



Prévenir et lutter contre les pauvretés

Quelles réformes dans la conduite de l'action publique ?

Introduction

Prenant le relais de la charité privée, la lutte contre la pauvreté est mise en œuvre depuis 1945 par la sécurité sociale, l'Etat et les collectivités territoriales. Après des décennies de relative efficacité des politiques de réduction des inégalités grâce au système de redistribution, nonobstant les crises économiques, le mouvement marque le pas. Apparaît dans le même temps le caractère encore davantage pluriel de cette réalité.

Lutter contre la pauvreté, c'est un impératif politique moral, de justice sociale, d'égalité et d'humanité. C'est le premier des 17 objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 de l'ONU, auquel la France a souscrit¹ et par lequel la communauté internationale reconnaît que c'est aussi une nécessité économique et de stabilité sociale et politique, le niveau d'éducation, la santé publique, la sécurité étant mieux assurés dans une société qui prévient et lutte contre la pauvreté.

Un exercice de définition s'impose entre des concepts proches mais distincts : pauvreté, précarité, exclusion.

- La pauvreté est définie en France de manière monétaire, mais cette acception quantitative a été complétée par des éléments qualitatifs.

- La précarité² est un état instable, une difficulté à se projeter dans l'avenir. Elle touche le corps social bien au-delà de la pauvreté.

- La notion d'exclusion est née dans les années 60 dans la mouvance d'ATD-Quart Monde³. L'ouvrage « Les exclus »⁴ a popularisé le mot tout en le tirant vers la notion d'inadaptation. Elle a progressivement été utilisée par l'INSEE à partir du milieu des années 80⁵. Elle a été critiquée comme floue et pouvant être stigmatisante⁶.

¹ Un suivi des indicateurs associé aux ODD est assuré par l'INSEE selon une méthodologie concertée sous l'égide du CNIS mi-2018 (Rapport Brunetière). Le premier ODD « Éradication de la pauvreté. Mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » est évalué par 5 indicateurs principaux déclinant 75 données ».

² Pour le psychiatre Jean Furtos, qui se réfère à l'étymologie latine de précaire qui signifie « ce qui est obtenu par la prière », la précarité est reliée à une perte de confiance, en soi, en autrui, mais également en l'avenir.

³ Klanfer (J.), L'exclusion sociale, Cahiers science et service - ATD, vol. 2, Paris, 1965.

⁴ Lenoir (René), Les exclus, Un Français sur dix, Paris, Le Seuil, 1974.

⁵ Didier (Emmanuel), Emergences des mots de l'exclusion, Revue Quart Monde, 165/1998/1, Paris

⁶ Certains auteurs préconisent de recourir aux concepts de disqualification (Serge Paugam), de désaffiliation (Robert Castel) et de désinsertion (Vincent de Gaulejac).

Au vu de la diversité des formes et des situations de pauvreté, le Cercle de la réforme de l'État a opté pour retenir le pluriel afin de mieux en rendre compte, en parlant des pauvretés plutôt que de la pauvreté.

Au-delà du critère de ressources du ménage qui définit les seuils de pauvreté⁷, la statistique publique a cherché à mieux connaître les « pauvres », en identifiant les ménages aux ressources inférieures et en situation de privation matérielle et sociale.

En France, environ 9 millions de personnes sont pauvres dont 2 millions très pauvres et exclues de biens et services essentiels. La pauvreté monétaire touche plus les chômeurs, certains actifs comme les agriculteurs ou artisans, les familles monoparentales, c'est-à-dire à 80% des femmes avec leurs enfants, et les immigrés, en particulier ceux nés en Afrique. La capacité d'accès à l'emploi reste décisive pour sortir de la pauvreté, mais l'existence de travailleurs pauvres vient témoigner que le travail n'est pas suffisant pour sortir de la pauvreté.

Les pauvres en effet sont des personnes, isolées ou en famille, qui sont généralement elles-mêmes issues de familles pauvres ou peuvent basculer dans la pauvreté à la suite d'un événement de vie ou d'une évolution de la situation économique ou sociale.

Au cours d'un séminaire réunissant des praticiens de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises, des ONG et des chercheurs (*cf. encadré p. 25*), le Cercle de la réforme de l'Etat a fait le point sur les enjeux de réforme de l'Etat soulevés par la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* (2018-2023) et sa nouvelle déclinaison, le *Pacte des solidarités* (2024-2027), portés par de nouvelles instances : la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) et les commissaires placés auprès des préfets de région. Il s'est intéressé aux modes de conception et de mise en œuvre des politiques de lutte contre les pauvretés en gardant à l'esprit que c'est la vie d'hommes et de femmes, d'enfants, de familles qui est en jeu. Il a recueilli l'expérience d'un large ensemble de responsables publics, mais aussi le témoignage des responsables d'organisations caritatives.

Dans le double contexte d'une part de problèmes aigus et vraisemblablement durables de finances publiques et d'autre part de constat que, globalement, les pauvretés ont cessé de régresser voire ont recommencé à s'accroître, il faut d'autant plus rechercher les réformes de l'Etat qui permettraient une action plus efficace. Après avoir examiné les insuffisances de la connaissance publique des pauvretés (première partie) et l'importance de notre modèle social mais aussi les limites de son efficacité (2), le Cercle a examiné les moyens d'une mobilisation plus complète des parties prenantes (3) et le nécessaire renforcement de l'accès à l'autonomie des personnes en situation de pauvreté (4) et mis en évidence la nécessité d'une évaluation permanente des résultats (5).

La présente note vise à traiter, non pas l'ensemble des sujets qui concernent les pauvretés, mais ce qui concerne la réforme de l'Etat, sa capacité à définir une stratégie et à en suivre la mise en œuvre, à adapter les actions qui relèvent de sa propre action aux évolutions des problèmes de pauvretés, à fédérer en tant que de besoin les actions des autres acteurs et des partenaires.

⁷ Seuils de pauvreté à 40 %, 50 % et 60 % du revenu médian, le seuil habituellement utilisé est celui à 60 % du revenu médian. Le revenu médian est celui qui partage la population en deux moitiés égales.

1. Mieux connaître les personnes, plus diverses et de nouveau plus nombreuses, touchées par les pauvretés

Une connaissance imparfaite des pauvretés

Malgré une multiplicité de données, la connaissance des pauvretés est imparfaite et nécessite un approfondissement, que ce soit par l'amélioration en cours de la statistique publique (prise en compte des publics sans domicile, co-construction avec les personnes concernées...), la systématisation de l'analyse statistique de la pauvreté ou par des études longitudinales à l'instar de l'étude Trajectoires et Origines (2016). La **mobilisation interdisciplinaire des laboratoires universitaires** doit également être recherchée, en relation avec le Comité scientifique désormais fusionné avec le Conseil National des Politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE).

Le choix d'un seuil de pauvreté en proportion du revenu médian ne reflète pas les charges réelles des ménages, en particulier des dépenses liées au logement, avec 22 % des dépenses chez les 20 % de ménages les plus modestes. L'INSEE publie aussi un indicateur de privation matérielle et sociale⁸ qui s'élevait à 14% de la population début 2022, son plus haut niveau depuis 2013, hausse liée principalement au chauffage du logement⁹.

Le baromètre de la pauvreté et de la précarité du Secours populaire français (SPF) agrège les réponses du public à la question : « *pour vous, en-dessous de quel revenu net par mois une personne seule peut être considérée comme pauvre dans un pays comme la France ?* ». En 2023, les personnes interrogées ont en moyenne donné comme réponse 1 263 euros, ce qui est assez proche des résultats du calcul de l'INSEE.

Le baromètre du SPF présente plusieurs vertus : il est simple, compréhensible, son montant est validé par le public. Il part des besoins et tient donc compte du pouvoir d'achat. En outre sa conception et sa collecte étant réalisées par une association reconnue d'utilité publique, il bénéficie d'une large confiance du public.

La "grande pauvreté" est pour sa part celle qui s'installe dans la durée au détriment d'individus ou de familles, il convient de mieux la spécifier par rapport à la pauvreté en général. Plus largement, il faudrait pouvoir différencier pauvreté et précarité (situation d'une personne ou d'une famille dont la situation socialement instable peut la faire basculer dans la pauvreté), avec la détermination d'**un indicateur statistique de la précarité**.

⁸ Défini par l'UE comme la part de personnes vivant en logement ordinaire ne pouvant pas 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 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2244>.

⁹ INSEE Focus N° 304, 20/07/2023.

Un travail conjoint INSEE - Secours catholique - ATD QM cherchant à mieux comprendre et mesurer la grande pauvreté¹⁰ montre qu'il existe des **phénomènes insuffisamment documentés comme l'isolement et la maltraitance institutionnelle**.

Forme particulière de la pauvreté, et qui la renforce, la solitude connaît une progression forte selon les mesures réalisées chaque année par la Fondation de France. La solitude est une souffrance qui ne se superpose qu'en partie au fait de vivre seul ou à l'isolement relationnel ; elle est un facteur aggravant dans la pauvreté, en milieu urbain, comme en milieu rural. Elle concerne principalement les jeunes, les personnes âgées et des familles monoparentales, dont la proportion a fortement augmenté depuis 20 ans. Par son atteinte à la cohésion sociale et au vivre-ensemble, **la solitude mériterait une estimation particulière et continue au titre de la pauvreté**.

La pauvreté est présente dans tous les types de territoires, dans les Quartiers de la Politique de la Ville (QPV), dans les autres quartiers des villes, qu'elles soient métropoles, grandes villes, moyennes ou petites, mais aussi en milieu rural. La cartographie établie par l'INSEE sur les différents niveaux territoriaux¹¹ montre par exemple que la Creuse vient peu après la Seine-Saint-Denis en termes de taux de pauvreté, mais un taux de 19,6% en Creuse correspond à 23 000 personnes tandis qu'un taux de 28,4% en Seine-Saint-Denis en concerne 283 000. La connaissance de la dimension territoriale de la pauvreté est confrontée à la dispersion et à la dématérialisation des services de prise en charge, qui interroge sur l'effectivité de l'accès aux droits. La mesure de la pauvreté doit aussi viser à **mesurer la densité géographique de la pauvreté** (nombre de personnes pauvres au km²) qui est un facteur d'invisibilisation de la pauvreté.

L'appréciation exacte de la pauvreté et de ses conséquences supposerait de tenir compte à la fois des revenus monétaires et des patrimoines.

