuelle qui révèle un certain nombre de situations, mais en aval, notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de commencer l'audition par un propos liminaire. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges en commençant par une série de questions de notre rapporteur, Frédérique Puissat, et des sénateurs et sénatrices à distance. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui est retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable en vidéo à la demande. Monsieur François Adam, je vous invite à prendre la parole.

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique. – Merci Madame la Présidente. Je suis accompagné de plusieurs représentants de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) dont M. Emmanuel Rousseau, sous-directeur. Nous pourrions être amenés à nous relayer pour vous apporter toutes les informations nécessaires.

J'aborderai trois points. Tout d'abord, je livrerai des éléments sur notre analyse de l'impact des aides personnelles au logement sur les ménages les plus fragiles. Ensuite, j'apporterai des précisions sur les réformes menées par le Gouvernement depuis 2017. Enfin, je préciserai ce que nous pouvons dire des effets de la crise récente.

Tout d'abord, nous considérons que les aides personnelles au logement sont de vraies prestations sociales. Elles présentent la particularité d'être placées sous la responsabilité principale du ministère chargé du logement. Cela se fait en lien étroit avec le ministère des solidarités et de la santé.

Vous le savez, l'aide est distribuée par les caisses d'allocation familiale et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) comme les minima sociaux même si les APL ne sont pas des minima sociaux. C'est bien comme ça que nous les considérons. Dans toute l'activité de gestion et les différentes réformes, l'impact sur les personnes les plus fragiles est toujours au centre des réflexions et simulations que nous sommes amenés à faire dès qu'il y a débat.

En étudiant quelques données importantes, il faut souligner que les aides personnelles au logement sont très ciblées : 90 % des bénéficiaires font partie des trois premiers déciles de revenu. Ce sont des aides qui, en volume financier, sont parmi les plus importantes. En 2019, elles représentaient 16,6 milliards d'euros contre 11 milliards d'euros pour le revenu de solidarité active (RSA) et 10 milliards d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Elle représente une part importante des prestations sociales perçues par les plus pauvres et de leurs revenus.

Les aides au logement représentent environ 14 % des revenus des ménages les plus pauvres contre 13 % pour les minima sociaux. De fait, elles jouent un rôle important. Elles contribuent sensiblement à la maîtrise du taux de pauvreté. Elles réduisent de 2,2 points le taux de pauvreté. De même, elles ont un impact sur la solvabilisation des ménages qui les perçoivent. Ainsi, au regard du taux d'effort consacré aux dépenses de logement, l'impact moyen est supérieur à 50 %.

Les APL jouent un rôle particulièrement important dans l'effort de protection sociale, même s'il faut regarder l'impact de l'ensemble des aides. Les organismes expriment le fait que dans leurs contacts avec les allocataires, les questions liées aux aides au logement sont sensibles, et donnent lieu à de nombreux contacts physiques, par téléphone et par mail, notamment avec les caisses d'allocations familiales (CAF).

Je commenterai ensuite les réformes menées par le Gouvernement depuis 2017. Celles-ci ont donné lieu à de nombreux commentaires. Il est essentiel de souligner que du point de vue quantitatif, la principale réforme de 2017 à 2019 est la création de la réduction de loyer de solidarité. Cette réforme a permis de réduire les crédits budgétaires accordés par l'État aux APL en contrepartie d'une réduction imposée des loyers des bailleurs sociaux en direction des locataires de leur parc, sans impact sur le reste à vivre des allocataires. Cette réforme n'est pas neutre ; elle conduit à un prélèvement sur le secteur du logement social, qu'il convient d'étudier. Cette réforme n'a pas eu un impact négatif sur les allocataires des APL, ce qui mérite d'être souligné. Elle permet d'économiser 1,3 milliard d'euros par an par an depuis 2020 pour le budget de l'État.

La réduction de 5 euros a été longuement commentée. Les mesures de sous-indexation sont prévues durant deux ans. En dépit de ces réformes, le taux d'effort après APL observé chez les bénéficiaires de l'aide a légèrement diminué entre 2017 et 2019, ce qui conduit à relativiser leur impact.

Ensuite, nous sommes désormais dans une phase marquée par deux sujets importants, tout d'abord l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 des APL en temps réel, après une longue phase de préparation technique depuis 2018. Cette réforme est désormais en vigueur à l'exception d'une partie sur l'APL « accession à la propriété » qui n'entrera en vigueur qu'en mai 2021. Le second paramètre important sur lequel nous avons un recul partiel concerne l'impact de la crise sanitaire et des évolutions économiques depuis le premier trimestre 2020.

Ce point appelle notre attention à plusieurs titres. Le sujet soulève des questions financières quant au niveau des dépenses APL compte tenu de l'évolution

du revenu des ménages. La situation globale des ménages les plus fragiles se pose aussi.

Nous avons observé en 2020 une hausse relativement limitée des dépenses d'APL à hauteur de moins de 400 millions d'euros liés à l'évolution des revenus des allocataires, qu'il convient de rapprocher du total de 16 milliards d'euros. Nous avons constaté que le nombre de bénéficiaires des aides au logement à la fin de l'année 2020 était le plus élevé de la période de 2017 à 2020. Le nombre d'allocataires est toujours plus élevé en fin qu'en début d'année, mais ce nombre a été particulièrement élevé à la fin de l'année 2020 par rapport à 2017, 2018 et 2019.

Autre effet de la crise, le Fonds national des aides au logement (FNAL) qui alimente les APL est financé par des employeurs dont les versements ont été inférieurs aux prévisions. L'an dernier, cette situation a représenté un manque à gagner de 150 millions d'euros sur une recette totale de 2,6 milliards d'euros. Cette situation est liée à l'évolution de la conjoncture économique.

Enfin, il faut souligner que les aides exceptionnelles que le Gouvernement a mis en œuvre au printemps et à l'automne 2020 ne se sont pas présentées comme appuyées sur les APL, mais des aides exceptionnelles qui ont ciblé certains publics, dont les bénéficiaires des APL, et ceux qui avaient des enfants à leur charge. Ces mesures ont été prises pour aider les ménages les plus fragiles, sous le seuil de pauvreté.

M. Pierre Madec, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). – Je vous remercie pour votre invitation. Les revenus d'exclusion sont relativement bas. Pour une personne seule, les aides sont limitées à 1,1 SMIC. L'aide est très dégressive à partir de 0,5 SMIC. Chaque euro de revenu supplémentaire diminue le montant de l'APL. Les aides sont extrêmement bien ciblées sur les ménages les plus pauvres. La répartition des aides sociales en centile de niveau de vie permet de constater que les APL sont les aides les plus concentrées sur les centiles les plus bas. La grande majorité des 17 milliards d'euros versés au titre des APL est destinée aux ménages les plus pauvres. En tant de crise, les pouvoirs publics focalisent les aides sur ce public pour soutenir les plus pauvres.

Je ne reviens pas sur la question de l'impact des APL dans la lutte contre la pauvreté. J'ai les mêmes chiffres que la DHUP. Les APL réduisent très fortement le taux de pauvreté, mais ce n'est pas l'objectif initial. Leur objectif est la solvabilisation des ménages.

Un indicateur important est le taux d'effort des ménages, ou part de la dépense sur les revenus. Nous pouvons étudier le taux d'effort brut, le taux d'effort net et la différence entre les deux. L'objectif est de diminuer le taux d'effort des ménages. Le taux de pauvreté diminue de 2,4 points par l'aide au logement. Les minima sociaux réduisent la pauvreté de 2 points.

Les APL diminuent aussi l'intensité de la pauvreté, calculée en rapportant le niveau de vie moyen des ménages pauvres au seuil de pauvreté. Nous constatons que les APL sont l'aide sociale qui diminue le plus l'intensité de la pauvreté. Elle permet de sortir les ménages de la pauvreté et pour les ménages toujours pauvres,

l'intensité de la pauvreté a été réduite. Il faut rappeler que ce n'est pas l'objectif initial de l'APL de lutter contre la pauvreté, alors que cet outil est très efficace.

Les 10 % des ménages les plus pauvres qui vivent dans le parc social ont un taux d'effort brut supérieur à 30 % avant versement des APL. Les loyers sont maîtrisés et encadrés, mais le poids du logement est très élevé. Les APL diminuent le taux d'effort à plus de 10 %. Le taux d'effort des personnes les plus pauvres qui vivent dans le parc privé est divisé par deux grâce aux APL, c'est-à-dire que la part de leur revenu consacrée au logement est divisée par deux. Si l'objectif de l'APL consiste à solvabiliser les ménages en diminuant leur taux d'effort, cet outil fonctionne clairement.

Les effets des APL sont différents dans le parc social et le parc privé. Dans le parc social, l'APL permet d'inverser la logique qui laisse penser que plus on est pauvre, plus le taux d'effort est élevé. Cette logique s'inverse avec cet outil qui diminue le taux d'effort et met en place de la justice sociale, le taux d'effort des très pauvres étant plus faible que celui de ceux qui sont plus riches qu'eux.

Dans le parc privé, l'APL divise par deux le taux d'effort des 10 % les plus pauvres, mais ne parvient pas à inverser cette logique. Même après versement des APL, les 10 % les plus pauvres ont un taux d'effort supérieur aux 10 % plus riches qu'eux, lui-même supérieur aux 10 % un peu plus riches qu'eux. Le gel ou la désindexation des plafonds et la déconnexion entre l'évolution des loyers et des APL ont cassé cet outil qui ne permet plus d'inverser la logique.

En ce qui concerne l'effet inflationniste très souvent évoqué dans le débat, notamment durant l'été 2017 et la baisse de 5 euros, ce sujet est évoqué depuis plusieurs années. Les articles parus sur ce sujet se sont intéressés à une période d'entrée massive des gens dans les APL. Un grand nombre de personnes ont été solvabilisées. Les aides ont augmenté. L'offre de logement est inélastique. On solvabilise la demande en aidant les étudiants ou les ménages qui reçoivent moins d'aides, ce qui a un effet inflationniste. La littérature est parue sur ce sujet surtout dans les années 1990.

Cela fait longtemps que les APL n'ont pas augmenté massivement et qu'aucune nouvelle population n'y entre. D'une manière générale, la dépense publique est restée autour d'un point de PIB dans les APL. La dépense en logement a fortement augmenté depuis 20 ans alors que la dépense APL a été maintenue à 1 point de PIB, notamment par le gel des loyers de référence. Le loyer moyen a augmenté de 35 % depuis 2000 alors que celui qui sert à calculer l'APL a deux fois moins augmenté. Nous avons massivement désolvabilisé des ménages.

Les loyers ont-ils cessé d'augmenter ? Non. Aucune littérature n'évoque une baisse des loyers en diminuant les APL. Les Britanniques ont tenté de le faire. Ils sont revenus dessus, cette décision entraînant une augmentation très importante de la pauvreté. Nous avons cassé le système des APL. 90 % des locataires du parc privé ont un loyer supérieur au loyer qui sert à calculer leur APL. Pour eux, toute augmentation de loyer se traduit par une augmentation du taux d'effort. Les loyers continuent d'augmenter.

On répond à ceux qui demandent une revalorisation des APL qu'il y a un effet inflationniste. Par ailleurs, toute aide à un effet inflationniste dès lors que vous solvabilisez des personnes qui avant perception de l'aide sociale n'étaient pas solvables. Vous augmentez la demande et créez un effet inflationniste. Un doublement du RSA aurait aussi un tel effet.

Depuis 2012, un décret encadre les loyers. En cours de bail ou lors du renouvellement de la location, vous n'avez pas le droit d'augmenter le loyer comme vous le souhaitez et plus que l'indice de référence des loyers (IRL) sauf cas particuliers. L'IRL a augmenté de 0,2 % de la fin 2019 à la fin de l'année 2020. Une augmentation de l'APL sert directement la solvabilisation des ménages. Un encadrement des loyers en vigueur dans plus de 22 agglomérations depuis presque dix ans protège beaucoup de l'effet inflationniste. Aucune littérature n'affirme que la baisse des APL ne diminue les loyers. Le chef de l'État demandait aux propriétaires de diminuer leur loyer de 5 euros, ce qui est la preuve que ce n'est pas automatique.

Une question a été posée sur l'impact de la baisse des APL de 5 euros sur le taux de pauvreté. Sur les 400 millions d'euros d'économies engendrées par la baisse de 5 euros, la moitié a été portée par les deux premiers déciles ou les 20 % de ménages les plus modestes, qui de fait perçoivent le plus les APL. Pour les 10 % de ménages les plus pauvres, cette baisse a réduit leur niveau de vie de 0,5 %.

Les APL représentent 16,9 milliards d'euros de dépenses publiques. A partir de 2017, des coupes massives ont eu lieu dans le budget des APL, inédites depuis 1984. Durant les années 90, les APL ont crû moins vite que le PIB. Il y a eu une légère remontée du fait de la crise économique de 2008, puis une très forte baisse des APL en points de PIB depuis 2017.

Certains prétendent que les économies budgétaires proviennent principalement de la réduction du loyer de solidarité, sans impact sur les locataires. Les locataires du parc social sont mieux solvabilisés par les APL. La part des aides dans les loyers payés par les locataires du parc social a diminué, ce qui justifie l'argument selon lequel la réforme a principalement concerné la réduction du loyer de solidarité (RLS).

Il n'existe pas d'étude à ma connaissance sur la « contemporanéisation » des ressources. Il est surprenant qu'aucune étude d'impact n'ait eu lieu sur une réforme censée réduire de 10 % le montant versé d'aides personnelles, correspondant aux économies attendues au début. Cette réforme a été retardée à plusieurs reprises. Il aurait fallu préciser les économies ou dépenses supplémentaires générées par ces mesures. Il serait intéressant d'indiquer qui est réellement impacté sachant que cette réforme était censée générer plus d'1 milliard d'euros d'économies.

Enfin, certains se demandent s'il faut intégrer l'APL au revenu universel d'activité. Je n'ai pas de point de vue sur ce sujet.

Il faut préciser si la mesure prise sur les APL est un objectif de lutte contre le non-recours. Si c'est le cas, il faut préciser ce qui est mis en œuvre pour lutter contre le non recours et si on raisonne à budget constant. L'éradication du non-recours générera un certain nombre de perdants qu'il faut identifier. Où sont-ils ?

Ils sont plutôt dans le haut de la distribution des aides sociales et les personnes qui perçoivent l'APL, mais rien n'est certain.

De nombreuses personnes prétendent que l'APL ne fonctionne plus, que le calcul d'aide est quasiment forfaitaire sans tenir compte de la dépense en logement. Ces personnes affirment que l'APL ne sert plus qu'à lutter contre la pauvreté et recommandent de la fusionner avec le revenu universel d'activité ou un revenu de base.

Je n'ai pas d'avis tranché. L'objectif initial des APL est de réduire le taux d'effort et non de lutter contre la pauvreté. Les différences de loyer sont très importantes entre les locataires du parc social et les locataires du parc privé. Il y a des différences de loyer très importantes au niveau territorial, entre Paris, Marseille, Bordeaux et les zones moins denses.

À Paris, des écarts de 30 à 40 % sont à constater entre les personnes présentes dans leur logement depuis plus de dix ans et ceux qui arrivent sur le marché. J'entends la proposition de création d'un forfait logement, puis de création de zones pour tenir compte des disparités. À l'intérieur des territoires, il y a des hétérogénéités très fortes. Il n'y a pas de réponse simple. Les APL sont une aide sociale, et non un minimum social. Par ailleurs, quel rapport entre les APL et l'activité, faudrait-il cesser de verser l'APL aux personnes qui ne cherchent pas véritablement d'emploi ?

Enfin, pour finir par une touche d'optimisme, un petit exercice consiste à calculer le coût de l'éradication de la pauvreté monétaire en France. On regarde le nombre de ménages pauvres et ce qui les sépare du seuil de pauvreté. Le coût serait de 18 milliards d'euros pour éradiquer la pauvreté. C'est évidemment plus complexe. Il faut étudier les effets sur la distribution au-dessus du seuil de pauvreté, mais c'est un nombre intéressant. Chacun jugera ce chiffre comme il le souhaite et se demandera si nous en avons les moyens, mais ce chiffre doit être mis dans le débat pour que nous nous rendions compte de l'effort à produire.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vais synthétiser mon intervention en deux questions. La première question a été évoquée en parlant de la réforme des APL et la capacité à mesurer les politiques publiques. Les APL réduisent le taux de pauvreté de 2,2 points. Vous avez évoqué l'étude d'impact de l'assurance chômage qui a été établie une fois que l'assurance chômage a été réformée. Est-on outillé pour être en capacité de mesurer l'impact d'une réforme des APL dans tous les secteurs et tous les déciles des ménages, avec une différenciation entre secteur privé et public ? Qui peut le faire si nous n'avons pas cette information ?

Faut-il réformer les APL ? Au-delà de la mise en place d'un éventuel revenu universel d'activité (RUA), n'y a-t-il pas quelques leviers à étudier pour les APL ? Le non-recours au droit aux APL existe. Un chèque énergie est versé sans demande. Ne convient-il pas de s'intéresser à ce dispositif pour éviter le non-recours ?

En ce qui concerne les enjeux du retour à l'emploi, comment gérer la dégressivité des APL au regard des autres aides ?

Enfin, ne faudrait-il pas faire varier les montant des APL entre secteur privé et secteur public ? Nous avons vu la différence importante entre le reste à charge des familles du secteur privé par rapport au secteur public. La réforme des APL se situe-t-elle dans les APL ou ailleurs ? Qu'en est-il des enjeux d'accession à la propriété ? Il apparaît des difficultés à faire sortir un certain nombre de personnes des logements sociaux. L'accession à la propriété devient un palier trop difficile à franchir. Des outils peuvent-ils être développés hors APL pour éviter cette précarité et permettre d'enclencher ces mécanismes d'accession ?

M. François Adam. – *En ce qui concerne les « outils », du point de vue technique, l'essentiel des évaluations pour les réformes des APL provient des services statistiques de la caisse d'allocations familiales, qui sont compétents sur l'ensemble des prestations sociales distribuées par la branche famille de la sécurité sociale. Une difficulté consiste à prévoir des évolutions individuelles qui dépendent des trajectoires personnelles, notamment de leur niveau de revenu.*

Avec la réforme des APL en temps réel, les caisses d'allocations familiales disposent d'une base de référence glissante. Les douze derniers mois connus par ces caisses sont le m-2 jusqu'au m-14. La disponibilité de ces informations facilite les projections. Les incertitudes sont associées à des évaluations de politiques publiques liées à des scénarios macroéconomiques. Nous disposons de la capacité à chiffrer de manière sérieuse l'effet des mesures attendues sur les APL.

En ce qui concerne le non-recours aux prestations sociales, ce sujet est global. Il ne peut être abordé sous le seul angle des APL. Il faut se demander s'il faut évoluer de la demande de l'aide au versement automatique de l'aide par un organisme public. Le taux de non recours est difficile à calculer, mais il peut être assez important, et le versement automatique aurait un impact qu'il faut calculer.

En ce qui concerne la question de la dégressivité de l'impact des trajectoires personnelles sur le niveau de l'aide, les APL sont un mécanisme d'ajustement plus rapide aux évolutions, en l'occurrence tous les trois mois. C'est un principe important de cette réforme mise en œuvre en 2021. Ce principe semble satisfaisant et plus équitable que le fonctionnement antérieur.

En ce qui concerne les enjeux sectoriels, et le rôle différencié des APL entre parc social et parc privé, nous partageons les analyses sur l'effet différencié. Les loyers sont réglementés dans le parc social. Il est très rare que le loyer plafond dépasse le plafond des APL. En revanche, dans le parc privé, le choix n'a pas été fait au cours des 25 dernières années d'augmenter les loyers plafonds des APL. Ce choix ne semble pas être lié au débat sur l'effet inflationniste qui génère de nombreuses incertitudes. Il faut peut-être assumer le fait que, sur les APL, des mesures de régulation de la dépense ont été prises, avant et après 2017.

Cette approche ne doit pas être niée. Les mesures de régulation de la dépense doivent être associées à la réflexion sur l'ensemble des dépenses sociales.

La question de l'accession à la propriété est une thématique importante. Le prêt à taux zéro demeure. Il a été prolongé lors de la dernière loi de finances. Il évoluera avec un mécanisme d'appréciation contemporaine des ressources dans deux ans. Ce dispositif est important. En 2017, le choix a été fait de déconnecter les

deux politiques en supprimant toute entrée dans le dispositif d'APL pour les accédants à la propriété. Il n'y a plus de nouveaux entrants dans l'APL-Accession.

Un des développements récents les plus intéressants concerne la dissociation de propriété avec le développement des offices fonciers solidaires et des baux réels solidaires qui constituent un axe extrêmement intéressant pour permettre aux ménages des catégories intermédiaires d'accéder à la propriété où le foncier a beaucoup augmenté. Ce n'est pas le sujet majeur aujourd'hui, mais il est important qu'il reste des outils d'action publique pour faciliter l'accession à la propriété.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Quel est votre point de vue sur le RUA ou regroupement des minima sociaux ?

M. François Adam. – Le projet de RUA a donné lieu à des travaux techniques importants. Une phase de concertation à la fin de l'année 2019 et au début de l'année 2020. Ces travaux ont été largement suspendus depuis le début de la crise sanitaire. Le Gouvernement n'a pas été amené à présenter précisément les conclusions des travaux techniques. L'hypothèse dominante consiste à intégrer les aides personnalisées au logement dans le périmètre du RUA, sans doute en ayant dans ce RUA une composante dédiée au logement qui pourrait tenir compte de la situation de l'allocataire au regard du logement : est-il locataire ? Quel est le niveau du loyer ?

Différents scénarios ont été explorés. Il n'y a pas eu de décision sur un scénario précis. Nous sommes très conscients des difficultés techniques. La question du tiers payant est très importante, mais elle soulève de nombreuses questions techniques, informatiques. Nous nous situons en amont d'une proposition que le Gouvernement ferait sur un RUA complètement dimensionné.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie. Monsieur Madec, souhaitez-vous répondre également à ces interrogations ?

M. Pierre Madec. – Je tâcherai d'être complémentaire, peut-être en commençant par la fin, sur la question du RUA. Je ne ferai pas le faux naïf en prétendant que je ne sais ce qui se dit dans les débats ou discussions. Certains parlent d'un forfait logement qui tiendra compte du loyer, de la composition familiale et du revenu, ce qui ressemble beaucoup aux APL.

En réponse à vos questions, il faut réformer les APL. Un certain nombre de carences ont été constatées. 90 % des gens perçoivent une aide déconnectée du niveau de loyer. Le parc social présente moins de problème, mais 50 % des locataires du parc social ont un loyer supérieur au loyer APL, ce qui pose question. Il apparaît une nécessité de réforme. Une réforme socialement juste coûtera un peu d'argent en améliorant la solvabilisation des ménages, mais la suppression des aides pour les ménages proches du seuil de pauvreté augmentera le nombre de pauvres. L'aide apportée par l'APL est très bien ciblée. Il est très délicat de rogner sur le nombre de bénéficiaires.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, l'APL Accession a été supprimée étant donné que nul ne profite de ce dispositif, ce qui est exact. Les nouveaux entrants du dispositif ont quasiment disparu, ce qui doit nous conduire à nous interroger. En réalité, nous avons désolvabilisé les ménages dans l'APL

Accession. Les nouveaux accédants étaient aidés à payer leur emprunt de même qu'ils étaient aidés à payer leur loyer. La continuité de l'accompagnement dans un parcours résidentiel est extrêmement intéressante.

Le problème est que les ménages éligibles à l'APL ne peuvent globalement plus accéder à la propriété en raison de l'évolution des prix immobiliers, malgré l'assouplissement des conditions de crédit, le prêt à taux zéro (PTZ), etc. Les ménages « APL » n'accèdent plus à la propriété et certains recommandent de supprimer le dispositif. Cette décision est problématique. Il y a un problème de mobilité résidentielle en France. Les gens ne bougent plus. Ce phénomène est en grande partie expliqué par le fait que les personnes du parc social n'accèdent plus à la propriété parce que les prix sont trop élevés et qu'ils se sont paupérisés.

La file d'attente de logement social est toujours aussi importante. On annonce des objectifs de construction de logements sociaux extrêmement élevés. Les ménages du parc social ne bougent plus. Le besoin en production neuve est extrêmement important. Il faut favoriser le parcours résidentiel des locataires du parc social sans quoi nous ne produirons plus que du logement social sans pour autant permettre à tous les pauvres d'avoir accès à un logement social. La question du parcours résidentiel et de la manière dont l'APL solvabilise les ménages est centrale.

En ce qui concerne l'évaluation, si on est capable de donner le montant d'aide de l'APL, la contemporanéisation des ressources devait aussi permettre de dire que tel ménage doit percevoir telle somme. Il n'y a pas de frein technologique qui explique l'absence d'évaluation de la réforme de la contemporanéisation.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Qu'en est-il du non-recours aux APL ?*

M. Pierre Madec. – *Le non-recours estimé aux APL est beaucoup plus faible que sur les autres types de prestations sociales, dont la prime d'activité ou le RSA. Le dispositif est soit mieux connu soit les personnes ont besoin d'être solvabilisées et recourent davantage aux APL. La question du non-recours consiste à s'inspirer dans un RUA de ce qui se passe dans les APL. Il ne faudrait pas qu'une réforme se traduise par une augmentation du non-recours.*

Les débats sur le RUA ont été suspendus du fait de la crise sanitaire, ce qui est regrettable. La crise a montré qu'il y avait des « trous dans la raquette » de la protection sociale française : étudiants, contrats courts, etc. Il est dommage de suspendre les débats. On est obligé de verser des aides exceptionnelles. Il y a urgence à relancer les débats sur le revenu universel d'activité pour améliorer le système redistributif ou de protection sociale français.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Je vous remercie pour ces échanges. Cet échange sur l'impact des APL n'est pas neutre. Cet après-midi a apporté de nombreux éléments que nous allons étudier et regarder attentivement. Nous ne manquerons pas de vous demander des éléments complémentaires.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables
des relations institutionnelles des Restos du cœur,
Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries
solidaires, Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours
populaire français, Jean Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte -
France, Claude Baland, président de la Fédération française
des banques alimentaires**

(Mardi 6 avril 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par un échange sur la précarité alimentaire.

Nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de cinq organisations actives en matière de lutte contre la précarité alimentaire : MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables des relations institutionnelles des Restos du cœur, M. Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries solidaires, M. Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, M. Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France et M. Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires.

Je vous remercie d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement dans la crise actuelle, mais également depuis la précédente. Le covid est un événement exceptionnel en ce qu'il fait basculer dans la précarité des personnes qui ne s'y attendaient pas.

Je vous propose de débiter cette audition par un bref propos liminaire de sept à huit minutes chacun, qui permettra de bien identifier le rôle respectif de vos organisations. Vous pourriez également nous faire part de vos principaux constats quant aux grandes tendances de l'évolution de la précarité alimentaire, notamment quant aux nouvelles populations qui font appel à vos services depuis la crise liée à l'épidémie de covid-19, mais aussi, le cas échéant, avant celle-ci.

M. Yves Mérillon, responsable des relations institutionnelles des Restos du cœur. – Un an après le début de la crise, nous nous interrogeons fortement sur la façon dont nous remplissons nos missions. Les Restos du cœur aidaient environ 900 000 personnes avant la crise, grâce à l'aide de 75 000 bénévoles, dans 2 000 centres en France. Nous distribuons, chaque année, 135 millions de repas.

Nous ne sommes pas seulement une association d'aide alimentaire. L'aide alimentaire est la porte d'entrée vers toute une série d'activités, d'actions d'inclusion sociale : soutien à la recherche d'emploi, accès à la culture, microcrédit, conseil budgétaire, accès au droit, lutte contre la fracture numérique... Nous avons aussi des activités d'insertion : nous gérons une centaine d'ateliers et de chantiers d'insertion ainsi que des centres d'hébergement et des résidences sociales.

La crise précédente, en 2008, s'était traduite, pour les Restos du cœur, par l'arrivée de 25 % de personnes supplémentaires en deux ans. Ce constat nous inquiète beaucoup, car il pourrait préfigurer les conséquences de la crise sociale que nous connaissons actuellement.

Le public reçu par les Restos du Cœur présente deux caractéristiques importantes. La première est sa jeunesse : 40 % des bénéficiaires sont des mineurs et 10 % sont âgés de 18 à 25 ans. Une personne inscrite aux Restos du cœur sur deux a donc moins de 26 ans. La seconde est l'isolement. La moitié des familles que nous recevons sont monoparentales. Dans 90 à 95 % des cas, il s'agit de femmes seules avec enfants. Nous accueillons, globalement, 40 % de personnes seules.

Quel a été l'impact de la crise sanitaire sur notre fonctionnement ? Nous avons bien évidemment été extrêmement perturbés au mois de mars 2020. Nous avons pu continuer notre action moyennant un certain nombre d'adaptations, qui sont autant de dégradations du service rendu, mais qui étaient indispensables pour pouvoir continuer à fonctionner alors qu'une partie de nos bénévoles âgés s'étaient mis en retrait et que nous ne disposions pas de matériel de protection.

Nous avons pu continuer la distribution alimentaire en « drive », avec des colis confectionnés a priori. Cependant, les personnes accueillies n'avaient plus de choix, plus la possibilité de discuter et ne recevaient plus d'accueil.

Par ailleurs, nous avons dû arrêter la plupart des activités d'inclusion et d'aide à la personne, comme le soutien à la recherche d'emploi ou les cours de français, que nous ne pouvions plus proposer dans les conditions habituelles. Toute notre énergie est aujourd'hui concentrée sur le redémarrage de ces activités.

On a beaucoup parlé, durant cette crise, de l'arrivée de nouveaux publics. Ces derniers représentent à peu près 15 % des personnes que nous accueillons. Il s'agit de titulaires de petits boulots ou de CDD, d'intérimaires, d'étudiants, qui travaillaient notamment dans la restauration pour financer leurs études, sans parler des familles qui ont dû nourrir leurs enfants à domicile, les écoles et donc les cantines étant fermées.

Nous avons également des activités de rue. Dans certaines villes, comme à Paris et Toulouse, nous avons observé une très forte augmentation de la fréquentation de nos distributions dans la rue.

Dans quelle situation sommes-nous aujourd'hui ? Nous avons été aidés par les pouvoirs publics et par l'Europe, qui nous ont permis de passer le cap aigu de la crise. Aujourd'hui, nous sommes inquiets pour l'avenir : que va-t-il se passer lorsque les aides publiques aux entreprises s'arrêteront, lorsque la réforme de l'assurance chômage entrera en vigueur ?

