

Au possible, nous sommes tenus.

La nouvelle équation sociale

15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants

**Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté
Avril 2005**

Résolution n°1 : Se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants

Résolution n°2 : La nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité

Résolution n°3 : Une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi et plus redistributive

Résolution n°4 : Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants

Résolution n°5 : Etablir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux

Résolution n°6 : Loger les familles : plus vite, plus résolument, mieux

Résolution n°7 : Eradiquer le saturnisme et réhabiliter les logements indignes

Résolution n°8 : Ne plus cumuler inégalités sociales et inégalités de santé

Résolution n°9 : Faire des familles modestes une priorité de la politique nutritionnelle

Résolution n°10 : Permettre le développement durable du crédit sans payer le prix du surendettement

Résolution n°11 : Gommer les discriminations négatives dans l'éducation

Résolution n°12 : Donner leur chance aux jeunes adultes

Résolution n°13 : Audace, innovation, expérimentation : les mots clés des nouvelles interventions publiques

Résolution n°14 : Appréhender la pauvreté sans frontières

Résolution n°15 : Conjuguer solidarité et dignité

Liste des personnes ayant participé aux travaux de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » de janvier à avril 2005

La commission, présidée par Martin HIRSCH (président d'Emmaüs France) a réuni :

Des personnalités qualifiées :

- M Gaby BONNAND, Secrétaire national de la CFDT
- Mme Nasser BEN MARNIA, présidente de l'Union des Familles Musulmanes des Bouches du Rhône
- Mme Claire BRISSET, Défenseure des enfants (parfois représentée par M. Marc SCOTTO, Délégué général)
- M. Denis CLERC, Conseiller de la rédaction à « alternatives économiques »
- M. Julien DAMON, Directeur de la recherche et de la prospective à la CNAF
- Mme Maryse DUMAS, Secrétaire confédérale de la CGT
- Mme Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, vice- Présidente de l'Assemblée nationale, députée du Doubs
- M. Eric MAURIN, EHES
- Pierre NAVES, IGAS, Professeur associé des universités
- M. Serge PAUGAM, CNRS, EHES
- M. Jean-Luc VOLATIER, AFSSA
- M Laurent WAUQUIEZ, député de Haute-Loire

Des représentants d'associations de lutte contre les exclusions :

- Mme Maryvonne CAILLAUX, ATD Quart Monde
- M Gilbert LAGOUANELLE, « Secours Catholique » et comité alerte
- Mme Nicole MAESTRACCI, présidente de la FNARS (parfois représentée par Mme Aline OSMAN)
- M. Fabien TULEU, Emmaüs France

Des membres du Conseil d'administration de la CNAF et de la MSA :

- Mme Nicole PRUD'HOMME, présidente, ainsi que :
- M François FONDARD, UNAF
- Mme Roselyne LECOULTRE, UPA
- Mme Christine MARQUAILLE, Mutualité Sociale Agricole
- Mme Marie-Madeleine PATTIER, CFTC
- Mme Claudine SAVARY, FO
- Mme Françoise SEIROLLE, CGT
- Mme Jean-Claude SERVAIS-PICORD, CFDT

Des représentants du mouvement familial :

- M Jean-François CHALOT, Union des Familles Laïques
- M Henry JOYEUX, Association Familles de France
- Mme Aminata KONE, Confédération Syndicale des Familles (parfois représentée par M. Joaquim FRAGER)
- M Hervé LAPLAIZE, Familles Rurales (parfois représenté par Jean-Claude TALARMAIN et Thierry DAMIEN)
- Mme Christiane THERRY, Union Nationale des Associations Familiales
- M Jean-Hugues ROUX, Conseil National des Associations Familiales Laïques

Une représentante de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale :

- Mme Caroline LAMBERT-HEDUY, UNCCAS

Rapporteurs :

- Etienne GRASS, IGAS
- Aurélie ROBINEAU-ISRAEL, Conseil d'Etat
- Sylvaine VILLENEUVE, journaliste

Secrétariat : Mme Régine FRAISSENON

Pour réaliser nos travaux, nous avons bénéficié de l'appui de **cinq directions d'administration centrale**, dont nous remercions les directeurs : M Jean-Luc TAVERNIER, Directeur au sein de la Direction générale du trésor et de la politique économique du (Ministère de l'économie, des finances, de l'industrie), Mme Mireille ELBAUM, Directrice de la Recherche des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques et M Dominique LIBAULT, Directeur de la Sécurité Sociale et M Jean Marc TREGOAT, Directeur Général de l'Action Sociale et M Didier HOUSSIN, Directeur Général de la Santé. Nous remercions particulièrement les membres de ces directions qui ont fait profiter la commission de leur expertise et qui ont réalisé des travaux spécifiques pour elle : M Philippe LAFFON (DGTPE), Mlle Layla RICOCH (DGTPE), M Vincent SUSPLUGAS (DGTPE), M Laurent CAUSSAT (DREES), Mme Nicole ROTH (DREES), Mme Sylvie LE MINEZ (DREES), Mme NAUZE FICHET (DREES), M Jean-Benoît DUJOL (DSS), Mme Julie MILLET (DSS), Mme Caroline BUSSIERES (DGAS), Mme Caroline LEFEBVRE (DGAS) et M Nicolas PRISSE (DGS).

Ont également participé aux travaux de la commission : Mme Catherine BARBAROUX (Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle), Mme Annie BOUYX (Délégation Interministérielle à la Famille), Mme France CAILLAVET (INRA), M. Boris CYRULNIK (Pédopsychiatre), Marie-Thérèse ESPINASSE (ONPES), Mme Gabrielle FACK (ENS), Mme HUWART (Conseil général d'Eure-et-Loir), Mme Françoise MALRIEU, Mme Françoise MAUREL (INSEE), Mme Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU (Association des Maires de France), Mme Elen SQUIRES (Department of Work and Pension, gouvernement britannique), Mme Audrey WARTEL-MATHON (CAF de Lille), les Dr G. DURIGON et DENANTES (Médecins du Monde), Mme SACUTO (Conseil général de Seine-Saint-Denis), M Alain BOUGNIERES (DGHUC), M. Gilles BRUCKER (Institut National de Veille Sanitaire), M. Pierre CONCIALDI (IRES), M. Patrick DOUTRELIGNE (Délégué général de la Fondation Abbé PIERRE), Michel DOLLE (CERC), M Jean-Baptiste HERBET (DREES), M. Guy LAVAUD (groupe KESA ELECTRICALS),

M. Yannick L'HORTY (Université d'Evry), M. LATIL (MEDEF), M. Bernard QUARETTA (FNARS), M Henry STERDYNIAK (OFCE).

Nous remercions par ailleurs, les personnes qui nous ont fait bénéficier de leurs conseils ou points de vue, lors d'entretiens ou de séances de travail : Mme Nancy BOUCHET (Pôle interministériel de lutte contre l'habitat indigne), M Hubert BRIN (UNAF), Mme Florence JUSOT (IRDES), Mme Annick MOREL et Laurence LEFEBVRE (Mairie de Paris), Mme Esther MARTINEZ (DGTPE), M Marc GURGAND (CNRS), M Thomas PIKETTY (ENS), Mme Claudia SENIK (ENS), M Nicolas MERINDOL (Caisses d'épargne), M Luc MATRAY (Crédit municipal de Paris), Mme Ariane OBOLANSKI (Fédération Bancaire Française), M Benoît JOLIVET (Fédération Bancaire Française), M. François VILLEROY DE GALHAU (CETELEM), M Guillaume SARKOZY (MEDEF), M Jérôme BEDIER (MEDEF), M Jean-Claude MAILLY (FO).

Nous remercions enfin les équipes qui nous ont reçus lors de nos déplacements :

- A **Angers**, celle d'Emmaus (autour de M. Jean ROUSSEAU), celles de la mairie d'Angers (autour de M. Hervé CARRE, adjoint au maire), du Conseil général de Maine-et-Loire (autour de M Christian GILLET, vice-président), de l'association Emergence (resto Troc du grand pigeon), de la Maison pour tous du quartier Montplaisir (Angers)
- A **Marseille**, celle du dispensaire Médecins du Monde, celle de l'épicerie sociale « rayons de soleil », de l'Ecole de la deuxième chance à Marseille (autour de leur Directeur, M. UDRY), et celles de l'Union des familles musulmanes des Bouches-du-Rhône
- A **Noisy le Grand**, celles de la cité ATD Quart Monde
- A **Londres**, celles du Job Center Plus de Highgate (autour de sa directrice, Mme Deborah HINDS), de l'association End Child poverty et de l'unité Sure Start (gouvernement britannique). Nous remercions en particulier le Pr John HILLS et le Dr Kitty STEWART (de la London School of Economics) pour la rencontre qu'ils nous ont permis d'avoir sur le programme britannique de réduction de la pauvreté.

AU POSSIBLE NOUS SOMMES TENUS

Nous avons été chargés par le Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, à la suite d'une décision du Conseil des ministres du 20 décembre 2004, de travailler sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Pour cela une commission a été mise en place et s'est réunie pendant tout le premier trimestre 2005. Cette commission a rassemblé des représentants des partenaires sociaux, des associations familiales, des associations de lutte contre l'exclusion, des collectivités territoriales et des administrations de l'Etat ainsi que quelques personnalités choisies intuitu personae. Elle a procédé à des auditions et a effectué plusieurs déplacements pour se rendre compte de problèmes rencontrés ou d'expériences réalisées.

Le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale l'a rappelé : un million d'enfants, dans notre pays, vivent dans la pauvreté. Comment notre pays peut-il s'organiser et se mobiliser pour ne plus laisser d'enfants dans la pauvreté ? Quels soutiens apporter aux familles, quels outils leur donner pour prévenir les situations de pauvreté ? Comment agir pour donner à tous les enfants les mêmes possibilités d'avenir ? Comment faire pour considérer leur avenir comme un investissement pour notre pays ? Telles sont les questions que nous nous sommes efforcés de traiter au sein de la commission pendant les trois mois qui nous étaient impartis. Nous nous sommes fondés sur les droits fondamentaux que la loi de 1998 de lutte contre les exclusions réaffirme : l'application effective de ces droits – dont on est loin, comme le montre une évaluation récente de cette loi - reste la ligne directrice à suivre. Nous avons pris en compte également le fait que nos travaux s'inscrivaient peu de temps après l'adoption d'un plan de cohésion sociale et de la loi qui le soutient, qui fixe des objectifs de moyens, définit de nouveaux instruments et prévoit des financements spécifiques.

L'incompréhension sociale

Il serait vain de proposer des pistes nouvelles sans évoquer les facteurs d'incompréhension sociale qui caractérisent notre société et qui nuisent considérablement à l'efficacité des politiques publiques. Ils peuvent être très grossièrement résumés comme suit :

- 1) Pour celles et ceux qui vivent sous le seuil de la pauvreté, il y a une difficulté à admettre que la société ne leur concède qu'une « place » comprise entre 400 et 600€ par mois, quand la richesse nationale par habitant est supérieure à 25 000€ par an (2100€ par mois). Il est difficile aussi de se voir enjoindre de faire des efforts ou de se voir opposer des contraintes budgétaires de la sphère publique quand s'affichent en même temps des rémunérations annuelles qui correspondent au revenu que ces personnes toucheraient en un demi-siècle, ou qui sont bien supérieures à l'ensemble du patrimoine que nombre de familles pourraient accumuler sur une vie entière. De même, il est malaisé de comprendre le contraste entre les réductions d'effectifs dans

certaines entreprises ou dans certains secteurs et le niveau des résultats, parfois records, des mêmes entreprises.

- 2) Pour celles et ceux qui vivent de leur activité, avec des salaires faibles, il est tentant de mettre en regard des conditions de vie difficiles, obtenues au prix d'un effort soutenu avec d'un côté des personnes qui obtiennent des revenus à peine inférieurs aux leurs sans travailler (sans nécessairement savoir ce qui fait qu'elles ne travaillent pas) et de l'autre des personnes qui semblent être définitivement à l'abri de toute insécurité, avec un statut qui paraît inatteignable pour eux et leurs enfants, alors que la situation de précarité leur semble être une menace permanente ;
- 3) Pour celles et ceux qui créent des richesses et de l'emploi, ou qui visent à le faire, il y a une incompréhension des obstacles juridiques, financiers et psychologiques qu'ils disent rencontrer et une tentation de considérer les transferts sociaux, non pas comme un facteur de lutte contre la pauvreté mais comme des mécanismes qui entraînent dans la pauvreté en entravant leur capacité à créer de l'emploi ;
- 4) Pour beaucoup, il y a une difficulté à comprendre que les situations de pauvreté ont changé et que les conditions de consommation sont aujourd'hui devenues paradoxales. Selon l'image traditionnelle, quand on était pauvre, c'est qu'on avait pas de quoi se nourrir, se vêtir, se soigner et se loger. Comment qualifier de pauvre quelqu'un qui part en vacances ? ou qui possède du matériel vidéo performant ? ou qui doit rembourser un crédit à la consommation qui n'était pas destiné à un bien de première nécessité ? Comment comprendre qu'on puisse travailler et vivre sous le seuil de pauvreté ? Qu'un revenu moyen ne garantisse de pouvoir trouver un logement stable et décent ?
- 5) L'intrication entre la situation sociale dans un pays comme le nôtre et celle des pays en voie de développement est également une cause de perte de repère. Faut-il renforcer la lutte contre la pauvreté dans un pays déjà riche, comme le nôtre, ou plutôt faire un effort de solidarité vis-à-vis de pays où le visage tragique de la pauvreté semble considérablement plus marqué ? A l'inverse, serait-il vain de mettre en place des systèmes de solidarité performants en France, si ces systèmes sont accessibles – légalement ou illégalement, de manière voulue ou subie – au réservoir inépuisable de pauvreté dans le reste du monde ? Faut-il voir dans la croissance de certains pays du Sud une opportunité ou une menace pour notre propre niveau social ?
- 6) Le décalage entre le montant des dépenses sociales et la mise en évidence permanente de nouveaux problèmes de pauvreté non résolus ou les immenses besoins non satisfaits sont également déstabilisants. Pourtant, qu'il s'agisse de prise en charge de handicap, de compensation de la perte d'autonomie, de renforcement des politiques de prévention, de meilleur accompagnement des familles vulnérables, pour ne citer que quelques exemples, il y a une liste jamais close de besoins objectivement non satisfaits ou de situations considérées comme non acceptables que notre système de solidarité ne traite pas, ou pas encore ou pas suffisamment, alors même qu'on dénonce l'hypertrophie de la protection sociale.
- 7) L'articulation entre ce qui relève de la solidarité collective obligatoire et ce qui relève de la solidarité facultative spontanée est peu claire. L'une serait-elle qualifiée de solidarité citoyenne et l'autre pas ? L'une dédouanerait-elle l'autre ? Comment comprendre qu'alors que nos systèmes ont été aussi conçus pour apporter d'autres réponses que les réponses traditionnelles caritatives en vigueur jusqu'au siècle dernier, l'appel à la générosité soit si fréquent, si pressant, si divers ?

Il y a probablement d'autres paradoxes ou d'autres incompréhensions à prendre en compte. Mais une politique visant à lutter contre les situations de pauvreté des familles sans apporter des éléments de réponses à ces questions ne saurait avoir plus d'efficacité qu'actuellement. Tout cela explique que l'on propose tantôt de « sauvegarder » le modèle social français, tout en disant qu'il est très mal en point, tantôt de « remettre en cause » des protections trop lourdes, alors que nombreux sont ceux qui ne se sentent pas réellement protégés par notre système de solidarité.