Des pauvretés qui ne diminuent plus et tendent au contraire à augmenter

Après des décennies de recul des pauvretés en France, la tendance à la baisse s'est arrêtée il y a une vingtaine d'années. La publication la plus récente des chiffres de la pauvreté par l'INSEE porte sur les données de 2021. Près de 14,6 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. Il n'y a jamais eu autant de personnes pauvres, en France, depuis 25 ans et cela en dépit d'une panoplie importante d'actions, notamment publiques

9,1 millions de personnes vivaient donc, en 2021, sous le seuil de pauvreté monétaire, établi à 60 % du revenu médian, soit 1 218 euros par mois pour une personne seule. En 2021, la part de Français pauvres a augmenté de 0,9 %. C'est 552 000 de plus qu'en 2020 et 196 000 de plus qu'en 2019. La moitié d'entre elles disposant de moins de 924 euros par mois : l'intensité de la pauvreté, définie comme l'écart relatif entre le revenu moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté augmente et retrouve « un niveau proche de la moyenne de la décennie 2010 »

¹⁰ « Mieux comprendre et mesurer la grande pauvreté » Rapport du Groupe de travail INSEE-Secours catho-ATD QM sur le thème Documents de travail N° 2023-021 - Octobre 2023

¹¹ Principaux indicateurs sur les revenus et la pauvreté aux niveaux national et local en 2021, Dispositif Fichier localisé social et fiscal (Filosofi), INSEE, 29/01/2024. Ces principaux indicateurs sur le revenu (distribution et structure) et sur la pauvreté sont disponibles par région, département, arrondissement, EPCI, EPT, CTCD, commune, aire d'attraction des villes, unité urbaine, zone d'emploi et bassin de vie.

(INSEE). De telles données seraient davantage utiles à la décision publique si elles étaient **disponibles en temps réel ou plus rapproché**.

L'inflation, qui était un impôt sur la rente, est devenue un impôt sur les pauvres. Si les prestations sociales et familiales sont revalorisées chaque année en fonction de l'évolution annuelle des prix à la consommation hors tabac (plus en 2023 une revalorisation exceptionnelle de 4 % des prestations et minima sociaux en juillet 2022), **l'effet retard de la mise à jour** s'ajoute à l'impact pour les plus pauvres de leurs dépenses d'énergie et d'alimentation, notamment. L'INSEE a mesuré à près de 4 % la déconnexion entre minima sociaux et évolution des prix depuis 2018, pour les 20% des ménages les plus modestes. Selon l'INSEE¹², les réformes socio-fiscales de 2022 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier des plus modestes, du fait des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat mais cette hausse du niveau de vie ne compense qu'en partie l'augmentation des dépenses liée à l'inflation, sauf pour les 10 % les plus aisés.

2. Un modèle social protecteur mais insuffisamment préventif et qui présente des signes de désadéquation aux réalités actuelles

33 Md€ de prestations sociales légales pour le « risque pauvreté exclusion sociale »

Le modèle social français fait partie des plus protecteurs au monde pour contenir les pauvretés et amortir les crises. Il est également l'un des plus redistributifs. Sans lui, la pauvreté en France serait de 7,6 points supérieure à ce qu'elle est et atteindrait 22,2 % de la population. Toutes configurations familiales confondues, les prestations sociales réduisent en moyenne le taux de pauvreté des enfants de 34 % (si aucune prestation n'était versée) à 17 %.

L'Etat est chargé de la répartition des compétences et de la détermination des minima sociaux. Sans avoir à décrire et analyser l'ensemble de ces sujets, il est possible de formuler des observations sur l'articulation générale du système. Les prestations spécifiquement consacrées au « risque pauvreté-exclusion » recouvrent le RSA, la prime d'activité, les prestations des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), le chèque-énergie et certaines prestations exceptionnelles ou diverses. Il faut y ajouter les prestations versées par les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM). Le détail en est rappelé dans le tableau en annexe¹³.

Parmi les nombreuses données analysées par le rapport 2023 de la DREES¹⁴, la comparaison faite en 2019 entre les pays de l'OCDE montre que la France arrivait en tête avec 34,3% du PIB consacré aux dépenses sociales. Celles-ci, essentiellement constituées de prestations sociales à hauteur de 848,9 Md€, ont atteint dans leur ensemble 902,3 Md€ en 2022. Les cotisations

¹² France, portrait social, INSEE Références, Edition 2023

¹³ Evolution 2019 à 2022 du risque pauvreté – exclusion sociale, in La protection sociale en France et en Europe en 2022, DREES, 2023

¹⁴ La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Résultats des comptes de la protection sociale. Édition 2023. DREES. Sous la direction de Clément Dherbécourt, Mathilde Didier et Geoffrey Lefebvre

sociales les ont financées à la hauteur de 492,6 Md€, les impôts et taxes affectés de 278,7 Md€ et les contributions publiques pour une part minoritaire de 116,4 Md€.

L'Etat est le premier financeur du risque pauvreté-exclusion sociale avec 16 Md€ de dépenses directes en 2022. Les départements contribuent à ces dépenses pour 12,6 Md€, les CCAS pour 2,3 Md€, et les institutions sans but lucratif à hauteur de 4,5 Md€ (essentiellement sous forme de prestations liées à l'hébergement). Les 2,2 Md€ d'allocations spécifiques de solidarité (ASS) versées par France Travail doivent y être apparentés en tant que minimum social. S'y ajoutent les subventions aux associations sociales pour 16 Md€¹⁵, ainsi qu'un certain nombre d'avantages fiscaux de l'Etat pour un total de 3,5 Mds€ (essentiellement l'amendement Coluche), et, au plan local, les tarifications sociales pour des services comme les cantines, les piscines et les médiathèques. Cet ensemble est complété par des aides sociales rattachées à diverses politiques connexes¹⁶, non exclusivement fléchées vers les publics en situation de pauvreté, mais qui leur bénéficient principalement.

Notre dispositif de lutte contre les pauvretés prend racine dans la tradition de l'assistance, héritière de la charité médiévale tout en reposant sur la solidarité familiale (l'obligation alimentaire). La responsabilité de l'Etat et des collectivités est ainsi subsidiaire, dans un entrelacs de responsabilités et de financements qui entraîne une multiplication de dispositifs (et de formulaires à renseigner), des modalités de calcul des droits non cohérentes, des effets de seuil entraînant des ruptures de droits, une incompréhension pénalisante pour la cohésion sociale, un problème massif d'accès aux droits sociaux et de non-recours.

Ce système de protection sociale présente des signes manifestes de désadéquation par rapport aux réalités actuelles. On observe en effet depuis la période récente un relâchement des liens sociaux notamment familiaux en termes de montée préoccupante de la solitude¹⁷, l'un des stigmates de la pauvreté, ainsi que de soustraction volontaire au respect de l'obligation alimentaire. L'individualisme croissant tend à vouloir faire porter sur la responsabilité de la puissance publique ce qui relevait jusqu'à présent des solidarités familiales. Ainsi un grand nombre d'étudiants se déclarent-ils sans ressources, certains bien sûr à juste titre, mais sans que l'on sache pour d'autres ce qui tient à la pauvreté et ce qui traduit un opportunisme à fins financières pour bénéficier d'aides vécues comme relevant d'un droit général.

Les citoyens n'ont pas toujours conscience de la fragilité des acquis de notre système de protection sociale, rare à l'échelle des pays riches et mis en cause par le ciseau « financement / démographie ».

S'agissant de la protection sociale, la solidarité exercée à la source est une condition nécessaire pour sortir de la logique des droits quérables et des formulaires à renseigner. Une telle évolution est toutefois complexe, au minimum il convient de **repenser l'articulation entre les prestations dans une logique de continuum socio-fiscal**. On peut évidemment penser à une

¹⁵ Subventions et commande publique de prestations des collectivités publiques et organismes de protection sociale aux associations sociales et humanitaires en 2021, hors aides COVID et plan de Relance (dont 1 Md€ alloués par l'Etat, 6 Md€ des collectivités territoriales, 9 Md€ par les CAF dont 7 au titre de l'action sociale). Il est à noter s'agissant des CAF que les prestations légales sont versées par ces organismes mais, dans les faits, payées par l'Etat (prime d'activité par exemple) ou les départements (RSA).

¹⁶ Politique de la ville (9,6 Md€), politique du logement social (aides au logement 26,2 Md€, hors aides fiscales), accès aux soins – CMU-C et AME - (3,7Md€)

¹⁷ Cf. Rapport annuel de la Fondation de France sur la solitude.

allocation universelle socio-fiscale qui remplacerait les 9 minima sociaux actuels et qui introduirait une logique de socle, les spécificités étant prises en compte en sus.

Le coût du social : passer d'une logique de dépense immédiate à une prise en compte du coût complet

Les décideurs publics ont tendance à considérer les politiques sociales sous l'angle de leur coût pour les finances publiques en négligeant souvent son aspect d'« investissement dans le capital humain »¹⁸. Le social a un coût, mais aussi un coût d'évitement trop souvent ignoré alors qu'il a pu être calculé. Ainsi, la DIHAL estimait-elle il y a quelques années à 80 000€ le coût d'une évacuation de bidonville¹⁹, alors qu'il ne fait le plus souvent que déplacer le problème de quelques centaines de mètres sans rien régler au fond. Cette estimation néglige en outre de **prendre en compte les ruptures de scolarisation des enfants** (6 mois en moyenne), les pertes de documents d'identité et de santé par les familles à l'occasion de l'expulsion parfois en force, les pertes de biens matériels financés par la collectivité elle-même (adduction d'eau, aménagements divers), les biens perdus par les familles. Elle est aveugle sur la perte de chances des enfants au regard de leur réussite scolaire et de leur devenir (droit à l'école), nonobstant le droit au séjour des parents.

Dans le droit fil des circulaires des Premiers ministres de 2012²⁰ et 2018²¹, la résorption des bidonvilles doit respecter les principes supérieurs du droit à la propriété et du droit au séjour des étrangers, et, sous cette réserve, **inclure l'ensemble des dimensions attendues d'une véritable résorption** : un plan de résorption, d'accès aux droits, au logement, à l'insertion, à l'échelle de chaque bidonville, avec un calendrier réaliste de mise en œuvre et un suivi de son respect.