Tous ces éléments ne sont pas de nature à diminuer la fréquentation des publics des Restos du cœur. Ne va-t-on pas connaître une brutale augmentation du chômage, qui se traduira par celle de la fréquentation de nos centres d'activités ?

En arrière-plan, nous craignons une nouvelle augmentation de 25 % de la fréquentation, comme en 2008.

M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles des Restos du cœur. – Ce qui ressort de l'étude flash conduite juste après le premier confinement, au-delà de la dimension quantitative, est un phénomène d'aggravation de la précarité : la crise fait basculer ceux qui étaient déjà en situation de précarité ou de quasi-précarité.

Ce phénomène n'est pas encore visible dans les chiffres d'activité des associations, mais on pourra très probablement l'observer dans les prochains mois. La crise sera probablement durable et ses conséquences les plus massives risquent d'apparaître dans les prochaines années, comme cela s'est produit voilà dix ans.

S'agissant des aides, un plan d'urgence important a été débloqué, un plan de relance est en cours de déploiement et un soutien européen, à travers le programme React, bénéficiera aux quatre associations qui mettent en œuvre le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Cette aide est considérable et sera très utile, même si les conditions de sa mise en œuvre ne nous paraissent pas tout à fait satisfaisantes, la gamme de produits concernés étant très réduite.

M. Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épicerie solidaires (Andes). – L'Andes fédère un réseau d'environ 420 épicerie solidaires, qui accompagnent environ 200 000 personnes chaque année, sous une forme spécifique qui allie aide alimentaire et accompagnement social. Notre volonté est de distribuer l'aide alimentaire dans des établissements qui ressemblent à des commerces de proximité quelconques, mais qui sont dédiés à des personnes en situation en précarité, lesquelles y font leurs courses pour un coût entre 10 et 30 % de la valeur marchande des produits pendant quelques mois. De fait, ces personnes sont censées ne faire que passer dans les épicerie avant de retrouver une « vie normale », même si, sur le terrain, ce n'est pas toujours aussi simple.

Nous avons d'autres activités : nos chantiers d'insertion livrent en particulier des fruits et légumes aux structures d'aide alimentaire, aux épicerie du réseau Andes, mais aussi à d'autres structures, y compris à certaines qui participent à l'audition d'aujourd'hui.

Pour ce qui concerne l'impact de la crise, la situation a parfois été fort complexe depuis un an, surtout lors du premier confinement. Petit à petit, les choses se sont structurées, mais le mode de fonctionnement dégradé est presque devenu la norme, ce qui n'est pas sans poser de nombreux problèmes et soulever maintes questions.

L'accompagnement social, les ateliers collectifs sont très fragilisés par la situation. En 2019, le réseau Andes avait organisé un peu plus de 12 000 ateliers à destination des bénéficiaires. En 2020, ce chiffre est tombé à 4 000. Ce n'est pas une très bonne nouvelle et cela nous inquiète sur notre capacité à accompagner les personnes autrement que par l'aide alimentaire, ce qui n'est absolument pas la vocation des épiceries solidaires.

Nous avons enregistré des hausses de fréquentation de 30 % en moyenne sur l'année 2020, avec des pics très élevés durant les confinements. L'augmentation a notamment été de 40 % en moyenne pendant le premier confinement. Toutefois, les situations sont extrêmement variables, avec des structures qui n'ont presque pas connu de hausse et d'autres qui font face à des augmentations de 100 %, voire 150 %, ce qui interroge quant à leurs capacités à absorber de telles évolutions.

Nous n'avons pas encore de visibilité sur le premier trimestre 2021, mais les chiffres devraient être connus assez rapidement. Il me semble que toutes les associations réunies aujourd'hui sont désormais amenées à produire des statistiques trimestrielles, sous l'impulsion de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de l'Insee et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cela nous aidera à appréhender la situation de manière formalisée et standardisée, au-delà des enquêtes que l'on peut faire en interne.

Pour ce qui est des profils, je ne peux que confirmer ce qui a été dit précédemment : on retrouve beaucoup de personnes seules, de personnes ayant subi l'impact économique de la crise, beaucoup d'étudiants – certaines de nos épiceries leur sont dédiées –, des familles monoparentales, qui ont souffert de la fermeture des cantines scolaires au printemps dernier et en souffriront encore lors des prochaines semaines.

Nous avons été aidés, en particulier en 2020, au travers des deux plans d'urgence, qui ont été mis en place de manière assez rapide et significative pour l'aide alimentaire. Nous nous interrogeons fortement sur la pérennité des moyens futurs, au-delà des enveloppes très importantes mais ponctuelles mises à disposition au travers du plan de relance. J'ignore comment nous pourrions faire face de manière relativement durable à une hausse de 30 % de la fréquentation.

Les épiceries représentent 5 à 6 % de l'aide alimentaire. L'une de nos principales sources de financement est le crédit national pour les épiceries sociales (CNES), qui permet de pallier le fait que les épiceries n'ont pas accès au FEAD, puisqu'elles ne pratiquent pas l'aide alimentaire gratuite – en tout cas pas majoritairement. La dotation du CNES n'a pas augmenté entre 2020 et 2021, alors même que les besoins sont en hausse de 30 % au sein des épiceries existantes et alors que s'ouvrent de nouvelles épiceries solidaires à peu près toutes les semaines. Nous nous demandons comment le CNES pourra évoluer dans les années à venir, au-delà des démarches ponctuelles menées au travers du plan de relance.

M. Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français. – Le Secours populaire français aide 1,8 million de personnes dans plus de 1 300 lieux d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire français. C'est une association décentralisée, avec des fédérations départementales et des comités locaux. Cette organisation nous a permis d'être au plus près de la population durant la crise sanitaire. Le Secours populaire aidait, en 2009, 1,3 million de personnes. Ce chiffre est passé à 1,8 million en 2019, soit 500 000 personnes en plus en dix ans.

Concernant la typologie des publics, nos chiffres sont presque similaires à ceux des Restos du cœur. Ainsi, 42 % des personnes que nous accueillons sont mineurs. Cette proportion est stable.

D'après un sondage que nous avons réalisé avec Ipsos en septembre 2020, un Français sur trois avait connu une baisse de revenus liée à la crise sanitaire. Cela donne une idée de l'ampleur de la vague de précarité que nous nous apprêtons à subir.

Pendant le premier confinement, des populations ont été précarisées très vite. Je pense notamment aux personnes vivant de petits boulots ou de missions d'intérim. Depuis la rentrée scolaire, nous sommes touchés de plein fouet par une vague de précarité chez les étudiants. Nous multiplions les dispositifs pour aller vers ces derniers : antennes sur les campus universitaires, Solidaribus...

Ces publics qui ont basculé très brutalement dans la précarité se sont très vite trouvés en situation de précarité psychologique. À la suite du premier confinement, ils sont arrivés chez nous complètement désorientés, alors que l'organisation de la distribution alimentaire se faisait dans des conditions dégradées. Nous avons pu reprendre notre travail d'accompagnement et nos permanences d'accueil social. Nous avons innové. Nous avons essayé de continuer ce que nous faisons habituellement. Je pense au droit aux vacances. Ainsi, nous avons multiplié les grandes journées des oubliés des vacances. Nous avons organisé des « journées bonheur » pour permettre aux gens de souffler durant l'été.

Sur les perspectives, le sondage que nous avons réalisé récemment auprès de nos fédérations laisse apparaître une augmentation de 30 % des publics en 2020, même si les chiffres doivent encore être consolidés. Nous redoutons l'inscription de cette précarité dans le temps et que les financements exceptionnels de l'État, que je salue, ne perdurent pas.

M. Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France. – Je parlerai de ce que fait l'Ordre de Malte en France, tout en rappelant que nous sommes présents dans 26 pays : nous menons des actions alimentaires notamment en Afrique de l'Ouest et dans l'océan Indien.

Nous avons une tradition sanitaire et sociale, car nous intervenons auprès des plus fragiles dans le domaine de la santé et dans celui de l'accompagnement social, y compris alimentaire. Cette approche a guidé la manière dont nous avons lu la crise et dont nous avons adapté nos dispositifs.

En France, l'Ordre de Malte compte 10 établissements médico-sociaux, 110 délégations et 12 000 bénévoles. Nous avons distribué environ 160 000 repas l'année dernière.

L'Ordre de Malte n'a pas l'ampleur d'autres grandes associations, mais il a une spécificité, qui est d'intervenir dans la rue et à partir de la rue, c'est-à-dire dans le dernier maillon, que ce soit sous forme de petits déjeuners, de maraudes alimentaires, via des dispensaires ou des péniches.

Avant le covid, les actions alimentaires que nous menions, à côté des actions sociales et médicales, étaient relativement résiduelles, puisqu'elles représentaient de 10 à 20 % de nos activités. Avec le covid, nous avons tout basculé, sauf le secourisme, en intégrant la dimension alimentaire. Ainsi, nous avons organisé des maraudes spéciales et créé un dispositif sanitaire, social et d'hygiène global, appelé Soli'Malte. Cela a été notre innovation majeure de l'année dernière. Nous avons basculé environ 60 % de nos activités sur des activités avec distribution alimentaire.

Pour ce qui concerne les publics, je ne peux que confirmer ce qui a été dit. Je veux ajouter deux catégories qui n'ont pas été évoquées.

Premièrement, nous commençons à voir arriver dans nos maraudes alimentaires ou les centres de distribution fixes des seniors précaires, âgés de 65 ou 70 ans. C'est la préfiguration d'un énorme choc de précarité à venir du fait du vieillissement de la population. À titre d'exemple, dans notre établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de Saint-Étienne, un dossier d'admission sur deux concerne aujourd'hui des personnes « hyperprécaires », qui n'ont pas de ressources et ne peuvent pas se faire aider par leur famille. Nous sommes en train de réfléchir, dans le cadre de notre nouvelle stratégie, à l'accueil en établissement de ces personnes qui n'ont les moyens de vieillir ni à domicile ni en établissement.

Deuxièmement, au sein de la population sous le seuil de pauvreté se développe la part des personnes en situation d'extrême précarité. Il s'agit d'une tendance lourde que la crise pourrait accélérer. Ces personnes sont quasiment invisibles. Il faut aller les chercher. Elles sont souvent envoyées par des associations de proximité ou par des voisins. Elles n'ont même plus les ressources pour se tourner vers les aides d'urgence. Le nombre de ces hyperprécaires est assez important, bien qu'il soit difficile à évaluer : on peut penser qu'ils sont 300 000 à 400 000.

L'année dernière, nous avons vu arriver les déclassés du covid – il s'agissait souvent de familles – par les problèmes alimentaires, avec des personnes que l'on a pu voir dans certains cas devoir se nourrir dans les poubelles. Leur sentiment d'effondrement psychologique était très important et leur culture de l'aide d'urgence très faible : ils ne disposaient pas d'informations à ce sujet.

Quel a été l'impact du covid ? L'alimentation révèle de nombreux autres besoins, notamment psychologiques, mais également sanitaires. Notre premier souci a été de trouver des réponses de rue qui offrent une solution globale. Nous avons ainsi lancé, avec Soli'Malte, un nouveau type de maraudes. Les unités mobiles dédiées sont actuellement au nombre de 25, mais nous allons les étendre considérablement. Elles associent un professionnel de santé formé aux premiers secours, une distribution alimentaire, des conseils d'hygiène et un accompagnement social. Ce dernier est aujourd'hui réduit à ce que savent faire nos bénévoles, mais nous cherchons à le développer, en partenariat avec les collectivités locales et les grandes institutions, afin de pouvoir embarquer des travailleurs sociaux pour renseigner les personnes fragiles, très éloignées de toute structure institutionnelle, sur leurs droits. L'idée est d'amener le système aux personnes précaires, puisque ces dernières ne vont plus vers le système.

L'une de nos grandes préoccupations à cinq ans est d'organiser dans la rue un véritable système sanitaire et social, avec des réponses pérennes. C'est le changement que doit induire l'évolution quantitative et qualitative de la précarité.

Nous n'avons bénéficié d'aucune aide de la Commission européenne. Nous avons répondu à un appel d'offres pour une douzaine d'épiceries solidaires dans le cadre de France relance, mais nous nous sommes débrouillés tous seuls, sans toucher un centime. Il faut dire que nous ne sommes pas référencés parmi les grandes associations. Pourtant, nous avons travaillé avec de nombreux interlocuteurs, notamment les collectivités locales. Nous avons même été amenés à intervenir pour le compte d'autres associations spécialisées dans la distribution alimentaire, comme la Banque alimentaire, dont les bénévoles sont plus âgés que les nôtres. Les nôtres sont plus jeunes – en tout état de cause, plus jeunes que les personnes considérées comme étant à risque face au covid. Cette action partenariale a permis que les distributions soient maintenues dans certains départements.

Nous avons bénéficié de dons privés, des dons d'entreprises, voire, de manière très résiduelle, de dons de certaines collectivités locales, mais nous sommes restés en dehors des dispositifs d'aide.

La fermeture de centres de distribution fixes a mis dans la rue beaucoup de personnes précaires, qui avaient l'habitude de trouver des points fixes de distribution institutionnelle. Pour nous, l'enjeu est gigantesque. Il faut parvenir à une coordination et une continuité entre associations pour fournir trois repas par jour à tous et sur tout le territoire, même pour ceux qui vivent dans la rue. J'ai très souvent pu observer, au cours des maraudes auxquelles j'ai participé, de tels problèmes de coordination dans la métropole parisienne.

Nous cherchons à monter des architectures en partenariat avec les autres associations localement pour offrir des solutions très avancées, avec différents niveaux de prise en charge, mais cela nécessite une importante coordination. Les collectivités locales doivent en être la cheville ouvrière, du fait de leur proximité et de leur connaissance du tissu associatif. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) devraient être le maillon qui, demain, permettra de monter ces architectures. Un projet est en cours à Toulon, associant la mairie et les associations.

M. Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires. – Je suis accompagné de Barbara Mauvilain, qui est la directrice des relations institutionnelles de la Fédération des banques alimentaires et qui a rédigé une note de treize pages sur le sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Voici les quelques idées que je vais développer : le réseau des 79 banques alimentaires est un outil de redistribution à bon compte pour l'État ; le confinement a accru le besoin d'aide alimentaire ; l'aide alimentaire a été bien soutenue et bien coordonnée par les pouvoirs publics au sens large. Je terminerai par évoquer quelques pistes.

Notre réseau comporte 79 banques alimentaires. Avec les annexes et les antennes, nous disposons de 108 établissements physiques, qui couvrent toute la France. Ce réseau assure 39 % de l'aide alimentaire en France.

Jusqu'au premier confinement, les banques alimentaires distribuaient non pas aux bénéficiaires finaux, mais à 6 011 associations, composées de CCAS, d'épiceries sociales et d'autres associations. En 2020, nous avons redistribué 103 681 tonnes à 2,1 millions de bénéficiaires, soit 224 millions de repas. Concrètement, cela fait 40,3 kilos par bénéficiaire final, soit l'équivalent d'une aide de 96 euros par mois.

Autrement dit, il s'agit d'une délégation de service public qui redistribue beaucoup et à moindre coût. En effet, le réseau coûte 35 millions d'euros par an – rémunération des 567 salariés, frais de location de certains entrepôts et établissements, camions, réparations, etc. Cependant, il redistribue une valeur alimentaire de 442 millions d'euros, principalement grâce à l'action des bénévoles et surtout aux produits qui nous sont donnés. Toutefois, le covid a fait évoluer ces grands principes fondateurs des banques alimentaires.

La crise sanitaire et le premier confinement ont évidemment accru la demande d'aide alimentaire. De mars à fin juin 2020, le volume distribué a augmenté de 20 %, les stocks diminuant de 22 %. Le nombre d'associations partenaires auxquelles nous remettons cette aide alimentaire a augmenté assez fortement, puisqu'il est passé de 5 400 à 6 011 : 48,5 % d'entre elles sont des associations indépendantes, 26,3 % des grands réseaux caritatifs et 25,2 % des centres communaux d'action sociale (CCAS).

Au cours de l'année, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 6 %, tandis que le volume distribué a baissé de 1 %. Les nouveaux publics sont constitués de travailleurs précaires, d'autoentrepreneurs, de sans-abri, d'immigrés, etc. 35 % des personnes aidées ont déclaré avoir recours à l'aide alimentaire depuis moins de 6 mois. On a noté aussi un afflux de familles lorsque les cantines scolaires sont fermées. Nous avons également, à la demande des régions d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine, distribué directement des colis aux étudiants, contrairement à notre tradition qui veut que l'on ne serve pas directement les destinataires finaux. La moitié des banques alimentaires continuent à servir des associations étudiantes et vingt-trois d'entre elles ont créé des épiceries solidaires à destination des étudiants, en partenariat avec d'autres associations ou avec des collectivités.

Les bénéficiaires de nos aides ont 48 ans en moyenne ; 70 % sont des femmes ; 30 % vivent dans des familles monoparentales ; 85% ont un logement ; plus d'un quart sont des chômeurs, tandis que 70 % de ceux qui ont un emploi travaillent à temps partiel. Leurs ressources financières sont limitées : 71 % disposent de moins de 1 000 euros par mois. Les bénéficiaires déclarent économiser en moyenne 92 euros par mois grâce à nos distributions, ce qui est significatif par rapport à leur revenu moyen de 839 euros.

Les banques alimentaires ont été plutôt bien soutenues par les pouvoirs publics : fonds européens, plan de relance, crédits exceptionnels, etc. Au total, le financement public a augmenté de 48 %. L'État français nous a versé trois subventions « covid » exceptionnelles, pour un montant de 4,948 millions d'euros. Les collectivités locales, aussi bien les régions que les départements et les communes, nous ont aussi aidés. La région Nouvelle-Aquitaine nous a ainsi subventionnés pour distribuer une aide aux étudiants. La région Auvergne-Rhône-Alpes nous a accordé 300 000 euros pour financer des projets innovants visant à distribuer de l'aide alimentaire dans les territoires reculés. La région Hauts-de-France nous a fourni une aide de 224 832 euros, etc. Les départements, les mairies nous ont aussi soutenus. Les aides peuvent être financières ou consister en la mise à disposition d'entrepôts, de locaux, voire d'agents municipaux, comme à Poitiers ou Strasbourg, pour pallier l'effondrement du nombre de nos bénévoles : comme ceux-ci ont, pour deux tiers d'entre eux, plus de 65 ans, on a préféré leur demander d'être prudents et de rester chez eux. On a aussi bénéficié d'aides de l'industrie agroalimentaire et des coopératives agricoles, dont les dons ont augmenté de 32 % entre mars et juin 2020.

Parmi les pistes d'amélioration que nous proposons, la première consiste à remédier à la baisse tendancielle de la ramasse quotidienne dans les supermarchés. La baisse, qui avait été amorcée dès avant la crise, s'est accélérée : entre mars 2019 et mars 2020, la ramasse a diminué de 32 % ; entre les mois d'avril 2019 et avril 2020, elle a diminué de 47 %. Cela est dû à une meilleure gestion des stocks, à la concurrence d'autres structures, à l'ouverture de solderies, etc. Cette évolution accentue l'institutionnalisation des dons. Alors que traditionnellement nous redistribuons 100 % de produits que l'on nous avait donnés, cette proportion a chuté à 77 %, le reste provenant de subventions des pouvoirs publics. Nos sources d'approvisionnement sont donc modifiées.

Nous plaidons aussi pour un assouplissement de la procédure retenue par FranceAgriMer pour utiliser les fonds européens : cinq appels d'offres lancés par FranceAgriMer en 2020 se sont avérés infructueux – notamment pour l'huile ou le lait, et plusieurs banques ont manqué de ces denrées. Autre conséquence, les livraisons ont eu lieu avec retard : 70 % des aliments achetés avec les fonds européens de 2020 ont ainsi été livrés en 2021. De même, la diversité des produits que l'on peut acheter avec ces fonds a été réduite. Alors que nous pouvions acheter 45 produits différents, on ne peut plus en acheter que 30.

Beaucoup de banques alimentaires espéraient bénéficier du plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté, mais l'enveloppe de 100 millions d'euros sera attribuée totalement lors du premier tour, et il n'y aura pas de nouvel appel d'offres. Or de nombreuses banques alimentaires voulaient déposer des dossiers pour créer des ateliers de transformation des aliments, des épiceries sociales, créer des réseaux de distribution en milieu rural, etc.

Il faut aussi coupler la distribution de l'aide et l'accompagnement social : 66 % des bénéficiaires disent en effet avoir besoin d'un accompagnement social – ce taux monte à 84 % parmi les personnes de plus de 70 ans. Le chèque alimentaire, tel qu'il est envisagé, risque de court-circuiter cet accompagnement social. Nous souhaitons reprendre, dès que la crise sera finie, nos ateliers consacrés à la lutte anti-gaspillage, la santé, la cuisine : en Gironde par exemple, nous avons des bus itinérants qui sillonnent le département pour apprendre aux gens à tirer parti des produits qu'on leur donne. Nous souhaitons continuer à délivrer directement les produits aux bénéficiaires finaux, car c'est un bon moyen de lutter contre la solitude ; beaucoup d'étudiants qui ont reçu des colis ont d'ailleurs renvoyé l'ascenseur en participant à nos opérations de collecte.

Nous voulons aussi développer l'aide alimentaire en milieu rural, ce qui est facile à dire, mais beaucoup plus dur à faire ! Dans le Morbihan, la banque alimentaire a acheté un car et a noué un partenariat avec la Croix-Rouge pour distribuer de la nourriture dans les cantons. Dans la Nièvre, nous cherchons à détecter les zones blanches en vue d'une distribution itinérante de l'aide alimentaire.

Il convient aussi d'améliorer la qualité nutritionnelle des aliments distribués dans les structures d'aide alimentaire : ceux-ci contiennent trop de féculents, de sucre, de produits cuisinés, mais pas assez de fruits, de viande ou de légumes. Les banques alimentaires sont candidates pour participer au nouveau dispositif du chèque alimentaire : elles pourraient les recevoir directement pour les distribuer en même temps que des produits secs afin que les bénéficiaires puissent acheter des produits frais. On pourrait aussi imposer d'utiliser ces chèques pour acheter auprès des agriculteurs locaux, comme cela se fait déjà en Nouvelle-Aquitaine où les aides de la région sont conditionnées à des achats aux agriculteurs locaux. La région Occitanie a acheté directement les aliments auprès des producteurs locaux avant de nous les distribuer. D'autres initiatives semblables se multiplient.

Enfin, nous proposons de renforcer les articulations entre les réseaux distributeurs d'aide alimentaire, qui existent déjà, mais de manière inégale selon les lieux, tout en respectant l'histoire et les spécificités de chacun.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je veux tout d'abord vous remercier pour votre action. Les personnes qui font appel à vous ont parfois tout perdu, y compris parfois leur dignité, et n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers vous. À l'occasion de la crise sanitaire, un grand nombre de dispositifs ont été créés qui visaient à embrasser toutes les situations, celles des demandeurs d'emploi, des personnes en difficulté, des familles en détresse à cause de la fermeture des cantines scolaires, etc. En dépit de cela, le nombre de personnes qui s'adresse aux banques alimentaires augmente. Comment l'expliquer ? Est-ce lié à un non-recours au droit ou à des trous dans les dispositifs classiques de solidarité ?

Vous avez parlé de « pauvreté », de « grande pauvreté », de « précarité », de « grande précarité », etc. Attribuez-vous un sens précis à ces termes ? Comment apprécier la différence entre pauvreté et précarité ? Nous avons en effet beaucoup de mal, dans notre pays, à quantifier « en temps réel » l'évolution de la pauvreté. Dans la mesure où vous constituez un thermomètre de la situation sociale, il serait utile que vous fassiez remonter vos données, pour aider à faire en sorte que nos politiques publiques soient plus efficaces. Estimez-vous que vos structures aient besoin d'aides supplémentaires des pouvoirs publics, et si oui dans quelle proportion ? Vous avez tous exprimé votre inquiétude de voir arriver de nouveaux publics avec la fin des aides en faveur de l'emploi. Existe-t-il des besoins qui ne seraient pas couverts ?

Enfin, vous avez beaucoup parlé des grandes villes, mais qu'en est-il de la ruralité ? Quel est l'état de la précarité dans ces territoires ?

M. Louis Cantuel. – *Avec le confinement et la fermeture des cantines scolaires, nous avons vu affluer de nouveaux publics. Mais ce n'est pas une nouveauté : on enregistrait déjà une hausse de nos activités de distribution de rue dès que les cantines scolaires étaient fermées, notamment le mercredi. La crise a fragilisé les personnes qui étaient déjà en situation précaire et qui se sont retrouvées totalement démunies : saisonniers, travailleurs précaires, étudiants, etc. Nous craignons un phénomène massif au cours des prochaines années.*

Nous travaillons déjà avec l'Insee, la direction générale de la cohésion sociale ou la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour faire remonter nos données sur une base trimestrielle.

Les aides qui ont été mises en place sont ponctuelles. Certaines ont été difficiles à mettre en œuvre, comme les aides du plan d'urgence qui étaient très décentralisées. L'intégralité de l'enveloppe du plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté sera débloquée en un seul appel à projets et non en deux. Il conviendrait de revenir sur cette décision. Nous avons aussi des difficultés pour avoir des locaux adaptés à l'accueil des personnes en difficulté.

Grâce au Sénat et à une initiative de MM. Retailleau et Féraud, le plafond des dons possibles dans le cadre de la « loi Coluche » est passé de 500 à 1000 euros en 2020 et 2021. J'espère que ce dispositif sera prolongé.

M. Yves Mérimon. – *Le non-recours au droit nous préoccupe beaucoup, en effet. On constate que 80 % des salariés dans nos chantiers d'insertion obtiennent un nouveau droit en y participant.*

Venir aux Restos du cœur n'est jamais une démarche aisée. Beaucoup préfèrent se débrouiller seuls. Mais la crise a fait que des personnes qui hésitaient à venir nous voir ont basculé.

La pauvreté en milieu rural est un sujet de préoccupations, car il y a de nombreuses zones blanches dans ces régions. Nous ne pouvons couvrir tout le territoire ; or, pour les personnes pauvres, faire une quinzaine de kilomètres pour venir nous voir est parfois problématique. Nous réfléchissons à des camions mobiles pour parcourir les villages afin d'aller vers ces personnes qui sont, pour le moment, invisibles, alors qu'elles auraient droit à notre aide.

Je veux enfin souligner, comme M. Baland, que la crise ne doit pas être un prétexte pour sacrifier la qualité de l'alimentation. Nous devons continuer à fournir une aide alimentaire variée et de qualité. Nous nous efforçons déjà avec l'aide de certains départements d'acheter local et bio. C'est un sujet sur lequel nous devons être vigilants dans le cadre du chèque alimentaire ou de la sécurité sociale alimentaire.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Et sur la terminologie ?*

M. Nicolas Champion. – *Il est difficile de répondre. Nos associations constituent un baromètre de la précarité et de la pauvreté. Nous avons dû être très réactifs : à peine quinze jours après l'annonce du confinement, on a vu arriver de nouvelles populations. Il est très important pour nous de disposer de stocks alimentaires : grâce à nos entrepôts, nous avons pu réagir rapidement et organiser des distributions alimentaires. Nous bénéficions d'aides européennes et d'aides publiques, mais nous regrettons que certaines aides déconcentrées n'aient été versées que plusieurs semaines plus tard.*

Le plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté sera débloqué en une seule fois, mais plus de 2 600 projets ont été déposés. C'est révélateur du sous-financement du monde associatif : nous manquons de locaux, de moyens, de systèmes d'information, etc. L'idéal serait de disposer de financements pérennes, sous forme de dotations pluriannuelles.

Avec la crise, des personnes qui étaient à la limite entre la précarité et la pauvreté se sont tournées vers nous : certaines ont malheureusement basculé, d'autres ont eu recours à notre aide avant de rebondir. La distinction entre les personnes pauvres et celles en voie de précarisation tient, selon nous, à la longueur de la prise en charge dans nos dispositifs.

M. Yann Auger. – *Les différences de vocabulaire que vous avez relevées sont dues au fait que nos associations ne s'adressent pas aux mêmes publics. Il est donc normal que nous ne qualifions pas les situations de la même manière. Cela met aussi en évidence l'absence de planification des réponses en fonction des différentes situations de précarité. Il est regrettable qu'aucune autorité ne s'empare du sujet de manière globale, pour apprécier le besoin d'aide alimentaire en le segmentant selon les publics. Il est vrai que cela serait très difficile à faire, car les associations sont autonomes et ont chacune une approche différente.*

Pouvons-nous apprécier l'ampleur des besoins non pourvus ? Par définition, nous ne voyons que les personnes qui frappent à notre porte. Il me paraît ensuite difficile de mesurer précisément les besoins supplémentaires.

Cela pose la question du non-recours au droit. En effet, dès avant la crise, l'aide alimentaire ne couvrait que 50 % des besoins des personnes vivant sous le seuil de pauvreté : alors que l'on estime à 8 millions le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, 5,5 millions de personnes avaient recours à l'aide alimentaire, avec vraisemblablement de nombreux doublons. On peut donc estimer que la moitié du public qui pouvait y avoir droit ne fréquentait pas les associations d'aide alimentaire. Une appréciation dynamique de l'évolution de ce ratio est difficile mais l'ordre de grandeur est aujourd'hui celui-ci.

M. Claude Baland. – Vous nous avez demandé pourquoi les besoins alimentaires étaient moins bien satisfaits dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il me semble que cela tient pour beaucoup aux mentalités. La pauvreté est souvent minorée dans les zones rurales. Vivre à la campagne est souvent associé à l'idée d'autosuffisance, chacun pouvant produire sa nourriture grâce à son jardin. Mais cela n'est pas toujours le cas ! La pauvreté y est souvent aussi perçue comme le résultat d'une insuffisance personnelle, d'un manque d'efforts. Beaucoup de maires nous disent d'ailleurs qu'il n'y a pas de pauvres dans leur commune ; cela complique nos démarches. Il faut aussi rappeler qu'il n'y a pas d'anonymat à la campagne : tout se sait ! Imaginez un car d'aide alimentaire dans un village : certains auront honte d'y aller, tandis que ceux qui s'y adresseront risqueront d'être l'objet de commérages – est-il aussi pauvre qu'il ne veut le faire croire ? Par pudeur, beaucoup n'osent pas révéler qu'ils n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins. Si l'on distribue un chèque alimentaire sous la forme d'un bon d'achat, il est probable que ses bénéficiaires n'oseront pas aller acheter leurs produits à proximité immédiate de chez eux, de peur de révéler qu'ils sont en situation de dépendance. Pourtant, je suis persuadé que la misère dans les zones rurales est aussi forte que dans les métropoles : il n'est que de penser à ces agriculteurs qui touchent des pensions de 700 ou 800 euros et qui n'ont plus la possibilité de cultiver leur jardin.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La pauvreté et la précarité ne concernent pas que l'alimentation, mais aussi l'accès au logement, aux soins, à l'énergie, à l'eau, etc. Je partage ce que vous avez dit sur la pauvreté en milieu rural. Toutefois, dans le Pas-de-Calais, département durement frappé par la crise et rural à 63 %, aucun maire ne me dit que sa commune est épargnée !