Des pistes à débattre

Pour aborder ces questions, nous n'avons pas fait un rapport d'experts. Nous ne délivrons pas un savoir ou des solutions toutes faites. **Nous livrons plutôt le fruit d'une confrontation de points de vue et nous mettons sur la table des résolutions à prendre...** qui sont autant de pistes à creuser et à débattre. Aussi curieux que cela paraisse, il n'est pas fréquent d'avoir autour de la même table l'ensemble de ces acteurs pour traiter d'un tel sujet. Pourtant, tous jouent un rôle dans la lutte contre la pauvreté des familles. C'est peut-être l'un des premiers enseignements de nos travaux : les limites des politiques sociales proviennent aussi de ce que les questions de pauvreté ne sont pas directement un enjeu des négociations sociales. Spontanément, les uns et les autres ne vont pas vers les mêmes solutions. Les associations familiales sont plus sensibles aux évolutions des prestations familiales ou des incitations fiscales. Les associations de lutte contre l'exclusion sont plus souvent confrontées aux dispositifs d'urgence, aux conséquences de la faiblesse des minima sociaux, aux situations de grande détresse. Les partenaires sociaux sont davantage tournés vers les questions salariales, celles de la formation ou de l'emploi, aux angoisses de la précarité face aux exigences de la compétitivité. Les collectivités territoriales ont en charge la gestion d'instruments de plus en plus nombreux, sans avoir toujours la maîtrise des politiques qu'elles impliquent et en ayant en direct les frustrations, parfois contradictoires de leurs concitoyens. L'Etat, lui, s'interroge.

Un engagement de tous les acteurs

D'emblée, nous avons maintenu une vision large des questions à traiter. Combattre la pauvreté des familles, concerne toutes les grandes politiques publiques : la politique fiscale, la politique économique et sociale, la politique familiale, la politique de l'emploi, la politique de santé, la politique de l'éducation, la politique du logement. Elle s'intéresse également à l'organisation de nos institutions : il y a aujourd'hui une vive inquiétude que la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale rende difficile une approche globale des questions de pauvreté au moment même où on perçoit qu'il faut des réponses plus simples à des situations de plus en plus complexes. Elle touche également aux politiques de développement puisqu'il y a un lien indéniable entre la situation de pauvreté dans les pays riches, comme la France, et la pauvreté dans les pays du Sud.

Ce sont donc la plupart des politiques publiques qui sont concernées par les sujets de pauvreté. Et, pourrait-on rajouter, pas seulement elles. Car elles ne sont pas suffisantes pour agir sur les causes de la pauvreté, si elles ne s'accompagnent pas d'une mobilisation générale.

Faire une place aux plus faibles, être solidaire, partager, associer, considérer avec dignité, cela n'est pas uniquement l'affaire des pouvoirs publics. Si ceux-ci ont en charge une grande partie de la solidarité, s'ils peuvent, par leur action, par leurs initiatives créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté, leur action reste limitée si elle n'est pas relayée, amplifiée, encouragée par ce qu'on appelle la « société civile ». Ce point est important, car tout se passe comme si dans notre pays la solidarité collective n'était pas venue compléter, consolider, renforcer les solidarités spontanées et individuelles, mais en grande partie s'y substituer. D'où ce cercle vicieux. Quand l'Etat se désengage, les autres acteurs se désengagent également. Quand l'Etat s'engage, il n'est pas sûr que les autres acteurs maintiennent ou poursuivent leur engagement. Les responsables politiques ne comprennent pas qu'on compte sur l'Etat pour un rôle qui aurait relevé, il y a quelques années, d'autres mécanismes de solidarité ou d'autres sphères. Les acteurs de la société civile, quant à eux, ne comprennent pas que l'Etat, acteur le plus puissant, soit impuissant face à des formes inacceptables de misère, face auxquelles il doit être l'ultime rempart.

De cela, on aurait pu tirer que notre tâche était impossible ou vaine. Si on ne peut réduire la pauvreté des familles sans faire appel à l'ensemble des politiques publiques et au-delà à une mobilisation différente de la société, à quoi bon analyser la situation dans un rapport et comment tracer, en quelques semaines, des pistes qui ne soient pas hors d'atteinte ? Il nous semble que l'exercice n'est pourtant pas inutile. Qu'il soit long, difficile, complexe, c'est évident. Qu'il soit impossible, non. Cela suppose une démarche permanente et poursuivie dans le temps, pas un plan miracle.

Dans le délai qui nous était imparti, nous avons fait le choix ni de nous focaliser sur quelques questions techniques que nous aurions pu identifier, ni de nous arrêter à quelques positions de principe, mais nous avons adopté l'approche suivante : comment infléchir les différentes politiques publiques si l'on a comme objectif central de réduire la pauvreté des familles ? De ce parti pris de départ, il découle, à nos yeux, des conséquences logiques qui imposent des modifications fondamentales de notre approche des politiques sociales.

Un objectif partagé

Pour commencer, avoir comme objectif central de réduire la pauvreté des familles implique un engagement collectif, matérialisé par un accord sur cet objectif, sous forme de contrat. Sans objectif partagé et sans engagement collectif, il n'y a aucune garantie de résultat. C'est une démarche nouvelle en France. Mais nous l'avons unanimement retenue comme une rupture à marquer.

Ensuite, nous avons pris le travail comme axe privilégié pour réduire la pauvreté des familles. La deuxième rupture proposée est de passer d'un système dans lequel on peut soit relever de prestations d'assistance, soit entrer dans le monde de travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale. Elle se résume très simplement : dans tous les cas, chaque heure travaillée doit se traduire par une diminution des prestations inférieure à ce que rapporte le travail. Nous estimons que cette équation peut être la manière de supprimer les effets de seuils, à l'origine de situations absurdes et inacceptables où le travail fait perdre de l'argent et où les minima sociaux, devenus des maxima

indépassables pour une partie de la population, sont retenus vers le bas pour créer un écart avec les salaires.

Nous sommes allés le plus loin possible dans la définition d'un mécanisme nouveau permettant de concrétiser cette nouvelle équation sociale. Cela suppose une reconfiguration de nombreuses prestations sociales. En particulier, cela modifie la conception que l'on pouvait avoir du RMI. Celui-ci ne serait plus une allocation différentielle, mais bien un complément de revenu qui pourrait diminuer progressivement au fur et à mesure que les revenus du travail augmenteraient. Nous ne sommes pas les premiers à envisager cette piste, mais nous la proposons ici en prenant en compte l'ensemble des prestations sociales et en l'inscrivant dans une démarche de réduction de la pauvreté.

Cette nouvelle équation sociale a deux implications : l'une sur les politiques de l'emploi, l'autre sur la conception et la gestion des prestations sociales.

En ce qui concerne les politiques de l'emploi, nous avons conscience que ce n'est pas une prestation nouvelle qui, en elle-même, va créer de l'activité économique et de l'emploi. La nouvelle équation sociale permet, en revanche de réduire considérablement le nombre de travailleurs pauvres et donc de familles où les enfants vivent aujourd'hui sous le seuil de la pauvreté, même quand leurs parents travaillent. Elle se conjugue avec les contrats aidés qui ont pour effet de réduire le coût du travail pour ceux qui embauchent – à durée déterminée – des personnes éloignées de l'emploi, mais qui ne doivent pas maintenir ces personnes dans une situation financière peu différente de celle qu'ils subissent sans contrat. Cette nouvelle équation sociale permet de franchir le seuil de pauvreté, même avec une activité professionnelle à temps partiel. C'est la raison pour laquelle a été exprimée, par les représentants des syndicats de salariés, la crainte d'une augmentation du « temps partiel subi » ainsi que d'une pression défavorable sur les salaires : il n'y a pas eu consensus sur ce point. Les réponses à ces inquiétudes n'existeront qu'à travers les politiques de l'emploi qui seront conduites et les engagements pris, dans ce cadre, par l'Etat et les employeurs.

La nouvelle équation sociale a également des implications qui peuvent être profondes sur la gestion et la conception des prestations sociales : vers plus de simplicité, de souplesse et d'individualisation. Plutôt que de vérifier si les familles remplissent ou non les critères pour bénéficier de différentes prestations ou aides, il faut que les prestations s'ajustent pour répondre aux besoins des familles et évoluent en fonction de leur situation. Cela impose des changements radicaux pour les services et les intervenants sociaux, qui doivent voir leur rôle évoluer dans une double direction :

- non pas distribuer des prestations mais construire un soutien à la carte en ayant accès aux différentes sources de financement aujourd'hui conçues et gérées de manière cloisonnée ;
- privilégier l'accompagnement personnalisé et polyvalent des familles sur une logique de guichets multiples et de superposition des modes d'intervention.

La cible que l'on doit viser est un système dans lequel, quel que soit le service social – qu'il dépende de l'Etat, des départements, des communes ou des caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, voire des associations -, une famille se voit proposer une prestation globale, panachant différentes aides pour différents besoins : formation, soutien à l'emploi, complément de revenus, aide au logement, garde d'enfants, transports, etc. C'est le principe du « mélangeur » selon lequel c'est la personne au contact de

la famille qui compose la prestation et le service social qui a en charge d'imputer les dépenses, source de financement par source de financement, sans que les familles subissent les conséquences de la complexité administrative. Il ne s'agit pas d'un bouleversement institutionnel, mais d'un bouleversement des pratiques et des outils des différentes institutions.

Les prestations sociales ne peuvent être déconnectées de la réalité des coûts et l'intervention plus forte de l'Etat peut-être nécessaire pour éviter de vider de son efficacité une aide : c'est le cas dans le domaine du logement où les aides varient moins vite que les loyers. La mise en place d'un secteur conventionné doit conduire à limiter la croissance des loyers pour retrouver une situation dans laquelle les aides au logement permettent de stabiliser le taux d'effort des familles.

Pour répondre aux besoins des familles, il ne suffit pas de redéfinir les prestations et d'améliorer l'accompagnement, il faut des services publics adaptés et éventuellement nouveaux. Nous proposons de concevoir comme une mission de service public, l'accueil des jeunes enfants et l'accès au crédit. Dans un cas, pour développer des capacités d'accueil aujourd'hui insuffisantes et garantir que les financements des modes d'accueil soient liés à une structuration de l'offre d'accueil et non pas au développement de la précarité pour les professions de la petite enfance. Dans l'autre, pour que l'accès au crédit puisse se développer sans faire le lit du surendettement. Les services publics existants, comme celui de l'éducation nationale, doivent être de plus en plus organisés pour favoriser la mixité sociale d'une part et d'autre part donner plus à ceux qui en ont le plus besoin.

Faut-il cibler l'effort sur des catégories de population prioritaires ? Nous aurions pu dire qu'il fallait accorder la priorité aux prestations pour des familles monoparentales, parce qu'elles sont plus souvent des familles en situation de vulnérabilité. Ou qu'il fallait privilégier les familles avec des enfants en bas âge, parce que c'est très tôt que les inégalités commencent à croître ou que se rencontrent les obstacles au travail que crée la charge de petits enfants. Ou multiplier ainsi les catégories de population prioritaires. Nous n'avons pas fait ce choix parce que nous avons adopté une approche plus dynamique et plus transversale. Avec une exception : la catégorie des jeunes adultes. Justement parce que c'est la catégorie la moins bien prise en compte par les différentes politiques sociales, parce que ce sont les familles de demain et parce que ce sont ceux qui cumulent le plus de difficultés, difficultés qui retentissent sur leurs familles.

Nous rappelons aussi qu'une politique qui vise à soutenir les familles pauvres ne peut laisser de côté des situations sensibles où les facteurs de pauvreté s'entremêlent avec d'autres facteurs. Ainsi, il n'est pas possible d'occulter l'impasse à laquelle conduit la limitation de l'accès au travail des personnes en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile. De même, nous soulignons que la crise de l'institution psychiatrique comme celle du monde carcéral ne sont pas sans lien avec l'incapacité de notre société de prendre en charge des situations de pauvreté et d'en prévenir les conséquences les plus dramatiques. Ces situations sensibles n'ont pas à être traitées comme des situations marginales, mais bien comme le révélateur de ce à quoi mène la pauvreté laissée au cœur de nos sociétés.

Si l'on peut sortir des schémas classiques qui opposent assistanat et solidarité, il doit également être possible de dépasser les contradictions récurrentes entre politique familiale et politique sociale, qui aboutissent parfois à ce que les instruments de l'une neutralise les objectifs de l'autre. Les principes de la politique familiale, et ses spécificités, peuvent être

respectés, sans renoncement à une politique sociale plus audacieuse. C'est ce que nous avons eu à l'esprit en élaborant nos réflexions.

Ces principes ont guidé notre travail et se traduisent en 15 résolutions que nous appelons à prendre collectivement. **Nous ne prétendons pas qu'il est facile de prévenir les situations de pauvreté**, de les combattre et de les réduire et faire naître de faux espoirs. Nous sommes en revanche **persuadés que c'est possible** et nous montrons que des organisations qui peuvent avoir des préoccupations différentes, spécifiques aux causes qu'elles portent, peuvent se retrouver pour proposer des orientations communes, en faisant déplacer les lignes traditionnelles qui donnent le sentiment qu'à défendre chacun les siens, on sait plus mettre en exergue leurs intérêts légitimes mais contradictoires, que les défendre tous et les protéger mieux.

Résolution n°1 : Se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants

Qu'est-ce qu'une politique publique réussie ? C'est une politique qui atteint les objectifs assignés. Qu'est-ce qu'une politique de lutte contre la pauvreté peut se voir assigner comme objectif ? Réduire la pauvreté. Existe-t-il en France des objectifs reconnus de diminution de la pauvreté ? Non. Ou plutôt, une myriade d'objectifs, davantage consacrés aux moyens qu'aux résultats ou une suite de vœux régulièrement émis, mais pas un « but » à atteindre.

Pour comprendre l'intérêt de fixer des objectifs, faisons le détour par un autre domaine : celui de la sécurité routière. Dans ce secteur, notre pays a longtemps accumulé de tristes statistiques, malgré des plans de sécurité routière et de prévention. Et, récemment, un objectif a été fixé d'inversion d'une tendance, jusqu'alors perçue comme une fatalité. D'importants moyens, sur des registres différents, ont été mobilisés pour atteindre cet objectif : réduire le nombre de tués sur la route. Les résultats ont suivi. Il n'y a pas eu de miracle, mais une volonté politique marquée, des moyens nouveaux mis en œuvre et le recours simultané à la prévention et à la sanction.

Fixer des objectifs de réduction de la pauvreté, c'est redonner un sens aux dépenses sociales. C'est aussi montrer comment différentes politiques publiques – la politique économique, la politique fiscale, la politique familiale, la politique éducative, la politique sanitaire par exemple – doivent mieux s'articuler pour contribuer à réduire les inégalités.

C'est tracer une voie entre le fatalisme et l'incantation.

C'est la raison pour laquelle nous plaçons en première place la résolution de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté. Pas n'importe lesquels et pas n'importe comment. Mais selon une méthode qui garantisse que ces objectifs valent engagement.

1. Qu'est-ce qui existe déjà ?

Les expériences de fixation dans la loi d'objectifs de politiques publiques en matière sociale ont été jusqu'alors plutôt malheureuses. Il y a plusieurs raisons à cela :

- le support législatif (rapports annexés de la loi d'orientation pour la ville, de la loi de santé publique ou encore de la future loi sur l'avenir de l'école), d'autant qu'en l'espèce il n'est pas contraignant, n'est pas nécessairement le meilleur : c'est l'engagement des acteurs concernés qui compte réellement : que dire, par exemple, des objectifs de construction de logements sociaux annexés à la loi d'orientation sur la ville ?
- les modalités de suivi des objectifs sont souvent mal définies et même parfois absentes : les objectifs perdent alors leur nature d'engagement collectif pour devenir le simple support d'une expertise qui aurait été nécessaire par ailleurs.

- la qualité même des objectifs, leur lien avec des indicateurs de suivi et l'appréciation de l'impact des politiques publiques sur leur réalisation, ne sont presque jamais garantis.

Par ailleurs, aux rapports annexés aux projets de loi, le Plan National d'Action pour l'Inclusion, la Loi Organique Relative aux Lois de Finances, bientôt la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, divers plans de santé publique (objectifs sociaux du plan national nutrition santé et plan national santé environnement...) ajoutent des couches d'objectifs supplémentaires, qui certes, le plus souvent ne sont pas contradictoires avec les textes, mais ne favorisent pas la mise en responsabilité des décideurs.