Pour illustrer la notion de coût d'évitement, on peut observer que les hébergements d'urgence ont un coût important, alors qu'ils peuvent briser durablement les personnes. Une place en hôtel social coûte en moyenne 21 euros par nuit (2023), soit 7 665 euros par personne et par an, ou 38 300 euros pour une famille de 5 personnes, sans l'accompagnement social qu'offre un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et pour une seule chambre sans cuisine ni bureau pour les devoirs des enfants. Par comparaison, le prix d'un logement social neuf est de 200 K€²² : il en résulte que si une famille avec 3 enfants reste 5 ans en hébergement d'urgence (ce qui n'est pas rare), l'Etat aura dépensé l'équivalent d'un logement neuf. On voit qu'investir dans une politique du logement social accompagné est plus durable, plus digne pour les personnes et aussi moins cher à moyen terme. Les décisions publiques en matière de lutte contre la pauvreté doivent **prendre en compte non seulement l'urgence et le temps court mais aussi le temps moyen et le temps long**.

¹⁸ La théorie du capital humain a été soutenue par Gary Becker, prix Nobel d'économie 1992.

¹⁹ « Le coût de l'évacuation d'un campement d'une centaine de personnes à la Courneuve a été estimé à 108 000€ selon un rapport d'élèves de l'École nationale des Ponts et Chaussées commandité par la Dihal en 2014 », in Résorption des bidonvilles. Point d'étape, septembre 2021.

²⁰ Circulaire Interministérielle NOR INTK1233053C du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

²¹ Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles NOR : TERL1736127J du 30 janvier 2018.

²² Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles NOR : TERL1736127J du 30 janvier 2018.

Ces exemples montrent que l'enjeu principal est moins un problème de ressources que d'allocation de ces ressources et de gestion dans le temps. La réforme du « Logement d'abord » inspirée par la conception d'une *evidence-based policy*²³ apparaît comme une réforme structurante en matière de lutte contre le sans-abrisme et la grande précarité²⁴. Ce plan « Logement d'abord » a suscité une large adhésion sans toutefois atteindre ses objectifs. Les recommandations émises par la Cour des comptes²⁵ pour la poursuite du plan n'ont pas été complètement prises en compte. La réduction du recours aux solutions d'urgence ne pourra se réaliser face à la persistance d'entrées nouvelles que si les règles et pratiques d'attribution des logements sociaux sont modifiées afin de **reconnaître une réelle priorité aux ménages sans domicile**. Bien que ce sujet n'entre pas dans l'objet le plus direct de cette note, on ne peut pas passer sous silence que cette question s'inscrit dans le problème plus global de la crise de la politique du logement.

L'investissement social ou la prévention de la reproduction sociale de la pauvreté

La grande pauvreté touche principalement les enfants et les jeunes : parmi les quelques 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté, on trouve notamment les 300 000 personnes sans domicile (hébergées ou SDF) que compte la France, d'après la Fondation Abbé Pierre en 2021. Entre 2 et 4 millions de personnes font appel à l'aide alimentaire, selon l'estimation la plus prudente de l'Insee. Les revenus des plus pauvres sont très inférieurs au seuil de pauvreté et se résument aux 635 euros procurés par le RSA, malgré sa majoration au 1^{er} avril 2024, voire encore moins puisque les jeunes sans ressources de moins de 25 ans, les demandeurs d'asile, les étrangers en situation irrégulière ou les habitants de Mayotte, pourtant département d'outre-mer français, n'ont droit qu'à un montant encore plus faible, voire à rien.

Plus globalement, la situation des territoires ultra-marins pose une question spécifique en raison de taux moyens de pauvreté très supérieurs à ce qu'ils sont en métropole même si les réalités diffèrent d'un territoire à l'autre (77 % à Mayotte, 53 en Guyane contre 36% à la Réunion, 34 en Guadeloupe et 27 en Martinique). Confrontés au sujet de la vie chère, ces départements qui importent quasiment l'intégralité des biens de consommation sont en outre les plus exposés aux événements climatiques dont les conséquences peuvent s'avérer dramatiques comme l'illustre le passage dévastateur du cyclone Chido sur l'archipel de Mayotte.

Comme le reconnaissait la Première ministre Elisabeth Borne dans son discours de lancement du pacte des solidarités en septembre 2023, « *notre modèle social peine à éviter la reproduction de la pauvreté.* » Les enfants de familles pauvres deviennent souvent des adultes pauvres à leur tour. C'était un des enjeux du plan pauvreté de 2017 que de développer un axe prévention dans une logique d'investissement social, mais le résultat en a été assez limité.

De fait, la prévention est depuis toujours le parent pauvre de ces dispositifs (surtout axés sur la réparation ou la compensation et, dans une moindre mesure, l'accompagnement, réduit le plus souvent à l'ouverture de droits). Il faudrait une véritable stratégie de l'Etat dans le domaine de la pauvreté, dont la prévention doit être un axe majeur. Au service de cet objectif de moyen

²³ Le Plan Logement d'Abord 2018-2022 a été lancé par le Gouvernement en décembre 2017.

²⁴ De cette évaluation, un changement de paradigme tire les enjeux classiques de mise en œuvre : pilotage, animation territoriale et partenariale, investissement SI, changement des pratiques des professionnels, alignement de l'organisation administrative sur la politique publique, mesure de l'impact (440 000 personnes).

²⁵ Cour des comptes, référé La politique en faveur du « logement d'abord », octobre 2020

terme, doit être mobilisé le concours de toutes les institutions en charge de la prévention d'une part, de l'égalité des chances d'autre part. De nombreuses politiques publiques relevant de plusieurs instances concourent et devraient **mieux contribuer à la prévention de la reproduction sociale de la pauvreté** : la petite enfance, la scolarité, le soutien à la parentalité, l'accompagnement des familles monoparentales.

Une attention particulière s'impose envers les jeunes qui, avant 25 ans n'ont pas accès à un revenu garanti. Le débat autour du Revenu Universel d'Activité (RUA), qui a fait l'objet notamment d'un rapport du Conseil économique, social et environnemental, s'enlise sans projet concret²⁶. Ce système a été mis en place dans la commune de Grande-Synthe (Nord). Les estimations budgétaires d'un RUA généralisé varient fortement selon les sources. S'il convient de saluer le lancement en 2022 du Contrat d'engagement jeunes (CEJ) dans son volet pour les jeunes en rupture (CEJ-JR), qui prend en compte les dimensions de la santé, du logement, de l'insertion et de l'accompagnement du jeune, il est limité dans le temps. Aussi un cadre législatif d'expérimentation du RUA jeunes permettrait-il de **ne pas retarder davantage ce sujet crucial** qui ne peut se limiter aux classiques formes de l'emploi aidé. En outre, sauf à augmenter fortement le montant des bourses universitaires, le dispositif d'insertion des jeunes ne répond pas à la situation particulière de montée de la pauvreté parmi les étudiants.

Les femmes sont les premières victimes de la pauvreté : dans plus de 80 % des familles monoparentales, le parent est une femme et leur taux de pauvreté est en moyenne de 40 %, deux fois plus élevé que pour les pères seuls.

Dans son Manifeste pour l'enfance, l'UNICEF propose un droit à la compensation de la pauvreté pour les enfants. L'idée est de **permettre aux enfants en situation de pauvreté de grandir** auprès de leurs parents, tout en voyant satisfaits les besoins essentiels à leur développement. La compensation, évaluée à échéance régulière, selon chaque enfant, au regard de ses propres besoins, pourrait alors se traduire dans sa vie quotidienne par une aide matérielle ou humaine : l'aider concrètement dans sa scolarité, favoriser l'accès régulier aux sports et aux loisirs, permettre une visite médicale régulière, le doter d'un équipement (bureau, ordinateur, accès internet). Toutefois, et au-delà des coûts financiers, ce type d'approche impliquerait un accompagnement social et une gestion administrative qui devraient être appréciés mais nécessairement complexes et coûteux. De plus, le risque d'intrusion dans la vie privée et familiale est réel. Ce sont donc d'autres voies qui doivent être recherchées.

Le non-recours aux droits, entre défaut d'information et renoncement des personnes

Le non-recours est clairement identifié et mesuré, notamment par la Cour des comptes²⁷. Il s'élève à 30 % pour les prestations familiales et sociales servies par les CAF, et à 50 % pour les agriculteurs, chefs d'exploitation non-salariés, gérés par les caisses de MSA. Il s'explique en premier lieu par la non-information des personnes sur leurs droits²⁸, parfois par la réticence des intéressés à ce que leur situation soit connue par des tiers, parfois aussi par la difficulté de relations de ces publics avec les organismes concernés.

²⁶ « Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », Conseil économique, social et environnemental, juin 2023.

²⁷ Le Revenu de Solidarité Active, Rapport public thématique, Évaluation de politique publique, Janvier 2022

²⁸ DREES, Études et résultats n°1263, avril 2023, Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information

Des rapports parlementaires²⁹ ont souligné qu'un renversement de procédure en exerçant la solidarité à la source permettrait à la fois de **réduire les situations de non-recours** et de lutter contre la fraude aux prestations sociales.

Le non-recours à un droit, facteur de pauvreté, peut découler du nombre et de la complexité des dispositifs ou des guichets, mais aussi, pour un nombre significatif mais mal évalué de personnes, de l'illettrisme, de l'illectronisme ou de handicaps divers. La lutte contre l'illettrisme devrait s'inscrire dans les programmes de lutte contre la pauvreté, tel que l'accompagnement des démarches en faveur des personnes illettrées par des écrivains publics dans les mairies ou les maisons France services, ou l'installation massive de points conseil numériques... Devrait être généralisée la **participation de jeunes en service civique** à ces actions.

La multiplication des droits quérables sous forme de formulaires à renseigner mobilise un temps considérable des personnes en situation de pauvreté tout en fragilisant en permanence leur situation et leur faisant perdre confiance dans le système. En parallèle, cette multiplication des formulaires retire du temps des travailleurs sociaux à consacrer à leur mission d'accompagnement au long-cours tout en alimentant une crise de sens de leur métier. Il convient donc de redonner du temps au temps en réduisant la dimension d'ouverture de droits via des formulaires, pour **mieux accompagner la restauration du pouvoir d'agir des personnes**.

Le rapport Lengart (2002) sur le RUA recommandait d'unifier le système de prestations de solidarité et de rendre leur versement automatique. Les travaux ont été lancés dès 2017 mais le chantier peine à progresser. Pour le Cercle, le respect de **la bonne progression de ce projet est prioritaire**.

L'accompagnement social doit être global et être en mesure de prendre le temps nécessaire, ce qui contribuera aussi à sortir ce secteur de sa crise de sens et de recrutement.

3. Mobiliser l'ensemble des parties prenantes, sous réserve de clarification des missions respectives

La pauvreté résultant d'interactions de facteurs multiples, sa résorption relève d'une approche systémique qui se joue à différentes échelles de temps.