On constate une augmentation du nombre de travailleurs pauvres : beaucoup de salariés qui touchent le smic sont en train de basculer dans la pauvreté. Même s'ils ont continué à toucher leur salaire grâce au chômage partiel, ils ont perdu leurs primes.

Je suis très souvent sollicitée par les associations sur le manque de locaux. Même les bailleurs sociaux ont du mal à répondre à vos demandes. Or, il est important que les associations soient installées à proximité des personnes qu'elles aident, car lorsque l'on est dans la précarité, on n'a souvent pas les moyens de se déplacer. Que pourrait faire le législateur pour vous aider à cet égard ?

M. Alain Duffourg. – Avec la crise, le nombre de personnes qui s'adressent aux associations d'aide alimentaire a augmenté. Quels critères utilisez-vous pour distinguer celles qui ont vraiment besoin de votre aide des autres ?

Mme Annick Jacquemet. – Les chiffres de M. Baland sur la baisse de la ramasse me semblent considérables. Dans le Doubs, Emmaüs a fait un don de 3 000 euros à la Banque alimentaire. Cette piste vous paraît-elle envisageable pour compenser la baisse de la ramasse ?

Vous avez aussi indiqué qu'il était possible de faire mieux en ce qui concerne l'articulation entre les différents réseaux d'aide alimentaire. Je vous rejoins. Lorsque j'étais vice-présidente du conseil départemental du Doubs, chargée de la solidarité, nous avions du mal à faire un lien ou un maillage entre les différentes associations. Que proposez-vous pour améliorer leur collaboration, d'autant plus complexe qu'elles n'ont pas les mêmes critères ? Enfin, comment faites-vous pour vous assurer qu'une personne ne tape pas à plusieurs portes à la fois ?

M. Yves Mérillon. – *Nous n'avons pas de chiffre précis sur les travailleurs pauvres, mais on a constaté, lors du premier confinement, un afflux de personnes dont le petit boulot avait cessé et qui se retrouvaient sans activité brutalement, à l'image des livreurs des plateformes.*

Le seul critère pour bénéficier de nos aides est un critère de revenu : on apprécie le reste à vivre et on le compare à un barème. En moyenne, nous distribuons six repas par semaine et par personne. Je ne suis donc pas choqué que certains, qui connaissent de grandes difficultés, s'adressent aussi à d'autres associations pour essayer de s'en sortir.

La plupart du temps, nos locaux sont mis à notre disposition par les collectivités locales, rarement par des bailleurs sociaux, à titre gratuit. Toutefois, l'enjeu n'est pas tant de trouver des locaux que des locaux adaptés à notre activité. Avec la crise sanitaire, nous avons dû réduire nos activités d'inclusion, comme nos cours de français par exemple, car nous ne pouvons plus accueillir autant de personnes dans les salles à cause des normes sanitaires.

Enfin, je vous rassure, entre associations, nous nous parlons ! Dans mon département, l'entrepôt des Restos du cœur est à 300 mètres de celui de la Banque alimentaire, et chaque fois que cela est nécessaire nous nous entraïdons. Toutefois, il me semble difficile d'aller plus loin dans le rapprochement. Chaque association a son histoire et ses principes. Ainsi, la gratuité est centrale chez nous. Comme en matière de biodiversité, la diversité des associations est une richesse dont on se priverait en voulant centraliser et uniformiser. Cela ne nous empêche pas de travailler ensemble ; nous avons ainsi été contactés par des associations intervenant pour gérer des hôtels sociaux réquisitionnés pour abriter des sans-abri, ou par des associations d'étudiants, etc.

M. Claude Baland. – *La baisse de la ramasse peut-elle être compensée par d'autres formes de dons ? Cela a été le cas pendant le confinement, au cours duquel les dons en provenance des industriels ont explosé. Il y a aussi eu les aides « covid » de l'État. Mais la ramasse est une ressource pérenne. Dès le deuxième trimestre, les aides des industriels ou des coopératives agricoles ont diminué...*

La baisse de la ramasse est nette, aussi bien en quantité qu'en qualité. Si les produits sont impropres à la consommation, cela ne sert à rien. La baisse a aussi des causes pérennes : meilleure gestion des stocks, achats de plus en plus locaux, solderies, etc. J'alerte aussi sur certains effets pervers de la loi du 11 février 2016, dite « loi Garot » : les grandes surfaces préfèrent revendre leurs invendus à des soldeurs et bénéficier d'avantages fiscaux, plutôt que de les donner aux associations d'aide alimentaire. Alors qu'en 2019, 44 % des produits que nous distribuions venaient des grandes surfaces, ils ne sont plus que 38 % en 2020.

J'en viens à la coopération. Pour répondre à mon collègue des Restos du cœur, la coopération existe déjà, mais elle dépend des personnalités – du président de la banque alimentaire comme de celui des Restos du cœur. Certains coopèrent, d'autres moins : c'est un état d'esprit...

Il y a encore des effets d'affichage. Il nous est arrivé de prêter un camion à l'une de nos grandes associations partenaires. Celle-ci nous l'a rendu parce que son président préférait que son propre logo figure sur le camion. Ce genre de comportements est ultraminoritaire, mais symbolique : je pense que l'on peut encore faire mieux.

Le premier confinement a parfois agi comme un accélérateur d'initiatives sociales positives. Ainsi, dans certains quartiers de Châteauroux, nous avons organisé des distributions directement avec les Restos du cœur. Dans le Morbihan, la distribution en milieu rural s'est faite en pleine concertation avec la Croix-Rouge. La tradition veut que, l'été, à Bordeaux, tous les grands réseaux demandent aux banques alimentaires d'assurer les distributions auprès de leurs usagers pour compenser le légitime départ en vacances de leurs bénévoles. Nous avons créé des épiceries sociales en commun, entre autres pour les étudiants. Nous ne décidons jamais seuls de distributions en milieu rural : l'initiative est toujours partagée avec une grande association.

Outre les actions, les mutualisations peuvent aussi concerner les équipements. Nous cherchons tous à créer un niveau régional de mutualisation. Cela peut être, par exemple, un entrepôt commun, sans que nos stocks soient mélangés. Cela peut aussi être le prêt d'un camion.

La coopération existe donc déjà. La relation d'écoute au niveau national est très bonne. Nous nous voyons régulièrement. Cependant, je pense que l'on pourrait parfois aller plus loin. Je le dis sans vouloir critiquer quiconque : mon propos vaut aussi pour nous.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *C'est la richesse des associations : chacune a sa personnalité et ses manières de faire.*

Je vous remercie tous très sincèrement de vos contributions. Peut-être pourrez-vous nous transmettre par écrit les réponses aux questionnaires qui vous ont été adressés ainsi qu'aux questions posées par les sénateurs et les sénatrices.

Je vous souhaite une bonne continuation. Merci également à tous vos bénévoles ! Par les temps qui courent, leur engagement est très important et incontournable. On ne pourrait se passer du travail que vous effectuez au quotidien auprès des personnes les plus en difficultés.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition de MM. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé, Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale d'allocation familiales (CNAF), Mmes Fanny Richard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Magalie Rasclé, directrice du développement sanitaire et social de la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA)

(Mardi 6 avril 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Bonjour à chacun et chacune, et à nos deux invités avec lesquels nous poursuivons nos travaux de cet après-midi sur la précarisation. Nous procéderons donc à l'audition de la Direction de la sécurité sociale et de plusieurs organismes de sécurité sociale sur l'accès aux droits, soins et prestations.

Nous avons le plaisir d'accueillir M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé et Mme Fanny Richard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Malheureusement, deux invités n'ont pu se joindre à nous cet après-midi : la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA). Nous organiserons donc avec chacun de ces deux organismes et notre rapporteur Frédérique Puissat, de nouveaux échanges ultérieurement, la CNAF versant un grand nombre de minima sociaux et la CCMSA étant à la pointe sur la question de l'accès aux droits dans le monde rural.

Je vous propose de démarrer cette audition par un propos liminaire de dix à quinze minutes chacun. Vous pourriez notamment nous préciser en quels termes se pose, pour votre administration ou votre organisme, la question de l'accès aux droits, et les actions concrètes que vous conduisez afin de minimiser le nonaccès. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions des sénateurs et sénatrices membres de notre mission d'information.

Je rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable à la demande.

Mme Fanny Richard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). – Indépendamment de l'« effet crise », depuis 2016 la CNAM engage des travaux d'accompagnement et d'« aller vers » des publics fragiles. Nous avons totalement abandonné la logique originelle de guichet depuis la naissance de la sécurité sociale, au profit d'une logique d'accompagnement des publics jusqu'à la réalisation du soin.

Ce dispositif est totalement intégré depuis la fin 2018 (après une phase d'expérimentation sur quelques caisses de 2016 à 2018), sur la base de travaux de diagnostics territoriaux que nous avons menés avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), travaillant lui-même en lien avec l'Inserm. Ces diagnostics qualitatifs, issus de questionnaires couvrant les territoires, ont permis de déterminer les profils de populations concernées et l'état des inégalités sociales et territoriales sur un territoire donné.

Sur cette base, nous avons mis en place les missions accompagnement santé dans chacune des caisses primaires, étant précisé toutefois que ce service n'est pas encore totalement installé en outre-mer. Cette installation est en cours. Des missions accompagnement santé sont déployées depuis le 1^{er} janvier 2021 en Martinique, Guadeloupe et à La Réunion. En Guyane et à Mayotte, nous y procéderons plutôt dans un deuxième temps, dans la mesure où le contexte très particulier de ces territoires nécessite une adaptation du processus.

Ce dispositif nous permet de tisser des relations partenariales étroites avec des associations au niveau local et les autres branches, en particulier la branche famille, ce qui favorise la détection de situations fragiles en matière de non-recours à des droits ou de difficultés d'accès, de renoncement aux soins, voire d'écart aux soins. Pour ce faire, nous avons une relation à la fois nationale et locale avec ces partenaires. Tous les trimestres, nous rencontrons environ soixante-dix associations de la solidarité et l'ensemble des coordonnateurs régionaux des permanences d'accès aux soins des hôpitaux. Grâce à ces rencontres, nous sommes en mesure d'échanger sur les problématiques, d'identifier les situations de blocage et surtout d'aménager nos processus en fonction des retours de nos partenaires. Puis, au niveau local, les conventionnements se mettent en place et facilitent les signalements vers les missions accompagnement santé.

Nous travaillons également beaucoup avec nos données et avec des requêtes que nous internalisons. Nous construisons un observatoire des fragilités, qui permettra de disposer de faisceaux d'indices suffisamment fins pour procéder de façon plus large à des opérations de « aller vers » en direction des publics « invisibles ».

La démarche est d'aborder ces sujets en fonction de typologies et de profils d'assurés, car nous n'accompagnerons pas de la même façon une personne jeune, une personne âgée isolée et dépendante, une personne en situation de handicap, voire un travailleur indépendant. Nous sommes en effet amenés à intégrer cette nouvelle culture propre aux publics indépendants, qui tendent à ne pas se soigner ou à le faire trop tard, car ils cherchent d'abord à sauver leur entreprise.

Nos premiers bilans réalisés sur le dispositif de mission accompagnement santé nous permettent de constater l'existence de segments populationnels, notamment un grand nombre de familles monoparentales composées de mères seules avec de jeunes enfants, placées dans une situation de grande difficulté et pour lesquelles les soins ne sont pas perçus comme une priorité. Nous avons également affaire à de nombreux demandeurs d'emploi. À ce titre, nous avons signé une convention-cadre avec Pôle emploi pour engager une collaboration étroite au niveau local, afin que les demandeurs d'emploi puissent accéder plus facilement à leurs

droits et à leurs soins. En effet, nous partageons le constat selon lequel les demandeurs d'emploi qui ne se soignent pas, ne parvenaient pas accéder à un emploi.

L'ensemble de ces démarches nous a permis de disposer d'une ingénierie déjà en place au moment où la crise a frappé, et donc de détecter et d'accompagner des publics d'autant plus fragilisés par la celle-ci, mais aussi d'expérimenter un certain nombre de requêtes, notamment en sortie de confinement. Il ressort d'une étude menée avec l'Odenore que 60 % des personnes, pendant cette période, n'avaient pas réalisé leurs soins, en particulier des personnes en arrêt maladie pour affection de longue durée (ALD) nécessitant des soins continus. Par conséquent, il a été nécessaire de mettre en place des requêtes sortantes pour appeler ces personnes et faire un point sur leur situation, et ce indépendamment des mesures de consultations en sortie de confinement que nous avons mises en place.

Pour faire le lien avec le dispositif relatif à la précarité, il s'avère que ces publics que nous accompagnons, se situent juste au-dessus des seuils de la complémentaire santé solidaire (CSS). Mais un accident de la vie peut les mettre face à de grandes difficultés financières, de sorte que plus de 60 % des dossiers sont liés à un obstacle financier. Les 40 % restants relèvent de problématiques de lisibilité du parcours de santé, qui n'est pas toujours simple. Il existe des difficultés d'orientation, des difficultés pour trouver rapidement un médecin traitant ou un médecin spécialiste, en particulier dans les zones en sous-densité de population. Dans ces cas, nous nous appuyons beaucoup sur les centres de santé quand ils existent, mais également sur des dispositifs tels que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) en cours de déploiement, et les assistants médicaux qui aident les médecins généralistes dans leur quotidien.

Nous constatons également qu'un tiers de ces personnes n'ont pas de complémentaire santé. In fine lorsqu'elles ont été accompagnées, il s'avère que 60 % d'entre elles étaient éligibles à la complémentaire santé solidaire. Nous sommes en train de former nos agents pour aider au choix de la complémentaire santé, c'est-à-dire aider les personnes à lire un contrat de complémentaire santé pour leur permettre de faire un choix adapté en à leurs besoins et ressources.

En ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, le bilan 2020 nous a permis de constater que de nouveaux profils étaient demandeurs. 71 % de nos organismes ont constaté l'existence de ces nouveaux profils, sachant que pour l'action sanitaire et sociale nous avons un barème de ressources qui ne correspond pas totalement au seuil de pauvreté. Par conséquent, nous avons intégré la notion de « reste à vivre » à ce barème.

Parmi ces nouveaux profils, les plus cités sont les travailleurs indépendants – puisqu'ils sont nos assurés depuis février 2020 – mais également des personnes fragilisées par la crise sanitaire et des personnes en situation de détresse psychologique, un grand nombre d'étudiants (intégrés depuis la rentrée 2019 au régime général) et de familles monoparentales (plus de 15 % des cas remontés).

Plus globalement sur l'ensemble de ces mesures et dispositifs d'accompagnements, l'objectif est de mettre en place un maillage pour orienter – et non pas seulement détecter – un assuré au terme de son accompagnement pour réaliser son soin, vers nos partenaires pour ne pas le laisser seul face à ses difficultés. Dans le cadre de notre service social, nous avons en 2020 pu accompagner plus de 540 000 assurés, ce qui a conduit à plus d'un million d'entretiens sociaux. Dorénavant, les personnes passent par la mission accompagnement santé. En cas de situation sociale complexe dépassant la problématique de santé, les personnes sont orientées en niveau 2 vers nos assistantes sociales, dont le nombre dépasse 1 600 dans notre réseau, pour permettre un accompagnement de plus longue durée. Il faut préciser que nos assistantes travaillent elles-mêmes en réseau avec d'autres assistantes sociales, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la Direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé. – J'évoquerai dans mon propos liminaire trois axes.

Le premier axe concerne les enseignements à tirer de la crise actuelle, évidemment très partiels au vu du manque de recul. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé a documenté en juillet dernier que la crise avait été un révélateur des inégalités sociales face à la santé. En effet, 23 % des bénéficiaires de la CMU-C entre 45 et 65 ans avaient été pris en charge pour une pathologie considérée comme aggravante de la covid-19 en 2017, contre 16 % pour les non-bénéficiaires de la CMU-C du même âge. Par conséquent, il existe des facteurs aggravants à l'occasion de la crise sanitaire actuelle, liés à la fragilité des ressources financières. De même, la prévalence de l'obésité est deux fois supérieure parmi les 20 % de foyers les plus modestes à ce qui est observé au sein des 20 % de foyers les plus aisés.

Par ailleurs durant la crise sanitaire, nous avons mis en œuvre une multiplicité de dispositifs dérogatoires aux conditions habituelles de prise en charge par l'assurance maladie, pour faire face aux situations nouvelles occasionnées par la crise. De ce fait, la modification du périmètre de l'assurance maladie a été manifeste. En premier lieu, la prise en charge des arrêts de travail dits « dérogatoires » a eu lieu dès le début de l'année 2020, y compris pour des motifs ne relevant pas d'arrêts maladie, tels que la garde d'enfant en cas de fermeture de l'école pour limitation de la propagation de la pandémie. Les dispositifs associés à ces cas dérogatoires ont été mis en œuvre à la fois par la sécurité sociale et par le complément employeur.

La réactivité a en outre été forte pendant la crise, pour protéger les personnes vulnérables ne pouvant pas travailler pendant la crise de la covid-19. De ce fait, les dispositifs d'arrêts dérogatoires ont été déployés pour élargir le périmètre couvert habituellement par la sécurité sociale. De même, le complément versé par l'employeur a été accessible sans tenir compte de l'habituelle condition d'ancienneté d'un an, de sorte que l'ensemble des salariés ont été pris en charge par les dispositifs dérogatoires, y compris les salariés considérés comme « cas contact ».

En outre, la prise en charge à 100 % a été étendue à certains dispositifs : téléconsultation, tests, vaccination, certaines consultations de prévention, notamment à la suite du premier confinement, pour les personnes considérées comme « à risque ».

Enfin, dans cette période de crise sanitaire, une très forte réactivité a été de mise ainsi qu'un fort élargissement du périmètre de la sécurité sociale, dans l'optique de restreindre les freins à l'accès aux soins essentiels.

Le deuxième axe porte sur l'état de nos travaux relatifs au non-recours. Je développerai quelques éléments sur l'action du réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi que sur les actions de l'Assurance maladie à la suite de la réforme majeure que constitue la complémentaire santé solidaire (CSS). Nous n'avons pas encore suffisamment de recul sur le rythme de la montée en charge de ce dispositif, mais savons d'ores et déjà qu'il est source de grande simplification des démarches pour les personnes qui bénéficiaient précédemment de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Avant la réforme, ces personnes devaient choisir entre trois niveaux de couverture et de primes à acquitter. Désormais, la CSS facilite le choix d'une complémentaire santé.

Par ailleurs, le nouveau dispositif de la complémentaire santé solidaire a pour objectif de faciliter les démarches des demandeurs. En particulier partir de la mi-2021 et à compter de 2022 de façon totale, les démarches de déclarations de ressources annuelles seront grandement simplifiées. Aujourd'hui, les personnes se voient demander de déclarer leurs revenus salariaux ou leurs ressources tirées des prestations sociales. Or il s'agit de ressources dont nous pouvons avoir connaissance par ailleurs, puisque les déclarations de salaires des employeurs ainsi que les versements des organismes sociaux sont connus. C'est pourquoi le nombre d'informations que les demandeurs de la CSS auront à renseigner sera drastiquement réduit.

S'agissant de la branche famille, j'évoquerai deux dispositifs. Le premier est le « Rendez-vous des droits », qui concerne chaque année 300 000 allocataires des CAF. Mis en place en 2014, il a lieu soit à la demande de l'allocataire, soit dans le cadre d'un dossier individuel présenté par les partenaires des CAF, soit encore dans le cadre d'une demande de revenu de solidarité active (RSA). Il peut également s'agir de rendez-vous pris dans le cadre de parcours spécifiques, par exemple dans l'hypothèse d'une séparation ou d'un décès. L'idée est de procéder, lors d'un rendez-vous d'une vingtaine de minutes à une demi-heure, à une revue de la situation administrative de la personne, pour l'orienter vers des droits auxquels elle n'aurait pas eu accès jusqu'à présent alors même qu'elle était éligible. Les enquêtes réalisées auprès des personnes ayant bénéficié de ces rendez-vous, révèlent un réel impact sur la situation des personnes. En effet pour 50 % d'entre elles, les rendez-vous des droits ont permis d'ouvrir des droits nouveaux, soit 1,5 prestation en moyenne (RSA, allocations logement, CSS...). Il y a donc aussi des éléments de convergence entre les différents réseaux de sécurité sociale.

Le second dispositif est lié aux possibilités ouvertes et expérimentées prochainement, en vertu d'une disposition issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Ce texte réaffirme le principe de lutte contre le non-recours, pour toutes les caisses de sécurité sociale au-delà de leur mission traditionnelle de versement des prestations. Par ailleurs, le texte donne la possibilité, aux CAF notamment, d'exploiter des données d'autres organismes pour faire du data mining et cibler des situations de non-recours. Cette logique de data mining existe déjà au sein des CAF, mais seulement à partir des données qu'elles connaissent. L'objectif est désormais, dans le respect des dispositions du Règlement général sur la protection des données (RGPD), d'enrichir les données disponibles pour cibler les personnes non allocataires des CAF mais qui pourraient avoir droit à certaines prestations.

Le non-recours est bien documenté, en particulier par l'Odenore, adossé à l'université de Grenoble, qui a déjà été évoqué. Dans la mesure où un grand nombre de travaux ont déjà été menés pour expliquer le non-recours à l'ex-CMU-C ainsi que les grandes raisons d'un tel non-recours. Ces raisons tiennent notamment à l'absence de connaissance des dispositifs, à la priorisation d'autres besoins pour des raisons financières, et parfois au rejet des institutions. En outre, les travaux sont disponibles par dispositif. Par exemple sur l'aide médicale d'État (AME), un taux de 50 % de non-recours est constaté auprès des personnes potentiellement éligibles. Sur la CSS, les données ne sont pas encore parues, mais l'ex-CMU-C et l'ex-Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé faisaient l'objet d'un non-recours important. Par conséquent, il est vraisemblable que la réforme de la CSS, en simplifiant les démarches, ait un effet sur le non-recours. Nous devons ultérieurement mesurer ces éléments.

Le dernier axe que j'évoquerai brièvement est celui de la réforme du 100 % santé, qui part de constats préoccupants en termes de renoncement aux soins. Sur les trois secteurs concernés par la réforme, un taux de 17 % de renoncement aux soins dentaires (et de 20 % de foyers les plus modestes) était observé, de même qu'un taux de 10 % pour l'optique (17 % pour les 20 % de foyers les plus modestes) et un taux de non-équipement de deux tiers pour les audioprothèses, ce qui est très élevé. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le 100 % santé garantit de manière effective un reste à charge zéro sur des paniers de soins de qualité dans les trois secteurs précités, avec deux nouveautés au 1^{er} janvier 2021. Désormais, le reste à charge zéro est obtenu sur les audioprothèses avec une complémentaire santé responsable, ce qui constituait la dernière étape de l'abaissement du prix limite de vente de ces équipements. De plus, le panier de soins dentaires s'est encore élargi au 1^{er} janvier 2021, avec les prothèses amovibles.

S'il paraît encore prématuré de dresser un bilan de la montée en charge de la réforme du 100 % santé – d'autant que l'année 2020 a été perturbée – on constate déjà des taux d'équipements très élevés dans le secteur dentaire puisque 52 % des équipements dentaires en 2020 relevaient de l'offre 100 % santé. En matière d'audiologie et d'optique, les taux étaient supérieurs à 10 %, sachant que dans le secteur de l'audiologie, un effet d'attente s'est certainement produit à la fin 2020, jusqu'à la mise en place du vrai reste à charge zéro sur les audioprothèses.

Tels sont les éléments d'étape sur le 100 % santé, qui seront suivis avec une grande attention en 2021.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci pour ces propos liminaires. Madame Richard, vous avez évoqué votre action, déclinée de différentes façons avec notamment un observatoire sur le recours aux droits et les enjeux d'« aller vers ». Je parle peut-être à titre personnel, mais j'avoue qu'au niveau départemental je ne vois pas cette démarche d'« aller vers ». Pardonnez-moi d'être provocatrice, mais je constate plutôt des fermetures de centres, jusqu'alors décentralisés et désormais recentralisés au niveau des préfectures. L'action de l'« aller vers », qui paraît très intéressante quand vous l'énoncez, ne me semble pas suffisamment visible sur le terrain. Par conséquent, pouvez-vous préciser comment sont menées concrètement ces actions ? J'ai bien noté l'existence d'une porte d'entrée associative et d'un accès par les urgences, ainsi que d'une analyse sur les données en 2016. Avez-vous davantage de précisions à nous apporter sur ce sujet ?

J'aurai une autre question qui vous concerne tous les deux, mais plus généralement aussi les grandes administrations de l'État. Ne pensez-vous pas qu'une optimisation devrait être menée concernant les échanges de données entre organismes ? Nous avons tous connaissance de personnes en âge de la retraite, qui attendent parfois un an avant de percevoir leurs prestations. Ce retard incompréhensible les plonge parfois dans une situation de précarité et les empêche de se faire soigner. Ces personnes ont un sentiment d'injustice alors qu'elles ont cotisé toute leur vie, et qu'elles n'ont pas toujours d'argent de côté pour se permettre d'attendre le versement de leurs prestations. J'ai en tête de nombreuses situations qui plongent les gens dans la détresse, et pour lesquelles il n'y a pas d'autre explication que le manque de coordination entre services, aussi bien ceux de l'État que des collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

Enfin sur les enjeux liés à la crise sanitaire, vous avez évoqué, Madame Richard, un certain nombre de publics nouveaux alors même que dans notre pays, nous pouvons considérer avoir déployé des dispositifs très importants pour trouver solution à chaque situation. Par conséquent, comment expliquez-vous qu'en ce qui concerne la santé – à l'exception des indépendants qui n'avaient pas tous de complémentaire santé – de nombreuses personnes aient basculé dans la précarité du fait de la crise sanitaire ?

Mme Fanny Richard. – Sur le premier point concernant la visibilité du dispositif – qui est encore jeune puisqu'en 2016 il s'agissait encore d'une expérimentation – le déploiement total a eu lieu à la fin 2018, avec une année pleine en France hexagonale à partir de 2019. En 2016, nous avons privilégié, dans un premier temps, les détections à l'accueil. Puis, à partir du déploiement, la stratégie partenariale a été renforcée. Au niveau associatif, il existe désormais une bonne connaissance (y compris au niveau local) de ce dispositif d'accompagnement attentionné. Nous sommes actuellement en cours d'amélioration de sa connaissance auprès des professionnels de santé, en particulier les médecins généralistes. Bien entendu, 2020 n'a pas été l'année parfaite pour cette promotion, même si les médecins généralistes sont très demandeurs de ce type de service pour orienter les patients « perdus ». Nous avons organisé un colloque en 2019, où beaucoup d'entre

eux avaient pris la parole. Comme ces médecins l'expliquent, les patients viennent se soigner, repartent avec une prescription mais se retrouvent un an plus tard au même point, avec des actes non réalisés. Dans cette situation, l'état de santé se dégrade, ce qui occasionne une perte de chance.

Néanmoins, la promotion auprès des médecins généralistes reste encore limitée aujourd'hui.

Concernant les collectivités territoriales et les autres branches, nous collaborons de plus en plus avec les CAF. Nous travaillons actuellement à l'acquisition des connaissances des prestations et des droits des uns et des autres, y compris des offres, pour détecter les sujets et éviter de balloter les personnes d'une caisse à une autre. Nous tentons donc de nous coordonner et d'être cohérents, ce qui correspond aussi au « Dites-le-nous une fois ». Depuis quelques années, nous avons conclu une convention avec les conseils départementaux dans le cadre de la politique d'aide sociale à l'enfance. Ce dispositif a été conforté dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour les jeunes « en sortie sèche » qui s'appêtent à avoir dix-huit ans, nous prolongeons leurs droits automatiquement jusqu'à leur dix-neuvième année, tandis que le conseil départemental nous éclaire sur la situation de ces jeunes. Par conséquent, nous faisons en sorte de les accompagner à leur dix-neuvième année, en lien avec la CAF, pour les aider dans la poursuite de leurs demandes de droits, dans l'apprentissage du système de santé et dans la connaissance des différentes aides de la branche famille. Nous abordons ces dispositifs par segments populationnels, statuts et problématiques car les démarches sont différentes en fonction des publics.

Je n'ai pas non plus évoqué l'action engagée sous l'impulsion de Marine Jeantet, depuis le 10 juillet 2020. Il s'agissait d'une action commune sur le terrain entre la CAF et la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) en équipes mobiles, auprès de l'ensemble des centres d'hébergement d'urgence et hôtels ayant hébergé des personnes sans domicile fixe pendant l'état d'urgence. Dans ce cadre, nous avons pu pratiquer l'« aller vers » présentiel dans une sorte d'opération « coup de poing », pendant trois semaines. L'Assurance maladie a ainsi pu ouvrir 6 000 actions d'ouvertures de droits ou de réalisations de soins. La CAF, pour sa part, a ouvert près de 3 000 dossiers de RSA.

Enfin, dans une situation conjoncturelle donnée, nous sommes en capacité de co-construire, grâce à nos services qui sont désormais rodés et intégrés, un certain nombre d'actions. Nous avons de plus en plus de liens avec les collectivités territoriales sur ce sujet. Certes, vous avez plutôt le sentiment de fermetures, sur les territoires, de lieux d'accueil de proximité. Nous nous coordonnons beaucoup avec les structures France services. Celles-ci assurent l'accueil de proximité de niveau 1, tandis que nous gérons le niveau 2 d'ouverture de droits. Le dispositif a ainsi été conçu, pour permettre de retrouver un maillage de proximité et une réponse pour l'ensemble de nos concitoyens.

Concernant l'optimisation des échanges de données entre organismes, nous y travaillons actuellement dans le cadre de l'article 83 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Nous attendons la publication d'un décret en Conseil d'État listant un certain nombre de données croisées, à des fins d'ouvertures de

droits. Nous préparons actuellement un travail interbranches – que nous soumettrons à la tutelle – avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), voire Pôle emploi afin de cartographier de façon large les différentes possibilités d'échanges de données susceptibles d'être intégrées dans le décret d'application.