Enfin, les organismes internationaux ont fixé des objectifs de réduction de la pauvreté. C'est notamment le cas du PNUD, de l'UNICEF et de l'OCDE.

2. Pourquoi des objectifs de réduction de la pauvreté ?

L'exemple récent du Royaume-Uni montre l'apport d'une démarche d'objectifs en matière sociale. L'engagement pris par Tony Blair en 1998 d'éradiquer la pauvreté des enfants en une génération n'a pas été purement incantatoire. Il s'est traduit par un double objectif en termes de pauvreté absolue (une cible de zéro enfants pauvres dans 20 ans) et en terme de réduction des inégalités (l'objectif étant d'obtenir le meilleur taux de pauvreté relative en Europe). Ces objectifs, et les indicateurs associés, ont donné lieu à un débat constructif, d'abord au sein du cercle des experts du département ministériel concerné (le DWP), puis par le biais d'une consultation publique d'une durée de trois ans qui a permis d'engager dans la démarche non seulement des associations, des syndicats, mais aussi les usagers eux-mêmes qui ont été consultés.

Cette démarche est approfondie dans une centaine de sous-objectifs précis, déclinés dans le programme « *opportunity for all* ». Le plus souvent ces objectifs de résultat ont été ambitieux mais pas irréalistes. L'évaluation de la politique conduite pour atteindre ces objectifs est assurée par des centres de recherche de renom (notamment le CASE à la London School of Economics) et transmise chaque année au Parlement qui assure lui aussi sa propre expertise.

Le débat a ainsi pu se concentrer non pas sur les objectifs mais sur le chemin utile pour atteindre ces cibles : plutôt que de repartir systématiquement à zéro, par la multiplication des rapports dont les propositions sont rarement expertisées¹ et les conséquences encore plus rarement tirées, les discussions ont pu se concentrer sur les moyens à engager et la manière de mettre en interaction l'ensemble des politiques sociales (logement, éducation, santé, redistribution fiscale, politique de l'emploi...).

Cette mise en responsabilité du gouvernement britannique apparaît d'ailleurs de façon très frappante dans la construction au début de l'année 2004 du budget par le chancelier de l'échiquier. Alors qu'une étude récente indépendante de Adam, Brewer et Shephard de l'Institut for Fiscal Studies (IFS)² montrait que les résultats du gouvernement allaient s'écarter

¹ cf la liste des propositions émises par le passé rappelée en annexe

² Nous avons pris le parti de ne pas rappeler dans le développement du rapport les références précises des études auxquelles nous faisons référence. Ces références sont accessibles dans les documents de travail qui complètent le rapport.

de l'objectif intermédiaire de réduction d'un quart de la pauvreté des enfants en 2004, G. Brown a décidé de revaloriser significativement le montant du Child Tax Credit en 2005 pour tenir l'engagement du gouvernement.

Il est donc indispensable de fixer des objectifs pour réduire la pauvreté. La réduction du nombre de familles en situation de pauvreté ne se réalisera pas fortuitement. Il s'agit de faire converger dans un cadre commun des démarches plurielles ayant pour objet soit de justifier la dépense publique, soit de faire apparaître le volontarisme d'une politique, soit de créer un climat d'émulation en Europe.

3. Quelles conditions pour donner sa pleine portée à la démarche ?

Dans notre pays, nous pensons que la fixation d'objectifs de réduction de la pauvreté n'aura de valeur qu'à certaines conditions :

☒ Condition 1 : Un engagement collectif

Les objectifs doivent engager tous ceux qui peuvent ou doivent contribuer à leur réalisation : l'Etat, mais aussi les partenaires sociaux, les différents échelons décentralisés et les associations. Chacun doit adhérer à l'objectif, après avoir participé à son élaboration et avoir une part de responsabilité dans sa réalisation.

☒ Condition 2 : Une responsabilité particulière de l'Etat

L'engagement collectif n'exonère pas l'Etat de ses propres responsabilités. Avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif national, l'Etat dispose de leviers propres. Certes, il n'est pas à même de réaliser à lui seul, par ses propres moyens d'action, une politique qui permette de réduire la pauvreté, mais s'il n'engage pas sa responsabilité d'une manière nette, il ne donnera aucune chance à ce que la mobilisation des autres acteurs aboutisse à des résultats positifs.

L'engagement de l'Etat doit être celui du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Au même titre que d'autres enjeux qui dépassent les clivages politiques, l'objectif serait plus solide s'il faisait l'objet d'un consensus. L'existence d'un accord entre des responsables politiques appartenant à la majorité et à l'opposition ne signifierait pas qu'il n'y a qu'une voie pour atteindre l'objectif et ne serait pas contraire à l'existence d'un débat sur les moyens d'atteindre l'objectif, mais permettrait qu'un objectif, qui est forcément un objectif de moyen terme, engage véritablement dans le temps les autorités politiques de notre pays, au même titre qu'un traité, ou que les grandes réformes sociales d'après guerre.

☒ Condition 3 : Une dimension européenne

Il serait parfaitement contradictoire de reconnaître que la dimension européenne va être de plus en plus importante dans le domaine économique et social et ne pas prendre en compte cette dimension dans la fixation et la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté. La politique monétaire de la Banque Centrale Européenne a un impact direct sur l'accès aux crédits des plus pauvres, de même que les normes communautaires de

construction des radiateurs sont un enjeu pour réduire les intoxications au monoxyde de carbone.

Tenir compte de la dimension européenne signifie, par exemple des objectifs comparatifs. La France pourrait se fixer d'être en matière de lutte contre la pauvreté des enfants, dans les trois premiers pays européens. Elle se trouvera ainsi en saine « concurrence » avec des pays qui sont manifestement mieux placés qu'elle actuellement (pays scandinaves) ou qui se sont fixés une telle ambition (Royaume-Uni).

Cela signifie ensuite de porter ces objectifs au niveau européen. En pratique, cela veut dire que des objectifs sociaux doivent être aussi importants, aussi opposables que des objectifs purement économiques. Or, si l'Europe sociale s'est faite dans un premier temps en s'efforçant de définir des socles minimaux ou en étant le corollaire de la libre circulation des travailleurs ou par des politiques de rattrapage des régions les plus défavorisées, elle ne s'est pas faite autour d'un programme ambitieux de réduction de la pauvreté.

Les programmes nationaux d'inclusion sociale marquent cette orientation nouvelle. Une première évaluation est en cours de réalisation par des experts indépendants. Elle montre l'intérêt de cette démarche et son impact sur les politiques menées par les différents Etats – Membres.

☒ **Condition 4 : Un objectif mobilisateur**

Un objectif de réduction de la pauvreté qui serait « géré » indépendamment des personnes concernées n'aurait aucune chance d'être mobilisateur et concret. La parole des personnes est centrale pour vérifier que les objectifs répondent aux frustrations réelles et quotidiennes et pour aider à ce que la prise de conscience des différents interlocuteurs ne se nourrisse pas de fausses impressions sur la pauvreté.

☒ **Condition 5 : Une arborescence de sous-objectifs cohérents**

Pour avoir un sens politique, les objectifs généraux doivent être simples, peu nombreux, aisément mémorisables et identifiables. Ils doivent être accessibles pour l'ensemble de la population et se rattacher à des notions compréhensibles, au même titre que d'autres indicateurs devenus familiers, comme le taux de croissance, l'inflation, le pouvoir d'achat, le taux de chômage ou les déficits publics.

Pour autant, s'il est essentiel de se fixer une stratégie ambitieuse à long terme, il est tout aussi important de se donner des objectifs intermédiaires qui soient mesurables et atteignables. Pour ne pas être des objectifs incantatoires, ces grands objectifs doivent être déclinés avec à la fois en :

- des objectifs intermédiaires, qui seront autant de points d'étape, permettant d'évaluer l'efficacité et la détermination de l'action gouvernementale ;
- des sous-objectifs cohérents par politique qui sont autant de moyens de s'assurer que l'on ne s'écarte pas de la direction recherchée ou pour éviter des contradictions entre des objectifs complémentaires, qui décrédibiliseraient toute politique.

Ainsi, si les objectifs ne concernent que la pauvreté monétaire et que l'offre de logement reste notoirement insuffisante, les problèmes que provoque la pauvreté ne seront pas résolus, même si quelques indicateurs peuvent connaître une évolution favorable.

Les règles pour se fixer des sous-objectifs que l'on peut tirer à partir de quelques exemples

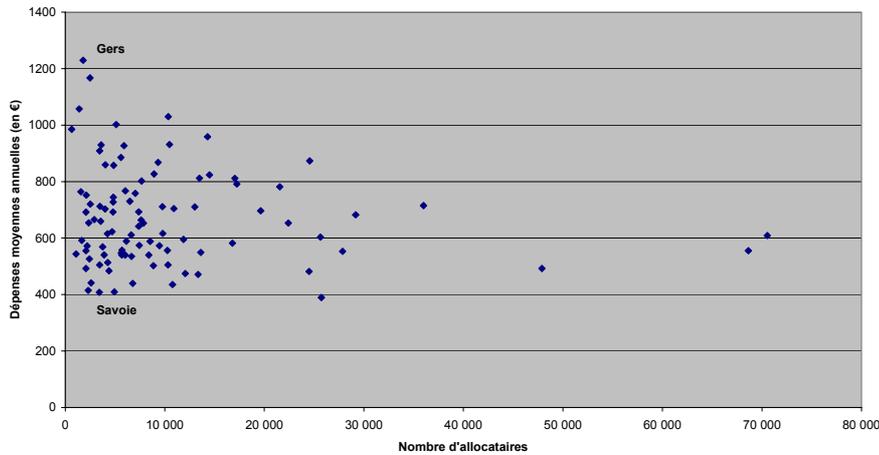
- L'engagement doit concerner un résultat, qui change réellement la vie de nos concitoyens, et non pas être un simple engagement de moyen ou de procédure : par exemple, plutôt que de s'engager sur un volume de construction de modes d'accueil collectifs des enfants de 0-3 ans, il est plus cohérent de s'engager sur des taux d'accès à ces modes d'accueil selon le niveau de revenu.
- L'engagement doit concerner un domaine pour lequel l'intervention publique peut avoir un impact avéré : il est sans doute plus pertinent de se fixer un objectif de réduction des écarts de consommation d'alcool entre catégories socioprofessionnelles que de se donner un objectif général de réduction de la mortalité selon le niveau de revenu.
- L'engagement doit être ambitieux, voire volontariste mais pas irréaliste : par exemple, en matière de saturnisme, l'engagement de passer sous la barre des 1% d'enfants ayant une plombémie élevée était en deçà du besoin et du possible.
- Les engagements et sous engagements doivent être cohérents les uns avec les autres. Il est par exemple peu pertinent d'avoir des objectifs en matière de logement social et d'augmenter les incitations fiscales en matière de logement sans contreparties sociales.
- L'engagement doit pouvoir s'appuyer sur des indicateurs disponibles régulièrement et dont la construction n'est pas contestée : en matière sociale, c'est une difficulté récurrente ; par exemple, des indicateurs des inégalités de santé ou scolaires liées au revenu seraient les plus pertinents mais n'existent pas.
- L'engagement doit être facile d'interprétation et ne doit pas s'appuyer sur un nombre trop important d'indicateurs chiffrés.
- L'engagement ne doit pas induire d'effet pervers : par exemple, s'engager sur une réduction du nombre de personnes sur-endettées ne doit pas conduire à une éviction du crédit des personnes les plus pauvres.

☒ Condition 6 : Une déclinaison au niveau local

La question de la déclinaison des objectifs au niveau local se pose également. Les exemples étrangers (Espagne, Grèce) montrent que cette déclinaison peut s'opérer sous forme de plan ou de façon plus imbriquée.

Cette déclinaison implique nécessairement la constitution d'un cadre de transparence et de comparaison des moyens et pratiques des collectivités. Par exemple, la décentralisation du RMI pose la question du suivi au niveau national de la mise en œuvre des politiques de transfert : après la suppression de la Délégation Interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion et jusqu'en 2006 (date à laquelle un rapport doit être remis au parlement) la connaissance des pratiques des conseils généraux sur la gestion de ce minimum social est très lacunaire : le niveau de contractualisation, l'effort d'insertion, le taux d'accompagnement ne font l'objet d'aucune transparence alors que la simple extrapolation des documents budgétaires laisse apparaître des écarts importants d'un département à l'autre (selon un facteur de 1 à 3).

Lien entre le nombre d'allocataires du RMI par département et les dépenses moyennes d'insertion par allocataire (au compte administratif 2003)



Source : Commission

Note de lecture : le nuage de points ci-dessus compare le niveau des dépenses d'insertion par allocataire engagées par les conseils généraux en 2003 (source : comptes administratifs et CNAF). On voit ainsi que les allocataires du RMI bénéficient de dépenses d'insertion deux fois et demi plus importantes dans le Cantal (1057€), qu'en Savoie (408€). Une régression laisse apparaître que le lien entre le niveau de dépenses par allocataires varie de façon inverse aux nombres d'allocataires : moins il y a d'allocataires, plus l'effort peut être important ; plus il y a d'allocataires, moins ils peuvent être aidés.

La compréhension de ces écarts, qui posent de nombreuses questions quant à leurs déterminants, est essentielle pour fonder fixer des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté. On voit notamment qu'en moyenne plus un département a d'allocataires de minima sociaux, plus la charge est lourde et moins il peut engager de dépenses par allocataire.

Les déterminants des dépenses sociales des conseils généraux ont commencé à être étudiés par la Direction de la Recherche, des Etudes, des Evaluations et des Statistiques – DREES- (ministère des solidarités, de la santé et de la famille). Une étude conduite en 2003 montre que ces dépenses sont étroitement corrélées au potentiel fiscal des collectivités. Cela signifie que plus les collectivités sont riches, plus elles peuvent réduire la pauvreté. Ce constat devrait être compensé par le libre choix et la mobilité des bénéficiaires des politiques sociales, mais cette hypothèse suppose que ces bénéficiaires soient facilement mobiles et qu'ils aient une bonne connaissance des écarts de prestation d'un département à l'autre. Elle est donc peu réaliste.

En sens inverse, en l'absence de transparence et d'incitation financière à conduire une véritable politique sociale, les collectivités locales peuvent être conduites à pratiquer une forme de « dumping social » : il y a une forme de rationalité à renvoyer au département ou à la municipalité voisin(e) les personnes les plus pauvres. Ce phénomène se constate dans le gel durable de création d'aires d'accueil des gens du voyage, comme dans la pratique de certains Centres Communaux d'Action Sociale donnant des billets de train à leurs bénéficiaires.

Quatre approches nous semblent alors possibles pour associer les collectivités aux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté :

- ne pas demander aux collectivités locales plus qu'elles ne sont capables d'assumer et laisser à l'Etat la responsabilité de la solidarité : c'est notamment la logique qui consiste à confier la politique du logement aux collectivités mais à maintenir la responsabilité de l'Etat dans l'hébergement des exclus et demandeurs d'asile.
- mettre sous contrainte les collectivités par le biais de normes (par exemple, en fixant des règles de constructions de logements sociaux comme le fait la loi Solidarité et Renouvellement Urbain –SRU-),
- contractualiser les transferts financiers (comme le fera par exemple, la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie –CNSA-).
- donner des marges de manœuvre aux collectivités pour qu'elles puissent adapter les outils et les modes d'intervention, sur une base expérimentale ou pérenne, pour atteindre les objectifs locaux.

Une condition de la réussite de cette méthode est de créer un cadre de transparence des moyens engagés et d'évaluation des résultats obtenus (par exemple en pratiquant un « scoring » indépendant des collectivités en matière sociale).

☒ **Condition 7 : Des méthodes d'évaluation performantes et des moyens de contre-expertise**

Des objectifs n'ont de valeur s'il est possible de vérifier à intervalle régulier les tendances qui permettent d'atteindre ces objectifs et de pouvoir analyser les raisons des écarts par rapport aux objectifs. En matière sociale, nos dispositifs d'évaluation sont encore insuffisants, dispersés et moins performants que ceux d'autres pays.