L'indispensable interministérialité

Jusqu'en 2017, le plan de lutte contre la pauvreté reproduit les « logiques ministérielles en tuyaux d'orgue ». La création de la Délégation Interministérielle à la Prévention et la Lutte contre la Pauvreté (DIPLP³⁰) a visé à mobiliser l'interministérialité, mais seulement quatre ministres (Travail, Santé, Solidarité, Enfance) ont autorité sur cette délégation. **L'ensemble des**

²⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4158.pdf>, rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux Par Mme Gisèle Biémouret et M. Jean-Louis Costes, Assemblée nationale, 26 octobre 2016.

<https://www.senat.fr/rap/r22-836/r22-8361.pdf>, rapport d'information sur la mise en œuvre de la solidarité à la source, par M. René-Paul Savary et Mme Raymonde Poncet Monge, Sénat, 5 juillet 2023.

³⁰ Décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 instituant un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Elle est placée sous l'autorité de la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités.

ministères devrait être impliqué, de l'Éducation nationale avec l'objectif de réussite de tous les élèves qui figure à l'article 1 du code de l'Éducation, à la Justice avec la préparation à la sortie de prison de détenus bénéficiant comme au Québec d'un contrat de réinsertion, en passant par la Culture avec l'enjeu de la démocratisation de son accès.

La DIPLP est chargée d'une triple mission : organiser la concertation avec les acteurs, coordonner la préparation des politiques de lutte contre la pauvreté et suivre leur mise en œuvre. Elle peut notamment s'appuyer sur le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)³¹.

L'animation interministérielle devrait pouvoir **s'organiser dans le cadre d'un comité interministériel** dédié. Toutefois celui qui existe avec un champ plus restreint, le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) n'a jamais été réuni³².

Lors de la présentation fin 2023 du nouveau Pacte des solidarités, a été annoncée la mise en place d'une Conférence permanente des solidarités, mais son articulation avec les instances préexistantes n'a pas été précisée et cette conférence ne semble pas avoir été réunie.

Pour exister dans le paysage institutionnel et gérer son propre programme 304 « Lutte contre la pauvreté », la DIPLP s'est engagée à tort dans le pilotage de dispositifs, qui aurait dû relever des administrations de gestion (en particulier la Direction Générale de la Cohésion sociale – DGCS), et s'est positionnée en concurrence de celles-ci, au lieu de se positionner en administration de mission, légère, réactive, aux interfaces des univers administratifs et à l'écoute des acteurs locaux.

Elle a donc commencé par piloter 35 mesures de la stratégie nationale, renforcées par près d'autant de mesures du plan de relance justifiées par la crise sanitaire. En effet, pour limiter l'impact social de la crise sanitaire puis celui de l'inflation, une série de mesures ponctuelles³³ de soutien aux revenus des ménages ont été prises ; mais elles ne règlent pas sur le fond le problème de la pauvreté. Si ces mesures ont permis de limiter l'impact des chocs inflationnistes sur les budgets des ménages, cela s'est surtout vérifié pour les salariés au niveau du SMIC, mais dans une moindre mesure pour les sans-emploi.

³¹ Prévu par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été constitué en mars 1993. Son actuelle présidente, Mme Fiona LAZAAR, a été nommée par arrêté du Premier ministre en date du 24 février 2020. Ses membres sont répartis en cinq collèges : élus et représentants de l'action sociale territoriale (8 membres) ; associations (8 membres) ; partenaires sociaux (8 membres) ; personnes qualifiées (8 membres) ; personnes concernées (32 membres). Le secrétariat général du CNLE est assuré par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Le CNLE s'appuie sur un conseil scientifique.

³² Ces critiques ont été faites par l'IGAS dans son rapport Évaluation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, 2021-003R, Juillet 2021. Il recommande de Relancer le comité interministériel de lutte contre les exclusions et en confier le secrétariat à la DIPLP ; créer les conditions d'une implication de tous les ministères autour des enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté.

³³ Liste indicative et incomplète : des chèques énergie exceptionnels en 2021 et 2022 ; la revalorisation anticipée des prestations sociales et des pensions en juillet 2022 (4 % pour les minima sociaux RSA, AAH, ASPA, la prime d'activité, les prestations familiales et les pensions de retraites - et 3,5 % pour les allocations logement) ; l'aide exceptionnelle de rentrée de 100 euros par foyers auxquels s'ajoutent 50 euros par enfant, pour les foyers bénéficiaires des minima sociaux et des aides au logement ; une indemnité carburant de 100 euros, qui prend la suite de la remise à la pompe pour 10 M de Français modestes ayant besoin de leur voiture pour aller travailler et un plafonnement de l'indice de revalorisation des loyers...

Au contraire, la lutte contre la pauvreté doit être stratégique. En particulier, **toutes les mesures de politique publique devraient être appréhendées à l'aune de leur effet sur les 10 % les plus pauvres**, dans une logique intégrée.

Ainsi, plusieurs facteurs vont peser sur la situation des plus pauvres : les effets de la réforme récente des retraites, l'effet aussi des réformes du chômage, les impacts des crises géopolitiques et de la crise écologique actuelle, les conséquences de la situation financière critique des diverses entités publiques (Etat, collectivités territoriales, Sécurité sociale). C'est sur ces enjeux éminemment politiques et transversaux, voire prospectifs, que la DIPLP devrait se positionner.

Une politique interministérielle doit avoir pour objectif **une approche globale non segmentée** dont la délégation interministérielle assurerait la préparation et le suivi de la mise en œuvre des actions, ainsi que l'identification des effets négatifs apparus dans les interstices. C'est précisément l'objectif visé par le nouveau Pacte des solidarités 2023-2027 qui doit « *s'ancrer dans les grands chantiers sociaux du quinquennat : France travail, service public de la petite enfance, la solidarité à la source, le Logement d'abord, la planification écologique* ». Cependant, les jeux d'acteurs et notamment les susceptibilités de « propriétaires » de champs d'action segmentés réduisent l'ambition au portage d'actions ciblées, reproduisant à nouveau la logique de tuyaux d'orgue.

Clarifier la répartition des rôles au sein de l'Etat déconcentré

A l'échelle régionale, ont été nommés dès fin 2019, auprès des préfets de région, des commissaires à la lutte contre la pauvreté³⁴ en leur confiant le pilotage et la mise en œuvre du Pacte des solidarités lancé pour la période 2024-2027, dans la continuité de l'ambition précédemment portée par la Stratégie Pauvreté. Tout en reconnaissant le rôle positif de ces commissaires, le Comité d'évaluation de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté³⁵, dénonce « *la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi d'un côté le réseau de la DIPLP, avec des commissaires au niveau régional (et non départemental), et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), avec les préfets et les services déconcentrés. Pour le comité d'évaluation, ce risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles* », d'autant que de part et d'autre les moyens humains sont très limités.

Ce serait cependant, à nouveau, confondre le rôle de mise en œuvre technique et financière des dispositifs publics, confié aux administrations déconcentrées de l'Etat, et le rôle politique et d'ensemblier confié au commissaire qui, détaché de la gestion des dispositifs, devrait, avec les préfets de départements, du fait de l'importance des conseils départementaux en ces domaines, **mobiliser les décideurs, décloisonner les acteurs locaux, créer des synergies, fluidifier le système, accompagner le changement** des pratiques professionnelles, **piloter l'évaluation et orienter les crédits vers les zones blanches**, bref faire bouger les lignes. On sait que tel n'est pas le cas et que le commissaire, pourtant sans aucun moyen humain, est attendu sur le pilotage technique de la contractualisation avec les collectivités, par exemple, que les services déconcentrés sauraient à l'évidence assurer.

³⁴ Le décret n°2020-42 du 24 janvier 2020 porte création de l'emploi de commissaire à la lutte contre la pauvreté et définit ses missions. Dans chaque région, il assure, sous l'autorité du préfet de région, la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté.

³⁵ Rapport 2022, Président Louis Schweitzer, Rapporteuse Marine de Montaignac

A l'échelle départementale, une nouvelle génération de contractualisation est proposée entre l'État et les conseils départementaux d'une part³⁶, ainsi que les métropoles d'autre part³⁷. La mise en œuvre de ces contrats se concrétise dans un pacte associant, sous la coprésidence du préfet et du président du conseil départemental ou de la Métropole, France Travail, la CAF, la CPAM, les CCAS, les associations et tous les acteurs de la veille sociale (maraudes, hébergement d'urgence...). Toutefois la dimension de l'insertion apparaît encore dans une convention dédiée et n'est que facultativement intégrée dans une convention unique solidarité-insertion, elle-même mise en œuvre facultativement par une gouvernance unique.

Alors que la création des directions régionales et départementales du travail et des solidarités en 2021³⁸ visait à articuler les deux politiques publiques, le Cercle relève qu'ont été dissociées, dans la conception de France Travail et du Pacte des solidarités, la dimension insertion / emploi (qui a été pensée aux trois échelles régionale, départementale, locale), de même que la dimension solidarité, alors que ce sont pourtant deux aspects complémentaires d'une même politique publique dont **ces deux volets devraient être conçus et mis en œuvre ensemble**, et à toutes les échelles géographiques. L'articulation des gouvernances territoriales respectives de ces politiques risque d'être inexistante, ou à l'inverse, parce que France Travail est une politique prioritaire, de se traduire par un volet solidarité qui en serait le parent pauvre.

La DIPLP a entendu les critiques récurrentes des associations relatives aux Appels à Projets (AAP), annuels, ponctuels, privilégiant les réseaux les plus structurés, jamais évalués : elle a, en 2024, introduit la notion de pactes locaux, déterminant autour de l'ensemble des acteurs concernés sur un territoire d'action, une stratégie partagée, un ou deux publics cibles, quelques actions seulement avec mesure d'impact et participation des personnes visées à toutes les étapes de la conception et mise en œuvre. Il restera à examiner la distance de l'intention à l'acte.

Un empilement et enchevêtrement des compétences : quelle simplification ?

L'exercice des compétences économiques, de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle ou sociale est aujourd'hui éclaté entre différents niveaux d'administration. Un tableau officiel de répartition des compétences rend compte de cette complexité³⁹. Les politiques publiques correspondantes sont peu coordonnées, peu cohérentes, peu efficaces, peu efficientes, peu pertinentes. Le coût d'organisation de la coordination⁴⁰ est très élevé et, lorsque celle-ci est mal réalisée – ce qui est fréquemment le cas -, la quête de l'accès aux droits, et de fait la coordination, reposent sur les personnes concernées elles-mêmes, alors qu'elles n'ont pas toujours les moyens en termes financiers, mais aussi en termes de temps

³⁶ Instruction Interministérielle N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027

³⁷ Instruction Interministérielle N° DGCS/SD1B/DIPLP/2023/168 du 27 octobre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et des contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les métropoles pour les années 2024-2027

³⁸ Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP).