Enfin sur les enjeux liés à la crise sanitaire, en dépit du dispositif de protection et des aides allouées par l'État, nous nous sommes trouvés face à des situations de santé compliquées. Un certain nombre de personnes âgées bénéficiant de l'ALD et de l'exonération du ticket modérateur, n'ont pas de complémentaire santé et se trouvent au-dessus du seuil pour bénéficier de la CSS. Nous avons notamment constaté que des hospitalisations pour cause de covid-19 occasionnaient néanmoins des factures très onéreuses en réanimation, dans la mesure où ces hospitalisations étaient sans lien avec la maladie pour laquelle ils sont indemnisés au titre de l'ALD. Ces situations peuvent donner lieu à des compensations financières dans le cadre de l'action sanitaire et sociale de l'Assurance maladie.

M. Denis Le Bayon. – En complément sur la question de l'optimisation des échanges, il convient de signaler plusieurs situations différentes. Dans certains cas, le droit à une prestation rend éligible à une autre prestation : c'est le cas de figure typique du RSA, qui rend éligible à la CSS. Pourtant, 20 % des bénéficiaires du RSA n'ont pas demandé à bénéficier de la CSS pour différentes raisons, qu'ils soient déjà couverts par ailleurs ou qu'ils ne comprennent pas le fonctionnement du système. Certaines personnes pensent que le fait d'être en ALD les couvre automatiquement, alors que la prise en charge du ticket modérateur n'intervient que pour les soins en lien avec l'affection. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'améliorer l'information communiquée au demandeur de RSA, pour le conduire à émettre une demande de CSS.

Par ailleurs, il existe des situations où un élément précis peut donner un indice d'éligibilité à certaines prestations. Dans ces cas, les bénéficiaires d'une allocation donnée sont informés qu'ils sont potentiellement éligibles à une autre.

Enfin, je terminerai par toutes les possibilités de simplification des démarches des demandeurs, notamment de minima sociaux, au regard des déclarations de salaires des employeurs et des dispositifs en vigueur dans le cadre du prélèvement à la source. Nous constatons, s'agissant du RSA et de la prime d'activité, pour lesquels il est demandé chaque trimestre à l'allocataire de faire une déclaration de ressources, qu'il existe un nombre considérable d'erreurs dans ces déclarations. Par conséquent dans un cas sur quatre, ces erreurs donnent lieu à des trop-perçus dont la Caisse réclame restitution, mais aussi à une proportion considérable de compléments versés postérieurement (70 % pour les bénéficiaires du RSA et 60 % pour les bénéficiaires de la prime d'activité). C'est pourquoi dans les prochains mois, nous nous appuyerons sur les déclarations de salaires des employeurs et les prestations versées par les organismes de protection sociale, pour pré-remplir les déclarations trimestrielles des allocataires du RSA et de la prime d'activité. De ce fait, les démarches seront simplifiées chaque trimestre et l'insécurité financière des bénéficiaires de prestations diminuera fortement.

Voici donc quelques exemples de pistes de travail en ce qui nous concerne.

Sur la crise sanitaire, Fanny Richard a exposé beaucoup de choses sur les apports de l'action sociale des caisses dans certaines situations d'hospitalisation pour covid-19. J'insiste une nouvelle fois sur l'extension très importante du périmètre de la sécurité sociale pendant la crise sanitaire. Nous ne nous serions pas douté, en décembre 2019, que des prestations sociales seraient versées à des personnes non malades, pour des motifs de garde d'enfant. En définitive, les organismes ont joué un rôle inattendu dans des délais extrêmement brefs, puisque des indemnisations ont été versées dès les premiers clusters en janvier 2020.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Je reviens sur les dossiers de retard d'accès aux prestations des personnes retraitées, qui durent parfois un an. Nous avons en effet constaté qu'il s'agissait d'un vrai enjeu pour des personnes d'un certain âge, et d'une source de fragilisation. Je rebondis aussi sur les enjeux de décentralisation et de maisons France services. Nous sommes d'accord pour constater que nous sommes passés du système des maisons des services au public (MSAP) à un système, avec les maisons France services, censé faciliter la tâche aux demandeurs grâce à la mise, en place en face de chaque correspondant France services, d'un interlocuteur dédié au sein des administrations. Force est pourtant de constater que ce système ne fonctionne pas bien dans les situations les plus délicates. Les personnes reçoivent la plupart du temps des réponses leur indiquant que leur dossier est en liste d'attente. Ne pourrions-nous pas, malgré tout, avec des relais locaux, recevoir les publics très fragiles proches de basculer dans la précarité et la pauvreté et leur donner accès aux organismes de façon privilégiée ? Nous ne parvenons pas à faire accélérer les processus dans les maisons France services. Je pense qu'il y a encore des choses à améliorer sur la longueur de l'accès aux droits et sur la capacité des agents sur le terrain à correspondre efficacement avec les interlocuteurs compétents pour résoudre les situations les plus délicates.*

M. Denis Le Bayon. – *Je partage bien évidemment le constat selon lequel l'un des motifs les plus prégnants du non-recours tient à la complexité administrative ressentie ou réelle, et à la longueur des délais de traitement. Il s'agit en effet de l'un des enjeux majeurs d'amélioration. Je ne pourrai pas vous répondre spécifiquement sur les délais d'accès aux prestations de retraite car je ne suis pas en charge de ce dossier. Néanmoins, le travail de récupération à la source des données des allocataires de RSA ou de prime d'activité pour leur éviter des démarches à remplir, participe d'une plus grande réactivité dans la liquidation des prestations. C'est en effet un enjeu majeur d'amélioration pour le service public de la sécurité sociale.*

Mme Fanny Richard. – *Il est vrai que les travaux que nous menons actuellement en interbranches avec la CNAV sont facilitants pour accompagner des jeunes retraités en difficulté. Nous tentons réellement de collaborer beaucoup plus étroitement entre nous, pour faire en sorte qu'à un moment de vie donné, nous puissions agir de concert. En particulier, nous effectuons des modélisations dans le cadre du parcours, pour nous coordonner. Avec Pôle emploi, nous menons un travail d'interconnexions à partir de cas pré-identifiés, tel que celui du demandeur d'emploi*

se retrouvant dans une sorte de « no man's land » au terme de son droit aux indemnités journalières.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Il est vrai que les personnes basculent souvent dans ces situations d'entre-deux. Il est ensuite très difficile de redresser ces situations, qui ne sont malheureusement pas isolées. Par conséquent, un travail de coordination doit être mené entre les différents services.

Mme Fanny Richard. – Concernant France services, qui est en pleine montée en charge, les structures ont à ce jour toutes été formées. Les structures agréées ont bénéficié d'une formation ad hoc par chacun des organismes, au-delà de la sécurité sociale. De plus au niveau local, les circuits se mettent en place actuellement. Certains peuvent encore être balbutiants, mais nous décomptons aujourd'hui 1 000 structures agréées. Pour celles qui étaient d'anciennes MSAP, la situation est plus facile car les échanges et la coordination étaient préexistants. Les difficultés de coordination concernent donc davantage les nouveaux sites et les anciens points d'information médiation multiservices (PIMMS) devenus des structures France services. Dans ce cas, un outil est géré en back office par les caisses.

M. Denis Le Bayon. – Je souhaite insister à nouveau sur le sujet de l'approche par les parcours, qui est crucial. J'évoquerai à titre d'exemple le parcours « séparation », mis en place par les CAF à compter de juin 2021. Dans ces moments de fragilité personnelle, où la situation administrative est bouleversée, il y a un besoin d'accompagnement. En la matière, les CAF développeront une offre d'information globale à l'intention des personnes en situation de séparation, tant sur leurs éventuels nouveaux droits que sur des actions d'aide à la parentalité ou des actions de versement de la pension alimentaire.

L'approche par les parcours est sans doute l'une des plus fructueuses pour aller au-delà de la complexité des dispositifs et des intervenants. C'est pourquoi nous souhaitons la renforcer.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Ma dernière question porte sur les conséquences du « tout numérique » vers lequel nous nous orientons. L'illectronisme est-il selon vous un facteur de non-recours ?

Mme Fanny Richard. – L'Assurance maladie ne sera jamais en « tout numérique », et ce choix est totalement assumé par le directeur général. Nous n'inciterons donc jamais une personne non autonome sur le plan numérique à ouvrir un compte Ameli. Ces personnes peuvent se déplacer ou prendre des rendez-vous téléphoniques, qui sont très bien vus par les intéressés. Nous préférons vraiment que ces personnes continuent à avoir une relation directe avec nos agents d'accueil et nos canaux de contact. En effet dès qu'un compte Ameli est ouvert, la personne non autonome numériquement n'a plus aucun contact avec nous, en raison de la suppression de tout document papier. En définitive, nous souhaitons vraiment préserver un espace non numérique et concentrer nos dispositifs pour accompagner ces publics.

Par ailleurs, les personnes détectées comme autonomes mais non familiarisées avec les services administratifs en ligne, peuvent bénéficier d'ateliers collectifs communs avec les CAF pour apprendre à utiliser nos téléservices. Ces personnes sont orientées vers les médiateurs du numérique pour recevoir une formation au long cours. Dans ce cadre, les médiateurs du numérique bénéficient de subventions de la part de l'action sanitaire et sociale.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Je vous remercie de ces échanges quelque peu limités par le nombre de personnes. Merci de votre présence et bonne continuation.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition MM. Aurélien Daubaire , directeur interrégional de l’Insee
La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann directeur du département
des trois Océans à l’Agence française de développement, Mme Nathalie
Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge
du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion**

(Mardi 13 avril 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par une audition commune sur la mesure de la pauvreté et la lutte contre ce phénomène en outre-mer. J’excuse nos collègues membres de la délégation aux outre-mer qui sont retenus par d’autres réunions.

Nous avons le plaisir de recevoir en visioconférence MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l’Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l’Agence française de développement (AFD), et Mme Nathalie Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion.

Madame, Messieurs, je vous remercie d’avoir accepté l’invitation du Sénat. Notre mission d’information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d’une partie des Français, c’est-à-dire au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement dans la crise actuelle, mais au cours des dernières années et notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire de dix à quinze minutes, dans lequel vous pourriez nous livrer votre regard sur la problématique de la précarité et de la pauvreté dans les outre-mer.

Nous ouvrirons ensuite une phase d’échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions des sénateurs membres de notre mission d’information.

Je vous rappelle que cette audition fera l’objet d’une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Monsieur Daubaire, je vous propose de commencer en nous présentant les outils dont dispose l’Insee pour appréhender ces phénomènes de précarité et de pauvreté en outre-mer, ainsi que les spécificités territoriales que font apparaître les statistiques.

Monsieur Trottmann, vous pourrez ensuite nous présenter l’action de l’AFD dans les territoires d’outre-mer et nous indiquer, en particulier, si vos actions de développement économique s’accompagnent d’un volet d’insertion.

Enfin, Madame Anoumy, vous pourrez évoquer les constats de terrain et les actions du conseil départemental de La Réunion en matière de lutte contre la pauvreté, dans un contexte de « recentralisation » du revenu de solidarité active (RSA).

M. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte. – Je vous remercie d'avoir invité l'Insee. Je représente à la fois mes collègues d'outre-mer et les services nationaux. Je vous enverrai une version rédigée et plus complète de mes réponses à votre questionnaire qui restera le fil conducteur de mon intervention. L'Insee est en charge des statistiques sociales dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) mais pas dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Le rapport « Statistiques publiques dans les départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer », actualisé chaque année, brosse un tableau complet de la statistique publique de l'Insee et des instituts de certaines collectivités d'outre-mer. L'ensemble des données et études sont disponibles sur le site www.insee.fr.

Nous disposons d'un ensemble assez large de données statistiques sur la pauvreté et la précarité avec les mesures de la pauvreté monétaire et les inégalités de niveau de vie, l'enquête Budget de famille, des données finement localisées avec le dispositif sur les revenus localisés fiscaux et sociaux (FiLoSoFi) en Martinique et à La Réunion, l'enquête sur les écarts du niveau des prix à la consommation, une enquête sur l'emploi et des enquêtes thématiques annuelles cofinancées par l'Insee et la direction générale des outre-mer, notamment sur le logement, la santé, les migrations, les familles, le vieillissement, la sécurité, la formation continue et l'illettrisme. En 2018 a été réalisée pour la première fois une enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie, en vue d'appréhender la pauvreté en conditions de vie. Nous avons beaucoup de données dans les DROM que nous n'avons pas toujours en métropole, les problématiques étant parfois différentes. Celles-ci viennent compléter certains manques de données administratives.

Sur la mesure de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la part de la population qui est en dessous du seuil de 60 % du niveau de vie médian, il y a eu par le passé des débats sur le bon seuil à retenir : faut-il se baser sur la médiane nationale ou bien locale ? Dans la dernière publication de référence en juillet 2020, nous avons clarifié cela et les deux taux de pauvreté sont présentés de manière explicite et transparente. Le seuil de pauvreté national est fixé à 1 010 euros par mois pour un adulte vivant seul et à 1 615 euros par mois pour une famille monoparentale avec deux enfants. Par rapport à ce seuil, le taux de pauvreté est très élevé dans les DROM : il représente un tiers de la population aux Antilles, 40 % à La Réunion, plus de la moitié en Guyane et plus des trois quarts à Mayotte.

L'approche la plus fine et la plus riche sur les inégalités de revenu consiste à regarder l'ensemble de la distribution des revenus sans prendre en compte le seul indicateur de la pauvreté. Le trait commun aux DROM est que les revenus sont « écrasés » bien en dessous de leur équivalent de métropole à l'exception des 10 % les plus élevés. On constate ainsi une société très inégalitaire dans les DROM, avec un revenu moyen et un revenu médian plus faibles.

Une autre manière d'apprécier la pauvreté est de mesurer la pauvreté en conditions de vie au regard de treize éléments de la vie courante auxquels il est souhaitable, voire nécessaire, d'avoir accès, qui sont définis au niveau européen. S'il manque au moins cinq de ces treize critères (par exemple, avoir deux paires de chaussures, s'offrir une activité de loisir, disposer d'une voiture personnelle...) on est considéré comme pauvre en conditions de vie. Cela concerne environ 20 % des Antillais, 40 % des Réunionnais, 50 % des Guyanais. Ces chiffres sont comparables à ceux de la pauvreté monétaire même s'ils ne se recoupent pas exactement.

La question de la « vie chère » se pose également. L'Insee établit des taux de pauvreté sans correction des écarts du niveau de prix, mais nous disposons par ailleurs d'une mesure de ces écarts. En 2015, ceux-ci étaient très importants. Nous mesurons les choses de façon symétrique : combien un ménage consomme en métropole et dans un DROM ? Combien paierait-il le même panier en métropole et dans un DROM ? On aboutit à un écart de 7 % à La Réunion et à Mayotte et de 11 % à 13 % aux Antilles et en Guyane. Les écarts sont maximaux pour la consommation alimentaire.

Parmi les facteurs qui expliquent la situation particulière des DROM en matière de précarité, nous trouvons tout d'abord l'économie, l'emploi, l'insertion sur le marché du travail et le développement économique qui est moins avancé. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est plus faible que la moyenne nationale. Tous les indicateurs du marché du travail sont au rouge. Le taux d'emploi en métropole est de 66 %, mais, dans les DROM, il va de 34 % à Mayotte à 57 % en Martinique. Se posent également des questions de qualification, de types d'emplois et de secteurs d'activité présents : il y a en particulier peu d'industries. La productivité moyenne par emploi est plus faible qu'en métropole. Des facteurs sociaux-démographiques jouent également : le fait de vivre seul ou d'avoir un plus grand nombre d'enfants au foyer complique les choses. Or, il y a 16 % de familles monoparentales en métropole, mais plus de 40 % aux Antilles et en Guyane, et plus de 30 % à La Réunion et à Mayotte. La part de familles nombreuses est bien plus importante que la moyenne nationale de 9 % : elle est de 28 % en Guyane et 44 % à Mayotte ! Il faut signaler le cas particulier de Mayotte où une part importante de la population n'a pas accès à une grande partie des prestations sociales et au RSA car elle n'est pas en situation régulière ou n'a pas été régularisée depuis au moins 15 ans.

En termes d'évolution, le tableau est plus positif. Même si le PIB par habitant reste très en retrait par rapport à la moyenne nationale, la croissance économique est importante dans les DROM, le pouvoir d'achat et le niveau de vie médian augmentent donc régulièrement de manière assez soutenue. Par ailleurs, les prestations sociales ont été revalorisées ou complétées au cours de la dernière décennie. On observe donc une hausse du niveau de vie médian et moyen assez générale, Mayotte mis à part, et une amélioration de la situation des plus précaires grâce à une amélioration du marché du travail et des prestations sociales. À titre d'illustration, à La Réunion, le taux de pauvreté a baissé de 9 points entre 2007 et 2016, même s'il reste toujours élevé autour de 40 %. Les évolutions et leur décomposition sont comparables en Guadeloupe. En Martinique, le départ de nombreux jeunes actifs fait monter, par un effet de structure, la médiane et la

moyenne auxquelles ils contribuent. En Guyane, le taux de pauvreté a baissé de 7 points entre 2011 et 2017, même si le taux d'emploi n'a pas augmenté. Mayotte est dans une situation singulière où l'on observe une baisse du niveau de vie médian entre 2011 et 2018, malgré une forte croissance économique. La situation s'est bien améliorée pour les franges de la population insérées sur le marché du travail, le SMIC ayant augmenté notablement sur cette période et la majoration de 40 % du traitement des fonctionnaires locaux ayant été généralisée, mais la part de la population immigrée, notamment en provenance des Comores, à très faible ressources, a augmenté, ce qui fait baisser la médiane. Si le taux de pauvreté calculé sur l'ensemble de la population a baissé de quelques points, il reste extrêmement élevé, à 77 %.

On constate une forte proportion de travailleurs pauvres, notamment en situation de sous-emploi. La proportion de ménages dont la personne de référence est un travailleur pauvre se situe aux alentours de 20 à 30 % dans les DROM, et jusqu'à 58 % à Mayotte, contre 10,6 % en métropole.

M. Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement. – Je vous remercie de me permettre d'évoquer l'action de l'AFD sur une problématique essentielle dans les DROM, celle de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion.

L'AFD est l'opérateur de l'État pour mettre en œuvre la politique de développement durable et de solidarité internationale dans les pays en développement et dans les territoires d'outre-mer français. Nous sommes le seul établissement public à être actif et présent sur ces deux zones avec une même attention portée sur le développement durable inclusif, soutenable pour la planète et juste pour la population. Nous avons connu une très forte croissance au cours des dernières années : notre activité a augmenté de plus de 50 % entre 2015 et 2020, et nous avons réalisé l'année dernière 12 milliards d'euros de financement, dont 10 % en direction des DROM.

La stratégie du groupe AFD s'articule autour de deux grands engagements. Nos financements doivent être « 100 % accords de Paris », soutenables pour le climat et la planète, et « 100 % lien social », contribuant à l'inclusion sociale des populations.

En outre-mer, ces engagements se déclinent avec une approche renouvelée. Nous avons désormais une direction des trois océans dans laquelle nous travaillons à la fois avec les territoires d'outre-mer et avec les États étrangers voisins. Nous pensons toujours la trajectoire de développement de nos territoires dans leur environnement avec les particularités géographiques, climatiques et de voisinage, en considérant leur attractivité et leur rayonnement dans leur espace régional. Pour être réglés efficacement, les problèmes doivent souvent être envisagés au niveau régional, qu'il s'agisse des enjeux de climat, de lutte contre les pollutions, de création de filières d'emploi, de lutte contre les pandémies... Il faut donc décroisonner les territoires d'outre-mer par rapport à leurs voisins et penser à la fois le rattrapage de l'outre-mer vis-à-vis de la métropole et leur trajectoire de développement singulière en fonction de leur situation géographique.

Sur ces territoires, notre activité se déploie selon trois modalités. Nous travaillons beaucoup avec les collectivités d'outre-mer, quel que soit leur niveau. Nous sommes le premier financeur du secteur public local en outre-mer. Nous portons la moitié de leur dette et nous couvrons chaque année les deux tiers de leurs besoins d'emprunt. Nous sommes leur partenaire de référence en leur apportant des solutions de financement pour leurs investissements, avec des crédits spécifiques du ministère des Outre-mer qui nous permettent d'avoir des prêts à taux préférentiels en fonction de la qualité des investissements, notamment s'ils ciblent la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, voire à taux zéro s'ils ciblent l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Au-delà de ces financements classiques, nous assurons aussi le préfinancement des subventions européennes et d'État. C'est important pour les collectivités qui ont des difficultés de trésorerie. Nous sommes là aussi pour les accompagner. Au cours des dernières années, à la demande de l'État, nous avons développé des appuis à l'ingénierie, à la maîtrise d'ouvrage, aux études et à la préparation des projets. Nous avons créé, l'année dernière, le Fonds Outre-mer, doté de 17,5 millions d'euros, pour accompagner les projets et qui a été renouvelé cette année dans le cadre du plan de relance avec 15 millions d'euros.

Nous avons aussi une activité auprès du secteur privé, de façon plus complémentaire, dédié au secteur bancaire local, en ciblant les projets à impact environnemental et social, où la présence d'un acteur public est nécessaire pour aider à la structuration des projets et pour sécuriser et accompagner leur montage. Nous sommes très présents dans le secteur des énergies renouvelables et dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment le secteur médico-social.

Notre dernière modalité d'action consiste dans la coopération régionale. Il s'agit de favoriser des projets à l'échelle des bassins régionaux, notamment de l'océan Indien ou de l'océan Pacifique, pour traiter des sujets comme les conséquences du réchauffement climatique ou la préservation de la biodiversité.

Pour rebondir sur les propos de M. Daubaire sur les grandes tendances de l'évolution de la pauvreté, nous constatons sur le terrain, au cours des dernières décennies et avec l'impact de la crise, quelques observations complémentaires.

Aujourd'hui, et malgré tous les efforts de rattrapage, la situation de la pauvreté en outre-mer reste préoccupante et beaucoup plus dégradée qu'en métropole, avec des inégalités plus marquées. Ce constat doit nous interpeller. Le taux de pauvreté monétaire est illustratif, il est selon les territoires de deux à quatre fois plus élevé qu'en métropole, voire cinq fois plus élevé à Mayotte. Le taux d'extrême pauvreté est également plus marqué. Le niveau de vie des 30 % les plus pauvres aux Antilles et à La Réunion est de 30 % inférieur à celui mesuré en métropole, de 50 % inférieur en Guyane et de 95 % inférieur à Mayotte. Pour ce dernier département, ce n'est pas sans lien avec la présence d'une population immigrée très pauvre.

Le deuxième constat concerne les déterminants de la pauvreté qui restent stables dans le temps et qui sont les mêmes en métropole et en outre-mer. Sont très liés avec la pauvreté, la question de l'emploi, le facteur d'âge, les plus jeunes ayant les plus grandes difficultés financières, et la composition familiale, les familles monoparentales étant les plus vulnérables. Il convient d'identifier les leviers à cibler pour atteindre ces catégories de population.

Le troisième constat porte sur la dynamique des vingt dernières années. Les chiffres sont contrastés avec certaines améliorations globales, notamment aux Antilles où le taux de pauvreté baisse de 1 % par an, avec un taux d'emploi en hausse et un vieillissement de la population. À La Réunion, le taux de pauvreté s'améliore même s'il reste élevé avec la dynamique des prestations sociales et la reprise de l'activité avant la crise liée au covid-19. En revanche, nous avons des signaux plus inquiétants en Guyane et à Mayotte. Le taux d'extrême pauvreté en Guyane reste assez constant ces dernières années. Se pose la question de la sortie de la pauvreté. À Mayotte, on observe un paradoxe avec un niveau de vie médian qui avait augmenté mais baisse régulièrement depuis 2011. Le constat de la nécessité d'agir a été renforcé par la crise.

L'année dernière, l'AFD, l'Insee et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) ont travaillé dans le cadre du partenariat CEROM (Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer) pour mesurer les conséquences de la crise covid dans les territoires. Il en ressort que l'impact du premier confinement sur le PIB a été plutôt moins important en outre-mer que dans l'Hexagone, en raison du rôle d'amortisseur qu'a pu jouer le secteur public, d'une durée de confinement plus réduite et de la mise en œuvre de mesures de soutien à l'économie à partir du deuxième trimestre, notamment les prêts garantis par l'État (PGE). Malgré cela, il y a des inquiétudes spécifiques liées au secteur du tourisme, très touché et qui tarde à rebondir, l'hôtellerie, le secteur aérien... Il y a également des inquiétudes sur l'avenir des entreprises, une fois les mesures de soutien économiques terminées (PGE, chômage partiel...). Nous avons aussi l'impression que cette crise aggrave les inégalités et l'exclusion, toutes les populations qui vivent de l'économie informelle n'étant pas touchées par les mesures de soutien. C'est le cas en particulier des jeunes pour lesquels on peut craindre un décrochage scolaire et s'interroger sur leur capacité à s'insérer dans l'emploi. On ne le mesure pas encore dans les chiffres mais il existe déjà des inquiétudes sur le sujet qui s'expriment dans les territoires.

Quels sont nos leviers d'action face à cette situation ? Avant tout, il y a les prestations sociales non contributives, qui ne dépendent pas de l'AFD mais qui représentent un filet de sécurité monétaire pour une grande partie de la population. Il s'agit d'un amortisseur d'inégalités très structurant dans ces territoires, avec toutefois des spécificités : elles représentent plus de la moitié du revenu disponible pour les 20 % des ménages les plus modestes et, dans les territoires les plus vulnérables comme en Guyane, 70 % de leur revenu disponible. À Mayotte, le poids de l'immigration illégale fait qu'une partie de la population est exclue du bénéfice de ces prestations.

Pour sa part, l'AFD dispose de trois leviers d'action qui ont un vrai impact sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Nous sommes, en premier lieu, le service public du financement des collectivités et, souvent, le seul financeur pour les collectivités qui sont en difficultés. Si une grande région se finance facilement auprès des banques, les petites collectivités ultra-marines ont également besoin de pouvoir financer leurs investissements et l'AFD est le seul établissement financier prêt à prendre ce risque. Dans les collectivités les plus fragiles, nous avons également la possibilité de cibler les populations les plus vulnérables en choisissant les projets qui contribuent le plus à la lutte contre l'exclusion et en apportant un taux de financement avantageux, ainsi qu'une aide au montage des projets. Nous avons financé l'année dernière à Mamoudzou des projets prioritaires qui concernaient pour 25 % des infrastructures scolaires et pour 10 % la résorption de l'habitat insalubre.

L'accompagnement du secteur médico-social est notre deuxième levier. Nous sommes le premier financeur de ce secteur en outre-mer. Ainsi, dans la période récente, nous avons financé la Fondation Père Favron à La Réunion, qui constitue la plus importante structure de gestion d'établissements médico-sociaux de l'île pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Nous avons également aidé des structures pour des personnes sans abri ou désocialisées et des jeunes en difficulté d'insertion.

Notre troisième levier d'action consiste dans le travail avec le secteur économique et tout ce qui peut être générateur d'emploi. Nous sommes partenaire financier de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) qui favorise le micro-crédit dans les territoires et aide les projets des petits entrepreneurs à émerger. L'ADIE a d'ailleurs été créée par Maria Nowak, une ancienne salariée de l'AFD qui s'est inspirée de ce qu'elle avait vu de la microfinance à l'étranger. Il y a donc une certaine continuité qui illustre la capacité qu'a l'AFD de tisser un lien entre différents territoires dont les problématiques se rejoignent.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie de votre propos et je redonne la parole à M. Daubaire sur l'impact de la crise sanitaire.

M. Aurélien Daubaire. – Concernant les impacts de la crise sanitaire, ils ont été amortis sur l'activité économique et sur l'emploi. Alors que l'emploi salarié a baissé de plus de 1 % en métropole, il a augmenté en Guyane et à La Réunion et a légèrement baissé aux Antilles. D'après l'enquête Épidémiologie et Conditions de vie, en période de confinement, les populations les plus défavorisées sont celles qui ont proportionnellement le plus souffert en termes de perte de revenus. Cet effet a également été un peu amorti dans certains DROM, à La Réunion et aux Antilles. Il faut néanmoins rester prudent sur les conséquences sociales de la crise, en prenant surtout en compte la situation de départ et non pas seulement l'ampleur de la crise.

Sur les populations qui appellent une attention plus soutenue, les statistiques peinent à identifier des segments particuliers et à anticiper des difficultés sur des catégories de population. Les grands facteurs sources de pauvreté sont similaires dans les DROM et en métropole mais certains pèsent de façon plus accentuée, comme le développement économique, l'évolution de l'emploi, l'éducation, la formation... Il convient en particulier de signaler la situation des enfants dans les DROM. Ils sont nombreux et vivent souvent dans une famille pauvre : c'est le cas de huit enfants sur dix à Mayotte, six sur dix en Guyane, la moitié à La Réunion et

40 % aux Antilles. Ce constat est porteur d'enjeux très importants pour leur parcours et l'avenir de leur territoire.

Restent les problématiques sociales, notamment celle du vieillissement et de l'accès aux biens et services essentiels comme le logement.

Mme Nathalie Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion. – Je suis directrice générale adjointe au département de La Réunion sur les politiques de solidarités, les politiques d'action sociale, de protection de l'enfance, des personnes âgées et handicapées et la lutte contre les violences conjugales. Je suis accompagnée de Hugues Maillot, notamment chargé des politiques d'insertion et d'action territoriale, et de Thierry Vitry, qui représente le directeur général adjoint sur la politique du logement et à qui je laisserai la parole à la suite de mon intervention. Bien sûr, vous recevrez les réponses écrites au questionnaire que vous nous avez envoyé.

Je souhaiterais rappeler dans un premier temps quelques éléments sur le département de La Réunion. Tout d'abord, 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Cela a des impacts majeurs sur les publics les plus fragiles. Il s'agit en particulier des enfants : 39 % d'entre eux vivent dans un foyer où l'un des parents ne travaille pas et 38 % dans une famille monoparentale. Il est important que le département accompagne ces enfants dans le cadre de sa mission de prévention et protection de l'enfance. Il y a plusieurs signaux d'alerte sur l'enfance en danger. Nous avons environ 4 000 informations préoccupantes qui mettent l'accent sur les ruptures sociales, les ruptures éducatives, des situations de fragilité sociale et des situations de violence intrafamiliale.