La connaissance statistique de la pauvreté a certes considérablement progressé. La création de directions d'administration centrale dédiées (DREES, DARES), d'observatoires (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles) a fortement contribué à ces progrès. De même, le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC) a produit depuis sa création une contribution centrale pour faire évoluer nos conceptions sur l'efficacité des politiques sociales.

Mais cette évolution demeure lacunaire :

- la profusion d'organismes n'est pas en soi un défaut mais réduit l'impact sur l'opinion et sur les décideurs publics de l'expertise réalisée et pose la question des modalités de synthèse de l'information délivrée ;
- certains champs demeurent non couverts : la commission a notamment constaté des carences importantes dans la connaissance des effets du revenu sur les inégalités sociales de santé, des effets des pratiques bancaires sur le surendettement et l'exclusion financière, des effets du mal logement sur les résultats scolaires ou la santé ou encore des besoins non satisfaits en matière d'accueil des jeunes enfants ;
- l'évaluation des politiques publiques est très insuffisante : des équipes de recherche s'impliquent de plus en plus mais leurs conclusions, quand elles existent, demeurent mal admises par l'administration et les décideurs.

Nous pouvons ainsi faire la litanie de ces études très concluantes et dont les conclusions n'ont pourtant pas été tirées à défaut même d'être discutées (par exemple, s'agissant de l'impact de l'Allocation Parentale d'Education sur l'offre de travail, de l'impact du surpeuplement des logements sur les résultats scolaires, de l'effet de la taille des classes sur la réussite éducative, de l'impact des procédures d'orientation en 3^{ème} sur la reproduction des inégalités sociales ou encore de l'effet des aides personnelles au logement sur les loyers).

Au total, le contraste est particulièrement frappant entre le Royaume-Uni, où le gouvernement s'appuie sur une expertise indépendante pour construire ses politiques, et la France, où l'Etat se comporte comme s'il avait le monopole de l'expertise nécessaire à la décision sans se donner véritablement les moyens de procéder à une évaluation de son action, dont il tiendrait compte en temps utile.

☒ **Condition 8 : Des instances de débat sur les objectifs et leur réalisation**

Un objectif de moyen terme peut facilement tomber dans les oubliettes s'il n'est pas au cœur des débats sociaux et ne fait pas l'objet de discussions contradictoires.

Il existe en France de nombreuses instances susceptibles d'animer ces débats selon des géométries variables : le conseil économique et social, la conférence nationale de lutte contre les exclusions, la conférence de la famille... Plutôt que de créer une nouvelle conférence de la pauvreté, nous pensons qu'il faut faire émerger une ambition commune à chacune de ces instances autour d'objectifs nationaux.

☒ **Condition 9 : Echancier et bilan intermédiaire**

Quel que soit l'objectif de long terme, il faut fixer des étapes intermédiaires ; c'est ce qui permet de vérifier que l'on en reste pas aux vœux pieux. A chaque échéance, un débat pourrait prendre place à partir d'éléments chiffrés pour corriger la trajectoire si nécessaire.

4. Les objectifs proposés

Orientation n° 1 : Des objectifs généraux concernant les enfants

On pourrait bien entendu fixer des objectifs de réduction de la pauvreté qui concernent l'ensemble de la population. Mais à vouloir des objectifs trop généraux, on risque de ne pas pouvoir les atteindre ou les suivre. La notion de familles étant difficile à définir, il est plus simple et cohérent de considérer la situation des enfants et de faire porter les objectifs sur les enfants. La prise de conscience qu'a provoquée le rapport du CERC sur les enfants pauvres montre, de surcroît, que cet objectif est politiquement et socialement porteur. Le fait que les enfants soient sur-représentés parmi les personnes en situation de pauvreté est également un argument fort pour les retenir comme « cible ».

Si un objectif portant sur les enfants présente de multiples avantages, il est important de prévenir les effets pervers qu'il peut provoquer. Par exemple, il faut avoir à l'esprit que le moyen le moins coûteux et le plus rapide de faire baisser la proportion d'enfants pauvres dans la population générale serait... de ne pas revaloriser les retraites ou les rendre moins avantageuses... Ceci ne concerne pas notre travail, mais il convient de noter qu'on assiste à

une remontée de la pauvreté chez les personnes de plus de soixante ans, en particulier chez les femmes, et qu'il convient par ailleurs, d'avoir une surveillance particulière de la pauvreté de cette fraction de la population.

Orientation n° 2 : Des objectifs d'éradication de la pauvreté plutôt que de réduction

Nous pensons qu'à long terme le seul objectif acceptable pour les politiques publiques est un **objectif de réduction à zéro de la pauvreté des enfants**. Les politiques publiques doivent miser sur l'enfant : elles tireront alors un fil qui réduira la pauvreté tout entière à court, moyen et long terme.

Eradiquer la pauvreté peut sembler irréaliste : l'histoire semble montrer qu'il y a toujours eu des pauvres et incite à penser qu'une société sans « pauvres » ne peut exister. Un objectif « zéro pauvre » pourrait faire sourire ou nourrir le scepticisme... A l'inverse se satisfaire de la fatalité de la pauvreté dans une société riche pourrait paraître cynique et semblerait dire que l'on accepte de passer par pertes et profits une partie de la population.

Dès lors que l'on utilise des indicateurs pertinents et une définition correcte de la pauvreté, on peut cependant avoir des objectifs ambitieux qui viseraient à supprimer *certaines* formes de pauvreté. C'est dans cet esprit qu'un objectif d'« éradication » paraît possible à définir et peut être mobilisateur. Il empêcherait également, et c'est certainement l'argument le plus important, d'avoir une politique qui laisse de côté les plus pauvres, parce que les prendre en compte ne serait pas nécessaire pour atteindre un objectif partiel fixé.

Orientation n°3 : Des objectifs nationaux fondés sur une approche combinée de la pauvreté relative, c'est-à-dire du niveau d'inégalités, de la pauvreté absolue et de l'intensité de la pauvreté

Les objectifs peuvent s'exprimer en pauvreté relative ou en pauvreté absolue. Dans le premier cas, c'est un niveau d'inégalité qui est recherché, dans le second, l'accès des individus à des conditions d'existence minimales. Ne prendre en compte que l'une de ces définitions de la pauvreté est ainsi réducteur : sur le long terme, la pauvreté absolue évolue en fonction de la distribution des revenus mais pas à court terme ; un pays comme l'Irlande par exemple a connu dans les années 1990 une importante croissance économique qui a tout à la fois réduit la pauvreté mesurée de façon absolue (liée à cette croissance qui a profité à tous) et augmenté la pauvreté relative (la croissance a plus profité aux riches qu'aux pauvres). Tout miser sur un seul indicateur peut ainsi avoir des effets pervers.

Une autre approche de la pauvreté est celle de l'intensité de la pauvreté. Issue de la notion anglo-saxonne de « *poverty gap* », elle mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes sous le seuil de pauvreté et ce seuil. Cela revient à indiquer l'effort financier qui permettrait de sortir de la pauvreté, approchée sous l'angle restrictif du seuil monétaire, l'ensemble des personnes pauvres. Ainsi en 2001, les personnes pauvres au sens de l'INSEE (seuil de 50%) avaient en moyenne un niveau de vie de 480€ par mois (source : ONPES), soit 80% du seuil de pauvreté. L'écart de pauvreté était ainsi de 20% et **il fallait 5,2 Mds€ pour sortir toutes ces personnes de la pauvreté**. Cet indicateur est intéressant notamment dans

une approche comparative : alors que la France a un taux de pauvreté relative (à 60%) proche de celui du Royaume-Uni (15% contre 17%), l'intensité de la pauvreté est nettement plus forte dans ce pays que dans le nôtre (19% contre 23%) ; à l'inverse, la France a un taux de pauvreté proche du Danemark (15% contre 13%) mais une intensité de la pauvreté bien supérieure (19% contre 13%).

Enfin, nous pensons que la France doit abandonner sa particularité consistant à mesurer la pauvreté avec un seuil de 50% du revenu médian et s'aligner sur les autres pratiques majoritaires en Europe. Une mesure à un seuil de 60% du revenu médian pourrait être complétée par une mesure du taux de grande pauvreté (40% du revenu médian).

Nous proposons donc d'avoir une approche combinée, ce qui pose la question de l'appareillage statistique sous-jacent, mais surtout celle des enjeux de formalisation de l'engagement public.

Sur le plan statistique, la pauvreté relative, qui est une pauvreté monétaire, est plus complexe et plus lente à mesurer que la pauvreté absolue. Elle implique un retraitement des fichiers fiscaux pour réaffecter les transferts sociaux. En France elle est ainsi connue avec 3 ans de retard (les derniers chiffres disponibles datent de 2001) et uniquement à l'échelle de la France toute entière. La pauvreté absolue peut au contraire se déduire d'une année sur l'autre de l'évolution des prix d'un simple panier de biens, considérés comme indispensables. Elle peut également être définie à partir de données déclaratives sur les conditions de vie des ménages. Ces évaluations permettent ainsi de suivre les évolutions de court terme de la pauvreté (par exemple, l'impact sur la pauvreté d'une flambée des prix dans l'immobilier) y compris éventuellement à un niveau local et d'évaluer les politiques publiques. Elles impliquent des débats non techniques sur la construction d'un panier de biens de référence.

Au total, il nous semble que les trois concepts de pauvreté absolue, de pauvreté relative et d'intensité de la pauvreté sont complémentaires.

L'objectif central que nous proposons est de réduire d'un million en quinze ans le nombre d'enfants pauvres en France, soit d'avoir zéro enfant pauvre en 2020 (au seuil de 50% du revenu médian).

Il nous semble qu'il existe deux façons de décliner cet objectif sur le long terme :

1. Une première approche consisterait à déterminer un objectif mobilisateur de pauvreté relative : l'éradication de cette pauvreté relative n'est alors pas atteignable au plan statistique (car le revenu médian se déplace en même temps que les bas revenus) et pourrait être traduite par un objectif de diminution sensible, comme une baisse de 75% en 15 ans. Un objectif de zéro enfant pauvre au seuil de 40% lui serait complémentaire. Ces indicateurs de long terme seraient complétés par un indicateur de pauvreté des conditions de vie qui permettrait de suivre les tendances à court terme de la pauvreté. Cet indicateur aurait vocation à être revu sur la base de travaux conjoints entre l'INSEE et les représentants de la société civile pour combiner des éléments de pauvreté ressentie et des données d'évolution du niveau de vie.

2. Une deuxième approche consisterait à se fixer de placer dans 15 ans la France dans la meilleure position européenne, ou l'une de toutes les meilleures, en matière de pauvreté relative des enfants. Cet objectif pourrait être complété par un objectif d'élimination de la

pauvreté absolue dans un délai de 15 ans. Ceci impliquerait alors une réflexion non technique sur le panier de biens utilisé pour construire cet indicateur de pauvreté absolue.

Dans l'un et l'autre cas la notion d'intensité de la pauvreté devrait être prise en compte : si cette notion est plus difficilement affichable comme un objectif politique parce qu'elle n'est pas immédiatement « parlante », elle est certainement utile à retenir dans le suivi et l'évaluation de la politique conduite pour vérifier que le cap est bien maintenu.

Ces objectifs de long terme ne valent que s'ils sont déclinés dans des objectifs intermédiaires. Un tiers de l'objectif devrait être atteint au bout de cinq ans, deux tiers à l'horizon de 10 ans.

Nous pensons que les résolutions qui suivent permettent de franchir avec succès la première étape intermédiaire.

Résolution n°2 : Une nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité

Comment pouvoir vivre dignement de son travail ? Un travail qui procure les moyens d'une existence décente ? Un travail qui permette d'envisager plus sereinement l'avenir de ses enfants ?

La première condition est de rémunérer correctement le travail. C'est pourquoi le paramètre salarial est le premier paramètre de l'équation sociale. Les ressources des familles doivent donc pouvoir être liées au travail, ce qui impose, pour sortir de l'impasse actuelle, de rendre possible l'accès à l'emploi mais aussi de concevoir une nouvelle combinaison entre les revenus du travail et ceux de la solidarité, plus favorable que ce qu'elle est aujourd'hui. L'idée n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner accès à un emploi dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever.

L'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société.

C'est parce que pour une part de plus en plus importante de la population, **les minima sociaux sont devenus des maxima indépassables** et que, pour une proportion de plus en plus importante des ménages, le travail ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté, qu'il faut transformer nos prestations sociales.

Il est aisé de démontrer que, dans de nombreuses situations, le retour à l'emploi s'accompagne souvent d'une réduction des ressources de la famille, au mieux de leur stagnation. Il est classique de déplorer un écart trop faible entre les minima sociaux –qualifiés de revenu d'assistance – et les salaires. Mais ces constats conduisent à une impasse, si l'on garde la même logique de prestations. N'a-t-on pas vu pendant la même période augmenter le chômage, augmenter le nombre d'allocataires de minima sociaux et augmenter l'écart entre le revenu minimum d'insertion et le salaire minimum garanti ? Nous pensons qu'il est essentiel que le travail permette de ne pas être pauvre et de vivre dignement, sans avoir besoin de revenu de solidarité.

Différentes propositions ont été faites ces dernières années : depuis l'idée d'un revenu minimum d'existence, parfois appelé dividende universel³ jusqu'à celle d'un cumul pur et simple entre un minimum social et le revenu du travail, en passant par l'allocation compensatrice de revenus.

Nous proposons une réforme des prestations sociales qui s'articule autour de trois objectifs principaux :

³ Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société, Christine Boutin, rapport au Premier ministre

- **Faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil ;**
- Garantir, même pour une activité à temps partiel, lorsque les revenus du travail sont discontinus le long de l'année ou que la reprise d'activité se réalise par le biais d'un contrat d'insertion, **que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté.**
- Rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système **plus lisible pour les bénéficiaires**, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics.

Pour cela, nous proposons une **nouvelle équation sociale qui redéfinit l'ensemble des minima sociaux**, qui reconsidère les conditions d'attribution et d'évolution des principales aides aux familles -. Cette réforme intègre la prime pour l'emploi, qui n'a jamais réellement fait la preuve de son efficacité. Elle s'articule avec les dispositifs de contrats aidés, pour qu'ils ne soient pas qu'une béquille temporaire. **Elle respecte les conditions d'attribution des allocations familiales**, sans en modifier le caractère.

Une nouvelle prestation, le revenu de solidarité active, est proposée, qui pourrait se substituer progressivement pour les familles aux aides existantes dans des conditions que la commission a étudiées et débattues. Cette réforme qui peut rendre le travail plus rémunérateur mais qui on le verra dans la résolution suivante, ne dispense pas d'une politique de l'emploi qui rende le travail plus accessible.

1. Les constats

☒ **Les études sur cas types montrent qu'un allocataire du RMI perd du revenu quand il reprend un emploi à quart temps et n'en gagne pas à mi-temps**

La Direction de la Sécurité Sociale a réalisé pour la commission une étude sur cas types des effets financiers d'une reprise d'activité à des niveaux de rémunération modestes (variant d'un quart de SMIC à un SMIC à temps plein)⁴. 15 cas types sont ainsi simulés en fonction de l'allocation versée (RMI et API), de la configuration familiale (famille monoparentale ou non, comptant jusqu'à trois enfants) et du niveau d'activité du conjoint.

Cette simulation met en évidence l'existence persistante d'effets de seuil induits par le système de transferts. Ce qu'on peut appeler les « trappes à inactivité », sans donner de valeur subjective ou péjorative à cette expression (elle signifie que l'activité n'est pas rémunératrice, pas que les personnes ne souhaitent pas travailler) :

- **une reprise d'activité à quart temps au SMIC conduit presque toujours à de très faibles gains nets**, jamais supérieurs à 150€ par mois pendant l'intéressement et parfois très proches de zéro une fois la période d'intéressement terminée : ces montants semblent insuffisants pour couvrir les éventuels frais associés à la reprise d'activité. Il est à noter qu'à ce niveau d'activité, la prime pour l'emploi ne joue pas ou marginalement.