³⁹ [Tableau des compétences](#)

⁴⁰ Ronald Coase, La nature de la firme, 1937 ; L'entreprise, le marché et le droit, éd. d'Organisation, 2005.

et de compétences sociales ou cognitives, de supporter de tels coûts de coordination. Les personnes en situation de pauvreté se trouvent dès lors désemparées⁴¹.

La répartition des compétences a fait l'objet de nombreuses critiques et propositions⁴² et d'autant de réformes depuis la décentralisation. Globalement, le domaine social s'est vu désigner un chef de file, le conseil départemental, tandis que le niveau de la solidarité financière reste national et que le contact avec le public s'effectue concrètement dans la proximité.

Les services sociaux départementaux (maisons départementales des solidarités - MDS) sont souvent des antennes délocalisées à l'échelle des bassins de vie, mais les populations pauvres sont peu mobiles et cherchent un accueil dans un rayon facilement accessible.

Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), peuvent jouer ce rôle de proximité, quelle que soit la répartition des compétences. Obligatoires dans les communes de plus de 1500 habitants, les CCAS (resp. CIAS) sont bien placés pour constituer l'échelon de proximité en matière de lutte contre les pauvretés. Les CIAS pourraient utilement être rendus **obligatoires dans les EPCI** dont les communes membres n'en disposent pas.

L'intervention des CCAS et CIAS pourrait s'appliquer aux soutiens financiers et non financiers (aide psychologiques diverses, conseils pour le retour à l'emploi, soin psychique et médical, accompagnement social etc.). En effet, ils peuvent exercer une vue d'ensemble de la situation des personnes et **éviter ainsi le morcellement des approches actuelles par catégorie de réponse** : allocations, emploi, insertion, santé, logement, hébergement d'urgence...

La question du reste à charge du RSA est une difficulté qu'il devient urgent de régler dans la relation entre l'Etat et les départements. La décentralisation, qui s'accompagne du transfert de ressources équivalentes de l'Etat vers le niveau de collectivité concerné, s'apprécie légalement au moment du transfert de compétences. La collectivité bénéficiaire est censée faire son affaire de l'évolution des dépenses ultérieures sur ses recettes générales. Or la situation économique variable dans le temps et l'espace, comme les évolutions démographiques contrastées, ont creusé comme on le sait l'écart entre le montant du transfert de ressources, gelé à la date d'origine, et les dépenses sociales réelles, en particulier pour les départements dont elles représentent *grosso modo* la moitié des dépenses.

La décentralisation de l'allocation de RSA aux départements en 2008 s'est accompagnée de la fin de l'exigence légale d'un taux d'effort minimal d'insertion (dépenses d'insertion sur dépenses d'allocations) de 17 %. Fin 2023, le taux d'effort moyen des Départements ne s'élevait qu'à 5,32 %, avec des écarts très significatifs entre départements. Un tel taux d'effort explique largement l'échec des politiques d'insertion et la durée pendant laquelle les allocataires restent au RSA. La décentralisation s'est accompagnée d'une réduction de l'insertion, qui aurait dû être considérée comme un investissement social, alors que la dépense d'allocation ne cessait de croître.

L'une des pistes à exploiter pour que l'État sorte du conflit de long terme avec les départements sur le reste à charge des dépenses sociales, et notamment du RSA, serait d'organiser une véritable gouvernance en prévoyant systématiquement **une clause de revoiture des**

⁴¹ Colette Pétonnet, On est tous dans le brouillard : ethnologie des banlieues, Galilée. 1979. In-8., 259 pages. Classification Dewey : 840.091-XXème siècle.

⁴² Rapport Woerth, Décentralisation : Le temps de la confiance, mai 2024 ; rapport Ravignon, Le coût de l'enchevêtrement des compétences, mai 2024.

compétences sociales décentralisées, afin de mettre à niveau le montant financier transféré au moment de la décentralisation en fonction des évolutions ultérieures, qui ne dépendent pas seulement de l'engagement du département dans son effort d'insertion, mais en tenant compte des facteurs sur lesquels les départements n'ont pas de prise (situation macro-économique internationale ayant des effets sur l'emploi en France, mouvements migratoires internes). Ainsi, l'Etat pourrait à nouveau **exiger légalement, en contrepartie, le respect d'un taux d'effort minimal d'insertion de 17 %**.

La contractualisation de la lutte contre la pauvreté⁴³ a permis de faire avancer résolument la coopération entre niveaux de collectivités, permettant aux départements de se voir reconnaître leur mission de chefs de file, en particulier via le premier accueil social de proximité (PASIP) ou le référent de parcours. Sur le même principe que les maisons France services, le PASIP, expérimenté au cours de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté 2017-2022, vise à faire supporter la charge de coordination par un seul et même niveau d'administration de façon à ouvrir un accueil unique en charge de produire le service attendu, plutôt que de renvoyer toujours l'utilisateur vers d'autres services publics. Ce type de coopération locale mutualisant un bouquet de services pourrait être étendu à d'autres thématiques centrales pour les personnes concernées, comme le logement (ADIL, CLCV, ANAH...).

L'enjeu est aujourd'hui d'articuler finement les interventions des différents lieux d'accueil du public, maisons France services, PASIP, maisons de la justice et du droit, etc. Il conviendrait à cet égard de formaliser la prévention et la lutte contre les pauvretés dans le bouquet proposé dans la charte d'engagements de France services. Avec la multiplication des guichets, la tentation contemporaine est de voir se multiplier les instances de coordination, qui se coordonnent ensuite entre elles, voire nécessitent un échelon supplémentaire de coordination. Le sujet de l'accueil doit être traité plus à fond, avec le guichet unique comme horizon du souhaitable.

Cependant, la complexité des normes en vigueur rend illusoire (en attendant l'apport de l'intelligence artificielle), un guichet unique qui répondrait à toutes les situations. Appréhender les différents aspects nécessiterait de maîtriser des domaines exigeant une expertise en actualisation permanente en fonction des évolutions normatives et jurisprudentielles : des milliers de pages en mouvement perpétuel⁴⁴. On ne peut éviter le recours à des spécialistes qui sachent s'orienter dans le maquis de réglementations pléthoriques et parfois contradictoires. D'autant que la situation de pauvreté résulte souvent d'accumulation de ruptures créant des situations singulières au regard des possibilités de prise en charge administrative. Il faut chercher à **résoudre cette complexité des normes**, en elles-mêmes et entre elles, ce qui renvoie aux réflexions de fond proposées supra et à un travail drastique de simplification.

Quelle contractualisation de l'Etat avec les départements ?

Depuis la loi NOTRe⁴⁵, les départements sont chefs de file de l'action sociale et de l'insertion. La mise en œuvre de ce chef-de-filât, dans le cadre plus général de non-tutelle d'une collectivité

⁴³ Conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, CALPAE, 2019-2023.

⁴⁴ Les problèmes de pauvreté peuvent relever du Code de l'action sociale et de la famille (1785 pages), du Code de la santé (6029 pages), du code de la sécurité sociale (3887 pages), du Code du travail (3408 pages), du Code de l'éducation (1838 pages) mais aussi du Code civil (681 pages) ou du Code de la justice pénale des mineurs (146 pages) voire d'autres sources.

⁴⁵ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

sur une autre, a été diversement appréciée par les autres niveaux de collectivités et beaucoup de conseils départementaux n'ont pas réussi à la mettre véritablement en œuvre.

Voulant inciter les collectivités à la coopération et à introduire de nouvelles pratiques professionnelles (aller-vers, pouvoir d'agir...), l'État est revenu via la contractualisation sur le libre exercice des compétences décentralisées. Le rapport de l'IGAS cité supra relève l'ambiguïté de la démarche de l'État. Mais les ambivalences de la contractualisation, l'État restant *in fine* juge et partie, maniant le pouvoir législatif et réglementaire d'une main, proposant le contrat de l'autre, interrogent le respect de la décentralisation et de la confiance envers les collectivités pour la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues.

En effet, la décentralisation de la compétence de l'insertion aux conseils départementaux a ouvert la voie à de fortes différences d'intensité dans l'accompagnement des personnes et notamment des allocataires du RSA. Faisant le choix de décentraliser cette compétence en particulier, l'État a implicitement admis qu'il pouvait y avoir des différences de traitement des personnes à raison de leur département de résidence. Or, si la lutte contre la pauvreté doit mobiliser l'ensemble des institutions publiques compétentes, pour autant se pose la **question fondamentale de l'égalité de traitement** dont l'État doit être le garant.

La situation des pauvretés est inégale entre les départements et l'État s'est senti appelé à aider les départements en difficulté afin d'assurer un minimum d'égalité de traitement. Le comité d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté⁴⁶ estimait prioritaire de **lutter contre les inégalités territoriales**. Cette question est cruciale, tant en matière de pauvreté que de gouvernance, compte tenu de son impact direct et indirect et sur une grande part des politiques publiques.

L'expérimentation de « recentralisation du RSA » répond aux difficultés financières de certains départements dont la charge est importante. Elle se traduit dans un contrat conclu avec l'État aux termes duquel le Département, en contrepartie de la reprise du paiement de l'allocation de RSA par l'État, finance le rehaussement de ses dépenses d'insertion sur les économies tirées de l'évolution future attendue de la dépense d'allocation. La mise en œuvre de « l'accompagnement renforcé » de France Travail va aller dans le même sens.

Puisque l'essentiel de l'action est territorialisé, la question de la **coordination territoriale des acteurs** est posée. Le cadrage des diagnostics territoriaux préalables aux contrats locaux des solidarités avec les départements et les métropoles listait non moins d'une trentaine⁴⁷ de plans et schémas à examiner. Ces plans et schémas, réécrits à intervalles réguliers mais non systématiquement évalués, réunissent globalement les mêmes acteurs, dans leurs divers comités

⁴⁶ Comité mandaté par la DIPLP en 2020 et confié à France Stratégie. Il a conduit ses travaux jusqu'en 2022.