La crise est venue accentuer cette question au moment où le département a décidé d'adopter un pacte de solidarité d'urgence sociale qui vise à traiter trois grands enjeux. Le premier enjeu consiste dans l'intervention auprès de familles en difficulté afin de garantir l'accueil, l'accompagnement et le suivi des enfants ainsi que l'intervention auprès des personnels médico-sociaux. Le département a souhaité renforcer les moyens financiers accordés à ce public. Le deuxième enjeu porte sur la question du vieillissement de la population. D'ici 2030, la part des personnes âgées de plus de 60 ans va doubler. On passera de 144 000 à 286 000 personnes âgées. On sait qu'un tiers de ces seniors vivent avec de faibles ressources financières, moins de 800 euros par mois. On voit croître de façon considérable les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui représentaient, en 2018, 99 millions d'euros, et devraient atteindre, en 2021, 130 millions d'euros. Le département travaille sur un plan « Senior » visant à garantir toutes les actions de prévention en direction de ce public et apporter toutes les conditions nécessaires au maintien à domicile. Nous avons mis en place une politique volontariste pour renforcer les dispositifs légaux de droit commun en direction des personnes âgées. Nous avons trois dispositifs complémentaires concernant le volet santé des personnes âgées, avec le chèque-santé, le volet handicap avec la politique de transport et de loisirs autour de la sociabilisation de ce public, atteignant un coût de 30 millions d'euros, et le volet du maintien des personnes âgées à domicile. Nous sommes également les principaux financeurs des établissements médico-sociaux. Pour l'ensemble de nos interventions

en faveur des personnes âgées, des personnes porteuses de handicap et de l'enfance, les dépenses annuelles du département sont de l'ordre de 200 millions d'euros.

Pour garantir nos interventions en direction de ce public fragile, le pacte de solidarité et d'urgence sociale a pour objectif de garantir la sécurité alimentaire des personnes âgées à domicile, de garantir une aide aux centres médico-sociaux qui sont les acteurs de proximité et d'accompagner les entreprises avec des emplois aidés pour garantir la continuité d'activité et éviter les ruptures de prise en charge de nos publics. Ce pacte amène sur les fonds du département 25 millions d'euros. Cela a permis un partenariat renforcé avec ces différents acteurs au moment de l'arrivée de la crise.

Le département a contractualisé avec l'État en décembre 2018 au travers de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Nous sommes toujours dans une démarche contractuelle. Nous avons mis l'accent sur l'accompagnement des jeunes majeurs et des acteurs de l'insertion. Nous nous sommes axés sur trois publics et trois domaines. La Réunion a mis en place un dispositif « chèque-accompagnement-personnalisé » qui vient compléter les colis alimentaires avec des produits d'hygiène. Le deuxième volet de contractualisation porte sur la parentalité. Nous avons souhaité renforcer l'intervention de nos services de protection maternelle et infantile (PMI) afin de repérer au plus tôt les situations les plus difficiles dans lesquelles les enfants sont en danger. Notre troisième public est celui des jeunes avec des actions renforcées dans le domaine de l'insertion professionnelle, l'accompagnement des entreprises et le partenariat avec les missions locales qui sont des acteurs de proximité. Nous poursuivons la contractualisation avec l'État, depuis le début de la crise, afin de renforcer deux niveaux d'action : d'une part l'accompagnement des publics SDF afin d'éviter les ruptures de parcours et de garantir la coordination des réseaux, d'autre part la lutte contre les violences conjugales.

Le nombre de places en hébergement d'urgence est insuffisant. Nous avons renforcé l'accompagnement des associations et la veille sociale face à une demande de plus en plus forte. L'enjeu est de garantir la mise à l'abri la plus immédiate.

En matière de violences conjugales, je souhaite mettre l'accent sur la volonté du département et de l'État de renforcer le dispositif des intervenants sociaux en police et gendarmerie. L'objectif est de mettre place une équipe de quinze personnes d'ici le deuxième semestre 2021 pour assurer l'écoute et la prise en charge des publics concernés.

Enfin, le département de La Réunion initie deux dispositifs afin d'agir au plus près des familles et des acteurs économiques. Le « Pass Bien-être » vise à favoriser un accès aux loisirs aux plus défavorisés et permet également de garantir un revenu au monde économique. Le deuxième dispositif concerne la question de l'accès au droit : nous travaillons à la mise en place d'une plateforme départementale d'accueil, d'écoute et d'orientation pour garantir le traitement de l'urgence et apporter les réponses aux publics les plus fragiles.

M. Hugues Maillot, directeur général des services adjoint, en charge du pôle action territoriale et insertion au conseil départemental de

La Réunion. – M. Daubaire nous rappelait que le taux de pauvreté avait baissé considérablement à La Réunion. C'est une réalité. Mais, en même temps, la demande sociale au département n'a pas diminué, ni sur le plan de l'insertion, ni sur le plan du vieillissement, ni sur l'aide sociale à l'enfance, ni sur le plan de la précarité. Le nombre de bénéficiaires du RSA est relativement stable sur les dix dernières années. Mme Anoumy a rappelé la croissance de la population de plus de 60 ans et l'impact sur la dépendance. Nous constatons une progression des signalements et informations préoccupantes adressés à l'aide sociale à l'enfance. Nous avons encore des retards importants en matière d'accès au logement, notamment social. Face à cette demande sociale qui reste très soutenue, le département a vu ses marges d'action diminuer du fait de l'augmentation de la dépense du revenu de solidarité active, soit environ 600 millions d'euros par an de dépenses sur un budget de 1,4 à 1,5 milliard d'euros. Cette dépense a augmenté de l'ordre de 2 à 3 % par an et a handicapé la capacité du département à intervenir pour faire face à la demande sociale. En définitive, les leviers pour maîtriser cette dépense n'étaient pas dans ses mains, mais dans celles de l'État. Les deux tiers de la progression annuelle de la dépense de RSA relevaient des revalorisations annuelles décidées par l'État. Le plan de rattrapage engagé en 2012 et la reprise en main des dispositifs d'insertion, notamment les contrats aidés, par l'État à partir de 2017, sont les deux facteurs qui expliquent en grande partie l'évolution de la dépense du RSA à La Réunion ces dix dernières années. Le département ne disposant pas des leviers lui permettant d'agir sur la dépense, la recentralisation du RSA était indispensable pour que le département dispose à nouveau d'une marge de manœuvre pour faire face à l'évolution soutenue de la demande sociale.

Nous avons constaté que cette recentralisation du RSA a effectivement permis à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre. Une partie a été engagée dans les réponses apportées en urgence dans le cadre de la crise covid et une partie a été injectée dans l'expérimentation du dispositif R+, qui est un levier permettant de relancer la politique d'insertion départementale. Le R+ répond au constat selon lequel, lorsqu'il existe une forte précarité, le RSA joue « trop » pleinement son rôle de filet de sécurité ; il devient même une « trappe à pauvreté ». L'économie réunionnaise n'est pas en mesure de fournir un emploi à l'ensemble de sa population pour se rapprocher du plein emploi, le taux de chômage s'élevant à 24 %, un taux trois fois supérieur à celui de la métropole. La construction de parcours d'insertion vers l'emploi est difficile, de même que la capacité des bénéficiaires du RSA à se projeter dans ce type de parcours. Le RSA offre donc un filet de sécurité qui, lorsqu'il est cumulé avec des revenus informels, apparaît satisfaisant et crédible.

L'objectif du R+ était de renforcer les effets de levier de l'encouragement à la reprise d'une activité. Dans cette perspective, le R+ apporte deux choses : sur le plan financier, il offre un complément à la prime d'activité, afin de compenser les pertes d'allocations qu'entraîne le retour à l'emploi ; sur le plan de l'accompagnement, il s'inscrit dans le cadre d'un contrat d'engagements réciproques et d'un parcours de un à trois ans afin d'améliorer durablement les conditions d'accès à l'emploi et de revenus. Aujourd'hui, environ 1 500 personnes bénéficient de ce dispositif. Il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats, le dispositif ayant

été lancé à la fin de l'année dernière. Tous les parcours fonctionnent et près de 200 personnes sont sorties du dispositif.

Le département s'est également engagé à expérimenter le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Nous partageons l'objectif de l'État d'améliorer la coordination des acteurs qui interviennent en matière d'insertion et d'accès à l'emploi. Trop de bénéficiaires potentiels passent à côté des dispositifs d'accompagnement. Il y a un vrai enjeu d'identification, d'appropriation et d'optimisation de ces dispositifs. Notre expérimentation porte sur une meilleure appropriation par le terrain de ces outils qui vont permettre la mutualisation et une meilleure visibilité des dispositifs d'accompagnement.

M. Thierry Vitry, directeur du pôle habitat au conseil départemental de La Réunion. – Je vais vous parler de la politique du logement dans les politiques de lutte contre la précarisation. Le département est co-pilote du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Il porte deux actions. La première concerne l'amélioration de l'hébergement pour mieux prendre en compte la situation des ménages précaires le plus en amont possible. La seconde porte sur le ciblage des ménages les plus précaires et donc prioritaires, pour lesquels le dispositif de droit commun n'apporte pas de réponse. En outre, le département a mis l'accent, à travers le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD), sur la nécessité d'aboutir à une adéquation entre le coût des loyers dans le parc social neuf et la solvabilité des ménages précaires.

Concernant la loi dite « SRU » (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), l'analyse de sa mise en œuvre nous amène à considérer qu'au-delà de l'aspect réglementaire, se pose la question de la volonté politique des communes de se donner les moyens d'accueillir plus de ménages précaires, notamment ceux d'autres communes. Le conseil départemental s'interroge sur la pertinence de l'échelle communale comme niveau d'appréciation du nombre de logements à construire par territoire. Il propose que l'intercommunalité soit retenue comme l'échelon le plus pertinent en la matière.

Le traitement de l'habitat indigne est piloté par les services de l'État. Le conseil départemental a une politique volontariste sur le sujet, comme l'a dit Mme Anoumy. Nous avons un dispositif d'amélioration de l'habitat depuis plusieurs décennies, permettant d'offrir un soutien financier aux ménages les plus précaires pour vivre dans des conditions plus décentes.

Enfin, face à l'aggravation de la précarité suite à la crise du covid, le département a décidé de doubler le nombre de bénéficiaires de ce dispositif, en passant de 10 000 à 20 000 ménages aidés sur la période 2021-2025, avec un budget de 200 millions d'euros par an.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vous remercie tous de vos propos et, si nous savions qu'il y avait un enjeu de pauvreté dans les outre-mer, nous avons pu le mesurer au travers vos interventions respectives. Nous savions aussi qu'il y avait une vraie énergie dans ces territoires, notamment sur les enjeux sociaux. Nous ne sommes pas surpris du nombre d'initiatives prises au niveau local.

Je voudrais revenir sur les mesures croisées, sectorielles et territoriales évoquées par M. Daubaire. Ces mesures peuvent-elles nous permettre de disposer d'informations immédiates afin de percevoir le basculement de certains d'un côté ou de l'autre de la précarité ? Par ailleurs, comment sont-elles utilisées ?

Si le taux de pauvreté a pu localement baisser, on s'aperçoit d'une pression accrue sur les services d'action sociale au niveau des territoires et notamment des départements. Comment expliquer ce paradoxe ?

Considérez-vous que nous avons les moyens d'évaluer les stratégies que l'on met en place en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté ?

On parle beaucoup de « grande pauvreté ». Cette notion a-t-elle un sens en outre-mer ?

En matière de gouvernance, le comité d'évaluation de la stratégie pauvreté recommande d'augmenter les effectifs et de « muscler » la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté. Quel est votre avis sur le sujet ?

Enfin je voudrais revenir sur les enjeux de la recentralisation du RSA. Peut-elle permettre d'améliorer le recours au RSA, voire à d'autres prestations ?

M. Aurélien Daubaire. – *Les chiffres et statistiques à notre disposition peinent à nous donner une mesure immédiate de l'évolution de la pauvreté. Nous disposons par contre de données mensuelles synthétisées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé, comprenant le suivi du RSA et de la prime d'activité. Mais nous n'avons pas de système d'information instantanée. Les enquêtes statistiques de l'Insee portent davantage sur les aspects structurels et des analyses approfondies des grandes tendances et permettent la prise de recul à l'horizon de trois, cinq et dix ans.*

Sur la baisse de la pauvreté, le paradoxe entre le ressenti et les chiffres existe bien. Il ne faut pas oublier d'où partent les DRDM. Les crises sociales qui éclatent périodiquement sont liées à ces réalités et aux ressentis. La pression sur le département ne diminue pas malgré cette baisse du taux de pauvreté. La population vieillit sur certains territoires, ce qui est un phénomène nouveau. Les violences familiales sont plus visibles. Enfin, ce n'est pas parce que le taux de pauvreté baisse que le volume diminue, car les DRDM sont souvent en forte croissance démographique.

M. Charles Trottmann. – *Sur la grande pauvreté, si l'on regarde les extrêmes dans la distribution des revenus, on se rend compte qu'il y a des classes de la population qui ont des revenus extrêmement limités. Mayotte est dans une situation très particulière avec une population immigrée très pauvre ayant un faible accès aux droits et aux prestations. Il y a aussi des situations de pauvreté extrême en Guyane. Au-delà de la pauvreté monétaire, cette notion appréhende les personnes en situation d'exclusion, d'absence d'insertion économique et sociale. Cette appréhension a un sens du point de vue social.*

Mme Nathalie Anoumy. – Je pense qu’il y a deux grands enjeux autour de la stratégie pauvreté. Les actions sont conséquentes et nécessaires mais se pose la question de leur temporalité. Quand on lance une action que l’on mesure six mois après, nous n’avons pas tous les éléments pour dire si l’on va dans le bon sens, ou s’il faut la réajuster ou la compléter.

Sur la gouvernance, vous nous parliez de « muscler » la délégation interministérielle mais je pense qu’il faut aussi « muscler » les départements. Toutes ces actions génèrent une charge d’activité supplémentaire par rapport à nos activités régulières. Il faut donc aussi augmenter les effectifs de nos équipes et travailler sur l’ingénierie sociale. À La Réunion, nous avons de très bonnes relations avec les services de l’État sur la stratégie pauvreté. Mais il faut trouver un équilibre de cette gouvernance.

M. Hugues Maillot. – L’effet premier de la recentralisation du RSA a été de redynamiser le partenariat entre l’État, la Caisse d’allocations familiales (CAF), le département et les missions locales. Cela illustre la nécessité de renforcer le partenariat institutionnel dans la prise en charge des publics. Cela nous permet d’être aujourd’hui dans la préfiguration du SPIE.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Le partenariat est toujours très encourageant et porteur d’espoir et d’actions concrètes.

Je vous remercie pour cet échange. Nous attendons vos contributions écrites.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition de M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France, Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale

(Mardi 13 avril 2021)

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Mes chers collègues, pour cette audition commune sur la pauvreté en milieu rural, nous avons le plaisir d'entendre M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et M. Dominique Marmier, président de Familles rurales, fédération nationale.*

Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, et nous nous intéressons plus particulièrement au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement lors de la crise actuelle, mais au cours des dernières années, et notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de commencer cette audition par un propos liminaire, dans lequel vous pourrez nous livrer votre regard sur la problématique de la précarité et de la pauvreté en milieu rural, phénomène dont nos précédentes auditions nous ont montré qu'il était très difficile à appréhender, et a fortiori à combattre. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange, en commençant par les questions de notre rapporteure, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions de nos sénateurs et sénatrices présents. Je vous rappelle en outre que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat puis sera consultable en vidéo à la demande.

Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. – *Merci Madame la Présidente. Je vous proposerai une vision chiffrée et quantitative des éléments dont nous disposons au sein du ministère de l'Agriculture, avec une focalisation sur l'agriculture.*

*L'institut national de la statistique (Insee) a mis en place un groupe de travail cherchant à définir ce qu'est le rural. Ces travaux ont été présentés à la commission territoires du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Le rural est en l'occurrence multiforme. Pour l'Insee, il est défini comme « l'ensemble des communes peu denses et très peu denses ». **Lorsqu'**on cherche à mieux cibler ces zones, on distingue les communes sous l'influence d'un pôle urbain, que l'on peut appeler le rural périurbain, et les autres communes. Nos agriculteurs sont plutôt situés dans le rural non périurbain et dans les communes très peu denses. Ce rural*

périurbain est plus dynamique et bénéficie fortement du dynamisme des métropoles, avec notamment des habitants travaillant en ville mais vivant à la campagne.

Les agriculteurs exploitants sont des non-salariés, chefs d'exploitation qui perçoivent un revenu issu pour partie du résultat d'exploitation. Ces revenus sont dès lors difficilement comparables à des revenus salariés. Il est donc plus difficile de caractériser le niveau de pauvreté de ces personnes, qui peuvent enregistrer de faibles résultats d'exploitation une année donnée, pour des raisons économiques ou météorologiques, sans être appauvries sur une durée plus longue si leur exploitation est rentable. Elles peuvent en outre décider de s'allouer un revenu ou non, indépendamment du résultat d'exploitation, avec par exemple la possibilité de privilégier un investissement dans l'exploitation afin d'améliorer son rendement futur. Le patrimoine professionnel est ainsi fortement imbriqué avec le patrimoine privé, ce qui induit une plus grande difficulté à caractériser la pauvreté de ces agriculteurs exploitants.

Pour autant, un certain nombre d'études se sont penchées sur les revenus de ces ménages agricoles. Plusieurs d'entre elles ont été publiées en 2020 par l'Insee, et montrent que ces ménages sont davantage soumis à la pauvreté que les ménages des zones comparables. En Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, les personnes vivant dans les ménages agricoles sont plus souvent touchées par la pauvreté que l'ensemble de la population de la région : le taux de pauvreté des ménages agricoles y est de 18 % contre 13 % en moyenne dans la région. C'est dans les territoires spécialisés dans l'élevage bovin que le niveau de vie est le plus faible. Ces revenus sont en effet souvent liés au type de production, et affichent une forte disparité. Les revenus peuvent par exemple être très élevés ou assez faibles au sein de la viticulture tandis que dans l'élevage, ils sont généralement plus concentrés et plus faibles.

De façon générale, dans la « *France de province* », en 2015, 20 % des ménages agricoles étaient pauvres contre 14 % de l'ensemble des ménages actifs. Pour autant, les agriculteurs ont souvent un patrimoine relativement élevé, correspondant au patrimoine professionnel : 90 % d'entre eux possèdent ainsi un patrimoine immobilier, contre une moyenne de seulement 60 % pour l'ensemble de la population.

Nous nous intéressons en outre à la situation des salariés du secteur agricole. Les salaires de l'ensemble de ces salariés s'élevaient à 12,49 euros par heure en 2016, soit 1,29 SMIC. Ils ont affiché une progression de 1,4 % par an. Pour les saisonniers et occasionnels, ils représentaient 1,15 SMIC, se rapprochant de situations considérées comme précaires, à double titre : des salaires beaucoup plus proches du SMIC et des durées du travail s'éloignant du plein temps. Les salariés agricoles sous statut précaire (CDD, saisonniers) assurent la moitié du volume de travail salarié et représentent 80 % des travailleurs directement salariés par les exploitations agricoles. Ils fournissent donc la majorité de la force de travail sur ces exploitations, contrairement aux salariés permanents. Une proportion croissante de travailleurs agricoles est salariée par des entités juridiques extérieures, qu'il s'agisse de prestataires de services ou d'agences d'intérim. Le secteur agricole a de plus en plus recours au travail détaché. Pour autant, nous n'avons pu trouver de données sur le taux de pauvreté de ces personnes. Il s'agit souvent de personnes assurant

plusieurs activités dans l'année, avec plusieurs employeurs, ce qui complexifie le suivi et la caractérisation en termes de revenu complet et de taux de pauvreté.

S'agissant des marchés du travail, une étude de France Stratégie sur la thématique « **Chômage et territoires** : quel modèle de performance ? » **conclut que** la typologie urbain/rural ne suffit pas à caractériser la performance d'un territoire, et qu'il existe une multitude de trajectoires possibles de lutte contre le chômage, de sorte qu'« **un levier efficace semble résider dans un modèle de développement qui s'appuie sur les ressources à disposition, en misant sur une complémentarité avec les territoires adjacents** ». L'étude n'identifie donc pas de phénomène systématique concernant les territoires ruraux, certains parvenant à lutter contre le chômage et à permettre un accès à l'emploi suffisant aux habitants.

Enfin, du point de vue de l'accès à l'éducation, l'enseignement technique agricole propose une offre éducative adaptée au monde rural. Nous disposons de publications sur l'implantation de ces établissements sur l'ensemble du territoire. Le taux d'internes parmi les élèves de ces établissements est très élevé, et leur permet d'accéder à des formations diverses sur l'ensemble du territoire. Ces établissements agricoles comptent ainsi 56 % d'internes en moyenne contre 4 % pour les établissements de l'éducation nationale.

M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France. – Je trouve d'abord révélateur que vous auditionniez le ministère de l'agriculture dans le cadre d'une telle table ronde. Mes parents étaient agriculteurs, ma mère a perçu une retraite inférieure au seuil de pauvreté et dire cela me donne l'occasion d'insister sur le fait que nous sommes entourés, dans les territoires les plus ruraux, de personnes dans cette situation, mais qui n'en parlent pas par pudeur. Néanmoins, d'autres catégories professionnelles côtoient l'agriculture. Il est donc grand temps de considérer que les territoires ruraux ne sont pas exclusivement composés d'agriculteurs, mais aussi d'autres familles. À titre d'exemple, ma commune de 320 habitants compte seulement une famille d'agriculteurs.

Le sujet de la ruralité et de la pauvreté dans les territoires ruraux m'amènera à vous parler du mouvement des gilets jaunes, que beaucoup ont jugé justifié. Dans les territoires ruraux vivent des personnes qui perçoivent des petits revenus et s'éloignent des endroits où les loyers sont élevés. Ils sont donc contraints de se déplacer pour travailler, se soigner ou se cultiver. Ce phénomène a déclenché un mouvement de colère, lorsqu'il s'est agi d'augmenter les taxes sur les carburants.

Des mesures comme le petit-déjeuner gratuit ou la cantine à 1 euro sont réservées aux communes en dotation de solidarité rurale (DSR) cible, qui ont été élargies à toutes les communes en DSR de moins de 10 000 habitants. Je trouve la notion de territorialisation de la pauvreté regrettable. S'il est possible d'individualiser la comptabilisation des mesures, par exemple les prix applicables à la cantine en fonction du revenu de référence fiscal, nous pourrions en faire de même pour les petits-déjeuners gratuits ou la cantine à 1 euro.

Dans les territoires ruraux, les maires ne peuvent tout faire. Nous avons de nombreux partenaires : Familles rurales, la Ligue de l'Enseignement, etc.

L'économie sociale et solidaire ne se délocalise pas et permet d'organiser le maillage territorial. Le maire reste quant à lui le levier des solidarités dans ces territoires dits les plus pauvres. Je n'imagine pas que les maires puissent se passer des associations, et inversement. Les maires et les associations, depuis un an, ont organisé les solidarités. Là où il y a de la pauvreté, il faut qu'il y ait de l'humain.

M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale. – *Bonjour à toutes et à tous. Merci de nous avoir invités à votre audition. Familles rurales est le premier mouvement familial en France, avec 150 000 familles adhérentes et 2 200 associations locales réparties sur l'ensemble du territoire, qui agissent au quotidien pour contribuer au vivre mieux des familles sur les territoires ruraux. Nous sommes également installés en milieu périurbain, mais essentiellement dans des zones très rurales, où très peu de services sont présents ou bien nous quittent. Ces associations locales sont organisées en fédérations départementales, afin de bénéficier d'un accompagnement dans leur vie associative, leurs tâches, ressources humaines, etc., puis en fédération régionale et en fédération nationale, que j'ai le plaisir de présider.*

La mission principale de Familles rurales est de répondre aux attentes des familles sur les territoires ruraux en mettant en place des activités et des services. Nous le faisons en partenariat étroit avec les collectivités locales, les caisses d'allocations familiales (CAF), la mutualité sociale agricole (MSA) ainsi que des acteurs privés. J'invite tous les acteurs à travailler en complémentarité et en partenariat. C'est lorsque nous créons des synergies, en effet, que nous pouvons améliorer le quotidien des familles.

D'un point de vue politique, notre mouvement consiste à défendre la famille en général, mais également la ruralité. En effet, les territoires ruraux ont été souvent oubliés des politiques publiques et sont parfois en souffrance. Nous sommes également une association de défense des consommateurs. Nous avons l'habitude, en la matière, d'agir à trois niveaux. En termes de prévention, d'abord, nous menons des actions pour sensibiliser les familles sur les aspects budgétaires et le pouvoir d'achat. Nous menons par ailleurs des actions d'accompagnement lorsque celles-ci sont en difficulté, via des points conseil budget (PCB) par exemple. Enfin, en matière de réinsertion, le microcrédit permet aux familles d'accéder à la mobilité, notamment par l'achat d'un véhicule. Le problème de la mobilité est en effet déterminant dans le milieu rural.

L'objectif est avant tout d'éviter la stigmatisation. M. Carteret a évoqué la pudeur. Nous constatons ce phénomène au quotidien, dans nos nombreuses structures d'accueil. La stigmatisation, en l'occurrence, affecte considérablement le recours aux droits. Nous sommes donc très attentifs à cet aspect, et nous attachons à repérer les personnes en situation de fragilité le plus en amont possible afin d'agir en prévention.

La gestion actuelle des aides publiques ne suit pas, comme nous le faisons une logique de budget. Les droits sont accordés en fonction des ressources, mais ne tiennent pas compte des charges. Or, celles-ci sont beaucoup plus élevées pour les familles vivant en milieu rural qui font face à des problématiques spécifiques de mobilité. Le livre blanc d'EDF publié en 2020 évalue par exemple le surcoût moyen

des dépenses en énergie des ménages en milieu rural de 20 % par rapport à la moyenne nationale. S'agissant des carburants, le surcoût s'élève à 40 %. Nous avons ainsi pressenti la crise des gilets jaunes, car nous avons déjà de nombreux retours en la matière. Nous avons conscience des préoccupations climatiques et de la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre, mais constatons que la taxe carbone, en ce qu'elle frappe des carburants déjà très impactants sur le pouvoir d'achat des familles, pose un problème considérable.

Au sujet du dispositif sur la rénovation énergétique, qui répond au besoin de mettre un terme aux « *passoires énergétiques* » et à la nécessité de l'isolation, les familles en situation de fragilité ne peuvent assumer un reste à charge de 500 à 1 000 euros pour les travaux. De plus, l'amortissement des travaux devrait pouvoir être mesuré.

Une enquête de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) arrivait au constat selon lequel les ruraux sont plus souvent pauvres, pour un certain nombre de raisons. D'abord, les revenus sont inférieurs aux autres catégories sociales. Le taux de pauvreté s'établissait ainsi à 13,7 % en 2006, contre 11 % dans l'espace urbain. Nous voyons donc que la pauvreté touche davantage le milieu rural que le milieu urbain.

Je souhaitais également évoquer la situation particulièrement préoccupante des jeunes, notamment les jeunes étudiants qui doivent faire face à des difficultés financières du fait de la crise sanitaire. Ceux-ci doivent trouver un appartement, font face à des problèmes de mobilité, ne peuvent exercer d'emploi étudiant, et n'ont pas toujours la chance de pouvoir être accompagnés par leur famille. En 2017, lors des élections présidentielles, nous avons proposé la mise en place d'une allocation complément d'autonomie formation concernant tous les jeunes de 18 à 24 ans en formation.

En ce qui concerne votre question sur les freins à l'accès à l'emploi, le premier d'entre eux est la mobilité, pour les jeunes comme pour les ménages qui nécessitent deux véhicules. Les auxiliaires de vie, par exemple, dont les salaires sont généralement peu élevés, doivent avoir un véhicule en bon état ou le faire entretenir, ce qui représente un coût considérable.

S'agissant des indicateurs, le critère des revenus d'une famille n'est pas suffisant à lui seul. Les charges devraient également être prises en compte, de même que la part des dépenses énergétiques, les coûts liés aux déplacements et à la mobilité, ou encore la proximité des services publics. La distance de l'accès aux soins, notamment, est une difficulté récurrente sur les territoires ruraux. D'autres critères pourraient être, du point de vue de la mobilité, la disponibilité des transports collectifs, ou encore l'accès au numérique et l'équipement informatique. Selon une enquête que nous avons conduite avec l'IFOP en décembre 2020, pour 64 % des Français, le manque de services publics et de services de proximité est un véritable frein à l'installation dans les territoires ruraux. De plus, 52 % des habitants des territoires ruraux considèrent que leur commune ne bénéficie pas de l'action des pouvoirs publics, contre seulement 27 % de l'ensemble des Français.

L'impact de la crise sanitaire est quant à lui apparu dans les actions que nous menons en matière de microcrédit. Nous avons ainsi constaté une baisse de 30 % des demandes, liée à la disparition d'offres d'emploi et à des difficultés financières qui ne permettaient pas de faire face à un microcrédit. La crise a en outre mis en évidence la fracture numérique, notamment à la fermeture des écoles pendant les phases de confinement. Faute d'équipement adapté et de bonne utilisation de l'équipement numérique, de nombreux enfants n'ont pas été en mesure de suivre les cours à distance. On estime que 28 % des ruraux ont connu des problèmes de connexion, ce qui est source d'une grande inégalité dans le contexte actuel et plus généralement compte tenu de l'importance grandissante des nouvelles technologies dans les modes de travail.

Sur le sujet du non-recours au droit, qui est une véritable problématique sur les territoires ruraux, je souhaite souligner la pertinence des points conseil budget (PCB), qui donnent toute satisfaction aux publics. Malheureusement, 50 % de nos structures n'ont pas été labellisées l'année dernière, au profit de structures plus urbaines. Le PCB est un outil pertinent, notamment les PCB itinérants, qui répondent tout à fait à l'attente des habitants des territoires ruraux, en particulier isolés.

En conclusion, nos préconisations sont les suivantes : éviter la stigmatisation des publics, imposer une obligation de résultat dans le cadre de travaux de rénovation énergétique ; instaurer un « zéro reste à charge » pour les plus modestes qui engagent des travaux de ce type ; faire la promotion de dispositifs de type « *Hameaux légers* », qui permet l'installation et l'accès à l'habitat et au logement dans les territoires ruraux dans des conditions financières intéressantes ; et enfin, instaurer un chèque « *fruits et légumes* » pour permettre aux familles en situation de précarité d'accéder à une alimentation saine.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci à tous nos intervenants. Monsieur le vice-président de l'association des maires ruraux de France, vous avez indiqué qu'il était dommage de parler de « *territorialisation de la pauvreté* ». Nous sommes d'accord pour affirmer que les contextes sont spécifiques en milieu rural, étant entendu que ce dernier doit être défini précisément. Du point de vue des acteurs de terrain, existe en outre des enjeux de proximité effectifs, qui peuvent être des atouts comme des inconvénients. D'un point de vue positif, nous sommes tous en mesure de visualiser un certain nombre de publics qui sont dans la pauvreté et d'avoir accès à des indicateurs précis et immédiats. En revanche, dans les petits villages, le basculement d'une catégorie sociale à l'autre peut être vécue comme stigmatisante et donc dissimulée par les personnes concernées.