⁴ Les cas-types sont présentés dans les documents de travail

- une reprise d'activité à mi-temps procure entre 100 et 200€ par mois pendant la période d'intéressement et 20 à 50€ à l'issue de cette période : là encore les gains semblent extrêmement faibles (de l'ordre de 3€ de l'heure pendant la période d'intéressement). Les montants de la PPE perçus sont à nouveau très peu significatifs (20 à 30€).
- lorsque la reprise d'activité se fait à temps plein, la situation des ménages est sensiblement plus favorable notamment pour les couples : les gains sont supérieurs et davantage pérennes. Mais ces gains cachent des situations contrastées : pour les couples bi-actifs, les 500€ de gains sont en partie neutralisés par la perte de la CMU complémentaire et, éventuellement, la nécessité d'avoir recours à des modes de garde des enfants. De même, le gain à une reprise d'activité au SMIC demeure faible pour les familles les moins nombreuses précédemment titulaires du RMI (une personne isolée ne gagne, tout compris, que 150 € par mois à terme s'il reprend une activité à temps plein). Pour ce type d'emploi la PPE est plus significative (50 à 70€ par mois) quoiqu'elle ne compense pas la perte d'aide au logement très élevées sur cette catégorie.

La prise en compte de différents coûts montre ainsi qu'**un allocataire du RMI perd souvent de l'argent quand il reprend un emploi, y compris à mi-temps**. Le gain se transforme en perte si l'on prend en compte les aides facultatives et les frais engendrés par la reprise d'un travail.

Rappelons en effet que ces études donnent une image plutôt positive de la réalité puisqu'elles n'intègrent pas :

- L'effet de seuil créé par les aides sociales facultatives, dont une étude récente (Y L'Horty, D Anne) montre qu'il est pourtant fort, alors que ces aides représentent en moyenne 20% du revenu plus défavorisés (voir résolution 5).
- L'effet de seuil induit par la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (voir résolution 8).
- Le coût monétaire d'une reprise d'emploi, notamment les coûts d'habillement, de garde et de transport qui, même s'ils ne sont pas estimés par les économistes, sont sans doute élevés, notamment dans les zones rurales.

☒ Le prélèvement sur les revenus du travail des ménages les plus modestes équivaut parfois à plus de 100%

La reprise d'une activité professionnelle ne se traduit pas toujours pour les ménages par un accroissement du revenu disponible. Pour désigner le prélèvement implicitement opéré sur ce revenu, les économistes ont pris l'habitude de parler de taux marginaux d'imposition. Ils mesurent ainsi la proportion, pour un ménage donné, de l'augmentation des revenus du travail qui se trouve prélevée, soit sous forme d'impôt supplémentaire, soit sous forme de diminution de prestations, soit les deux. Quand cette proportion atteint 100%, le gain à la reprise d'emploi est nul : c'est notamment le cas pour les bénéficiaires de minima sociaux, compte tenu du caractère différentiel des minima ; quand elle dépasse 100%, le ménage subit une perte nette : c'est notamment le cas quand en plus de son revenu minimum d'insertion, le ménage perd des aides facultatives ou des aides au logement.

Plusieurs réformes récentes ont visé à réduire l'occurrence des taux de prélèvement supérieurs à 100%, connus sous le nom de « trappes à inactivité » : création de la Prime pour l'Emploi, réforme de la taxe d'habitation, du barème des aides au logement. La possibilité

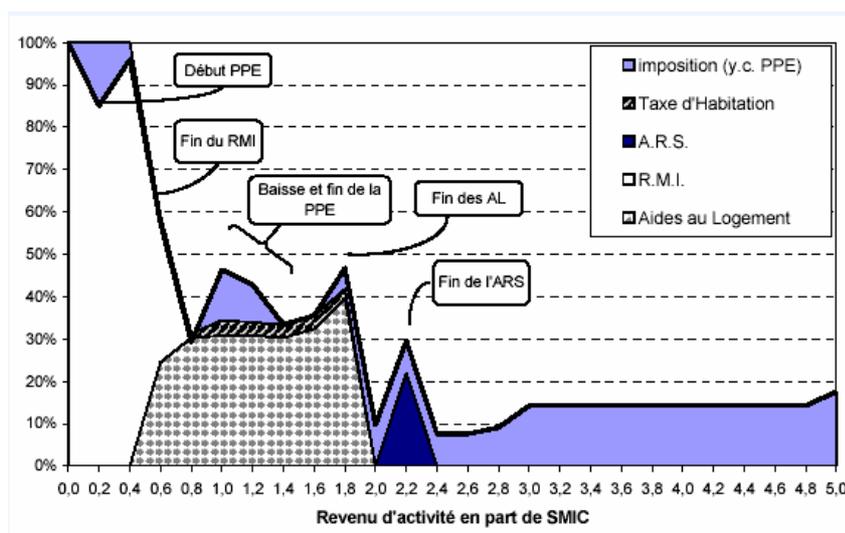
d'être intéressé à la reprise d'emploi, c'est-à-dire de maintenir temporairement une partie du revenu minimum d'insertion ou de l'Allocation de Solidarité Spécifique pendant une période déterminée, a également visé à constituer une réponse à cette question.

Une étude récente de la Direction de la prévision (DGTPE) montre que, en 2004, la courbe des taux marginaux d'imposition garde un profil en U, avec des taux élevés aux deux extrémités de la distribution de revenus. Des taux marginaux de l'ordre 100% restent systématiques entre 0 et 0,4 SMIC, ce qui est cohérent avec les cas types de la direction de la sécurité sociale. Ces taux sont en fait certainement supérieurs à 100% dans la réalité puisque l'étude n'intègre pas non plus les prestations facultatives.

Bref les allocataires de minima sociaux continuent aujourd'hui à perdre de l'argent quand ils reprennent un emploi.

Par ailleurs, la courbe ci-dessous montre que les transferts sociaux introduisent de nombreuses discontinuités dans la progression financière des revenus. La création de la Prime pour l'Emploi a de ce point de vue compliqué la situation qu'elle ne l'a simplifiée.

Décomposition de l'évolution des taux marginaux d'imposition en fonction de la progression des revenus d'activité



Source : DGTPE, Maquette Paris

Note de lecture : les taux marginaux d'imposition sont très élevés entre 0 et 0,4 SMIC ce qui veut dire que les gains à la reprise d'un emploi pour ce type de rémunération sont quasiment nuls. A partir de 0,7 SMIC, un individu qui reprend un emploi gagne plus de 70% du revenu net qu'il reçoit (soit un taux marginal de 30%). La série est par la suite discontinue.

☒ La France compte un million de travailleurs pauvres

Selon l'INSEE, un travailleur pauvre est une personne qui s'est déclarée active (ayant un emploi ou au chômage) six mois ou plus dans l'année, dont au moins un mois en emploi et qui vit au sein d'un ménage pauvre.

Selon l'INSEE, il y avait 1,09 million de travailleurs pauvres en 1997 et **0,99 million en 2001 (au seuil à 50% du revenu médian)**. Au seuil à 60% du revenu médian, les travailleurs pauvres sont au nombre de 2,08 millions en 1997 et de 1.97 million en 2001.

Les travailleurs pauvres sont relativement peu qualifiés : 34% d'entre eux sont dépourvus de diplôme. On voit toutefois que depuis 1997, la part des diplômés du supérieur pauvres s'accroît sensiblement (passant de 7% en 1997 à 9% en 2001).

Tableau 1 : Répartition des individus pauvres selon le diplôme le plus élevé obtenu

diplômes	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
Aucun diplôme ou CEP	34	40	38	43
BEPC seul	7	8	7	6
CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	22	29	22	31
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	11	11	10	9
Baccalauréat + 2 ans	9	5	8	5
Diplôme supérieur	9	4	7	4
en cours d'études initiales	8	3	9	2
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul

Un tiers des travailleurs pauvres est ouvrier et cette proportion s'accroît de façon très notable (passant de 29% en 1997 à 33% à 2001), alors qu'au contraire la part des artisans et commerçants pauvres se réduit (passant de 16% à 10%).

Tableau 2 : Répartition des individus pauvres selon la catégorie socio professionnelle

Catégorie Socio professionnelle	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
Agriculteurs exploitants	13	9	13	10
Artisans, commerçants, et chefs d'entreprises	10	8	16	13
Cadres et professions intellectuelles supérieures	3	3	4	3
Professions intermédiaires	7	8	8	7
Employés	28	29	26	28
Ouvriers	33	39	29	35
Retraités	1	0	1	1
Autres personnes sans activité professionnelle ou militaires du contingent	5	4	4	3
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul

Par ailleurs, il est frappant que de plus en plus de travailleurs pauvres soient salariés, qu'ils soient en emploi continu pendant l'année (de 38% à 40%) ou de façon intermittente dans l'année (de 33% à 37%).

Tableau 3 : Répartition des individus pauvres selon le type d'emploi

type d'emploi	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
actifs au moins 6 mois de 18 ans ou plus	100	100	100	100
indépendants 12 mois	24	18	28	23
salariés 12 mois	40	49	36	45
actif >5 mois -occupé 1 à 11 mois	37	33	33	32
chômeurs au moins 6 mois, sans occupation	0	0	0	0
inactifs de 18 ans ou plus	0	0	0	0
étudiant de 18 ans ou plus	0	0	0	0
inactif de 18 à 59 ans	0	0	0	0
retraités ou inactif de 60 ans ou plus	0	0	0	0
enfants de moins de 18 ans	0	0	0	0
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

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

Enfin la **pauvreté dans l'emploi est de plus en plus liée à la précarité de cet emploi** : cette précarité peut être liée au contrat (8% des travailleurs pauvres étaient en Contrat à Durée Déterminée en 2001, contre 6% en 1997, 4% étaient intérimaires en 2001 contre 3% en 1997) ; mais plus encore cette précarité semble se diffuser au sein même de l'emploi « classique » puisque la part des « autres salariés » s'est accrue fortement, passant de 36% à 41%.

Tableau 4 : Répartition des individus pauvres selon le type de contrat

type de contrat	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
indépendants	20	15	21	17
employeurs	5	4	6	6
aides familiaux	5	4	7	5
intérimaires (hors Etat, collectivités locales)	4	4	3	4
apprentis (hors Etat, collectivités locales)	2	1	2	2
CDD (hors Etat, collectivités locales)	8	8	6	7
autres salariés hors Etat, collectivités locales	41	50	36	43
stagiaires et contrats aidés	8	7	9	9
salariés Etat ou collectivités locales	7	8	8	8
appelés au service national	0	0	0	0
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul

2. La réforme proposée

☒ Les objectifs poursuivis

La réforme des prestations sociales doit envisager globalement les différentes aides qu'elles aient été créées pour tenir compte de la situation familiale, pour donner un revenu minimum ou pour compenser une charge particulière. Redonner de la cohérence à notre système d'aide, c'est pouvoir ajuster l'ensemble de ces aides aux situations des personnes.

La réforme que nous proposons s'inspire à la fois :

- des réflexions conduites en France sur l'allocation compensatrice de revenus (notamment par le CERC, le CES) et sur la prime pour l'emploi (notamment par le conseil d'analyse

économique) et qui se sont heurtées au fait qu'un seul de ces instruments ne permettait pas de s'adapter à la diversité des situations des familles.

- des réformes engagées dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada, même si elles s'en différencient sur un point fondamental : les montants versés sous forme de crédits d'impôt y sont plus élevés car le système de transferts dans son ensemble y est plus faible, si bien que les travailleurs sont maintenus sous le seuil de pauvreté ; dans notre pays, en tenant compte du niveau de prestations déjà existant, il est possible, par une légère amélioration de la performance redistributive des aides, de réduire dès le départ le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et de faire en sorte que tout retour au travail se traduise automatiquement par le franchissement de ce seuil.

C'est la notion de travailleur pauvre qu'il est proposé de combattre dans notre pays, sans pour autant affaiblir la situation de ceux qui n'ont pas encore pu retrouver une activité professionnelle. Progressivement, si la politique économique et sociale permet d'améliorer la situation du marché de l'emploi, un tel mécanisme devrait permettre d'augmenter le taux d'activité et le niveau de vie des plus modestes.

☒ **Les revenus intégrés au revenu de solidarité active**

Nous proposons que la nouvelle prestation intègre toutes les sources de revenu qui ont un effet potentiel sur le lien entre revenus du travail et revenus de la solidarité :

- les minima sociaux (RMI, ASS, API) qu'il faut rebâtir afin qu'ils cessent d'être des allocations différentielles, se transformant en « maxima » sociaux pour toutes celles et tous ceux qui ne peuvent revenir à l'emploi ;
- les aides fiscales, telle que la prime pour l'emploi, dont la conception et la mise en œuvre n'ont permis d'atteindre aucun des objectifs qui avaient présidé à sa création.

Pour les aides au logement, qui constituent aujourd'hui une aide particulièrement indispensable et très redistributive mais qui, dans le système actuel, voient leur pouvoir d'achat s'éroder progressivement, nous avons envisagé deux hypothèses : l'une dans laquelle elles demeurent ; une autre dans laquelle elles sont intégrées au nouveau revenu.

Avantages et inconvénients de l'intégration des aides au logement dans le RSA

Telle qu'elle est conçue, la nouvelle prestation doit épouser la situation existante pour les personnes sans activité et ne générer un gain que pour les ménages en activité. L'intégration des aides au logement au périmètre de la nouvelle prestation présente ainsi des avantages et des inconvénients :

1. Au titre des avantages, figure la dégressivité des aides au logement ne va pas atténuer l'effort de préservation de l'incitation que constitue la nouvelle prestation. En effet, ces aides contribuent encore aux effets de seuil (même si cet effet négatif a été réduit par leur réforme récente).
2. Au titre des inconvénients, figurent les écarts existants entre les bases ressource des allocations logements et des minima sociaux (par exemple pour la prise en compte des jeunes adultes) et la nécessité d'émettre des hypothèses sur les loyers s'il on veut intégrer

ces aides à la nouvelle prestation⁵. Par ailleurs l'intégration des aides au logement, dont le barème est décliné en trois zones géographiques, pose la question de la modulation du RSA par zones⁶. Au total, pour se caler sur l'existant (et ainsi éviter une inflation des coûts), on serait ainsi amené à complexifier (on pourrait dire en sens inverse « à enrichir ») le barème du RSA.

Plus fondamentalement, l'intégration des aides au logement dans le RSA pose la question de maintenir dans son principe une aide modulée selon le taux d'effort locatif. Au minimum les hypothèses de RSA doivent tenir de la situation de propriétaire ou de locataire au regard du logement. S'il intégrait les aides personnelles, le barème du RSA devrait ainsi appliquer une forme de forfait aux propriétaires pour éviter que la réforme ne conduise à donner une aide équivalente aux locataires et aux propriétaires⁷.

Par ailleurs, l'intégration des aides au logement dans le barème du RSA pourrait être un moyen de garantir l'équitable revalorisation de ces aides et de se prémunir de leur effet - certes discutable mais avéré sur certains segments de marché - inflationniste sur le montant des loyers (résolution 6).

Les prestations familiales forfaitaires universelles (AF) ou sous conditions de ressources (CF, ARS, PAJE, AES) continueraient à exister et seraient simplement intégrées au moment du versement du revenu de solidarité active.

☒ **La formulation proposée**

Il est proposé d'intégrer l'ensemble de ces prestations ou aides dans un mécanisme unique, appelé revenu de solidarité active, reposant sur les principes suivants :

- tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50% au gain provenant du travail, qu'il s'agisse de quelques heures travaillées dans la semaine ou le mois, ou d'une activité professionnelle à temps plein ;
- pour les revenus les plus faibles, la progression du RSA serait la plus rapide, jusqu'à un point d'inflexion qui pourrait être situé autour de 0,7 SMIC pour une personne seule ;
- entre 0,7 et 1,4 SMIC pour une personne seule, et 1 et 2 SMIC pour un couple, la réduction du montant du RSA serait légèrement plus accentuée ;
- ces niveaux seraient relevés en fonction de la situation familiale sur la base du barème actuel des minima sociaux.