⁴⁷ Plan départemental d'insertion (PDI), Schéma départemental enfance-famille (SDEF), Schéma départemental des solidarités (SDS), Schéma départemental des services aux familles (SDSF), Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au publics (SDAASP), Schéma départemental de l'animation de la vie sociale (SDAVS), Diagnostics de préfiguration d'un SLIME, Plan d'action commun en faveur de la mobilité solidaire (PAMS), Schéma de la domiciliation, Schéma régional de santé (SRS, décliné en PRS, PRAPS et PRSE), Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Contrat de relance et de transition écologique (CRTE), Schéma départemental d'alimentation en eau potable, Schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV), Schéma départemental de l'amélioration de l'Habitat et de lutte contre la précarité énergétique, Documents de stratégie IAE, contrats de niveau communal ou intercommunal : Contrat de ville, analyse des besoins sociaux des CCAS (ABS), conventions territoriales globales de la CAF (CTG), contrats locaux de santé (CLS), contrats locaux de santé mentale (CLSM), projets alimentaires territoriaux (PAT), etc.) et bientôt comités de coordination de l'accès aux droits COCOAD...

de pilotage. Sans doute **leur nombre pourrait-il utilement être rationalisé, certains départements ayant récemment et judicieusement rédigé des schémas uniques des solidarités.**

Les Pactes Locaux des Solidarités (PLS), créés par instruction en 2024⁴⁸ viennent ajouter une strate à cet ensemble déjà complexe. Prétendre à coordonner les divers plans et schémas qui contribuent à la lutte contre la pauvreté est méritoire, mais il faudrait déjà en **lister les outils pratiques** apportés par les différents membres, qui en ont le plus souvent une connaissance respective très imparfaite. Les PLS pourraient **se constituer en comités des financeurs** autour de quelques projets emblématiques mobilisant les partenaires concernés en vue de résoudre, dans une approche ascendante, quelques difficultés relevées au plan local ayant un impact concret sur la vie des personnes en situation de pauvreté (par exemple pour accélérer la mise en œuvre locale du Service Public de la Petite Enfance – SPPE ou mettre en œuvre les actions validées, mais non financées, des Schémas Départementaux des Services aux Familles - SDSF).

4. L'accès à l'autonomie ou l'enjeu du pouvoir d'agir

Restaurer le pouvoir d'agir des personnes par une meilleure lisibilité de leurs droits sociaux

Les organismes de protection sociale doivent être en mesure d'expliquer clairement aux allocataires le calcul de leurs droits. Les simulateurs de calcul de la CAF ne sont qu'indicatifs et d'ailleurs peu accessibles à un public qui n'est pas toujours à l'aise avec le numérique. Au demeurant, ces calculs que les agents des CAF eux-mêmes ne savent souvent pas expliquer portent doublement préjudice au service public, en entraînant une incompréhension des allocataires souvent suspectés par le grand public d'être fraudeurs et un préjugé largement partagé de nécessité de contrôle des pauvres. En outre les contentieux sur le RSA encombrant les CAF, les conseils départementaux, le Défenseur des Droits et les tribunaux.

L'allocation de RSA est liquidée⁴⁹ par la CAF pour des périodes successives de trois mois, ce qui génère mécaniquement des indus pour les allocataires ayant des variations saisonnières de revenus. Tant que le calcul de liquidation ne peut pas être automatisé, il conviendrait de **procéder à cette liquidation tous les mois** pour éviter un enchaînement de trimestres avec des versements de droits et de trimestres de remboursement des droits pour constat d'indus sur le trimestre précédent.

Or, il est important de s'orienter vers un calcul automatisé de la liquidation du RSA. En effet, la quasi-totalité du revenu des allocataires correspond à des versements dont l'information est déjà collectée par ailleurs. Le vaste chantier de la solidarité à la source, qui progresse lentement⁵⁰, nécessite que **les systèmes d'information doivent communiquer entre eux**, dans le strict respect de la confidentialité des données et de la sécurité de leur transmission. Un décret de mars 2023 y autorise et la ligne de net social ajoutée depuis juillet 2023 sur les fiches de paie permet d'en harmoniser le calcul entre administrations.

⁴⁸ Instruction interministérielle N° DGCS/SD1B/SD5A/DIPLP/2024/86 du 12 juin 2024 relative à la mise en œuvre des pactes locaux des solidarités pour l'année 2024.

⁴⁹ Le montant du droit est liquidé, c'est-à-dire calculé, sur la base d'une déclaration trimestrielle de ressources, selon la situation familiale et professionnelle et les prestations familiales dues au titre du mois d'examen du droit.

⁵⁰ Un vaste chantier reste à réaliser.

Annoncée pour 2025, la solidarité à la source évitera le décalage entre les situations réelles et les prestations versées aux allocataires au cours de la période de référence⁵¹. Elle ne concernera dans un premier temps que le RSA et la prime d'activité. Elle ne résout cependant pas toutes les difficultés, notamment pour les saisonniers qui ont des revenus très variables dans l'année, la proposition, formulée supra, de liquidation mensuelle du RSA permettrait de gagner en souplesse et réactivité. Ce versement mensuel serait plus compréhensible par les bénéficiaires, voire plus didactique.

Au-delà du slogan, quelle sortie réelle de la pauvreté par l'emploi ?

La reprise d'un emploi a été le vecteur privilégié des gouvernements successifs pour une sortie durable de la pauvreté. En ce sens, l'Etat s'attache à favoriser des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi pour les **inciter à la reprise si possible rapide d'un emploi** afin d'éviter la perte de capital humain et le risque de pauvreté durable. La privation d'emploi est en effet le premier facteur de pauvreté.

Cependant, si 60 % des allocataires des minimas sociaux et 75 % des allocataires du RSA vivent sous le seuil de pauvreté, l'accès à l'emploi ne suffit cependant pas à prémunir contre la pauvreté, en raison de la précarisation de l'emploi et du temps partiel qui conduit, y compris dans les fonctions publiques, à des rémunérations inférieures au SMIC.

A cet égard les collectivités publiques ne donnent pas toujours le bon exemple, en offrant elles-mêmes des emplois à temps non complet au niveau du SMIC. Une incitation à **promouvoir des groupements d'employeurs publics** apparaît pertinente lorsque l'institution publique considérée ne peut pas proposer un emploi à temps plein.

Les travailleurs pauvres sont bien couverts par la prime d'activité, mais un grand nombre ne parvient pas à se loger et les listes d'attente des organismes HLM s'allongent irrémédiablement.

Il en va de même pour les retraités, majoritairement sortis de la pauvreté par la montée en puissance des générations ayant cotisé toute leur carrière et l'amélioration des conditions de la retraite. Cependant, avec l'arrivée à la retraite de nouvelles générations, dont l'activité a pu être interrompue, notamment les femmes, tout comme pour certaines catégories sociales mal prises en compte (agriculteurs, commerçants, artisans), la retraite ne signifie pas la sortie de la pauvreté, indépendamment de l'ajustement du minimum vieillesse au niveau du seuil de pauvreté⁵², avec le coût budgétaire qu'il représente. Il conviendrait de **faciliter le cumul emploi – retraite**, qui permettrait, même avec une activité très partielle, de passer au-dessus du seuil de pauvreté.

La nouvelle pauvreté, apparue dans les années 1990, touche de nouvelles catégories de personnes : les jeunes (en emploi ou en insertion), les familles monoparentales⁵³, les *smicards* et les personnes à temps partiel subi ou à CDD⁵⁴ ou bien encore du fait d'une suite d'intérim

⁵¹ Ces décalages provoquent aussi une accumulation de répétition de l'indu et des recours administratifs et contentieux afférents.

⁵² Le montant de l'ASPA est de 1 012 euros par mois, pour une personne seule depuis janvier 2024.

⁵³ 73 % des postes à temps partiel sont tenus par des femmes, les orientant, pour une part non négligeable d'entre elles, vers un maintien de leur inscription à France Travail en catégorie 6 afin de trouver un emploi à temps plein.

⁵⁴ Les réinscriptions à la suite d'une fin de CDD (qui constituent environ 60% des motifs d'inscriptions) touchent 80% des personnes les moins diplômées, dont plus du tiers sont des jeunes de moins de 25ans.

courts et discontinus. Ces publics spécifiques pourraient **justifier d'une action ciblée** sur la base d'un suivi statistique régulier par l'INSEE⁵⁵.

Les moins qualifiés sont en outre fragilisés par l'élévation à venir des qualifications professionnelles requises. La politique de formation des publics les moins qualifiés est en ce sens un complément indispensable à l'insertion, or toutes les régions ne proposent pas de formations pré-qualifiantes pour ces publics.

La lutte contre la pauvreté nécessite **une action multidimensionnelle**. Elle doit se traduire par **un accompagnement global vers l'insertion**, prenant en compte l'ensemble des problématiques rencontrées par les personnes. En ce sens le référent de parcours permet de dépasser les approches segmentées par dispositif. En matière d'insertion, l'accompagnement global doit permettre à la fois de **lever les freins vers l'emploi** et de **recourir aux outils à disposition** tels que l'Insertion par l'Activité Économique (IAE).

L'IAE permet à des publics éloignés de l'emploi de retrouver une activité, ainsi que des savoirs nécessaires à l'emploi. Mais la sortie vers le monde du travail reste difficile. On le constate, il faut souvent plutôt deux ans pour insérer une personne, donc une durée supérieure à celle des contrats d'insertion.

Un programme comme SEVE emploi permet aux Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) de tisser des relations gagnant-gagnant avec leur écosystème et d'améliorer le débouché professionnel des personnes accompagnées dans le monde de l'entreprise.

Cependant, une partie du public n'est pas en mesure d'entrer directement dans une SIAE et doit bénéficier d'une « marche moins haute », comme les Premières Heures en Chantier (PHEC), le programme Convergence ou encore le Travail Alternatif Payé À la Journée (TAPAJ) pour les jeunes à la rue sujets à de fortes addictions. Il en va de même pour les expérimentations des Territoires zéro chômeurs. Le Cercle recommande d'**évaluer ces dispositifs** et le déploiement de ceux qui auront fait leurs preuves.

Lever les freins à l'emploi par « le terrain »

La levée des freins à l'emploi est essentielle pour les personnes en insertion. Il peut s'agir de problématiques de garde d'enfant, d'illettrisme, d'accès au logement, de mobilité, de santé... Le besoin **d'une offre disponible** dans la proximité milite pour définir une « économie de terrain », testée sur des publics réduits, individualisés. C'est ce que préconise Esther Duflo : bannir les programmes trop globaux qui ont connu des revers dus à une coupure entre leur conception à la fois trop rapide et prescriptive, ainsi que leur mise en œuvre sans marges de manœuvre suffisantes.

Seule une approche de long terme sur un parcours d'accompagnement vers et dans l'emploi, coordonné entre les différentes institutions et les employeurs, pourrait viser à **stabiliser la**

⁵⁵ Depuis plus de dix ans la frontière entre emploi et chômage devient de plus en plus ténue. En effet, le marché du travail est de plus en plus marqué par un morcellement des activités et une alternance de plus en plus fréquente entre emploi et chômage.

situation individuelle des personnes les plus fragiles, en ouvrant des voies vers la sortie de la pauvreté.