Vous avez d'ailleurs parlé de pudeur. Nous pensons en effet qu'un certain nombre de phénomènes ne sont pas nécessairement mis en évidence, comme l'enjeu des retraites faibles, sujet qui a souvent été abordé au Sénat. Nous savons que le seuil de 60 % définissant la pauvreté n'est pas atteint, mais ces éléments ne sont pas évoqués. Les solutions à trouver sur ce type d'enjeux ne doivent-elles pas être radicalement différentes de celles qui concernent d'autres milieux ? Ne pensez-vous pas qu'en milieu rural, où il est parfois difficile de partager avec les professionnels ou les travailleurs sociaux, il est nécessaire de renforcer considérablement la place

du maire, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des secrétaires de mairie, afin d'éviter des basculements dans la pauvreté ? Devons-nous travailler sur quelques prestations clés, en particulier les pensions de retraite perçues par les agriculteurs ? Au fond, ne reste-t-il pas un modèle différent et nouveau à inventer sur le milieu rural, qui fait face à des problématiques bien spécifiques que le mouvement des gilets jaunes a notamment mis en avant ?

M. Jean-Paul Carteret. – Nous tenons ces propos depuis longtemps. Hélas, les difficultés se sont accrues. Vous avez parlé d'un renforcement de la place du maire ; je pense que l'AMRF a trouvé sa place de ce point de vue. En effet, le rôle du maire fait l'objet d'une réelle prise de conscience. Ce week-end, il a été demandé aux maires s'ils souhaitaient le report des élections. Pour la première fois, la voix d'un maire rural a été égale à celle d'un maire urbain, du point de vue de la consultation.

J'ai effectivement dénoncé le ciblage territorial de certaines politiques. Dans les secteurs pauvres, les plus éloignés des villes, certaines personnes ont des salaires convenables. La caisse d'allocation familiale (CAF) demande aux associations qui gèrent les cantines de mettre en place trois tarifs différents, ce qui signifie qu'il est possible d'individualiser les aides. Aujourd'hui, dès lors qu'une commune est éligible à la DSR, l'ensemble des familles qui y résident ont droit à la cantine à 1 euro, ce qui n'est pas forcément juste par rapport à des familles en situation de pauvreté mais ne résidant pas dans une commune éligible à cette dotation.

Il est par ailleurs proposé aux jeunes d'accomplir un service civique. Or il n'en existe pas dans les territoires ruraux. Nous ne savons pas comment canaliser ces jeunes. Il est nécessaire de réfléchir à une aide aux déplacements et à la mobilité, voire à l'hébergement.

Il est en outre nécessaire de ramener les services dans les territoires. Le mouvement des gilets jaunes a cherché à dénoncer les déplacements forcés. Quelque vingt ans après la constitution de zones artisanales, nous nous apercevons que les personnes se sont concentrées à leur périphérie autour de ces zones, et que des déserts se sont formés entre elles. Nous n'avons par ailleurs plus de médecins. Il serait utile d'évoquer l'agenda rural et de faire avancer les propositions pour l'installation de médecins et de services de santé. La culture doit elle aussi être réinstallée dans les territoires ruraux. Les mobilités sont en effet des dépenses très coûteuses. Ces problématiques et coûts liés à la mobilité privent de nombreuses personnes âgées modestes de la possibilité de profiter de leur retraite.

Le maire est aujourd'hui le référent au plus près des habitants. Les maisons France Services doivent ainsi avoir pour premier maillon la mairie, où les habitants peuvent se rendre à pied. Pour redonner de la vie à la ruralité, nous devons travailler tous ensemble pour ramener ces services sur les territoires, grâce à l'économie sociale et solidaire et au travail des bénévoles. Il est nécessaire de redonner leur place aux maires, aux conseils municipaux et aux CCAS, qui sont malheureusement devenus facultatifs. Nous avons pour notre part créé un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Les grandes communautés de communes devraient comprendre quatre à cinq CIAS, pour permettre un rapprochement des hommes et des femmes au service des plus pauvres et des plus démunis.

L'AMRF va travailler avec Familles rurales en Bourgogne-Franche-Comté et mettra prochainement à disposition des ordinateurs de Familles rurales pour la mise en œuvre d'activités à destination des enfants à partir de la rentrée.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – *Les nouvelles familles s'installant en milieu rural, issues d'autres régions ou de zones plus urbaines, viennent-elles y chercher un nouveau refuge, parfois avec certaines illusions, notamment au sujet du numérique ou des services publics à disposition ?*

Monsieur Marmier, vous avez parlé de l'enjeu de la labellisation des points point conseil budget. S'agit-il d'une labellisation France Services ?

M. Dominique Marmier. – *Je souhaiterais avant tout revenir sur la première question de Madame la rapporteure concernant l'accompagnement des familles en situation de précarité des territoires ruraux. De nombreux acteurs associatifs interviennent d'ores et déjà sur les territoires. Familles rurales existe depuis 75 ans et a évolué en fonction des nouvelles attentes. Des individus sont donc engagés sur les territoires et connaissent mieux que personne leurs habitants. Il est dès lors crucial de soutenir les réseaux associatifs pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle. C'est via la mise en place de partenariats que nous pourrions trouver des solutions avec les collectivités, les maires et les associations. Il est en outre nécessaire de conserver une action à échelle humaine, sans quoi les relations deviennent purement « administratives » comme cela risque d'être le cas dans les trop grandes intercommunalités.*

Vous avez en outre évoqué le problème des retraites des agriculteurs, que je rejoins. Il faut cependant garder en mémoire qu'il ne concerne que 2,5 à 3 % de la population. Il s'agit d'un problème important, qui doit être cependant traité à part de celui de la pauvreté et de la précarité des familles rurales dans leur ensemble.

S'agissant des points conseil budget, ce dispositif a été mis en place par l'État, et suppose une attribution du label par la CAF. Il est nécessaire pour cela de répondre à certains critères de qualité d'accueil, de compétences, etc. Une fois le label décerné par la CAF, un financement est attribué à la structure. De nombreuses structures d'accueil de notre réseau avaient réalisé les démarches pour obtenir ce label, mais ne l'ont pas obtenu, parce que son attribution a plutôt été dirigée vers les zones périurbaines ou urbaines. Ce dispositif a pourtant toute sa pertinence pour accompagner les familles en situation de précarité ou de pauvreté en milieu rural.

Mme Corinne Prost. – *Dans le monde agricole, les interlocuteurs sont nombreux, qu'il s'agisse des chambres d'agriculture, de la MSA, des organisations professionnelles, etc. Ils sont connus des agriculteurs, bien que des situations puissent s'aggraver.*

S'agissant de la fracture numérique, le sujet, effectivement très important, est lié à l'âge des personnes plutôt qu'aux territoires, bien qu'il existe des zones blanches. Le ministère de l'agriculture a conduit cette année un recensement auprès de 500 000 agriculteurs, en grande partie par internet. Celui-ci a bien fonctionné, témoignant de fait que les agriculteurs sont donc relativement bien équipés. En revanche, après un certain âge, cet usage devient parfois plus difficile.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il se pose également un problème de complexité, pour l'accomplissement de certaines tâches administratives notamment...

Mme Annie Le Houerou, présidente. – L'accès aux services publics revêt certaines complexités, en dépit de la présence de points d'accès numériques.

Mme Corinne Prost. – En effet, un problème se pose en particulier lorsqu'il n'est plus possible d'accéder à un service que par la voie numérique.

Mme Annick Jacquemet. – L'octroi d'aides repose sur des effets de seuil. Très souvent, elles sont attribuées ou non à quelques euros près. Pourrions-nous travailler sur des plafonds dégressifs ?

M. Jean-Paul Carteret. – Nous avons de nouveaux habitants, mais ils ne proviennent pas de la ville. Il est nécessaire de réfléchir à la réimplantation de services et de commerces dans les bassins de vie. Nous avons probablement eu tort de concentrer les artisans sur des zones artisanales, au sein des communautés de communes. J'ai été directeur d'école, et j'avais dans ma classe, il y a 30 ans, des enfants d'agriculteurs, de médecins, de salariés, de demandeurs d'emploi, etc. Aujourd'hui, la directrice actuelle fait part d'une paupérisation et d'une absence de mixité, parce que les populations n'appartenant pas aux catégories sociales les plus basses ne sont plus dans nos communes. Les communautés de communes, qui ont la compétence économique, devraient aider les artisans à s'installer dans les villages plutôt que dans les zones, qui contribuent à la paupérisation alentour, et à la disparition de la mixité sociale. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) qui empêcheront les constructions dans certains lieux y contribuent également. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) vont quant à eux être conclus avec les communautés de communes, ce qui pose la question des projets montés par les maires. Ces sujets doivent être approfondis, grâce à une prise de conscience que la ruralité peut être une chance pour la France.

M. Dominique Marmier. – En ce qui concerne la question des seuils, vous avez raison. Plus largement, la difficulté à remplir un dossier pour prétendre à un dispositif tel que la rénovation énergétique peut être un obstacle. De nombreuses personnes âgées, notamment, ne sont pas en capacité de suivre ces démarches administratives extrêmement lourdes, si une structure d'accompagnement ne les y aide pas. Une dégressivité devrait effectivement être appliquée aux seuils, pour permettre à certaines personnes d'en bénéficier. Plus largement, un travail d'allègement des démarches administratives devrait être engagé, pour permettre à chacun de pouvoir prétendre à des aides lorsque des dispositifs existent.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – S'agissant des enjeux de mixité et de formation des jeunes, une des préconisations de France Stratégie consiste à travailler sur une prestation monétaire pour les jeunes en études. Avez-vous pu constater qu'un certain nombre de jeunes qui ont le potentiel de suivre des études se trouvent freinés par des enjeux financiers ?

Jean-Paul Carteret. – Ce que vous évoquez a toujours existé mais ce phénomène s'est aggravé. Certains n'ont pu aller à l'université parce que leurs

parents ne pouvaient payer les droits d'entrée ou la location d'un appartement en ville.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Ma dernière question s'adresse à M. Marmier. Nous parlions des nouveaux habitants. Vos associations accueillent-elles en conséquence de nouveaux publics, comme les artisans ou les autoentrepreneurs ?

M. Dominique Marmier. – Nous voyons effectivement de nouvelles personnes s'engager dans le tissu associatif. À titre d'exemple, dans le sud-ouest, la présidente d'une association locale est une Anglaise, venue habiter la région. Il s'agit d'un signal positif. Il nous appartient de savoir intégrer ces nouvelles familles, afin de contribuer au développement de nos territoires.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Avec la crise sanitaire, percevez-vous l'accueil de nouveaux publics dans les associations caritatives ?

M. Dominique Marmier. – Nous ne sommes pas, pour ce qui nous concerne, une association caritative. Malheureusement, depuis la crise, nous recensons plutôt une baisse du fait des fermetures des structures d'accueil et de l'arrêt des activités. Ces familles perdent ainsi le lien avec l'association. Des bénévoles peuvent en outre se démotiver, car la crise sanitaire nous éloigne tous. Il s'agit de se donner les moyens d'accompagner ces personnes afin de rebondir à l'issue de la crise sanitaire.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie très sincèrement pour cette audition. Nous vous souhaitons une bonne continuation dans vos associations respectives, et un bon courage.

La réunion est close à 17 heures 30.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 14 septembre 2021, sous la présidence de Mme Annie Le Houerou, la mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français a procédé à l'examen du rapport.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous arrivons au terme des travaux de notre mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français, constituée le 26 janvier dernier sur l'initiative du groupe Les Républicains.

Même si, en raison du calendrier parlementaire et électoral, nos travaux ont été menés sur un rythme saccadé, ils ont été riches.

Ils ont été riches en quantité : au cours de nos 22 réunions en plénière, nous avons entendu 56 intervenants pendant 27 heures ; lors des 24 auditions de notre rapporteur, ouvertes aux membres de la mission d'information, quelque 68 intervenants ont été entendus durant 34 heures.

Nos travaux ont également été riches en qualité : par la diversité des profils des personnes entendues et des éléments recueillis, ils nous ont permis d'appréhender la complexité et les multiples enjeux qui se recoupent dans les notions de précarisation et de paupérisation.

Bien que le contexte sanitaire ne nous ait pas permis d'organiser de déplacement physique, nous avons pu, au travers de demi-journées thématiques en visioconférence, découvrir des expériences de terrain en Alsace et en Bretagne, comme les expériences de deux pays étrangers, la Finlande et le Royaume-Uni.

Enfin, nos travaux se sont, depuis l'origine, déroulés dans une ambiance de travail empreinte de respect, voire de convivialité, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Le sujet que nous avons à traiter est vaste et concerne les élus que nous sommes et la société tout entière. Il soulève inévitablement des débats : les propositions de solutions et les approches globales du problème, crucial pour nos concitoyens directement touchés, pour la cohésion sociale de notre pays comme pour la confiance retrouvée en nos politiques, divergent selon nos convictions, et c'est bien logique. Pour autant, chacun a pu écouter les intervenants, les interroger, s'exprimer et en tirer ses propres conclusions, qui nourriront les réflexions de tous, quelles que soient nos appartenances politiques.

Je vais à présent donner la parole à notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, afin qu'elle nous présente son projet de rapport, qui est à la disposition de chacun d'entre nous depuis jeudi dernier. J'ouvrirai ensuite le débat, puis notre mission d'information se prononcera sur la publication du rapport.

Je vous rappelle qu'il est possible aux groupes qui le souhaitent de me faire parvenir, via le secrétariat de la mission d'information, une contribution afin d'exprimer leur position, qui sera annexée au rapport.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Madame la présidente, mes chers collègues, j'ai moi aussi apprécié les conditions dans lesquelles nous avons conduit nos travaux. Nous avons rencontré de nombreux acteurs et essayé d'appréhender sous leurs divers aspects – ils sont nombreux – les phénomènes de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français.*

Comme vous le savez, nous avons choisi d'orienter nos travaux « à hauteur d'homme », c'est-à-dire vers ces Français qui souffrent de la pauvreté et ceux, encore plus nombreux, qui redoutent de tomber dans la spirale du chômage, de la pauvreté ou de la précarité. De fait, ce sentiment d'insécurité sociale est très répandu dans la société française et constitue l'une des sources de phénomènes comme le mouvement des « gilets jaunes ».

Toutefois, avant d'entrer de plain-pied dans les principaux constats et conclusions que je tire de nos travaux, je rappellerai brièvement cette évidence : le moyen le plus sûr d'éviter la paupérisation des Français est de lutter contre la paupérisation de la France elle-même, c'est-à-dire de faire en sorte que notre pays reste, ou redevienne, une grande Nation économique et industrielle.

Pour cela, deux conditions me semblent essentielles. D'une part, il faut mettre un terme à notre déclin industriel, qui détruit de la richesse et assèche nos territoires, à l'exception de quelques métropoles. Cela passe à mon sens par la suppression de nos principaux handicaps fiscaux, notamment en matière d'impôts de production, ainsi que par la nécessité de travailler plus tout au long de notre vie. D'autre part, et peut-être surtout, la formation des Français, dès l'école puis tout au long de la vie, doit se situer au niveau des meilleurs standards mondiaux. Notre capacité d'innovation et la qualité de nos emplois de demain en dépendent. De ce point de vue, la dégradation continue du classement de notre pays dans l'enseignement des sciences doit particulièrement nous inquiéter, et il importe d'y mettre rapidement un terme. Je n'irai pas plus loin sur ces sujets très politiques, qui pourraient chacun faire l'objet d'une, voire de plusieurs missions d'information...

Soyons néanmoins conscients que tout ce que nous pourrions proposer ne sera pleinement efficace que si nous savons créer à long terme de la richesse sur notre sol. Le Sénat, comme les autres institutions, devra prendre ses responsabilités pour atteindre cet objectif crucial pour notre avenir.

J'en arrive au cœur du sujet de notre mission d'information, en commençant par les principaux enseignements que je tire en matière d'évolution de la pauvreté et de la précarité en France. Le constat global que je dresse sur notre situation peut être résumé en une phrase : le taux de pauvreté monétaire français est relativement maîtrisé, mais cette stabilité est en trompe-l'œil.

Apportons d'abord une précision méthodologique : la pauvreté monétaire concerne les ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Plus de 9 millions de ménages sont concernés en 2018 en France métropolitaine, soit 14,8 % de la population. Cette proportion est relativement stable

sur la dernière décennie ; surtout, elle est inférieure à la moyenne européenne. Ce dernier constat relativement rassurant paraît toutefois quelque peu en décalage avec celui de la lente et silencieuse montée des tensions sociales dans le pays, jusqu'à leur explosion récente avec le mouvement des « gilets jaunes ».

Si nous nous efforçons d'analyser plus finement les choses, on constate, d'abord, que certains segments de la population sont particulièrement exposés à la pauvreté monétaire. Il s'agit, hélas, sans surprise, des chômeurs, des familles monoparentales, des jeunes. C'est en leur direction que nous devons donc tourner nos efforts. Ensuite, on observe qu'il est nécessaire de faire appel à d'autres approches de la pauvreté pour rendre pleinement compte de la situation. N'oublions pas que la pauvreté est avant tout une situation douloureuse et faite de privations. Près d'un ménage français sur cinq se déclare pauvre : cela montre bien que la simple comparaison de leurs ressources au revenu médian est un indicateur un peu fruste... À ce titre, la statistique publique nous permet de disposer d'indicateurs complémentaires.

Si l'on délaisse le point de vue « macro » pour s'intéresser au budget des ménages, on observe que la part des dépenses contraintes et pré-engagées, au premier rang desquelles les dépenses liées au logement, augmente fortement sur les dernières décennies. Il en résulte mécaniquement un ensemble de privations d'ordre matériel ou même social : existence d'arriérés d'impôts ou de loyers, impossibilité de faire face à des dépenses imprévues, de se payer des vacances ou même des loisirs, d'accéder à internet... D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 12,5 % de la population peut être considérée comme pauvre du fait des privations qu'elle subit. C'est 5 points de plus qu'en Allemagne, par exemple.

De fait, dans une étude publiée cet été, France Stratégie a mis en évidence l'augmentation des dépenses pré-engagées dans le budget des Français depuis vingt ans (2001-2017). Celles-ci atteignent maintenant 32 %, dont 68 % pour le logement. Surtout, cette augmentation creuse les inégalités entre les ménages pauvres et les ménages aisés, entre les jeunes qui doivent louer ou acquérir et les plus âgés – 70 % des plus de 60 ans sont propriétaires, contre 5 % des moins de 25 ans –, et le sentiment d'un décrochage du pouvoir d'achat, car le revenu « arbitral » diminue.

Nous avons vu que la difficulté de se loger résulte de tensions locales. Si l'on ne peut pas parler d'une crise généralisée, comme dans l'après-guerre, il est des zones particulièrement tendues où il est de plus en plus coûteux de se loger – + 88 % des prix en vingt ans, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – et où il est de plus en plus difficile d'accéder au logement social – une demande sur 9,5 est satisfaite en Île-de-France –, sachant que les délais sont encore plus longs pour les moins de 30 ans. Ces zones tendues sont aussi celles où le phénomène de suroccupation est le plus marqué.

Au total, on assiste à un blocage des parcours résidentiels et, dans une certaine mesure, de l'ascenseur social, ce qui nourrit un sentiment de déclassement et de précarisation. Ces tensions expliquent un phénomène massif de mal-logement. La Fondation Abbé Pierre estime que 4,2 millions de personnes sont privées de logement personnel ou vivent dans des conditions très difficiles. S'y ajoutent

environ 12 millions de personnes qui sont confrontées à des situations de fragilités : impayés, effort financier excessif, copropriétés dégradées, suroccupation ou précarité énergétique. Au total, sans double compte, la Fondation estime à 14,6 millions le nombre de personnes rencontrant des difficultés de logement.

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

Enfin, parmi les ménages un peu mieux lotis, c'est la faiblesse de l'offre de logements intermédiaires qu'il faut souligner, particulièrement dans les zones tendues où il existe une grande différence entre le marché libre et le parc social, contribuant là aussi à une forme de précarisation du fait de la hausse du coût du logement.

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

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

Plus généralement, au-delà du poids des dépenses contraintes, quand je parle d'une stabilité « en trompe-l'œil » de la pauvreté, je fais aussi allusion à notre dépendance au système de protection sociale et aux minima sociaux. Sans eux, le taux de pauvreté spontané serait bien supérieur à 20 %. Cette situation de dépendance est particulièrement nette depuis la crise de 2008.

Nous reproduisons dans le rapport un graphique de l'Insee, très éclairant sur l'évolution du niveau de vie des ménages modestes : celui-ci est en apparence plutôt stable depuis 2008, mais, si l'on retire les revenus issus de la redistribution, on constate que le niveau de vie avait brutalement plongé au moment de la crise et que l'écart entre les niveaux de vie avant et après redistribution ne s'est jamais

vraiment résorbé. Il n'est donc pas étonnant de constater, par ailleurs, une hausse de 30 % des bénéficiaires de minima sociaux sur la même période. Cela témoigne du fait que notre système de redistribution a bien su jouer son rôle d'amortisseur face à la crise, mais aussi qu'il est maintenant à bout de souffle.

Plus précisément, je considère qu'il se heurte à une triple limite. Premièrement, la seule redistribution ne résout pas la question de la sortie durable de la pauvreté des personnes qui en bénéficient. Deuxièmement, loin d'apaiser les tensions sociales, il peut contribuer à les alimenter en provoquant un sentiment d'injustice de la part de ceux qui ont l'impression d'en être exclus. Troisièmement, enfin, il est financièrement insoutenable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je me suis attachée, dans mes propositions, à ne pas augmenter démesurément le coût d'un système qui pèse déjà lourdement sur nos finances publiques.

Au-delà de la pauvreté proprement dite, qu'elle soit réelle ou ressentie, une partie des Français est fragilisée par la précarité de leur situation, qui les expose à un basculement.

Le premier de ces facteurs de vulnérabilité individuelle est la situation au regard du travail. Or plusieurs tendances indiquent une précarisation des Français en matière d'emploi. S'agissant d'abord de l'emploi précaire, la France se distingue parmi les pays européens en ce qui concerne la part des contrats courts – ceux de moins de trois mois. La part de ces derniers a fortement augmenté en trente ans. Qu'elle soit subie ou choisie, cette situation, qui ne constitue plus un tremplin vers un emploi plus stable, s'accompagne souvent d'une forte précarité des intéressés.

Nous observons ensuite un rebond du travail indépendant, qui a été porté, depuis 2009, par la création du statut d'autoentrepreneur, devenu le régime de la microentreprise, ainsi que par l'apparition de plateformes numériques de mise en relation. Entre les travailleurs non salariés, les situations sont extrêmement disparates. Leur protection sociale lacunaire, en particulier l'absence de couverture digne de ce nom contre le chômage, peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs aux faibles revenus. Le phénomène des travailleurs pauvres est souvent la conséquence d'un temps de travail insuffisant, en raison d'un travail à temps partiel subi ou d'une activité instable dans l'année. Cette situation de sous-emploi concerne tout particulièrement certaines activités du secteur tertiaire et une majorité de femmes. Les augmentations du SMIC sont donc peu efficaces pour réduire ce phénomène de pauvreté laborieuse. La prime d'activité, créée en 2015, contribue en revanche à l'atténuer.

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

L'évolution des structures familiales constitue un deuxième facteur de fragilisation au niveau individuel. La pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales, dont la part a augmenté depuis 20 ans : 33,6 % d'entre elles vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017. Ce sont à 85 % des mères seules avec

enfants. En 2014, ces mères étaient près de deux fois plus souvent au chômage que l'ensemble des femmes. Le sentiment de précarité et de pauvreté est également plus fort dans ces familles. Jusqu'à présent, les dispositifs publics conçus pour les aider n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. L'entraide et la solidarité familiale restent cependant fortes dans tous les milieux. Les aides des parents représentent ainsi un apport essentiel pour les 18-24 ans, quelle que soit leur catégorie socioprofessionnelle.

Après ces constats, j'en arrive aux propositions que notre mission d'information pourrait formuler, qui se déclinent autour de quatre axes : améliorer les outils de suivi afin de mieux savoir de quoi nous parlons en matière de pauvreté et de précarité ; définir des politiques d'insertion plus simples, décidées au plus près du terrain et résolument tournées vers l'emploi ; formuler des propositions concrètes en matière de logement et d'énergie, afin de permettre à chacun de vivre dignement de ses revenus, même faibles ; enfin, construire un filet de sécurité plus juste et plus accessible pour ceux de nos concitoyens qui rencontrent le plus de difficultés.

Ma première série de propositions concerne le suivi des phénomènes de pauvreté et de précarité, et de nos politiques qui visent à l'enrayer. En la matière, je suis convaincue que nous pouvons faire beaucoup mieux.

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

Je propose également de travailler à une amélioration de nos indicateurs pour combler certains angles morts : je pense notamment à la mesure de la pauvreté dans les territoires d'outre-mer ou à celle de la grande pauvreté. Il me semblerait également judicieux que nous nous donnions les moyens de mieux suivre les populations non pauvres, au sens de la statistique publique, mais proches de la pauvreté, qui sont logiquement les plus susceptibles de basculer dans la précarité.

Nous devons aussi appliquer cette exigence de suivi renforcé aux politiques que nous menons. Si je ne me risquerai pas à parler d'un « pognon de dingue », je constate qu'une profusion de dispositifs de lutte contre la pauvreté a été mise en place par les majorités successives, sans que leurs résultats puissent être évalués dans des conditions satisfaisantes. Je considère que nous devons désormais collectivement poser comme principe que tout nouveau dispositif doit s'accompagner d'un dispositif d'évaluation crédible.

Ma deuxième série de recommandations porte sur nos politiques de prévention de la pauvreté, qui doivent, à mon sens, être résolument tournées vers l'emploi.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le rappeler, le premier déterminant de la pauvreté, en France, est le chômage. Le premier levier pour prévenir la pauvreté est donc l'accès à l'emploi. Et le premier levier pour accéder à un emploi de qualité, c'est la formation.

Il est indispensable de concentrer nos efforts sur cet objectif. Des efforts ont été accomplis dans les années récentes, avec la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 14 milliards d'euros sur cinq ans. Dans l'attente de son évaluation d'ensemble, à laquelle je serai bien évidemment attentive, mon rapport propose des pistes d'amélioration du dispositif, qui gagnerait à être rationalisé, plus inclusif et mieux orienté vers les secteurs en développement ou en tension.

Sur ce dernier point, je suis convaincue que les politiques de développement économique et de lutte contre la pauvreté vont de pair et donc que la politique de l'emploi et de la formation professionnelle des personnes en difficulté doit être conciliée avec les besoins de l'économie. Je propose par conséquent de renforcer l'effort de formation aux métiers de ces secteurs, en associant les partenaires publics et privés et en s'assurant de la crédibilité de l'engagement des bénéficiaires, grâce à un dispositif innovant de « dédit-formation sectoriel ».

Notre politique de formation doit s'adresser en priorité aux jeunes peu qualifiés, afin que la crise que nous connaissons ne marque pas la naissance d'une génération sacrifiée. Le revenu d'engagement proposé par le Président de la République constitue une piste intéressante pour renforcer nos efforts en ce sens et rationaliser les dispositifs existants. S'il est difficile, à ce stade, de se prononcer sur ce dispositif, dont les contours restent flous, celui-ci constitue en tout état de cause une solution bien préférable à un revenu de solidarité active (RSA) jeune, puisqu'il intègre l'exigence de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

Dans le même souci d'orienter résolument les politiques de prévention de la pauvreté vers l'emploi, l'insertion par l'activité économique (IAE) semble un outil approprié pour maintenir en activité les personnes les plus vulnérables. Le Gouvernement a choisi de lui réserver une place importante dans le cadre de sa stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il a également décidé de recourir, dans le cadre du plan de relance, aux contrats aidés.

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

Sur le terrain, on constate toujours des difficultés de dialogue entre les structures d'insertion et les entreprises. Les réseaux de l'IAE développent pourtant, depuis plusieurs années, des outils innovants visant à rapprocher des besoins des entreprises l'offre de services des structures et à lier l'accompagnement des

personnes à celui des employeurs. Il convient de favoriser la diffusion de ces démarches, afin de contribuer à rapprocher ces deux mondes.

Les objectifs quantitatifs doivent être soutenus par un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés. S'agissant de l'IAE, il serait pertinent de généraliser les conférences de financeurs au niveau du département, voire du bassin d'emploi. Enfin, la mise en place d'une bonification de l'aide au poste dans certains territoires fragiles, où la présence de structures d'insertion est insuffisante, reste attendue.

Cette exigence d'une territorialisation renforcée de nos politiques d'emploi, afin que celles-ci soient menées au plus près des personnes et, partant, soient plus efficaces, passe également par un élargissement de la gouvernance du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), tel qu'il est actuellement expérimenté dans certains territoires. Je considère notamment, toujours dans l'idée que développement économique et lutte contre la pauvreté vont de pair, que les régions pourraient voir leurs compétences renforcées et y être mieux associées.

La territorialisation concerne aussi l'actuelle stratégie pauvreté du Gouvernement, dont l'originalité est d'être déployée dans le cadre d'une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier les départements. Cette approche ne fonctionne cependant qu'à condition que l'évaluation des actions menées se fonde sur des critères réellement partagés. L'État doit donc fonder sa participation financière sur les indicateurs élaborés avec les départements. Dans chaque région, un commissaire à la lutte contre la pauvreté a été installé afin d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie. Il est toutefois bien seul et ne peut pas répondre à toutes les sollicitations. Je suggère donc de « muscler » cette présence territoriale de l'État en adjoignant aux commissaires régionaux des relais départementaux.

Le travail social est peu visible, mais il joue un rôle fondamental sur le terrain. Environ 250 000 travailleurs sociaux agissent en faveur de la lutte contre la pauvreté, tous métiers et employeurs confondus. Il me paraît prioritaire de former ces professionnels en mettant l'accent sur le développement des pratiques d'« aller vers », qui doivent constituer le nouveau modèle du travail social, et sur le travail social collectif. Le rapport propose en outre de procéder à une simplification des processus que doivent mettre en œuvre les travailleurs sociaux, en luttant contre l'empilement des dispositifs et des normes, et de donner plus de responsabilités à ces professionnels, de manière à créer des conditions favorables à l'initiative et à l'innovation.

Pour ce qui concerne le logement, compte tenu de la précarité à laquelle sont confrontés de trop nombreux Français, je formule également plusieurs propositions.