Le revenu de solidarité active pourrait être paramétré de la manière suivante :

- 1) Pas de changement de revenu pour les ménages sans activité : les personnes qui n'ont aucun revenu du travail ne verraient pas leur situation se modifier ; cependant un mécanisme complémentaire devrait être mis en place pour favoriser une activité, même à temps très partiel, de personnes durablement éloignées de l'emploi ;

⁵ Par convention, nous avons toujours considéré dans nos simulations que ce loyer se trouvait au dessus du loyer plafond du barème des aides au logement, ce qui engendre un surcoût, mais évite d'avoir des perdants.

⁶ Les simulations effectuées s'appuient sur l'hypothèse d'un zonage reproduisant celui des aides au logement

⁷ Pour éviter ce biais seule des formulations sans intégration des aides au logement ont été effectuées.

- 2) Un soutien à ceux qui sont aujourd'hui des travailleurs pauvres, de telle sorte qu'il ne soit pas possible, dans notre pays, à partir de l'équivalent d'un niveau d'activité à quart de temps pour une personne seule, de vivre sous le seuil de pauvreté défini à 60% du revenu médian.

Les revenus des familles seraient constitués de trois composants :

- les revenus du travail, dépendant du salaire horaire (ou mensualisé) et du nombre d'heure de travail.
- un revenu de solidarité active (RSA) dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale.
- des prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants (AF et CF).

Soit :

$$\mathbf{R = RT + RSA + PF}$$

Comment se calcule le revenu de solidarité active ?

Selon le mécanisme proposé, le revenu de solidarité active est un complément de revenu qui se déduit de l'évolution du revenu total souhaité de la personne, net des prestations familiales (AF et CF). Ce revenu souhaité s'écrirait ainsi selon une équation qui revient à définir un minimum garanti et à lui appliquer deux décotes (qui correspondent aux taux implicites de prélèvement) successives. La seconde décote s'appliquerait à partir de 0,7 SMIC mensuel.

Ces mécanismes de décotes, qui transposent les règles applicables dans le barème des aides au logement, reviennent à créer un complément de revenu familialisé.

La prestation proposée s'écrirait selon l'équation suivante :

$$\mathbf{RSA = (Min) - T1 (RT) - T2 (RT-RTo)}$$

RT le revenu net du travail

Min est un minimum garanti (variable selon les zones)

Ro correspond au point de départ de la seconde décote (soit 0,7 SMIC) avec R-Ro toujours supérieur à 0

T1 et T2 correspondent à des taux de prélèvement implicite, qui ont vocation à évoluer selon le nombre d'enfants du ménage (plus le ménage a d'enfants plus les coefficients sont élevés) et qui additionnés doivent permettre d'aboutir au point de sortie du complément de revenu désiré.

Dans ce système, les allocations familiales continues à être calculées et versées de la même façon qu'aujourd'hui.

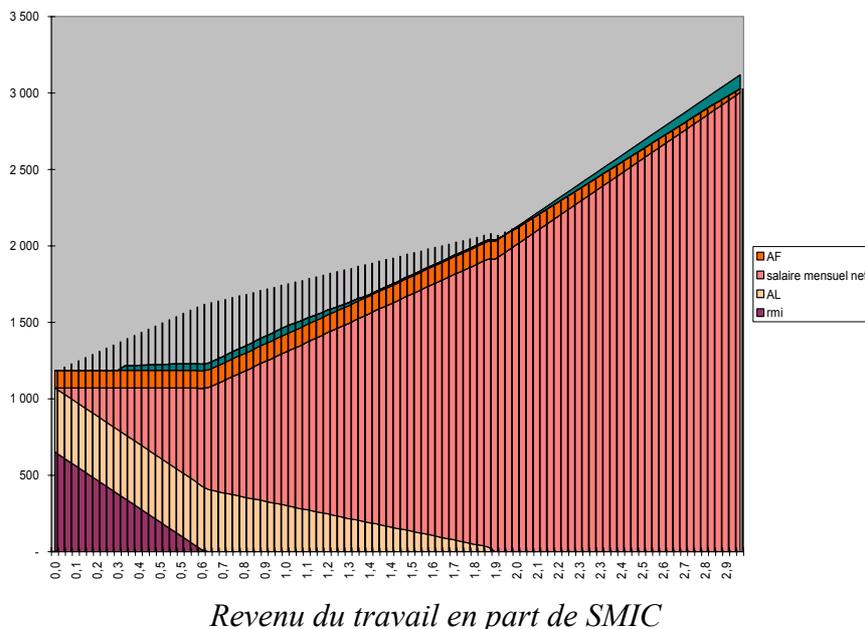
Conformément à l'existant, la situation d'un couple par rapport à celle d'une personne seule, correspondrait à la multiplication du minimum garanti par un facteur 1,3.

L'équation doit être paramétrée pour garantir l'absence de perdants, mais aussi limiter les coûts.

Des simulations sur cas types de l'impact sur la situation existante (cas types de la DSS) du RSA sont présentées en annexe.

La représentation graphique de cette équation serait ainsi la suivante :

Comparaison de la nouvelle prestation et de l'existant dans le cas d'un couple avec deux enfants



Source : DGTPE

Note de lecture : les courbes comparent la décomposition actuelle du revenu d'un couple avec deux enfants (en arrière fond) selon le salaire net perçu et la situation nouvelle (histogramme). On voit l'effet de la création du RSA matérialisé par un losange de gains entre 0 et 2 SMIC.

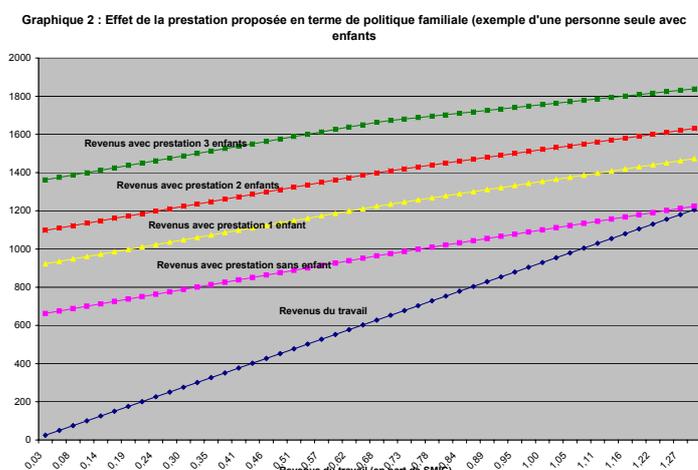
Ainsi formalisée, on voit que la réforme proposée revient à créer une forme d'intéressement permanent avec pour particularité un bonus donné à l'exercice d'un travail d'une durée hebdomadaire supérieure à 26h (correspondant au seuil de la deuxième décote pour un salarié payé au SMIC).

☒ La question de la coordination du revenu de solidarité active et des aides facultatives

Pour ne pas générer de nouveaux effets de seuil, toute aide supplémentaire versée aurait vocation, soit à être forfaitaire et auquel cas sans lien avec un statut particulier (en addition de la prestation proposée), soit à correspondre à une aide en nature. Ce point est développé plus longuement dans la résolution n° 5.

☒ La question des effets de la prestation en terme de politique familiale

Une des nouveautés de la prestation proposée est que, en diffusant à tous les bas salaires les barèmes implicites des minima sociaux, la prestation proposée est fortement modulée en fonction du nombre d'enfants. Le graphique 2 le montre particulièrement :



Source : Commission

Note de lecture : les courbes représentent l'évolution des revenus mensuels avec le RSA (paramètres simulés dans l'annexe technique) selon la configuration familiale.

Par rapport aux débats traditionnels de la politique familiale la prestation revient ainsi à familialiser les transferts en bas de la distribution des revenus plus fortement que ne l'est actuellement la prime pour l'emploi.

Par ailleurs, pour intégrer l'Allocation Parent Isolé à la réforme, il est proposé de se fixer sur les minima du revenu minimum d'insertion et de permettre le cumul intégral du revenu de solidarité active et la Prestation d'accueil du Jeune Enfant (le cumul permettant ainsi d'attendre le niveau actuel de l'API). Ce cumul reviendrait à ouvrir le bénéfice de la PAJE aux couples allocataires de minima sociaux ayant de jeunes enfants de moins de 3 ans. Elle conduit à la suppression, sans perte de revenu, d'un régime spécifique aux parents isolés. Les bénéficiaires de l'API dite courte continueraient de bénéficier d'une allocation supplémentaire visant à compenser les effets de l'isolement parental.

3. Les différents scénarios de taux et de coût envisageables

☒ Les estimations de coût *ex ante* majorent le coût réel de la mesure

Diverses études de coût sont actuellement en cours dans les services (DREES, DGTPE). Il s'agit d'évaluer un coût *ex ante* de la prestation, c'est-à-dire abstraction faite de deux de ses effets potentiellement réducteurs de coûts :

- **un effet de déplacement de l'offre de travail** : les études disponibles sur le sujet ne sont pas convergentes ;
- **un effet de déclaration du travail non déclaré** : là encore, les études disponibles ne permettent pas de dégager des résultats fiables.

Nous sommes ainsi contraints de présenter des évaluations de coûts majorées, sans savoir si cette majoration est importante ou pas. L'exemple d'une expérience analogue réalisée dans deux Etats canadiens montre que le pari d'une prestation telle que le RSA est potentiellement payant et peut quasiment s'autofinancer.

Le self sufficiency project : quand l'intéressement s'autofinance...

Au Canada, au sein du programme « Développement des ressources humaines » a été expérimenté en 1992 dans deux provinces (Nouveau Brunswick et Colombie Britannique) un « *Projet d'autosuffisance* » (PAS) ou Self sufficiency program (SSP) à destination des familles monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale depuis au moins un an.

Les bénéficiaires du dispositif ont été sélectionnés au hasard. La proposition était la suivante :

- Les chefs des familles concernées pouvaient adhérer à ce projet : ils prenaient alors l'engagement de trouver un emploi à temps plein dans un délai maximal d'un an. En contrepartie, sitôt l'emploi trouvé, un complément de salaire leur était versé durant trois ans sous réserve que, durant tout ce temps, ils continuent de travailler à temps plein (et, donc, ne perçoivent plus du tout d'aide sociale)⁸.

- Un ensemble de services dénommé « PAS plus », destiné à les accompagner dans leur recherche d'emploi (aide à la préparation de CV, séances d'orientation, suivi par un tuteur, club de recherche d'emploi) leur était également proposé : il leur est alors promis un supplément de salaire plus élevé que celui prévu par le PAS en cas de reprise d'un emploi.

Les bénéficiaires de l'expérience sont comparés à un groupe de contrôle non bénéficiaire.

Les premiers résultats de cette expérience ont montré que les sommes versées au titre du supplément de revenu n'ont été que légèrement supérieures aux montants d'aide sociale (John Greenwood et Jean-Pierre Voyer 2000). En quelque sorte, la mesure expérimentée était quasiment autofinancée.

S'agissant de ses effets à long terme sur l'offre de travail, les évaluations récentes du SSP montrent que le caractère transitoire de l'incitation pose problème. Une étude récente de Card et Hyslop⁹ montre en effet qu'après avoir provoqué de nets écarts de taux de participation et de rémunération entre le groupe bénéficiaire et le groupe de contrôle, ces écarts s'étaient quasiment résorbés cinq ans après l'entrée des bénéficiaires dans l'aide.

☒ **Les simulations effectuées pour la commission donnent des résultats convergents se situant la création du RSA dans une fourchette de coût *ex ante* allant de 6 à 8 Mds€.**

La méthode utilisée pour réaliser ces estimations de coût est la suivante :

⁸ Le complément en question est égal à moitié de la différence entre un niveau de référence fixé par province et le salaire réellement perçu (ce qui revient à doubler le salaire minimum perçu pour un temps plein).

⁹ David Card, Dean Hyslop, « Estimating the effects of a time-limited earning subsidy for welfare-leavers », SRDC working papers, fév 2005

1. Deux modèles de micro-simulation (INES, Saphir) ont été utilisés c'est-à-dire que l'application de la formule du revenu de solidarité active a été réalisée sur un nombre important de situation réelle : l'estimation de coût est intervenue directement en déduction du coût de la nouvelle prestation.
2. Pour l'inclusion des revenus catégoriels, notamment des prestations chômage, deux hypothèses extrêmes ont été retenues : une hypothèse très favorable, prévoyant leur inclusion pure et simple dans la formule comme un revenu d'activité (hypothèse 1 : « avec les chômeurs »), et une hypothèse moins favorable conduisant à exclure les chômeurs indemnisés du bénéfice de cette prestation (la situation des bénéficiaires de l'assurance chômage restant inchangée).
3. A ces estimations de coûts, il faut retrancher les économies réalisées sur la suppression de l'intéressement (400 M€) et de la PPE (2,4 Mds€).

Les simulations dont a pu disposer la commission, et qui seront approfondies, donnent des résultats convergents, situant le coût de la mesure proposée dans une fourchette de 6 à 8 Mds€. A titre de repère, il a déjà été estimé par ailleurs que la somme qu'il faudrait pour faire franchir à tous les titulaires de minima sociaux le seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian est de l'ordre de 5,2 Mds€.

Différents scénarios de barèmes et de coût sont présentés en annexe 2. Ces scénarios montrent notamment que les coûts ex ante simulés sont très sensibles aux taux hypothèses de taux T1 et T2 retenus. **Cela veut dire que la marge d'action est grande.**

Les scénarios de financement possibles sont présentés dans la dernière résolution.

4. Un système qui doit s'inscrire dans une politique de l'emploi dynamisée et qui sécurise contre le temps partiel contraint, le travail précaire ou discontinu

La nouvelle prestation doit favoriser une politique de l'emploi dynamique, qui ne se heurterait pas aux obstacles que rencontrent les personnes pour retourner à l'emploi lorsque les seules activités qui leur sont proposées ne se traduisent pas par une augmentation de leur niveau de vie, mais au mieux par une stagnation, souvent par une dégradation de celui-ci.

Nous insistons sur le fait que cette proposition ne répond qu'à une partie du problème d'accès à l'emploi des personnes pauvres et doit être relayée par une politique active de promotion de l'emploi des personnes non qualifiées. Cette politique ne doit pas conduire à déstructurer l'emploi par la promotion d'un temps partiel mal maîtrisé. Nous pensons que les modalités de pénalisation du temps partiel à très petite durée devraient être étudiées par le gouvernement, lorsque ce temps partiel ne s'inscrit pas dans un processus de réinsertion encadré.

5. Pistes pour la gestion du nouveau dispositif

Une telle réforme suppose que la prestation puisse être gérée indifféremment par l'un des services publics qui gèrent l'une des prestations concernées par la rénovation de notre dispositif d'aide sociale.

Par ailleurs, pour être au plus près des besoins réels de la population, les simplifications de gestion associées à la nouvelle prestation devront être prioritairement mobilisées pour mettre en œuvre un dispositif de transmission mensuelle des feuilles de paie des bénéficiaires. Une connexion avec les URSSAF et la mobilisation des Déclaration Automatisée de Données Sociales pourraient également être envisagées de même que la délégation aux employeurs de la responsabilité de liquider et verser la prestation contre remboursement sous forme de déduction fiscale ou sur cotisation sociale.