Il convient d'individualiser et personnaliser les actions, autour de l'estime de soi, la lutte contre l'isolement et la perte de confiance, la santé mentale. On le sait, les troubles psychiques contrariant l'accès à l'emploi sont eux-mêmes souvent liés aux conditions sociales et à la précarité sociale et économique. Une collaboration entre les différents acteurs (dont les branches professionnelles) permet de créer des actions innovantes. Les **actions hybrides**, combinant formation en emploi et prestation de service telles que des centres de formation de professionnels de la petite enfance également lieux d'accueil du jeune enfant (EAJE), ou un EAJE proposant un service d'insertion des parents, sont des exemples d'action méritant un soutien.

C'est au niveau départemental que peuvent être déployés des plans de levée des freins en amont de l'emploi s'agissant par exemple des modes d'accueil ou de la mobilité solidaire en introduisant cette dimension dans la trentaine de plans ou schémas évoqués *supra*.

Promouvoir la participation : reconnaître et respecter le pouvoir d'agir des personnes concernées et les valeurs du travail social

Le Pacte des Solidarités 2024-2027 réaffirme le principe de « faire avec » les personnes directement concernées et de reconnaître les savoirs expérientiels. La participation des personnes directement concernées est un principe de conception et de suivi des politiques publiques depuis plus de dix ans. Pour autant, ce principe embrasse plusieurs niveaux et plusieurs formes de participations. Il faut en venir à se redemander si finalement, les personnes qui vivent la pauvreté sont simplement les cibles des politiques de lutte contre la pauvreté ou peuvent en être **des ressources indispensables à la définition de ces politiques**.

Vivre dans la grande pauvreté c'est être dépossédé de son pouvoir d'agir, de son autonomie, être sans cesse dépendant des autres, devoir répondre à des questions et se justifier de tout pour tenter d'obtenir son droit, comme le fait remarquer ATD Quart-Monde.

La participation, la prise en compte, la prise en considération de la réalité des vies des personnes vulnérabilisées dans la diversité actuelle des pauvretés est **une condition de réussite des politiques publiques** et de la concorde républicaine. Cet enjeu mérite un investissement collectif.

Lors des entretiens du Conseil d'Etat en droit social de 2023⁵⁶, a été affirmé que « pour renforcer l'autonomie des usagers, et probablement améliorer l'action publique, il faut restaurer les marges d'appréciation de ceux qui en assurent la mise en œuvre. » En s'éloignant de cet objectif, la pratique du travail social s'est enfoncée dans une crise dont l'insuffisance des moyens n'est pas le principal ressort⁵⁷. Le couplage entre le pouvoir d'agir des personnes et le mot d'ordre « d'aller vers » exige un accompagnement au changement des pratiques professionnelles, mais aussi **des marges d'autonomie des acteurs de terrain** sans lesquelles

⁵⁶ Entretiens du Conseil d'Etat en droit social, « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social », Vendredi 24 mars 2023

⁵⁷ Denis Piveteau, Experts, acteurs, ensemble ... pour une société qui change, 15 février 2022

le fameux « dernier kilomètre » ne sera pas parcouru, alors qu'il est particulièrement nécessaire dans ce domaine.

5. La nécessité d'une évaluation permanente

Une évaluation, nourrissant **des boucles de progrès** répondant à la réalité des besoins, est nécessaire et la rapidité des évolutions nécessite qu'elle soit permanente.

L'ambition de la LOLF d'avoir des outils de mesure de la performance de l'action publique, s'est traduite par la mise en place de batteries d'indicateurs. Ces indicateurs relèvent de trois catégories d'objectifs : d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen), de qualité de service (point de vue de l'usager), d'efficacité de la gestion (point de vue du contribuable), mais on sait les imperfections de ce système d'indicateurs.

En outre, une grande partie des politiques de lutte contre la pauvreté ne relève pas du budget de l'Etat mais des organismes de sécurité sociale, des collectivités locales ou d'autres opérateurs. Le système budgétaire actuel ne permet donc pas de connaître et suivre la performance.

Le lancement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en 2018 a été accompagné de la création d'un comité d'évaluation rattaché à France-Stratégie. Celui-ci a produit trois rapports⁵⁸ mais son mandat n'a pas été renouvelé en 2023 : la quinzième et dernière réunion du comité s'est tenue en janvier 2023, alors même que la stratégie n'avait pas encore pu produire ses effets. Le comité d'évaluation avait relevé l'engagement de la France à éradiquer la pauvreté dans le cadre des objectifs du développement durable (ODD) de l'ONU à échéance de 2030. Il est regrettable que, face à cette échéance, le processus d'évaluation qui avait été mis en place ait été interrompu. Plus largement, le lancement de la nouvelle politique publique 2024-2027 n'a pas été associé à un dispositif spécifique d'évaluation.

Le dernier rapport de juillet 2022 examinait l'état d'avancement de la mise en œuvre des 35 mesures de la précédente stratégie, leur éventuel impact et les enseignements à en tirer pour le plan qui prendrait la suite. Il soulignait la **nécessité de la continuité de l'action** dans une évaluation permanente permettant de **faire évoluer les dispositifs**.

Le comité recommandait de se doter des moyens de suivre et d'évaluer. Il demandait la définition *ex ante* d'objectifs quantifiés et la mise en place d'un tableau de bord national et territorial. Il réitérait l'exigence d'une **amélioration des systèmes d'information** des départements et leur **interopérabilité** avec les autres services publics impliqués. Il insistait aussi sur l'évaluation des politiques d'investissement social.

⁵⁸ La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté- Note d'étape, Président, Louis Schweitzer, Rapporteuse, Marine de Montaignac, France Stratégie, octobre 2020. Comité d'évaluation de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté, Rapport 2021, Président, Louis Schweitzer, Rapporteuse, Marine de Montaignac, France Stratégie, mars 2021. Comité d'évaluation de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté, Rapport 2022, Président, Louis Schweitzer, Rapporteuse, Marine de Montaignac, France Stratégie, Juillet 2022.

L'évaluation des politiques publiques concourant à la prévention et la lutte contre les pauvretés revêt d'autant plus d'importance que le contexte budgétaire de la France s'est aggravé. Il est plus que jamais impératif de **s'assurer de la pertinence des dispositifs vecteurs des politiques publiques** et de pouvoir les **cibler**. Ces contraintes budgétaires renforcées s'imposent tant à l'Etat et aux organismes de sécurité sociale qu'aux différents niveaux de collectivités territoriales. La plupart des institutions sans but lucratif sont elles-mêmes touchées par la réduction des subventions en 2024 et risquent de l'être en 2025 et par une tendance de fond au tassement des dons. **L'évaluation est indispensable** et devra aussi bien identifier la pertinence des dispositifs administratifs mobilisés que proposer des mesures d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience. C'est une nécessité pour le pilotage global mais aussi pour donner aux managers publics une meilleure visibilité sur les résultats de leur action et de l'action globale à laquelle ils contribuent.

Conclusion

Les pauvretés en France sont marquées par une très forte reproduction sociale. Au-delà d'une liste de dispositifs ponctuels diversement pertinents et efficaces, la lutte contre les pauvretés l'est par une insuffisance de la connaissance de leurs formes et par un manque d'approche globale et d'interministérialité, induisant un ensemble de désadaptations dans la conduite de l'action publique.

Les politiques sociales sont particulièrement tiraillées entre la recherche d'une « couverture » maximale des bénéficiaires avec la lutte contre le non-recours, le versement automatique des prestations et les démarches « d'aller vers » d'une part ; et d'autre part la personnalisation, la reconnaissance du caractère non réductible d'un parcours de décrochage social.

Le caractère multidimensionnel de la lutte contre les pauvretés est souligné, plus encore celui de leur prévention. Mais cette observation n'a pas empêché le lancement simultané et initialement peu coordonné de la Stratégie pauvreté et parallèlement du programme *Logement d'abord* de lutte contre le sans-abrisme et la grande précarité. Plus largement encore, il est observé que les deux délégations interministérielles, la DIPLP et la DIHAL, dont l'action devrait être étroitement coordonnée, se concertent peu.

La Stratégie nationale a été accompagnée par un comité d'évaluation qui a bien produit 3 rapports circonstanciés mais n'a pas été chargé de prolonger ses travaux au-delà de 2022. Parmi ses nombreuses recommandations, on relève l'objectif de renforcer la lutte contre les inégalités territoriales et la recherche de modalités de relations adaptées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il faut remettre en place un dispositif d'évaluation et qu'il soit permanent.

S'agissant des inégalités territoriales, l'Etat oscille entre la reconnaissance des conséquences de la décentralisation sur des niveaux variables de droits sociaux et, en tant que garant de l'égalité, l'incitation à une harmonisation des droits. La contractualisation se situe entre la déclinaison à l'identique de mesures-socles définies à l'échelle nationale et la prise en compte des spécificités territoriales à partir de diagnostics locaux.

Le Cercle appelle aussi l'attention sur **un ensemble de questions systémiques** : la « maltraitance institutionnelle », qui résulte non d'une attitude des agents, sauf cas particuliers, mais de la complexité du système ; le « malaise » des travailleurs sociaux qui en résulte aussi pour partie ; l'importance de la prise en compte de l'inflation malgré le ralentissement de celle-ci, les personnes aux plus faibles revenus étant par nature les plus touchées par les variations des prix ; le besoin d'une coordination accrue des institutions publiques entre elles, ainsi

qu'avec les acteurs privés ; la nécessité d'une simplification et d'une harmonisation des conditions d'accès, l'importance essentielle de l'écoute des publics concernés d'une part, des acteurs de terrain d'autre part, pour que l'action publique puisse être adaptée en permanence à une réalité territoriale et sociale à la fois diverse et évolutive.

Orientations et propositions du Cercle

La liste des recommandations et propositions ci-après synthétise, sans en reprendre l'exhaustivité, les propositions formulées tout au long de la note du Cercle.