Concernant l'accès au logement tout d'abord, la priorité doit être la relance de la construction et la densification portées par une différenciation des politiques selon les territoires. L'accès au logement est moins une question de priorité à donner entre demandeurs que de construction de nouveaux logements. Pour cela, il convient d'éviter d'ériger de nouvelles contraintes et de faire confiance aux territoires pour

adapter les outils aux besoins, en zone littorale ou de montagne comme dans les grandes métropoles. Nous proposons ensuite de débloquer les autorisations de construire qui sont accordées par les maires, en recréant une dynamique cohérente entre l'accueil de nouvelles populations et les ressources fiscales des communes. Pour cela, il convient d'assurer la compensation intégrale au profit des municipalités de l'exonération de taxe foncière sur le logement social et, dans le cas du logement intermédiaire, de remplacer cette exonération par un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (IS). Les communes qui ont le plus de logements sociaux ou celles qui agissent en faveur du logement abordable ne doivent pas être pénalisées par une perte de recettes fiscales.

Concernant le maintien dans le logement, la mission d'information propose de trouver un meilleur équilibre entre les droits des locataires et ceux des propriétaires. Pour les locataires, il faut aller plus loin dans les politiques de prévention des expulsions, notamment en développant « l'aller vers ». C'est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de ménages inconnus des services sociaux. Cela veut dire également qu'il faut agir rapidement, dès le premier impayé et avant qu'une dette locative importante, difficile à résorber, ne soit constituée. Pour les propriétaires, il faut garantir leur indemnisation complète et systématique lorsque l'expulsion avec le concours de la force publique est refusée par le préfet. Aujourd'hui, l'administration cherche trop souvent à minimiser la charge financière et ce sont les propriétaires qui assument la charge du maintien dans les lieux. Il conviendrait de débloquer de l'ordre de 80 millions d'euros et d'en confier la gestion au ministère chargé du logement, comme le rapport « Démoulin » l'avait préconisé.

Enfin, concernant les conditions d'habitation, il faut agir avec beaucoup de vigueur contre l'indécence des logements et la précarité énergétique pour les habitants des « passoires thermiques ». Dans ce domaine, la mission propose d'agir, à court terme, pour aider à payer les factures d'énergie et, sur le long terme, pour rénover les logements.

Aujourd'hui, 5,7 millions de ménages pauvres reçoivent le chèque énergie, d'un montant moyen de 148 euros. Or ce montant est trop faible. Selon l'Insee, le montant de la facture d'énergie d'un ménage en situation de précarité énergétique est supérieur à 1 900 euros par an. Il faut donc augmenter le montant du chèque énergie. La mission relaie la demande des associations de le doubler.

Enfin, pour rénover les logements, il faut accompagner les propriétaires. Le Parlement a instauré des obligations bienvenues à travers la loi « Climat ». Il faut les appliquer sans retard, en ayant, comme l'a demandé le Sénat, le souci de l'accessibilité de la transition écologique aux plus modestes. Cependant, les montants des travaux seront très élevés – ils s'élèveront à 54 milliards d'euros dans le parc privé d'ici à 2034 selon la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) – et les propriétaires bailleurs ne bénéficient pas des économies d'énergie.

Il serait donc cohérent, comme le Sénat l'a demandé lors de l'examen de la loi « Climat », d'aider les bailleurs sociaux en revenant à une TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation des logements, comme c'était le cas avant 2018. Dans le secteur privé, la mission propose de faciliter la rénovation du parc locatif en étendant l'aide fiscale « Denormandie » et en augmentant le déficit foncier. Il serait

enfin très judicieux de pérenniser et d'amplifier le dispositif « Cosse » d'incitation au conventionnement de logements rénovés, comme relais et complément du parc social.

Enfin, ma dernière série de recommandations vise à répondre à une question fondamentale : comment parvenir à un filet de sécurité plus juste et plus accessible pour les personnes concernées par la pauvreté ?

La nécessité de simplifier le paysage des prestations de solidarité ne fait guère de doute. L'ensemble des prestations qui concourent au soutien des personnes les plus modestes – des minima sociaux à la prime d'activité, en passant par les aides au logement – fonctionnent selon des règles différentes de prise en compte des ressources et des situations familiales, au risque de rendre le système inéquitable.

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

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

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

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

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

Au-delà des minima sociaux, il me paraît important de faciliter l'exercice de la solidarité familiale dans un plus grand nombre de situations. Dans cette perspective, il serait opportun de favoriser les petites donations entre générations.

Pour aider les familles monoparentales, certaines incohérences de traitement des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux restent à corriger. Par ailleurs, les services de médiation familiale visant à maintenir les liens de solidarité entre parents séparés mériteraient d'être plus développés.

Je considère en outre que les mailles du filet de sécurité que nous voulons pour demain doivent se resserrer pour mieux protéger les actifs les plus précaires. Je pense notamment aux travailleurs indépendants, qui sont fortement exposés à la précarité et sont souvent oubliés de notre système de protection sociale. La promesse présidentielle d'un accès de ces publics à l'assurance chômage n'a été tenue qu'en apparence : les conditions d'accès au dispositif sont beaucoup trop restrictives. Je propose de les assouplir.

D'un point de vue plus structurel, il me paraît indispensable de poursuivre les réflexions en cours concernant l'harmonisation de la protection sociale entre salariés et indépendants à faibles revenus et la clarification du statut juridique de ces derniers.

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

Un autre chantier important consiste à rétablir la proximité des services sociaux avec les allocataires, ce qui passe par la réduction des distances, non seulement physiques, mais aussi symboliques.

Les espaces France Services, dont la présence dans les territoires est louable, ne sont actuellement pas perçus comme des lieux d'accès aux droits. Faire monter en compétences leurs agents est une voie d'amélioration possible. Surtout, alors que de nombreuses initiatives sont lancées en matière de lutte contre le non-recours, il paraît désormais important de coordonner ces efforts et d'améliorer la complémentarité entre les différents outils existants, des opérations de data mining mises en œuvre par les caisses d'allocations familiales (CAF) aux pratiques d'« aller vers » des travailleurs sociaux. À cette fin, des cellules départementales dédiées à l'accès aux droits sociaux pourraient être créées à titre expérimental. Elles seraient chargées, en liaison avec les CAF et le SPIE, d'identifier les situations de non-recours et d'orienter les bénéficiaires potentiels.

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

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Merci pour cette présentation très complète et dense.

M. Stéphane Sautarel. – J'aurai deux remarques concernant l'architecture des propositions. Premièrement, vous évoquez un RSA rénové : disposons-nous d'un chiffrage des mesures destinées à combler l'écart de revenu entre l'incitation au retour à l'emploi et le maintien dans des dispositifs sociaux d'accompagnement ? Le mécanisme actuel n'a pas permis de répondre aux objectifs escomptés. Quel différentiel financier entre le maintien d'une partie des revenus de substitution, en cas de retour à l'emploi, et une minoration de certaines interventions sociales, en cas de non-retour à l'emploi, serait, selon vous, susceptible d'améliorer l'incitation au retour à l'emploi ?

Deuxièmement, je suis très sensible, s'agissant des 250 000 travailleurs sociaux, au principe d'« aller vers » et aux approches collectives, orientations que je partage. Cependant, la notion d'accompagnement ne me semble pas assez claire : manque l'idée d'une contractualisation de cet accompagnement entre travailleurs sociaux et bénéficiaires. Cette contractualisation serait l'occasion de clarifier le contenu de l'engagement, éviterait des temps d'intervention trop longs et permettrait à la personne accompagnée de valider son parcours de retour à l'emploi. C'est ainsi que nous pourrions mieux résorber les poches de précarité. Mme Maela Paul a beaucoup travaillé sur ces questions, et ses propositions sont particulièrement novatrices.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Certains d'entre nous exercent un mandat départemental : nous connaissons bien les processus liés aux minima sociaux. Le constat est flagrant : 61 % des bénéficiaires du RSA le perçoivent pendant deux ans, 37 % durant cinq ans et 16 % pendant dix ans. Le dispositif ne permet pas de sortir de la précarité et doit être repensé. Notre proposition ne peut être complète, car un travail avec les conseils départementaux est nécessaire. Elle se rapproche toutefois de celle de notre collègue Claude Malhuret, qui avait déposé une proposition de loi en faveur d'expérimentations pour rénover le dispositif. L'objectif global que nous visons est la neutralité des mesures en matière de finances publiques. Pour le maintien des revenus de substitution, le coût serait celui de la différence entre le RSA et la prime d'activité. Le chiffrage global dépend surtout du calibrage du dispositif, qui n'est pas encore réalisé dans la mesure où, comme je l'ai dit, nous devons travailler avec les départements.

Concernant une potentielle contractualisation de l'accompagnement, nous ne sommes pas allés aussi loin dans nos propositions. Encore une fois, une concertation avec les départements et les travailleurs sociaux est nécessaire. Les propositions que nous faisons doivent être finalisées, mais vos pistes sont à creuser, sachant que tout dispositif doit être évalué.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous avons découvert jeudi le produit fini de votre travail. Certains points restent à expertiser plus précisément, car des questions perdurent.

Financièrement, quels sont les chiffres ? Vous proposez certaines dépenses – la proposition n° 26 sur l'indemnisation des propriétaires en cas de non-expulsion, la proposition n° 27 sur le chèque énergie, la TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation dans le parc social –, tandis que d'autres propositions aboutissent à réduire certaines recettes. Disposons-nous d'un bilan global de vos propositions ?

Votre proposition n° 10 vise à mobiliser la commande publique pour mieux soutenir l'économie sociale et solidaire. Cela nécessitera une concertation, car, malheureusement, certaines PME pourraient y voir un obstacle pour accéder à certains marchés.

Concernant votre proposition sur les contrats courts, j'en partage la philosophie, qui consiste à prendre en compte l'ancienneté. Toutefois, ne devons-nous pas faire le bilan de la réforme actuelle, qui entre juste en application, avant de relancer la discussion sur un nouveau dispositif ?

J'en viens enfin aux dépenses de logement. Au-delà du champ de la précarité, la question de l'augmentation du prix des logements est déterminante, pour toutes les classes sociales, non seulement dans les zones denses, mais aussi, depuis le confinement lié à la covid, dans toutes les zones rurales où des citoyens cherchent à acquérir des résidences secondaires. Ce renchérissement immobilier fait que les populations locales à faible revenu ne peuvent plus se loger. Cette question va devenir centrale.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Les dépenses supplémentaires induites par nos propositions sont simples à analyser. Elles sont importantes en matière de logement : 800 millions d'euros, correspondant au doublement du montant du chèque énergie, 62 millions d'euros par an pour le retour à un taux de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation des logements et 30 millions d'euros de plus qu'aujourd'hui pour l'indemnisation complète et systématique des propriétaires. En revanche, nous ne disposons pas du montant de la baisse de certaines recettes.*

La question du logement occupe une place volontairement importante dans le rapport, car c'est un élément clé dans le sentiment de pauvreté et de précarité éprouvé par les Français.

S'agissant de la commande publique et pour répondre aux difficultés d'accès aux marchés rencontrées par les TPE-PME en raison des clauses sociales, nous proposons de rapprocher le secteur économique traditionnel du secteur des structures d'insertion par l'activité économique, afin de trouver un équilibre et d'éviter les dilemmes auxquels peuvent être confrontées les collectivités donneuses d'ordre.

Enfin, le dispositif du « bonus-malus » adopté par le Gouvernement ne saurait, pour la majorité sénatoriale, constituer une solution pour limiter le recours abusif aux contrats courts. Nous avons toujours été opposés à ce principe, qui pose un certain nombre de difficultés et concerne des secteurs dont certains subissent encore les effets de la crise sanitaire. Les premiers effets de ce dispositif ne pourront être mesurés que d'ici un an, mais pourraient mettre ces secteurs en difficulté. Il était donc logique que nous fassions une proposition alternative, davantage axée sur

le « bonus » que sur le « malus », consistant à favoriser l'ancienneté des salariés et inspirée par ce que l'économiste Gilbert Cette, que nous avons auditionné, a développé devant nous. Encore reste-t-il à en chiffrer l'impact financier.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je partage les diagnostics issus de nos travaux, même si je reste un peu frustrée par l'approche choisie. C'est naturel : nous avons eu quelques divergences d'appréciation quant aux solutions proposées, s'agissant, notamment, de la valeur « travail ». Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain présentera prochainement des propositions complémentaires. Nous devons encore y travailler, car ce rapport est très dense et nous n'en avons pris connaissance que récemment.

La question de la revalorisation des salaires, par exemple, ne peut, selon nous, être balayée d'un revers de main. On voit bien les difficultés de recrutement dans certains secteurs, comme dans le domaine de l'accompagnement des personnes âgées, où les frustrations engendrées par le « Ségur de la santé » sont sensibles. Par ailleurs, nous n'avons pas du tout abordé la question de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Notre sensibilité politique nous porte à croire qu'une renégociation des salaires avec les partenaires sociaux représente une piste incontournable si l'on veut lutter contre la précarité et le basculement dans la pauvreté. Nous avons constaté que, lorsque l'on tombe dans celle-ci, il est extrêmement difficile d'en sortir. Pour éviter le recours abusif aux contrats courts, nous devons trouver des solutions efficaces pour en limiter le nombre et redonner de la dignité aux salariés, par la constance et la pérennité de l'emploi, mais aussi par la rémunération.

Nos divergences portent également sur les solutions proposées en direction des publics spécifiques. Malheureusement, la plupart de nos jeunes ne peuvent pas compter sur la solidarité familiale. C'est pourquoi nous pensons que la solidarité nationale est nécessaire. Notre responsabilité d'élus est de faire confiance à la jeunesse. Il s'agit non pas de distribuer de l'argent sans contrepartie, mais d'accompagner les jeunes dans leurs projets de vie, de les rassurer sur leur avenir et de répondre aux difficultés des étudiants, qui ont été aggravées par la crise liée à la covid. Il leur est difficile de sortir de leur milieu : on dit ainsi que l'on ne sort de la pauvreté où se trouve sa famille qu'après huit générations. Une mission d'information est d'ailleurs en train de travailler sur ce déterminisme social.

En matière de politiques de logement, le rapport contient de nombreuses propositions. Nous devons cependant travailler encore pour améliorer l'efficacité des aides. Les jeunes ont ainsi été directement frappés par la baisse des APL, qui les ont mis en difficulté dès leur entrée dans la vie active. Il est de notre responsabilité d'élus de leur apporter des réponses.

L'objectif de retrouver une industrie forte me paraît légitime. Je doute néanmoins que les sommes importantes mobilisées par le plan de relance aient été fléchées de façon suffisamment stratégique pour faire porter le développement industriel sur des priorités définies, comme la santé, et recréer de la richesse pour notre pays. Cela étant, la production industrielle ne représente que 14 % du PIB. Ce n'est pas le seul levier sur lequel nous pouvons agir.

Nous partageons l'analyse du rapport sur la question des travailleurs sociaux, en particulier en ce qui concerne « l'aller vers », ainsi que sur la nécessité d'aller plus loin en matière de décentralisation. Il s'agit de redonner aux régions la responsabilité de porter les politiques de l'emploi, car elles sont au plus proche des entreprises, des personnes employables et parce que la formation relève de leur compétence. Ce travail de proximité doit être mené en lien avec les départements, sous réserve, bien sûr, des moyens mis à leur disposition.

Les dispositifs de « filets de sécurité » sont, quant à eux, trop nombreux. Chacun y perd son latin. Il semble nécessaire de les simplifier et d'accompagner les associations dans les réponses qu'elles apportent aux personnes qui les sollicitent. Les auditions que nous avons menées ont montré que les demandes d'aide alimentaire sont en augmentation. C'est le signe d'une grande pauvreté, qui concerne par ailleurs une grande diversité de profils : retraités ou indépendants, qui ont besoin d'être accompagnés dans leurs projets.

Si nous avons une approche différente du travail et des publics spécifiques, nous nous retrouvons sur certaines propositions de simplification et de décentralisation. L'État doit jouer son rôle de modérateur, mais nous savons que les décisions prises à l'échelle locale sont plus efficaces que des dispositifs nationaux peu adaptés aux réalités du terrain et manquant de souplesse.

***Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Nous avons en effet des approches différentes. Cela me semble tout à fait logique : nos propositions émanent de nos collègues et ont déjà été débattues, pour certaines, dans l'hémicycle. Il est donc normal que nos appréciations divergent sur différents aspects. Les contributions ultérieures seront naturellement examinées avec attention. Les auditions que nous avons pu mener nous ont toutefois permis d'adopter une approche globale, mais également de formuler quarante-neuf propositions « à hauteur d'homme », dont certaines emportent quelques conséquences budgétaires dans un sens comme dans l'autre. Nous nous étions fixé pour objectif de réformer structurellement notre pays et d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux. Nous avons également prévu des dispositifs d'évaluation très précis, assortis d'indicateurs réactualisés. Ces propositions font forcément débat. C'est tout l'intérêt d'une mission d'information.*

La mission d'information adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA PRÉSIDENTE ET LE RAPPORTEUR

- **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)**
Brigitte Zago-Koch, secrétaire générale
Nicolas Duvoux, président du comité scientifique
- **France Stratégie**
Louis Schweitzer, président du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
Marine de Montaignac, rapporteure du Comité
- **Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE)**
Arnaud Leroy, directeur
- **Atelier parisien d'urbanisme (APUR)**
Sandra Roger, cheffe de projet, statisticienne
Stéphanie Jankel, directrice des études habitat
- **Jean-Claude Driant**, professeur à l'école d'urbanisme de Paris
- **Fabrice Lenglard**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère des solidarités et de la santé, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité
- **Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)**
Emmanuel Landais, directeur général
- **Union des auto-entrepreneurs (UAE)**
François Hurel, président
Monique Santey, déléguée générale
- **Fédération nationale des autoentrepreneurs et microentrepreneurs (Fnae)**
Grégoire Leclercq, président
- **Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**
Pascale d'Artois, directrice générale
- **Régions de France**
Valérie Debord, vice-présidente de la région Grand Est

- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
 - Christine Dupuy, directrice de la réglementation
 - Christophe Simon, chargé des relations parlementaires
- **Défenseur des droits**
 - Claire Hédon, Défenseure des droits
 - France de Saint-Martin, conseillère parlementaire
 - Mathilde Caurier, chargée de mission
 - Vincent Lewandowski, chef du pôle « Promotion des droits des usagers des services publics »
- Clara Deville, sociologue
- Alexandre Pagès, sociologue
- **Haut-commissariat aux compétences**
 - Carine Seiler, Haut-commissaire aux compétences
 - Antoine Dongradi, directeur de cabinet
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
 - Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
 - Bénédicte Legrand-Jung, cheffe de service adjointe au délégué général
 - Myriam Mesclon-Ravaud, directrice de projet « Accompagnement dans l'emploi »
 - Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur en charge des parcours d'accès à l'emploi
 - Bastien Espinassous, chef du département Stratégie
- **Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa)**
 - Michèle Pasteur, directrice générale
 - Valérie Siraud, responsable de projet, experte Travail et intervention sociale, coordinatrice de l'intervention de l'Ansa dans la Stratégie pauvreté
 - Sophie Lochet, responsable de projet, experte Lutte contre la précarité alimentaire
- **Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)**
 - Hélène Revil, responsable scientifique

- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

Marc le Floc’h, directeur adjoint du réseau

Mariette Daval, directrice du département insertion et cadre de vie

Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

- **Conseil supérieur du notariat (CSN)**

Me Pierre-Jean Meyssan, deuxième vice-président du bureau, notamment chargé des affaires juridiques

Me François Devos, directeur des affaires juridiques

- **Union nationale des associations familiales (UNAF)**

Marie-Andrée Blanc, présidente

Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

Demi-journée d'étude sur la Finlande
(29 mars 2021 par visio-conférence)

Entretien avec **S.E. Madame Agnès Cukierman**, ambassadrice de France en Finlande, et **Éric Trottmann**, conseiller affaires sociales, emploi et santé (pays nordiques)

Entretien avec l'agence de sécurité sociale finlandaise (Kela) : interventions de **Outi Antila**, directrice générale de Kela, de **Tapio Räsänen**, chercheur, et de **Marjukka Turunen**, expert

Entretien avec **Elina Lepomäki**, députée

Entretien avec **Olli Kangas**, directeur du projet d'Égalité sociale à l'université de Turku et ancien directeur de recherche à Kela

Entretien avec **Elli Aaltonen**, présidente de la Croix-rouge finlandaise et précédente directrice générale de Kela

Demi-journée d'étude sur le Royaume-Uni
(29 mars 2021 par visio-conférence)

Entretien avec **S.E. Madame Catherine Colonna**, ambassadrice de France au Royaume-Uni, et **Marguerite Moleux**, conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France au Royaume-Uni

Entretien avec **Mike Brewer**, directeur général adjoint de la *Resolution foundation*

Entretien avec **Helen Barnard**, directrice générale de la *Joseph Rowntree Foundation*

Entretien avec **Charlotte Harris**, analyste, et **Gwenllian Williams**, *Senior manager*, au service *Poverty, family & disadvantage*, et **Wayne Marius-Paul**, *Senior manager*, au service *International bilateral engagement, international strategy division*, du *Department for work and pensions* (ministère du travail britannique)

Demi-journée d'étude sur l'Alsace
(9 avril 2021 par visio-conférence)

Entretiens avec **Frédéric Bierry**, président, **Laurence Muller-Bronn**, sénatrice du Bas-Rhin, conseillère d'Alsace, **Danielle Diligent**, conseillère d'Alsace, **Aurélia Flaus**, conseillère territoriale insertion, et **Estelle Burgun**, adjointe DGA solidarités, de la Collectivité européenne d'Alsace

Présentation du dispositif Les jardins solidaires par **Atika Bennadji**, travailleur social insertion, **Fabien Creus** de l'association JMV et **Christine Volet**, responsable UTAMS EMS NORD

Présentation de l'expérimentation d'un écrivain public numérique par **Sylvie Gerard**, écrivain public et **Séverine Voegelin**, conseillère territoriale Action sociale de proximité

Présentation du dispositif Emploi pour tous par **Thierry Kuhn**, directeur Emmaüs Mundolsheim et **Émilie Ham**, chargée de projet Emmaüs Mundolsheim

Demi-journée d'étude sur le Royaume-Uni (suite)
(22 avril 2021 par conférence téléphonique)

Entretien avec **David Higlett**, *Senior policy manager*, **Chris Sutton**, analyste, et **Mehool Thakrar**, analyste, au service *Universal credit policy, transition, legislation, planning, entitlement & assessment*, du *Department for work and pensions*

Demi-journée d'étude sur la Bretagne
(10 mai 2021 par visio-conférences)

Entretien avec **Catherine Gallardon**, directrice générale des services de la Communauté de communes du Kreiz Breizh

Entretien avec **Martine Magosse**, co-présidente, **Serge Le Fort**, membre du Bureau, **Laurence Demay**, chargée de projet Territoire zéro chômeur de longue durée en centre ouest Bretagne au sein de l'association Tous vers l'emploi et **Marie-Noëlle Sieza**, adjointe aux affaires sociales, santé, seniors & solidarité et présidente du centre communal d'action sociale de la commune de Rostrenen

Entretien avec **Thierry Mosimann**, préfet des Côtes d'Armor

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

Contribution de la Présidente Annie Le Houerou et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)

Créée en janvier dernier et à l'initiative du groupe Les Républicains, la mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français a pour but d'évaluer les dispositifs mis en place par le Gouvernement, mais également de proposer des nouvelles mesures pour lutter contre la précarité, la pauvreté et l'isolement.

La mission d'information a procédé à de nombreuses auditions : des instituts statistiques, des associations, des représentants des pouvoirs publics, des sociologues, des économistes, des représentants du secteur du logement, de la précarité énergétique, de l'emploi, des organismes qui œuvrent pour lutter contre la précarité alimentaire, des représentants d'administrations et d'organismes de sécurité sociale, des organismes qui travaillent sur la mesure de la pauvreté en outre-mer et en milieu rural. Un éclairage international au travers de l'exemple britannique et celui de la Finlande a également été proposé lors des auditions.

La précarisation et la paupérisation désignent toutes deux des phénomènes continus d'abaissement du niveau de vie et d'appauvrissement d'un individu ou d'un groupe d'individus. Ce phénomène est bien réel depuis plusieurs décennies et il s'est accéléré avec la crise sanitaire actuelle. Les propositions (1 à 7), visant à améliorer les outils de mesures et de suivi de ces phénomènes, sont partagées. Lors de la mission, il nous a été difficile d'obtenir des données actualisées et récentes. Or, il s'agit de mieux connaître le phénomène et ses évolutions pour mieux répondre aux besoins, mais également évaluer les dispositifs mis en place pour mieux les ajuster.

Ainsi, lutter contre la pauvreté et la précarité, c'est en priorité agir pour freiner et empêcher ces deux phénomènes de progresser, car ils sont trop souvent irréversibles. C'est aussi sortir les gens qui y sont déjà confrontés. L'ascenseur social est en panne, l'école républicaine ne joue plus son rôle.

La crise du Covid-19 a profondément altéré notre échelle de valeurs : l'humain est remis au centre de nos préoccupations et doit être replacé au centre des politiques publiques, afin de tendre vers plus de justice et plus d'égalité. Aussi, elle a confirmé l'attachement des Français à notre modèle social qui a démontré son efficacité dans cette période, y compris à ceux qui pensaient pouvoir s'affranchir de l'aide publique. Or, sans l'amortisseur des aides publiques notamment en soutien aux entreprises, notre économie

aurait été anéantie. Cette crise a également marqué l'attachement des Français aux services publics qui protègent et qui régulent.

Le quinquennat d'Emmanuel Macron a fait nettement augmenter les inégalités. Selon l'INSEE, la diminution des allocations logement et la réforme de la fiscalité du capital en particulier ont, depuis 2018, grandement creusé les écarts de niveaux de vie : les riches sont devenus plus riches et les pauvres sont devenus plus pauvres. Ainsi les grands gagnants du quinquennat Macron sont les 5 % des Français les plus riches.

Si nous partageons certains constats observés dans ce rapport, le groupe SER marque une divergence dans l'approche concernant les solutions proposées pour agir en faveur de la lutte contre la pauvreté et la précarité. Cette approche par la réindustrialisation de la France, le travailler plus et plus longtemps ne nous semble ni adaptée ni à la hauteur de la dégradation et de l'ampleur de la situation. Nous constatons une vraie divergence de fond concernant la philosophie soutenue dans ces propositions.

Si nous ne sommes pas foncièrement opposés à la proposition liminaire consistant à poursuivre les travaux sur la désindustrialisation et l'éducation, elle ne nous semble pour autant pas en mesure de lutter efficacement et durablement contre les phénomènes de paupérisation et de précarisation. La production industrielle ne représente que 13,8 % de notre PIB en 2018, à elle seule, de surcroît non orientée vers des priorités stratégiques, elle ne permettra pas à notre pays de prospérer ni à ses habitants de vivre mieux.

1. Retrouver une industrie et des services engagés dans les grandes transitions sociales et écologiques

Dans le présent rapport, il est fait état d'une culture industrielle en France qui serait en déclin en soulignant l'évolution descendante de la part de la production industrielle dans le PIB du pays et la baisse encore plus marquée de l'emploi industriel depuis les années 1970.

Pour notre groupe, la réponse à cette désindustrialisation doit se traduire par l'émergence d'une industrie tournée vers l'évolution et la transformation de notre société au service du progrès social et de l'écologie.

L'État doit être force de proposition, voire de planification, pour définir les priorités de la conversion industrielle qui doit résolument s'inscrire dans la transition écologique et énergétique. Le plan de relance en était une opportunité : beaucoup d'argent public a été mobilisé, sans qu'aucune priorité d'investissement n'ait été définie pour cibler les secteurs stratégiques pouvant contribuer à une transition économique et écologique (le secteur de la santé, de la recherche, de l'énergie, de l'agriculture, et des transports, par exemple). Nous regrettons un plan de relance qui fait du saupoudrage tous azimuts sans objectif et sans évaluation prévus. Les

entreprises, quant à elles, doivent accompagner cette transformation en prenant toute leur responsabilité sociale et environnementale et tendre vers un modèle plus juste et plus écologique. Le dialogue social et la place des salariés dans l'entreprise doivent être requestionnés. La formation des salariés est un outil, mais aussi le partage de la valeur créée par l'entreprise.

Il y a urgence à accélérer notre transition vers une économie décarbonée portée par une exigence de justice écologique.

2. Repenser la valeur du travail : un emploi digne pour chacun

Pour nous la valeur travail, c'est avant tout un travail permettant de vivre dans la dignité. Le bien-être au travail, la qualité de vie au travail, un travail justement rémunéré au service d'une économie durable et de l'humain est la première réponse à la précarité et à la paupérisation d'une partie des Français. Le travail doit être réhabilité dans une logique sociale et comme source d'émancipation pour les travailleurs en sortant de la logique purement marchande et productiviste. Le travail offre un statut, il doit être plus justement rémunéré en garantissant de vivre dignement loin de la précarité, il doit permettre de payer les dépenses essentielles pour une vie stable : l'alimentation, le logement, la mobilité. Il doit également protéger et garantir des droits.

Une augmentation du salaire minimum est une mesure indispensable pour lutter contre la paupérisation. Il s'agit de payer le travail à sa juste valeur pour redonner du souffle à notre économie et permettre de résorber les difficultés de recrutement sur certains secteurs.

Si le rapport expose la nécessité de travailler plus et de reculer l'âge de départ à la retraite, nous pensons au contraire qu'une réflexion doit être engagée avec les partenaires sociaux concernant l'aménagement du temps de travail allant jusqu'à la réduction du temps travail hebdomadaire et tout au long de la vie, pour permettre une meilleure répartition du temps de travail et lutter efficacement contre le chômage. Cette solution serait aussi une réponse aux difficultés de recrutement sur certains secteurs : métiers de la santé et du social, restauration et services, métiers à forte pénibilité. Les métiers dits « essentiels » sont souvent les plus pénibles et les moins bien rémunérés. Un nouveau regard doit leur être porté.

Nous défendons un modèle de développement économique où la prévention des risques professionnels, la pénibilité et la protection des travailleurs le plus précaires seraient une ressource, un investissement et non une charge présentée comme insoutenable pour notre pays.

Un encadrement de l'écart salarial entre les dirigeants des entreprises et les salariés permettra de lutter activement contre les inégalités et d'améliorer la répartition des richesses. Des écarts constatés de 1 à 300 sont inadmissibles pour notre pays : l'écart de rémunération dans

l'entreprise ne devrait pas dépasser un rapport de 1 à 20. Outre la limitation des écarts de salaire, nous nous sommes engagés également, notamment lors de la discussion de la loi PACTE, pour le renforcement de la démocratie et la co-détermination au sein de l'entreprise.