6. Les prolongements et variantes possibles

Le revenu de solidarité active, tel que nous l'avons envisagé, outre les simplifications importantes qu'il induit, présente deux caractéristiques principales : d'une part la suppression des effets de seuil liés à la reprise d'un emploi, d'autre part la remise en clause des cloisons entre assistance et activité. Retenir ce principe, c'est ouvrir de nouvelles perspectives :

- 1) **Concevoir autrement les différentes prestations sociales facultatives** : ces prestations – qu'elles émanent des caisses d'allocations familiales ou des collectivités territoriales – accentuent souvent, dans la situation actuelle, les effets de seuil des minima sociaux. Une fois le principe du revenu de solidarité active retenu, elles peuvent alors au contraire en potentialiser les effets incitatifs au travail et devenir des « primes locales à l'emploi », définies finement ou des prestations permettant de compenser les coûts d'une reprise d'emploi: par exemple les coûts de transports élevés dans les zones rurales (voir la résolution 5) ;
- 2) **Personnaliser les contrats aidés** : les contrats aidés permettent de réduire le coût du travail pour des personnes éloignées de l'emploi ; mais ils offrent une rémunération limitée pour une durée de travail limitée ; conjugués avec le revenu de solidarité active, ils peuvent devenir une aide plus souple, véritablement conçue comme une amorce d'emploi stable ; avec le même montant de subvention moyen d'un contrat, il doit être possible d'aider davantage les premiers mois de retour à l'emploi ;
- 3) La même logique de combinaison entre revenu du travail et revenu de solidarité pourrait être **adaptée à d'autres situations**, comme celle des adultes handicapés, lorsqu'ils peuvent travailler à temps partiel ;
- 4) Il ne serait pas **choquant d'inclure dans les revenus soumis à imposition** – ou du moins à certaines d'entre elles et à un taux adapté- le revenu de solidarité active ce qui marquerait symboliquement le passage d'une logique d'assistance stigmatisante à une nouvelle logique, davantage tournée vers l'activité et le travail.
- 5) De même, les modalités de la soumission du RSA à des **cotisations d'assurance vieillesse** devraient être étudiées pour que la nouvelle prestation corrige l'effet du RMI de nourrir également la pauvreté aux grands âges.

La création du revenu minimum d'insertion a été conçue comme une manière de ne pas laisser sans ressources ceux qui passaient au travers des mailles du filet de la protection sociale. Il était destiné à être une réponse à des phénomènes de grande exclusion. Plus de

quinze ans, après sa mise en place, il est indéniable que tel n'est plus le cas. Il est devenu la seule ressource d'un nombre considérable de ménages et ceci, parfois de manière durable. Son caractère d'allocation différentielle devient alors plus pénalisant que protecteur : le plancher est devenu plafond, pour la majorité des allocataires. C'est pour en tirer les conséquences que nous proposons qu'une prestation nouvelle vienne désormais s'y substituer.

Cette résolution est un élément clef de la stratégie proposée aux pouvoirs publics pour réduire d'un million le nombre d'enfants pauvres d'ici 15 ans.

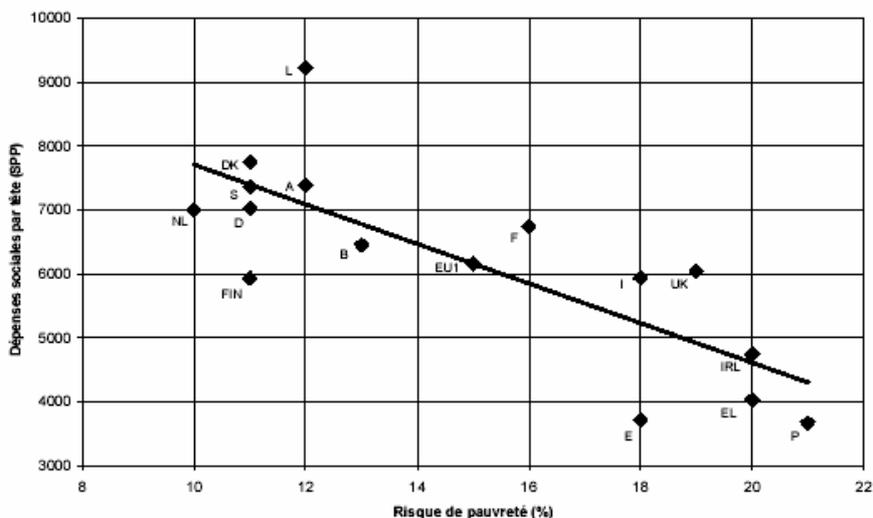
Résolution n°3 : Une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi et plus redistributive

Supprimer les effets de seuil peut se traduire par une amélioration réelle de la situation des familles que si elle s'inscrit dans une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi et plus redistributive. La commission ne prétend pas – compte tenu de sa composition, du temps qui lui était imparti et de son mandat – avoir examiné et encore moins traité l'ensemble des questions qui s'y rattache. Mais elle a la conviction qu'une politique sociale - telle que la politique de lutte contre la pauvreté des familles - ne peut être dissociée de la politique économique générale, ni ne peut réussir si elle ne s'inscrit pas dans une politique de l'emploi cohérente, qui conjugue des effets en matière de salaires et non précarité. A cet égard, elle est attachée à souligner les points suivants :

1. Une politique économique et sociale plus redistributive

La comparaison des 15 pays de l'Union Européenne en 2003 (dernières données disponibles) montre une corrélation entre le niveau des dépenses sociales et la réduction du risque de pauvreté : il n'y aucun pays de l'Union européenne qui ait pu réduire la pauvreté avec un niveau de dépenses sociales faible.

Corrélation entre le risque de pauvreté et le niveau de la dépense sociale en Europe (2000)

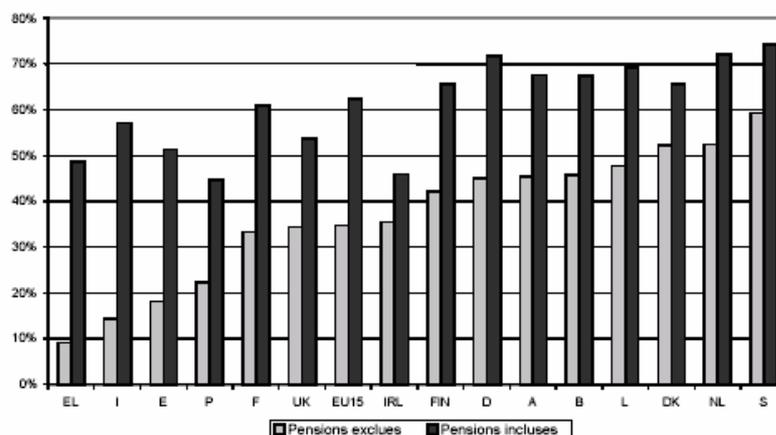


Source : Eurostat

Note de lecture : Le nuage de point produit par Eurostat met en relation le risque de pauvreté (taux de pauvreté à 60% du revenu médian) et la dépense sociale par tête en parité de pouvoir d'achat. La droite de régression laisse apparaître une corrélation négative quasiment linéaire et solide entre niveau de dépense et pauvreté : plus la dépense sociale est élevée plus le taux de pauvreté est faible. On voit par ailleurs que la France se situe à droite de la droite de régression. Voilà une expression statistique pour dire qu'à niveau identique, la dépense sociale en France est globalement moins performante à réduire la pauvreté que dans les autres pays européens.

Ce constat d'une faible efficacité des dépenses sociales françaises à réduire la pauvreté, se retrouve dans les histogrammes ci-dessous :

Impact des transferts sociaux (excluant et incluant les pensions) sur le taux de risque de pauvreté, 2001



Source : Eurostat

Note de lecture : La France a un niveau de pensions (retraites) nettement supérieur à la moyenne européenne, ce qui lui a permis de réduire significativement la pauvreté des personnes âgées, mais, mis à part cet effet, ses dépenses de transfert étaient en 2001 parmi les moins efficaces d'Europe (au 10^{ème} rang).

Il existe ainsi une marge d'action pour réduire la pauvreté... dont on peut penser qu'elle réside dans l'accès à l'emploi.

2. Une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi

Il y a en revanche des disparités fortes, y compris à niveau de dépenses sociales équivalent, entre les niveaux d'activité ; la question pour notre pays est de pouvoir augmenter le taux d'activité, tout en réduisant le nombre de travailleurs pauvres.

Si, comme nous le proposons, une nouvelle combinaison est définie entre revenus du travail et revenus de solidarité, cela ne doit pas se faire au détriment de la qualité de l'emploi ; si une entrée progressive dans l'emploi peut se justifier, ce n'est que si cette progression est favorable au salarié, en termes de qualification et de salaire et non pas si le mode d'entrée dans l'emploi aggrave les conditions de précarité.

On peut trouver une application concrète de cette exigence dans la conception que l'on doit avoir des contrats aidés : si les contrats aidés – qui viennent d'être redéfinis par la loi de cohésion sociale - ne sont pas conçus comme un « pré-contrat à durée indéterminée » persistera le risque que la situation après le contrat ne soit pas plus favorable que celle d'avant le contrat, c'est à dire souvent un retour au chômage et aux minima sociaux.

Une connexion peut se faire entre les revenus du travail et les revenus de solidarité, tant du point de vue collectif de leur mode de détermination et de négociation que du point de vue individuel de leur combinaison dans les ressources globales d'une famille, à condition qu'elle ne s'établisse pas au détriment des politiques salariales.

Favoriser une croissance riche en emplois suppose également de pouvoir soutenir une économie solidaire qui ait une place suffisante aux côtés de l'économie marchande classique et du secteur soumis à la concurrence internationale dont dépendent les impératifs de compétitivité.

3. Un engagement collectif sur la qualité des emplois

Réduire le chômage est le moyen le plus durable de réduire le nombre de familles pauvres. A condition que le retour à l'emploi n'implique pas une réduction des revenus globaux, comme cela est le cas aujourd'hui, ou le maintien sous le seuil de pauvreté. C'est la raison pour laquelle nous pensons que la transition vers un taux d'activité supérieur passe par une combinaison nouvelle entre revenus du travail et transferts sociaux. Nous proposons une équation qui garantisse que toute heure travaillée supplémentaire se traduise par une augmentation des ressources. Mais nous avons conscience des risques que les employeurs intègrent, au moins implicitement, le maintien d'une partie des revenus issus de la solidarité pour limiter les évolutions du salaire ou privilégier le temps partiel, même quand cela ne correspond pas aux souhaits du salarié.

Il faut donc conjurer ce risque. Comment ? Si notre pays cherche véritablement à réduire la pauvreté par le retour à l'emploi, des engagements collectifs peuvent être pris : c'est ce que nous avons vu dans la résolution 1. Nous voulons que ceux qui, exclus de l'emploi, vivent des minima sociaux, puissent réintégrer le marché du travail plus vite, plus facilement, sans voir leurs ressources diminuer, même quand ce retour se fait à temps partiel. En revanche, nous voulons éviter que le temps partiel subi et la précarité augmentent. La mise en place d'une réforme ambitieuse des minima sociaux et des prestations sociales devrait s'accompagner d'engagements collectifs sur la structure de l'emploi permettant de vérifier que la transition se fait vers le haut et non vers le bas. Cet engagement pourrait se limiter au strict objet de notre proposition, en vérifiant l'évolution et les caractéristiques des emplois à temps partiel, le nombre de travailleurs vivant sous le seuil de pauvreté et l'évolution des salaires, au fur et à mesure de la montée en charge de la nouvelle prestation. Les abaissements de charges sociales pourraient être liés à la tenue de cet engagement et remis en cause comme sanction au non respect de l'engagement.

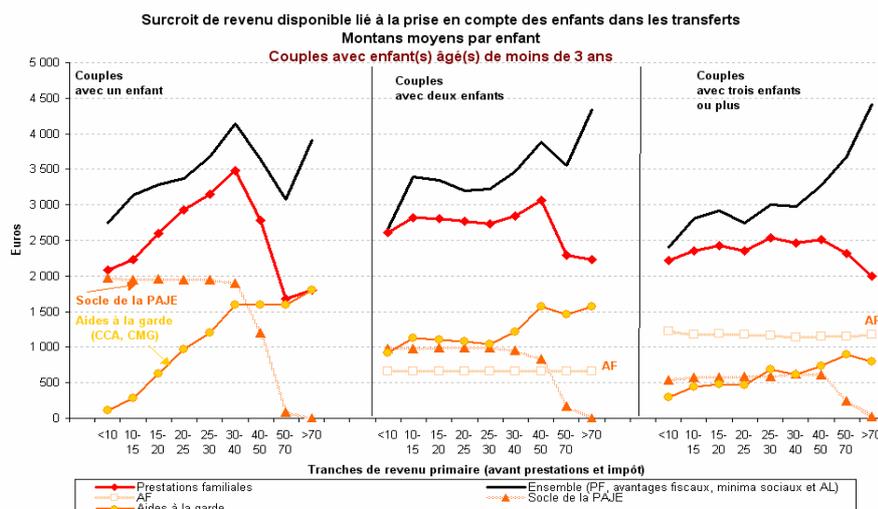
Résolution n°4 : Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants

Les travaux de la commission ont confirmé que la conciliation vie professionnelle vie familiale est un point central dans la réduction de la pauvreté des enfants. Cette question concerne l'ensemble des enfants, autant les enfants scolarisés (au moins jusqu'au collège), que les moins de trois ans. Nos réflexions se sont concentrées sur cette seconde question, jugée prioritaire.

La question de l'accès des jeunes enfants aux modes d'accueil est à l'intersection de trois constats :

- Premier constat : les inégalités face aux savoirs et à l'éducation se creusent dès les premiers âges tandis que les moyens d'intervention de la puissance publique sont mal distribués pour favoriser un développement harmonieux de tous les enfants.
- Deuxième constat : la difficulté d'accès à l'emploi des femmes pauvres est considérablement amplifiée par les règles d'attribution des places d'accueil collectif qui sont le plus souvent de facto réservées aux couples bi-actifs.
- Troisième constat : le coût des modes de garde représente potentiellement une dépense importante dans le budget des ménages pauvres (les taux d'effort étant plus importants que pour les déciles supérieurs de la distribution des revenus).

On arrive ainsi à cette situation très paradoxale des politiques publiques françaises : de récents travaux de la DREES montrent que, toute aide comprise (y compris le quotient familial), quelle que soit la configuration familiale, **les familles françaises ayant des enfants de moins de trois ans sont d'autant plus aidées que leurs revenus sont élevés.**



Source : DREES

Note de lecture : les courbes montrent l'évolution du surcroît de revenu disponible (exprimé en euros) des familles, lié à la présence d'un enfant de moins de trois ans. Chaque courbe correspond à une configuration familiale particulière. Les courbes montrent que ce surcroît de revenu augmente avec le revenu des ménages. Ce lien est d'autant plus fort que les familles sont nombreuses. Il s'explique essentiellement par le plus fort recours aux aides à la garde des ménages les plus aisés et par l'effet du quotient familial.

Cette situation tient en partie au fait que, dans un système de gestion de la pénurie, l'accès des familles pauvres aux modes d'accueil des jeunes enfants est aujourd'hui difficile : seuls 3% des enfants des familles bénéficiaires d'un minimum social sont gardés en crèche. 8 enfants de familles bénéficiaires d'un minimum social sur 10, qui ne sont pas en âge d'être scolarisés, ne sont ainsi confiés à aucun mode d'accueil et sont gardés par leurs parents.

Le tableau ci-dessous tiré du rapport du CERC sur les enfants pauvres montre ainsi que les contraintes de l'offre de mode de garde pèsent essentiellement sur les ménages les plus pauvres : en 2000, seuls 5 % des ménages du premier quintile de niveau de vie avaient accès à un accueil collectif et 7% à une assistante maternelle contre 9% et 19% en moyenne.

Les modes de garde des enfants de moins de 3 ans selon le niveau de vie des parents en 2000

En %		1 ^{er} quintile	3 ^{ème} quintile	5 ^{ème} quintile	Ensemble
Mode de garde payant	Assistante maternelle	7	22	27	19
	Crèche	5	13	8	9
	Salarié à domicile	0	0	8	2
Un des parents	Bénéficiaires de l'APE	31	28	9	24
	Sans APE	33	7	3	13
Autres		24	30	45	33

Source : CERC

Note de lecture : les quintile représentent des divisions de la population en cinq ensembles selon le niveau de vie. Le tableau signifie ainsi que les 20% des familles les plus pauvres n'ont accès que dans 7% des cas à une assistante maternelle et dans 5% des cas à une place en crèche.