Orientation n°1 : mieux connaître les réalités sociales en amont des choix publics

Proposition n°1 : orienter les travaux de la statistique et les études publiques sur la pauvreté, à mener en concertation avec les associations et la recherche académique sur :

- des indicateurs avancés de précarité pour prévenir la bascule dans la (grande) pauvreté ;

- un recensement plus fréquent des publics pauvres sans logement ;

- les notions d'isolement et de solitude et leur impact sur les pauvretés ;

Proposition n°2 : suggérer au défenseur des Droits une mesure annuelle du ressenti de la maltraitance institutionnelle à l'instar de la mesure du ressenti des discriminations ;

Proposition n°3 : disposer d'indicateurs des pauvretés en temps réel pour permettre à la politique publique un ajustement adapté ;

Orientation n°2 : rendre lisible une politique de lutte contre la pauvreté mieux coconstruite

Proposition n°4 : clarifier, dans le souci de bonne compréhension du citoyen, ce qui relève de la protection sociale, de la responsabilité individuelle, du rôle de la puissance publique et de chaque niveau de collectivité ;

Proposition n°5 : généraliser la participation des personnes concernées à toutes les étapes de la conception et mise en œuvre des dispositifs de la politique publique. Pour ce faire :

- organiser et soutenir les conditions de la participation des personnes concernées ;

- reconnaître les compétences acquises par les personnes concernées dans le cadre de cette participation ;

- en contrepoint former à la participation les cadres et agents publics mobilisés dans la participation ;

Proposition n°6 : assurer l'emploi dans tous les documents administratifs (actes administratifs, formulaires, communication au grand public) de la rédaction en langage facile à lire et comprendre (FALC), avec la contribution de personnes concernées ;

Proposition n°7 : harmoniser les conditions d'accès aux dispositifs

Orientation n°3 : réduire la pauvreté par des mesures structurelles

Proposition n°8 : en matière d'investissement social, prendre en compte le temps long dans le cadre de mesures de prévention qui ne peuvent porter leurs fruits que sur un certain nombre d'années ; programmer des études par suivi de cohortes ou disposer d'indicateurs de changement social ;

Proposition n°9 : relancer les travaux sur le revenu universel d'activité (RUA), sans oublier les jeunes de 18 à 24 ans, sous contrainte de faisabilité budgétaire ;

Proposition n°10 : la situation des personnes concernées étant particulièrement sensible aux évolutions actuelles, mieux connecter les mesures d'ajustement des minima sociaux et les mesures socio-fiscales conjoncturelles à la temporalité de l'inflation d'une part, aux charges réelles d'autre part ;

Proposition n°11 : donner des marges de liberté au travail social enserré dans le renseignement de formulaires et lui permettre de suivre au long-cours les publics aussi longtemps que nécessaire ;

Orientation n°4 : vers une meilleure organisation de l'action publique

Proposition n°12 : veiller à la cohérence de la stratégie de lutte contre les pauvretés avec d'autres politiques qui ont des effets sur cette politique : logement social, emploi, santé...

Proposition n°13 : dans une approche intégrée, veiller à ce que toutes les mesures prises soient évaluées à l'aune de leur effet sur les 10 % les plus pauvres :

Proposition n°14 : simplifier la comitologie et l'organisation en matière de lutte contre les pauvretés et la clarifier en fonction des responsabilités respectives des autorités publiques, des opérateurs et des associations de parties prenantes ;

Orientation n°5 : organiser une gouvernance de l'effort d'insertion des allocataires du RSA par les départements

Proposition n° 15 : définir une clause légale de revoyure Etat / départements du financement du RSA, pour tenir compte des évolutions du reste à charge des allocations ne tenant pas à l'effort du département (contexte économique national et international, évolution démographique) ;

Proposition n° 16 : définir en contrepartie du point précédent un taux légal d'effort d'insertion ;

Orientation n°6 : cibler les droits sociaux sur les personnes en situation de pauvreté

Proposition n°17 : cibler les mesures sociales sur les personnes en situation de pauvreté plutôt que de les étendre à tous ;

Proposition n° 18 : en complément de la solidarité à la source, liquider le RSA tous les mois pour limiter les indus ;

Proposition n°19 : limiter le recours au temps partiel subi notamment dans les fonctions publiques en promouvant les groupements d'employeurs ;

Orientation n°7 : créer les conditions favorables à l'expérimentation et à l'évaluation future

Proposition n°20 : permettre le test d'expériences à de petites échelles sur une période suffisamment longue sans chercher systématiquement une généralisation ;

Proposition n°21 : développer une approche en coût complet (incluant coûts cachés, coûts économisés) des actions de lutte contre la pauvreté ;

Proposition n°22 : évaluer ex-ante le retour sur investissement social des dispositifs de lutte contre la pauvreté ;

Proposition n°23 : assortir le pacte des solidarités 2024-2027 d'un dispositif d'évaluation continu, de l'étude d'impact préparant les dispositifs à la mesure de l'impact postérieure à l'échéance du plan en identifiant bien les responsabilités financières.

Méthodologie

Pour établir la présente note, le Cercle a systématiquement croisé les études et données existantes avec le recueil de l'expérience de responsables en charge de l'action publique au plan central et au niveau territorial ainsi qu'avec les témoignages des responsables d'associations caritatives.

Il a aussi tenu un séminaire réunissant, sous la présidence de Christian **BABUSIAUX**, président du Cercle, des praticiens de l'Etat, des collectivités territoriales des entreprises, des associations et des chercheurs, dont 29 comme intervenants : Cécile **TAGLIANA**, alors déléguée interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté, Jean-Benoît **DUJOL**, directeur général de la cohésion sociale, Jérôme **d'HARCOURT**, directeur-adjoint de la DIHAL, Serge **PAUGAM**, sociologue et directeur de recherche au CNRS, Louis **SCHWEITZER**, président du Comité d'évaluation de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et la rapporteure Marine **de MONTAIGNAC**, Agnès **AUDIER**, présidente de SOS séniors, Chantal **RICHARD**, secrétaire confédérale de la CFDT en charge de la pauvreté, du chômage et de l'insertion, Marie-Aleth **GRARD**, présidente d'ATD-Quart monde, Yves **MÉRILLON**, vice-président des Restos du cœur, Daniel **LENOIR**, ancien directeur général de la CNAF, de la CNAM et de la MSA, Nadia **MEZRAR**, vice-présidente de Rouen métropole en charge de l'emploi, des solidarités et de la jeunesse, Jacques **BERGER**, secrétaire général de l'Action tank entreprise et pauvreté, Laurence **CHAMPIER**, directrice fédérale de la Fédération des banques alimentaires, Céline **LIBINE**, personne en situation de précarité et membre d'un conseil régional des personnes accueillies et accompagnées, Jérôme **GUEDJ**, directeur de l'observatoire des politiques sociales-Fondation Jean Jaurès et député, Juliette **MEADEL**, ancienne secrétaire d'Etat chargée des victimes, Bernadette **MALGORN**, élue municipale et territoriale à Brest et ancienne présidente de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, Nadège **BAPTISTA**, préfète déléguée à l'égalité des chances (Hauts-de-Seine), Naaïma **MEJANI**, SGA du Val-de-Marne chargée de la politique de la ville, Pierre **LAMBERT**, ancien préfet de département, Frédérique **PALLEZ**, professeure à Mines Paris-PSL, Éric **PELISSON**, commissaire à la prévention et la lutte contre la pauvreté en Occitanie, Salwa **PHILIBERT**, SGA et sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville à la préfecture du Rhône, Christel **PRADO**, chargée des missions programme départemental d'insertion (Calvados) et ancienne présidente de l'UNAPEI, Vincent **SIVRE**, président de section de CRC, rapporteur d'un rapport d'observations sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Henriette **STEINBERG**, secrétaire générale du Secours populaire, Patrick **VALENTIN**, fondateur et président de l'association Territoires Zéro chômeur. Le Cercle a également auditionné Véronique **DEVISE**, alors présidente du Secours catholique.

La note a été élaborée collectivement au sein du Cercle, avec des apports particuliers de Bernadette **MALGORN** préfet de région (h) et Denis **VILAIN**, ancien chef de la mission d'inspection du logement social et chef de mission (h) au contrôle général économique et financier.

ANNEXE : évolution 2019 à 2022 du risque pauvreté – exclusion sociale

Tableau 1 Les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale entre 2019 et 2022

Niveaux en milliards d'euros, évolution et structure en %

| | Niveaux | | | | Évolution | Structure |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 22/21 | 2022 |
| Prestations versées par les administrations publiques | 25,1 | 28,5 | 30,5 | 28,6 | -6,3 | 86,3 |
| RSA | 11,4 | 12,2 | 12,1 | 11,7 | -3,4 | 35,3 |
| RSA versé par les départements | 11,3 | 11,3 | 11,3 | 10,1 | -10,1 | 30,6 |
| RSA recentralisé et RSA jeune | 0,2 | 0,9 | 0,8 | 1,6 | 85,9 | 4,7 |
| Prime d'activité | 9,4 | 9,9 | 9,9 | 10,4 | 5,6 | 31,4 |
| Indemnité inflation | - | - | 3,8 | - | - | - |
| Aide exceptionnelle de solidarité 2020 | - | 2,0 | - | - | - | - |
| Aide exceptionnelle de solidarité 2022 | - | - | - | 1,1 | - | - |
| Prestations des CCAS et CIAS | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 3,9 | 7,0 |
| Chèque énergie ¹ | 0,7 | 0,7 | 1,1 | 1,8 | 62,6 | 5,4 |
| Autres prestations ² | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | -11,4 | 3,7 |
| Prestations versées par les ISBLSM | 3,6 | 4,0 | 4,2 | 4,5 | 7,8 | 13,7 |
| Prestations des ISBLSM liées à l'hébergement | 2,5 | 2,8 | 3,1 | 3,4 | 10,8 | 10,2 |
| Action sociale des ISBLSM | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | -0,3 | 2,3 |
| Autres prestations ³ | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 1,2 |
| Total du risque pauvreté-exclusion sociale | 28,7 | 32,5 | 34,7 | 33,1 | -4,5 | 100,0 |

CCAS : caisse centrale d'activités sociales ; CIAS : centre intercommunal d'action sociale ; ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages.

1. Le champ du chèque énergie diffère selon les années en raison de la mise en place de dispositifs exceptionnels (voir supra).

2. Allocations des demandeurs d'asile, primes de Noël, aides versées par l'Agirc-Arrco, etc.

3. Prestations en espèces des associations caritatives et humanitaires.

Lecture > En 2022, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale baissent de 4,5 % pour atteindre 33,1 milliards d'euros. Les prestations versées par les administrations publiques représentent 28,6 milliards d'euros soit 86,3 % du total.

Source > DREES, CPS.

Source : La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Résultats des comptes de la protection sociale. Édition 2023. DREES. Sous la direction de Clément Dherbécourt, Mathilde Didier et Geoffrey Lefebvre