Enfin, nous pensons qu'il convient d'agir pour lutter contre l'ubérisation de notre économie et protéger les travailleurs des plateformes, notamment en réformant le statut d'auto-entrepreneurs pour le limiter à sa vocation initiale de démarrage d'une entreprise ou d'activité de complément. Pour réguler ces plateformes, notre groupe a porté plusieurs propositions de lois relatives à la protection et au statut des travailleurs dits indépendants qui visent à mettre fin à la précarité de ces travailleurs sous contrat avec ces plateformes, en considérant qu'il s'agit de salariés. L'ubérisation de notre économie qui s'étend à tous les secteurs professionnels, santé compris, doit être régulée face au risque de précarisation généralisée du travail du capitalisme numérique et de son management algorithmique.

La promotion de l'économie sociale et solidaire est indispensable comme solution pour protéger les travailleurs des plateformes et plus largement les travailleurs indépendants. Les propositions faites dans le rapport visant à tisser des liens plus étroits entre l'entreprise et les structures d'accompagnement social sont intéressantes et de nature à sécuriser l'employeur et le salarié dans son parcours d'intégration dans l'emploi.

3. Une formation tournée vers la professionnalisation et l'épanouissement personnel et permettant de mieux s'adapter aux mutations de notre économie

Le rapport d'information préconise de développer l'enseignement scientifique et la formation continue. Nous pensons qu'une formation académique doit permettre aux individus de s'épanouir, de s'émanciper et d'accéder à un emploi stable et personnellement enrichissant. L'école républicaine englobant toutes les formes d'expression doit être émancipatrice. Réduire les inégalités scolaires, c'est offrir à chacun les outils de son émancipation.

Pour favoriser la professionnalisation, il conviendrait de développer les formations en alternance et en apprentissage qui facilitent grandement l'insertion professionnelle des jeunes travailleurs. Un lien plus étroit doit s'établir entre les formations proposées en apprentissage et en alternance et les accueils par les entreprises. Trop souvent, un décalage existe entre les besoins exprimés par les entreprises qui ne trouvent pas preneurs et les apprentis et alternants qui ne trouvent pas d'entreprises accueillantes. Les structures de formation devraient proposer un minimum d'offres d'accueil en entreprises au moins égal au nombre d'apprentis ou d'alternants prévus pour la formation.

La rapporteure préconise (propositions 10, 11 et 13) de renforcer l'insertion par l'économie et de mieux conjuguer les besoins des employeurs et ceux des personnes accompagnées. Nous soutenons ces propositions.

4. Une politique du logement et de l'énergie en faveur de la justice sociale et écologique

Le logement constitue la première dépense dans le budget d'un ménage et la part qui y est consacrée est de plus en plus importante. Il s'agit donc de réduire cette part qui contribue à la paupérisation. La stabilité dans un logement permet de se concentrer sur les efforts de stabilité dans l'emploi.

Le présent rapport rend compte du phénomène de précarité énergétique qui touche plus de 3,5 millions de ménages en France. Selon le baromètre énergie-info du médiateur de l'énergie, 53 % des interrogés déclarent avoir limité le chauffage pour ne pas alourdir leurs factures en 2020.

Pour pallier ce problème et éradiquer les passoires énergétiques, le pays doit se doter d'une politique plus ambitieuse en faveur de la rénovation thermique des bâtiments et des habitations. Il est par exemple proposé la mise en place d'une prime « climat ». Il s'agit d'un préfinancement public couvrant l'intégralité des coûts de rénovation thermique et de l'acquisition des équipements. La proposition (29) concernant le principe du tiers financement des travaux énergétiques pour les petits propriétaires semble être une bonne préconisation. Ce principe désigne le fait de permettre le portage financier des opérations de rénovation par des entités spécialisées qui se rémunèrent sur les économies d'énergie dans la durée. De même, les propositions (27) doublant le chèque énergie ou la proposition 28 visant à appliquer sans retard les dispositions de la loi Climat-Résilience au bénéfice des plus modestes sont soutenues par notre groupe.

S'agissant de logement, facteur d'inégalité de plus en plus prégnant, la France doit tendre vers une politique en faveur des classes populaires et des plus défavorisés. Le Logement a été, et est toujours, le parent pauvre du quinquennat du Président de la République Emmanuel Macron. Dès 2017, des mesures ont cassé la dynamique de construction (150 000 logements sociaux par an à la fin du quinquennat Hollande), de rénovation, d'aide au logement et d'accession sociale à la propriété. À chaque PLF, le logement a été une variable d'ajustement, au total 10 milliards d'euros d'économies, essentiellement sur les APL et le logement social, donc au détriment des ménages les plus modestes

Il faut donc en urgence revaloriser les APL pour rattraper les baisses appliquées depuis le début du quinquennat et ajuster les barèmes pour mieux prendre en compte l'indice de référence des loyers et l'inflation. Nous savons que les APL constituent un véritable coup de pouce au pouvoir d'achat des ménages à revenus faibles et en particulier des plus jeunes. Les APL ont démontré leur réelle efficacité pour aider les travailleurs pauvres, car la réduction de la précarité commence par une stabilité dans le logement.

La réforme des APL, mise en place le 1er janvier 2021, a eu pour conséquence directe d'abaisser le montant des versements pour 29,6 % des allocataires. Tout âge confondu, le montant des APL a en moyenne chuté de 7 % par rapport à l'année 2020. Les plus touchés sont les jeunes puisque le pourcentage des jeunes allocataires est passé de 60 % à 51 %. Il est donc essentiel de mettre en place sans tarder un dispositif spécifique pour amortir cette baisse du pouvoir d'achat des jeunes.

Il convient également de développer le parc locatif social en soutenant la construction de nouveaux logements sociaux en renforçant les contraintes en cas de non-respect des objectifs fixés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) par les communes récalcitrantes, mais également en redonnant du souffle au dispositif SRU en permettant aux maires de développer des actions territorialisées adaptées aux spécificités de leur territoire.

La réforme des organismes de logement social par la loi ELAN a réduit la capacité d'investissement des organismes et donc a ralenti la construction de la mise en chantier de logements sociaux. Lancer des expérimentations pour favoriser le logement « abordable » est intéressant, les investisseurs privés peuvent y prendre leur part. Mais il faut aller encore plus loin et notamment, il est essentiel de flécher les sommes prélevées sur les organismes de logements sociaux via la RLS (réduction de loyer de solidarité) sur la construction, la réhabilitation et l'accompagnement social des ménages.

Ensuite, il y a urgence à mettre en place une politique volontaire de maîtrise des coûts du foncier pour favoriser la construction de logements très sociaux et abordables qui correspondent à la réalité des ressources des Français. Cette mesure doit s'appliquer dans les zones tendues, mais également dans les territoires attractifs afin d'y maintenir les ménages qui y vivent depuis toujours.

5. Franchir une nouvelle étape dans la décentralisation

Une nouvelle ère de la décentralisation est nécessaire pour permettre aux collectivités une action au plus près des citoyens en s'adaptant aux problématiques et aux spécificités territoriales.

L'État fixe le cadre, il est garant des responsabilités de chaque échelon et il régule les inégalités territoriales. Il revient aux collectivités locales de mettre en place les outils au plus près des besoins des personnes.

Pour ce faire, une réorganisation des compétences de l'État et des collectivités est indispensable, en resserrant celle de l'État sur les compétences régaliennes et en donnant davantage de compétences aux collectivités locales. Sur les politiques de l'emploi, les régions en lien avec les agglomérations ont démontré leur capacité à faire au plus près des entreprises et des demandeurs d'emploi. Les départements doivent être confortés dans leur rôle majeur d'insertion professionnelle et d'accompagnement social, au plus près des situations signalées par les services sociaux des communes ou du département. La création de nouveaux indicateurs objectifs doit permettre de donner aux collectivités locales les moyens d'agir. En cela, nous partageons les propositions (12 et 14 à 18) qui concernent la décentralisation des politiques d'insertion et d'emploi qui vont dans ce sens.

De même, rendre accessible à tous sur tout le territoire les services publics essentiels est un devoir. Pour garantir cet accès, les maisons de services publics sont la réponse de ce gouvernement qui fait de ces lieux uniques la porte d'entrée à l'ensemble des problématiques (aides sociales, allocations familiales, assurance maladie, retraites). Leur efficacité reste à démontrer et elle dépendra de la qualité de la formation des agents en prise directe avec l'utilisateur, mais également de sa capacité à agir auprès des organismes compétents afin d'obtenir les bonnes réponses. La maison de services publics ne doit pas se limiter à l'information du public. La formation des travailleurs sociaux est primordiale y compris dans une nouvelle logique d'« aller vers ». Ainsi, les propositions (19, 20 et 21) relatives à la formation des travailleurs sociaux sont partagées.

6. Une protection sociale efficace pour réduire les inégalités

D'après l'Observatoire des inégalités, sans redistribution, plus d'un Français sur cinq vivrait sous le seuil de pauvreté. Les prestations du système de protection sociale jouent un rôle essentiel pour amortir les conséquences du chômage pour des millions de foyers. Ces aides seront d'autant plus importantes dans les mois et dans les années à venir, aux conséquences multiformes à moyen et long terme de la pandémie.

Le présent rapport insiste sur la nécessité de réaffirmer le rôle de la solidarité familiale grâce notamment à la proposition 37 visant à renforcer les obligations de soutien financier des familles, et la proposition 38 visant à faciliter les petites donations entre générations. Nous ne sommes pas favorables à ces dispositions qui renforceraient les inégalités entre ceux qui pourront bénéficier d'un tel soutien familial et les autres. La solidarité familiale ne doit en aucun cas se substituer à la solidarité nationale. La

République doit garantir aux plus défavorisés qui n'ont pas la famille pour les soutenir, la capacité à assurer les dépenses inéluctables pour se nourrir, se loger, se former.

Pour mieux redistribuer la richesse et pour permettre à tous les citoyens d'accéder à un niveau de vie décent, la proposition d'un revenu minimum unique est une solution à étudier. Le revenu universel d'activité, lancé en 2019 et visant à fusionner « le plus grand nombre de prestations », avec l'objectif affiché de « faciliter l'accès des bénéficiaires et gagner en simplicité » est un premier pas inabouti. Ce dispositif ne va pas assez loin dans la garantie d'un revenu minimum de base pour tous.

Dans cette perspective, en novembre 2020, le groupe Socialiste et apparentés de l'Assemblée nationale a proposé la création d'un revenu minimum garanti de 564 euros (versé automatique en lieu et place du RSA et de la prime d'activité) et une dotation universelle de 5 000 euros versée à partir de 18 ans, pouvant être librement utilisée pour des projets de formation, de mobilité ou d'entrepreneuriat.

Au Sénat, à l'initiative de Rémi Cardon et pour répondre à l'urgence sociale, les sénateurs socialistes ont défendu une proposition de loi pour l'accès des jeunes dès 18 ans à de nouveaux droits sociaux. Il s'agit de permettre aux moins de 25 ans d'accéder aux droits sociaux existant et d'intégrer de ce fait un parcours d'aide à l'insertion.

Ainsi, la proposition n° 9 concernant le « revenu d'engagement jeune » annoncé par le Gouvernement ne nous satisfait pas. Ce dispositif, fondé sur une logique de devoirs et de droits, sera a priori limité dans le temps, prendra la forme d'une aide financière en échange d'un accompagnement permettant de favoriser le retour à l'emploi. La limitation de ce dispositif dans le temps risquerait d'en compromettre l'efficacité puisqu'elle empêcherait l'accès à un logement stable, par exemple, et donc de sortir durablement de la précarité.

En parallèle, de ces propositions, il convient de réfléchir aux solutions possibles pour éviter le non-recours et développer l'automaticité de l'examen des droits aux aides sociales. En 2021, notre groupe à l'initiative du Sénateur Rachid Témal, a déposé une proposition de loi relative à la protection sociale globale. Elle vise à automatiser l'examen conjoint de l'accès aux droits sociaux tels que le RSA, l'allocation aux adultes handicapés, la prestation de compensation du handicap, l'allocation personnalisée autonomie ou encore la carte « mobilité inclusion ». L'objectif est de lutter contre le non-recours aux droits, qui est particulièrement élevé pour certaines prestations, notamment le revenu de solidarité active.

Les propositions (43, 44, 45) visant à un meilleur accès du citoyen aux services publics vont dans le bon sens. Les mesures d'aides renforcées aux associations assurant l'accompagnement des plus démunies nous semblent également nécessaires dans ce contexte où le phénomène de précarisation s'amplifie.

Pour conclure, même si nous partageons un certain nombre des propositions détaillées dans ce rapport, nous ne sommes pas en accord avec l'esprit global de ce dernier. La première parade à la précarisation et la paupérisation est de garantir au travailleur une juste rémunération de son travail lui permettant de vivre sans privation majeure. Une meilleure répartition des richesses créées par l'entreprise et un renforcement du dialogue social doit permettre de garantir cette revalorisation des salaires.

Des investissements de l'État ciblés dans des secteurs stratégiques pour faire face à la transition énergétique et écologique dynamiseront notre économie.

Une formation initiale et continue plus adaptée aux réalités de notre société est un enjeu d'émancipation pour les Français et les Françaises.

Un filet de sécurité pour tous ceux et toutes celles qui peinent à trouver leur place doit être assuré par la solidarité nationale. En agissant sur des leviers simplifiés et automatiques de soutien au logement, d'aides financières, d'accompagnements apportées par les services publics et les acteurs du secteur solidaire, notre pays a la richesse suffisante pour permettre à tous nos concitoyens et concitoyennes de vivre dignement.

C'est pourquoi la Présidente de la mission d'information, Madame Le Houerou, ainsi que les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ne se prononceront pas en faveur des conclusions de ce rapport.

Contribution de Mme la sénatrice Cathy Apourceau-Poly (groupe communiste républicain citoyen et écologiste - CRCE)

Je tenais tout d'abord à saluer la qualité du travail mené par Madame la Rapporteuse et Madame la Présidente tout au long des auditions et réunions de notre mission. La mission a toujours mis un point d'honneur à tenir haute la qualité des débats, à travers la sélection de personnalités dont les apports ont toujours été instructifs et constructifs. Nos échanges ont été larges et ont permis à chacune et chacun de faire évoluer sa position sur un sujet qui, parce qu'il est prégnant dans toute notre société et à plus forte raison dans les temps que nous vivons, peut amener à confondre opinion et analyse.

Cet écueil, nous l'avons évité, tel qu'en témoigne le rapport qui nous a été transmis. Ainsi, les constats sont sans appel : la pauvreté augmente et s'intensifie dans notre pays tandis que nos capacités industrielles, notre prospérité et notre système de formation peinent à croître plus vite que les besoins, générant d'une part un chômage structurel, mais également, un effet de trappe à bas revenus.

Dans le propos liminaire, le rapporteur pointe ainsi la nécessaire réindustrialisation à porter dans notre pays. La crise sanitaire l'a prouvé également à sa manière. Pour notre souveraineté et la création de richesses, nous avons besoin de reconquérir notre place parmi les nations industrielles. La conséquence de l'existence d'un tissu industrielle est très claire dans une région comme la mienne, les Hauts-de-France. L'ancien Bassin Minier a vu ses industries extractives et productives fermer, les activités métallurgiques disparaître, le textile s'effiloche. La population est entrée dans une précarité économique, sociale, culturelle que nous avons du mal à mesurer sans vivre dans ces territoires. À l'inverse, quelques bastions industriels tiennent. Je pense à la métropole lilloise ou au littoral dunkerquois, portés par un écosystème économique et éducatif pertinent. Pour l'exemple, un jeune se dirige sans anxiété vers les formations professionnelles parce qu'il a l'assurance que le travail existera tout au long de sa carrière. La métropole lilloise s'est ainsi spécialisée dans les métiers du numérique et ceux à forte valeur ajoutée.

La promesse des années 1990 de remplacer l'industrie par les services a fait long feu. Les 3 T, pour le tunnel sous la Manche, le transport et le tourisme ont certes créé des emplois, mais n'ont jamais compensé ceux perdus. Plus problématique encore, le dumping social, notamment dans le secteur du transport, a fait de notre territoire un simple passage pour le fret. C'est à l'inverse l'action des collectivités, dont la Région en premier lieu, qui permet de capter un peu de cette valeur ajoutée sur notre territoire à travers la facilitation de la logistique, via des zones franches, des avantages en nature ou en prestations. Mais ici encore, les salaires des travailleurs de ce

secteur restent contenus, le plus souvent au niveau du SMIC, alors même que les collectivités subventionnent directement ou indirectement ces activités. Et surtout, derrière le développement des services, il est souvent difficile de faire la part des choses avec le développement des emplois mal payés, notamment l'uberisation du travail, le tâcheronnage et l'éclatement des systèmes de convention collective face à une multiplicité d'acteurs et de statuts.

Cet exemple me conduit à considérer que les facilités offertes aux entreprises ne sont pas la bonne entrée pour revaloriser les salaires et ainsi lutter contre la précarité et la pauvreté. Les dégrèvements de cotisations, les allègements divers se succèdent depuis près de trente ans, sans avoir réussi à générer les emplois promis. En témoigne le CICE qui a coûté à la nation 100 milliards d'euros en presque dix ans mais n'a permis de créer ou sauvegarder que 50.000 selon l'OFCE, soit un financement direct par les finances publiques de chaque poste créé à hauteur de 2 millions d'euros. Et dans le détail, si le CICE a été attribué en majorité à des PME (en nombre de dossiers), la moitié des fonds ont été affectés aux entreprises de plus de 250 salariés. La baisse du coût du travail n'est donc pas un levier satisfaisant pour relancer l'emploi. Plus problématique, les allègements de cotisations dits « Fillon » créent quant à eux un plafond de verre à 1,6 SMIC qui décourage les augmentations de salaires.

Il convient donc d'évaluer les bénéfices de cette stratégie d'incitations en regard de ses effets et de son efficacité. Cette remarque ne tient bien évidemment pas compte des effets sur les exports et la compétitivité commerciale de notre pays qui ont été bénéficiaires de ces allègements.

La question de la lutte contre la précarité et la pauvreté passe donc par une montée en qualifications et en salaire des travailleurs, en priorité dans les secteurs primaires et secondaires qui créent de la richesse, quand le secteur tertiaire accroît la valeur ajoutée de ces richesses. Cette lutte passe également par le renforcement des transferts de sécurisation sociale pour les citoyens qui font face aux difficultés.

Ainsi, en contractant les allègements de cotisations, l'État et la Sécurité Sociale bénéficieraient de financements plus importants, pouvant être directement investis par la puissance publique. Qu'il s'agisse d'investissements directs en équipements et infrastructures (générant des emplois qualifiés non délocalisables), de développement des services publics (en particulier dans le domaine de la santé et du soin) ou de revalorisation sous conditions de certaines prestations sociales afin de rendre plus efficace les mesures d'accompagnement, la lutte contre la pauvreté et la précarité ne peut se faire à fonds perdus. Cela impose de mesurer l'efficacité des sommes investis par l'État à tous les acteurs de notre société.

L'investissement dans l'action publique doit aussi permettre de corriger les inégalités sociales qui se créent dès l'école et condamnent bien trop souvent certains milieu à la reproduction (et parfois l'approfondissement) des difficultés sociales.

À ce titre, s'il convient de redonner à l'école son caractère central dans l'ascension sociale, il convient de redorer l'image de notre système scolaire. L'école de la République doit garantir à chacun les mêmes chances, or les difficultés de recrutement, la faible rémunération des enseignants qui fait que ces derniers le sont parfois par vocation, souvent par défaut, la conviction que « l'école ne sert à rien » sont majoritairement présents dans les quartiers les plus pauvres. Cela induit une ligne de départ en retrait pour la course qu'est l'éducation.

La précarité et la pauvreté induisent une plus grande fragilité, cela a été rappelé à de nombreuses reprises dans le rapport, a fortiori pour les familles monoparentales. La réponse ne peut donc pas être une fragilisation plus grande des conditions de vie de personnes qui sont déjà dépassées. Investir pour l'avenir, et en particulier dans le domaine des études scientifiques, nécessite d'améliorer la prise en charge par enfant, c'est-à-dire d'augmenter le ratio enseignant-élève par la réduction de la taille des classes mais également par la mise en œuvre de plus d'ambitions dans les études. L'abandon du redoublement, l'obsession de 80% de bacheliers chaque année, ou les débats récurrents autour de l'école décrédibilisent cette dernière. Pourtant, en fonction du milieu social, les effets de cette décrédibilisation ne sont pas les mêmes, entre les parents intégrés socialement qui savent que l'éducation est un prérequis indispensable et ceux qui doutent parce que leur diplôme ne leur ont pas forcément servi. Plus récemment, un autre effet social a pu être analysé avec le confinement : les enfants de milieux socialement intégrés ont bénéficié d'un espace (une chambre ou un bureau) pour eux, d'une bonne connexion, ce qui n'a pas toujours été le cas des enfants de foyers plus modestes.

Enfin, il convient aussi de donner toutes leurs chances aux jeunes qui souhaitent se diriger vers des études professionnelles mais qui se retrouvent aussi avec ceux dont le collège public et le lycée général ne savaient plus quoi faire. L'enseignement professionnel ne peut pas permettre la formation de travailleurs et d'apprentis qualifiés tout en étant perçu par le plus grand nombre comme la voie de garage de l'éducation nationale.

Pour conclure, aucune réponse magique n'est possible face à la situation de pauvreté et de précarité que vivent les Français, et nos travaux ont bien démontré toute la difficulté de cette tâche. Il convient d'identifier les situations, à la fois dans la masse et au cas par cas, ce que les propositions du rapporteur permettent à travers le déploiement d'indicateurs nouveaux, et de nouveaux moyens pour les travailleurs sociaux. La question du logement est également centrale, a fortiori quand ces logements sont des passoires

thermiques qui coûtent parfois en entretien ce que coûte un logement dans le parc privé.

J'émetts cependant une réserve sur la vision des impôts affectés à la production parce qu'il me semble que la lutte contre les prélèvements obligatoire n'a pas produit les effets attendus depuis trente ans tandis que ces baisses de prélèvement ont accru le déficit de l'État. De même, la réforme « Fillon » a créé une incitation à la modération salariale emprisonnant les travailleurs à 1,6 SMIC au maximum. Travailler plus pour gagner plus n'est pas une solution, a fortiori quand le recul de l'âge de la retraite expose les chômeurs de 59 ans et plus à une plus grande précarité.

À l'inverse, je considère que l'État doit redevenir stratège, par la relocalisation d'activités industrielles, par l'ambition portée à l'avenir des écoles et par un accompagnement plus resserré auprès des personnes en situation de précarité. La Sécurité Sociale est un filet de sûreté, elle doit devenir un corset pour relever la tête.

**Contribution de Mme la sénatrice Raymonde Poncet Monge,
pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires**

La mission d'information « Évolution et lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des français » était d'autant plus pertinente que le constat est sans appel : les périodes de crise, notamment aiguës comme celle de la crise financière en 2008 ou sanitaire actuelle, comportent des effets très différenciés selon les situations socio-économiques et accroissent de manière durable les inégalités sociales.

Le rapport rend bien compte de la qualité des constats et de la richesse des préconisations des personnes entendues. Comme les auditions, le rapport, par sa richesse, nous sera très utile pour notre réflexion et notre travail de législateur.

Nous retrouvons beaucoup d'enseignements des auditions mais nous ne partageons pas toutes les propositions ou nous souhaitons compléter des apports des acteurs auditionnés qui nous semblent mériter d'être retenus.

Dans la partie préliminaire, rien dans cette mission ne nous permet de valider, ni même de relier de façon pertinente à la lutte contre la précarisation et la paupérisation, la nécessité de travailler plus ou de défendre l'exonération des impôts de production. Nous sommes tentés, outre que nous ne les partageons pas, de trouver que ces axes de la partie préliminaire ne relèvent pas du sujet de cette mission, d'autant qu'ils recèlent un point aveugle bien plus pertinent et non traité, à savoir le traitement des causes et facteurs qui accroissent ou réduisent les inégalités sociales (politique fiscale notamment) et leur rôle dans notre thématique.

Ainsi, on peut s'étonner également de trouver dans ce rapport traitant de la pauvreté, la proposition 38 sur les donations défiscalisées suite à la sur-épargne constituée pendant la crise. Cela, alors même que les deux premiers déciles (où se concentrent les ménages les plus pauvres) ont désépargné voire se sont endettés pendant la crise. La problématique de la défiscalisation est donc loin d'être une proposition pertinente et adaptée. Pas même adaptée pour les déciles suivants, dits modestes, dont la structure de consommation et le poids des dépenses contraintes, dans un contexte de baisse des revenus, a limité la capacité à épargner, sinon pour l'épargne de précaution, devant les aléas de la vie.

Cf. « Le virus des inégalités » OXFAM France janvier 2021 :

« L'évolution de l'épargne des Français-e-s depuis le début de la crise est aussi un bon indicateur des inégalités qui sont à l'œuvre. L'étude du Conseil d'Analyse Economique montre que les 20% des Français-e-s les plus pauvres ont vu leur épargne diminuer de près de 2 milliards d'euros pendant le premier confinement, alors que 10% des Français-e-s les plus riches voyaient leur fortune augmenter de plus de 25 milliards d'euros, soit plus de la moitié de l'augmentation de l'épargne de l'ensemble des Français-e-s sur la même période ».

GRAPHIQUE 4 : Répartition par décile de l'épargne accumulée par les Français-e-s pendant la crise



Source : Calculs du Conseil d'Analyse Economique (CAE) à partir de données du Crédit Mutuel Alliance Fédérale

Par ailleurs, la proposition 42 prévoit de « remettre sur le métier le dispositif bonus-malus visant à lutter contre l'abus des contrats courts » sans demander a minima en regard de revenir sur les dispositions de la réforme de l'assurance chômage relatives aux salariés précaires concernés par ces contrats courts qui, en parallèle, durcissent les règles d'indemnisation (ouverture des droits à partir de 6 mois de travail dans les 24 derniers mois contre 4 mois dans les 28 derniers mois avant la réforme, réforme désavantageuse du calcul du salaire journalier de référence notamment).

Le rapport reconnaît pourtant le rôle sensible de ces contrats courts dans la précarisation et la paupérisation, et la proposition accentue le déséquilibre de la réforme en défaveur des salariés.

Sans modification sensible du comportement des employeurs qui se voient exonérés de l'application du bonus-malus, la réforme aggrave la précarisation et la pauvreté comme le prouve l'Etude d'impact de l'UNEDIC de l'évolution des règles d'assurance chômage (avril 2021).

Ainsi, une proposition ne serait se limiter à différer la lutte contre ces contrats courts tout en maintenant l'effet sur la pauvreté et la précarité. Aussi, nous proposons que cette « remise sur le métier » se traduise a minima par la suspension de la réforme de l'assurance chômage du gouvernement.

Nous avons par ailleurs des désaccords sur la proposition 37 qui ne retient pas l'extension du RSA aux 18-25 ans et ne remet pas en cause qu'un règlement départemental d'aide sociale puisse imposer une condition de patrimoine pour bénéficier du RSA dès atteinte du plafond maximum du livret A.

Là aussi, le rapport ne peut traiter l'ensemble de la question mais nous pensons que la crise a montré que l'absence de ce filet de solidarité pour les jeunes - filet qui a joué un rôle salutaire d'amortisseur social y compris pour de nouveaux publics - explique l'aggravation relative (par rapport aux autres classes d'âge) de la situation des jeunes qui ont subi de plein fouet les conséquences de la crise sanitaire.

Pour nous, l'enseignement de la crise sanitaire est inverse, les jeunes ne peuvent plus être exclus de ce dispositif de protection sociale.

Par ailleurs, nous sommes opposés à l'extension des clauses de dédit-formation qui, en plus de pénaliser financièrement des personnes pour des formations aujourd'hui non retenues comme pouvant justifier cette clause, et ce, sous prétexte de secteurs en tension, ne résoudra ni les problèmes structurels d'attractivité de certains secteurs, ni garantira le succès du parcours d'insertion. Les risques d'aggraver la situation financière des populations orientées vers ces formations sont, par contre, réels.

Nous regrettons enfin que l'alerte quant aux effets délétères sur l'accès aux droits et sur la réduction du non-recours - facteur reconnu d'aggravation et d'enfoncement dans la pauvreté - de la suspicion accrue voire permanente de fraude aux prestations sociales, pointé à plusieurs reprises, notamment par la défenseure des droits, n'ait pas trouvé sa juste place dans le rapport.

Nous aurions ainsi ajouté au rapport des propositions pour des études plus récentes et régulières de la réalité de la fraude et du non recours et pour que soit enfin distinguées la fraude et les erreurs souvent produites par la complexité, voire l'illisibilité des dispositifs (en respect du principe du droit à l'erreur de la loi ESSOC), et qu'aussi soit documenté le lien entre certaines pratiques et le non-recours afin d'y mettre fin.

Dans ce contexte, une autre proposition doit affirmer le droit à l'accompagnement et le droit à la défense des personnes afin que la lutte contre la fraude n'entrave pas l'accès aux droits.

Nous pensons aussi que la proposition de renforcement des minimas sociaux aurait mérité une place dans ce rapport. En effet, dans la droite ligne du constat de la défenseure des droits qui explique que « la pauvreté, c'est un problème envahissant qui empêche de trouver du travail », des économistes audités alertent sur le fait « *que la vraie trappe à l'emploi, c'est la pauvreté* », renversant ainsi la justification du maintien de minimas très en deçà du seuil de pauvreté pour éviter la dés-incitation au travail. Aujourd'hui, le travail paie (même mal) et l'affirmation « *qu'on gagne plus en restant à la maison* » ne reflète pas la réalité des faits et participe du stigmat.

À contrepied du mythe de l'assistanat, nous prôtons la mise en place d'un revenu minimum garanti. Celui-ci permettrait de renforcer le dispositif existant de revenu de solidarité active (RSA) selon notamment 4 axes clés :

1-Substituer la surveillance des allocataires relative à leur recherche d'emploi, par la suppression des contreparties à ce qui doit constituer un droit ;

2-Élargir ce minimum social aux jeunes de 18 à 25 ans ;

3-Automatiser le versement de cette prestation ;

4-Rehausser son montant à hauteur du seuil de pauvreté.

Ces quatre propositions concrètes sont présentées dans la proposition de loi déposée en mai 2021 par le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

En conclusion, si nous partageons beaucoup de constats et de propositions de la rapporteure (des premières propositions sur le meilleur suivi statistique de la précarité et de la pauvreté aux propositions de soutien pérennes aux associations de lutte contre la pauvreté), il nous semble demeurer de réels désaccords sur les causes, qui se traduisent logiquement dans des propositions non consensuelles ou manquantes dont nous avons souhaité donner quelques exemples.

Reste une mission très riche et pour laquelle nous remercions particulièrement la Présidente, le rapporteur et les administrateurs.rices pour la qualité et la diversité des auditions et du travail fourni.