Dans ces conditions, pour ses bénéficiaires aux revenus les plus faibles, le Complément de Libre Choix d'Activité de la Prestation d'Accueil du Jeune enfant (ex Allocation Parentale d'Éducation) constitue souvent une solution contrainte : une étude récente de Dominique Méda et autres (source : DARES) montre que plus de 60% des femmes qui ont arrêté de travailler pour toucher l'APE ont mis en avant des raisons liées aux modes de garde (12%), aux conditions de travail (28%), voire aux deux (21%). Par ailleurs, quand elle bénéficie à des personnes faiblement qualifiées et qui ne disposent pas de congé parental d'éducation (1 bénéficiaire de l'APE sur deux), cette allocation risque d'éloigner durablement du marché de l'emploi ses bénéficiaires et conduit ainsi à la déqualification des moins qualifiés.

Pour les ménages qui n'ont pas eu accès à l'emploi dans les cinq dernières années, qui ne sont ainsi pas éligibles au CLCA, ou pour les allocataires d'un minimum social, qui voient le CLCA se déduire de leurs ressources, la situation est encore plus contrainte. Le libre choix devient une porte close.

La mise en œuvre de la PAJE a constitué un début de réponse en permettant de réduire le taux d'effort des ménages pauvres qui souhaitent avoir recours à une assistante maternelle. Mais ces taux d'efforts restent élevés. Un couple de personnes travaillant chacune à mi-temps doit consacrer 15% de son salaire pour rémunérer une assistante maternelle au salaire moyen, soit 157€ par mois (à Paris, ce taux d'effort atteint 33%). À l'inverse un couple de 2 personnes qui gagnent 3 fois le SMIC par mois, ne consacre que 5,6% de ses revenus pour la rémunération de la même assistante maternelle (soit 311€). D'ailleurs, compte tenu de la

pénurie d'assistantes, et des plus faibles garanties que peuvent apporter les ménages les plus pauvres, l'accès au gré à gré demeure lui aussi essentiellement l'apanage des plus aisés. A ce titre, la revalorisation du statut des assistantes maternelles est essentielle pour débloquer l'offre en accroissant l'attractivité de cette profession, mais conduira à son renchérissement.

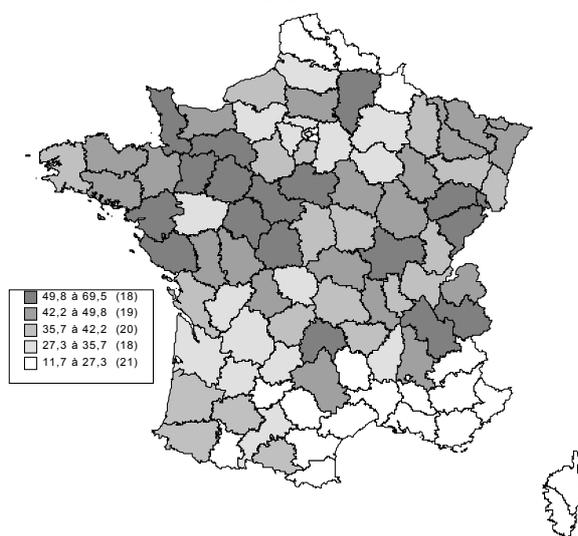
Enfin, l'exemple bien connu du recours à la garde à domicile est éloquent : seuls 2% des ménages –essentiellement les plus favorisés- en région parisienne bénéficient d'un tel service et des aides qui y sont consacrées.

1. La priorité devrait être donnée au développement de l'offre, pour favoriser l'emploi et réduire les inégalités

Un décalage persistant se manifeste ainsi entre le souhait des parents et l'offre existante : selon le CREDOC, 21 % des parents avec des enfants en bas âge estiment que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant alors que 13 % seulement ont pu y avoir recours. Il y a donc une forte proportion de comportements contraints. Pour cela nous pensons que la priorité doit aujourd'hui être au développement de l'offre de mode d'accueil plutôt qu'à un renforcement de prestations liées à l'interruption de la vie professionnelle.

La création de places d'accueil collectives n'est pas une compétence obligatoire des collectivités locales. Certaines s'en saisissent pleinement, d'autre moins. D'un département à l'autre, le taux de couverture évolue de façon très marquée.

Capacité théorique d'accueil (crèches et assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de trois ans



Source : DREES

De même, les villes de plus de 30 000 habitants disposent de 60 % du parc de places en crèches collectives et 52 % du parc des crèches familiales. **Les petites villes, ainsi que les zones rurales, souffrent d'une pénurie criante.** La France n'a pas su créer des solutions de garde innovantes pour ces territoires.

Avec un taux de couverture de 70%, le Danemark, certes plus urbanisé que la France, donne droit à un mode d'accueil à toutes les familles qui le demandent. De même, le Royaume-Uni a doublé le nombre de places en crèches et en modes d'accueil en général depuis 1995. Les responsables de la politique nationale d'accueil que nous avons rencontrés (Unité Sure Start) ont indiqué qu'ils comptent affirmer un droit au mode de garde opposable pour toutes les familles dans les cinq prochaines années.

Enfin, les critères d'attribution des places en accueil collectif ne font l'objet d'aucune réglementation nationale. Cela conduit notamment à ce que, en situation de pénurie, les règlements intérieurs des commissions d'attribution évincent souvent les couples sans emploi. Les conditions de décision de ces commissions et le taux de couverture des besoins demeurent mal connues. L'investissement des collectivités locales est mal évalué et rarement soumis à un processus de décision participatif. L'utilité d'une structure d'observation nationale est souvent soulignée.

Orientation n°1 : Créer un service public de la petite enfance

Nous pensons que la France devrait se fixer pour objectif l'augmentation substantielle du taux de couverture de la population. Nous proposons que cet objectif pourrait être d'atteindre 50% dans cinq ans, 60% dans dix ans et 70% dans 15 ans (en se calant sur une base de 31,8% aujourd'hui). Cet accroissement pourrait aboutir, à terme, à la reconnaissance d'un droit au mode d'accueil sur le mode danois.

Pour faire le choix de cet investissement, nous pensons qu'il **faut affirmer le caractère obligatoire de la compétence des collectivités locales** en matière de petite enfance. Il pourrait s'agir des municipalités comprenant un certain seuil d'habitants (20000 ?) et des conseils généraux sur le reste du territoire départemental. Dans l'un et l'autre cas, leur serait confiée compétence d'organiser un service public et leur serait transférer les financements correspondants.

Comme au Danemark, ce service public pourrait être exercé directement (en régie) ou par délégation. Ceci n'implique donc pas nécessairement de donner la qualité d'agents publics à l'ensemble des personnes en charge de ce service.

Le financement de ce service public entraînerait dans un premier temps la **mutualisation des financements existants**. Des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants ont été créées en 2002 et sont aujourd'hui réunies dans 70 départements. Ces structures pourraient servir de support pour mobiliser conjointement les crédits actuellement investis dans la petite enfance.

Progressivement elles pourraient être dotées de moyens complémentaires, notamment une part des moyens qui seront destinés au développement des emplois de service et la transformation de certains crédits d'impôt aux entreprises (crédit d'impôt famille).

Nous invitons les pouvoirs publics à lancer une **réflexion particulière sur la transition optimale entre l'accueil et la scolarisation**. A cet effet, nous pensons que les structures accueillant les enfants de 2 ans (crèches ou classes maternelles) devraient évoluer vers un modèle de jardins d'enfants pour les 2 / 3 ans. Nous accueillons positivement l'idée de

la Défenseure des enfants d'organiser une conférence de consensus sur l'accueil des jeunes enfants à 2 ans.

Ce service public recevrait une **organisation particulière dans les zones les moins denses** : dans les territoires ruraux, où la pénurie de modes d'accueil est aujourd'hui la plus criante, des solutions d'un nouveau type semblent devoir être inventées. Nous invitons les pouvoirs publics à initié une réflexion nationale sur cette question, réflexion qui pourrait s'inspirer des pratiques étrangères et notamment nordiques, plus souples que les nôtres.

Par ailleurs, dans le cadre de la nouvelle programmation départementale des moyens, des **contrats locaux de conciliation vie professionnelle - vie familiale** pourraient être créés. Ces contrats locaux s'exerceraient au sein de bassin d'emploi ou d'un quartier d'habitation. Ils seraient négociés avec les usagers et comprendraient un ensemble d'actions allant de la création d'un mode de garde à l'organisation des horaires de travail en passant par le financement d'espaces de développement de l'enfant et de garderies péri-scolaires (éventuellement sous forme de groupements d'employeurs). Ils pourraient se concrétiser par le financement d'emplois de proximité.

Ces commissions pourraient enfin diffuser une méthodologie pour la mise en place de projets d'accueil à horaires alternés.

Orientation n° 2 : Affirmer un droit au mode d'accueil (collectif ou individuel suivant le contexte local) pour les familles pauvres et les familles monoparentales en retour à l'emploi

Suivant la logique du service public, nous proposons que les règles d'attribution des places en crèche soient définies par décret. Cette définition pourrait permettre d'affirmer que les familles des deux premiers déciles de la distribution des revenus ont droit à un mode d'accueil collectif (ou individuel dans les zones rurales) dans les collectivités dont la compétence de service public seraient reconnues. Il pourrait en être de même pour les familles monoparentales en retour à l'emploi ou à la formation. Ce droit pourrait être progressivement étendu au reste de la population.

2. Privilégier l'emploi structuré des assistants maternels sur le gré à gré

Insistons sur le potentiel de création d'emplois que représenterait la création d'un service public de la petite enfance. A titre d'exemple, doubler le nombre de places d'accueil collectif revient à créer près de 50 000 emplois. Doubler le nombre de places en d'assistants maternels revient à créer 260 000 emplois.

Pour pouvoir réaliser cet effort, il faut que l'emploi soit plus attractif qu'aujourd'hui, notamment dans le secteur des assistants maternels. Il faut que cet emploi soit qualifiant. La revalorisation du statut des assistants maternels est en cours avec la signature d'une convention collective nationale (étendue par un arrêté du 17 décembre 2004).

L'actuel projet de loi relatif aux assistants maternels et assistants familiaux va également dans le bon sens.

Nous pensons que la constitution d'un service public de la petite enfance doit favoriser une plus grande structuration de l'emploi dans ce secteur professionnel, en favorisant notamment les formules de prestataires, les crèches familiales et les relais d'assistantes maternelles, sur le simple gré à gré. Cet effort de structuration n'est pas contradictoire avec la nécessité de disposer de solutions adaptées aux zones les moins denses.

Orientation n°3 : Favoriser des employeurs intermédiaires entre les familles et les professionnels de la petite enfance

Compte tenu des réformes intervenues pour solvabiliser la demande de modes d'accueil pour les familles et dans la perspective de la mise en place du chèque emploi service universel, la question se pose du choix du développement, par l'allègement du coût du travail, des services soit en gré à gré (les familles étant l'employeur), soit par l'intermédiaire d'un service prestataire (les familles étant « clientes » d'un organisme, lui-même employeur des professionnels). Ce service serait délégataire de service public sur la base de l'orientation 1.

Nous pensons que les projets en cours d'élaboration sur les services d'aide à la personne devraient être inflexibles pour privilégier cette seconde logique : dès lors que l'on souhaite changer d'échelle dans le secteur de la petite enfance, c'est elle qui apportera le plus de garanties aux professionnels et aux familles. Elle est compatible avec la souplesse et la promotion de l'emploi qu'a permis, même si insuffisamment développé, le titre emploi service.

3. Le redéploiement des aides au retrait d'activité pourrait dégager un autofinancement pour le service public envisagé

Atteindre un taux de couverture de 50% des enfants de 0 à 3 ans dans cinq ans implique de proposer un accueil à 400 000 enfants de plus qu'aujourd'hui (au profit des 1,5 millions d'enfants qui sont soit gardés par leurs parents, soit gardés par le biais de solidarités informelles).

Le coût de fonctionnement de cette évolution ne peut pas être ignoré. Si l'on fait l'hypothèse la plus lourde en terme de coût que ces places supplémentaires seront créées sous forme d'accueil collectif, cela présente un effort très conséquent de près de 3,4 Mds€ en fonctionnement¹⁰, pour environ 80 000 emplois créés. Si l'on fait l'hypothèse de création intégrale des places auprès d'assistantes maternelles, on obtient un surcoût pour la collectivité de 1,8 Mds€, pour 230 000 emplois. Si l'on retient une hypothèse intermédiaire de création pour moitié en accueil collectif et pour moitié auprès d'assistantes maternelles, ce sont près de 2,6 Mds€ qui doivent être dégagés, pour 155 000 emplois créés.

¹⁰ Le coût moyen pour la collectivité d'une place en accueil collectif étant de 700€ par mois

Ces sommes sont équivalentes au coût d'une seule prestation le Complément Libre Choix d'Activité (ex APE) dont le montant annuel s'élève à 2,7 Mds€. Plusieurs membres de la commission étaient donc partisans, compte tenu des effets négatifs de cette aide, de proposer la suppression de cette aide, dès lors que les économies réalisées auraient été intégralement consacrées à l'accroissement des modes de garde et à la création d'emplois. Mais une grande partie des membres de la commission y est résolument hostiles, préférant faire évoluer cette prestation que la supprimer.

Nous évoquons donc cette hypothèse, tout en soulignant qu'elle est loin d'être consensuelle.

A défaut de ce transfert de dépenses par suppression d'une prestation, il doit être envisagé de concentrer différentes ressources existantes pour augmenter l'offre d'accueil, dès lors que l'on retient cette orientation comme prioritaire :

- ainsi une proportion non négligeable des contrats aidés pourrait être « réservée » aux modes d'accueil ;
- ce fléchage pourrait s'accompagner de dérogations par rapport aux critères d'attribution de ces contrats : ainsi, la création d'une structure d'accueil des enfants pourrait disposer d'un forfait d'aide, calculé en fonction du nombre de places d'accueil ; la structure serait libre d'adapter les contrats, au sein de l'enveloppe qui lui serait ainsi confiée, pour tenir compte du profil des personnes effectivement recrutées.

Enfin, l'effort d'investissement que représente cette évolution ne peut être sous-estimé. Il équivaut à démultiplier l'effort des précédents plans crèches. On considère généralement que les délais moyens nécessaires pour construire des gardes collectives sont de 2 à 3 ans (ce qui permet d'étaler la dépense sur 3 ans pour atteindre la cible en cinq ans) et les coûts d'investissement que cette construction représente sont de 21000 € en moyenne par place, pris en charge en moyenne à 50% par de la dépense publique. Dans ces conditions la création de 200 000 places de crèches¹¹ implique un investissement pluriannuel de 4,2 Mds€, soit 2,1 Mds€ de coût public et un effort de 700 M€ par an, pendant 3 ans.

4 Promouvoir le temps libre des enfants et les accueils péri-scolaires

L'article 31 de la convention internationale des droits de l'enfant prévoit que « *les États parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique. Les États parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité.* » Nous pensons que ce droit doit recevoir une effectivité.

Les enfants des familles les plus pauvres sont souvent laissés à eux mêmes ou interdits, pour des raisons économiques, d'espaces de loisirs et de culture : seulement un enfant de familles bénéficiaires d'un minimum social sur 10 (12%) qui est scolarisé, va à la

¹¹ L'investissement étant nul pour la création de places d'assistantes maternelles

garderie péri-scolaire contre 1 sur 3 en moyenne pour les enfants dont les deux parents occupent un emploi.

De même, un enfant sur vingt dans la première catégorie est confié à un centre d'activité culturelle et sportive le mercredi contre 1 sur 10 (11%) dans la deuxième catégorie.

Nous pensons que les centres de loisirs particulièrement bien implantés sur le territoire pourraient constituer un levier important pour développer l'accès aux loisirs et permettre que chaque enfant puisse disposer d'un espace éducatif de qualité et de proximité. La Caisse Nationale d'Allocations Familiales a soutenu résolument leur implantation, favorisant l'accès aux loisirs pour tous les enfants dans le cadre d'une politique contractuelle : contrat temps libres et contrat enfance. Mais de nombreuses villes n'ont pas élaboré de projet éducatif local, ni signé dans le prolongement un contrat. Il existe encore énormément de villes -une large majorité-, où les centres de loisirs sont implantés dans les écoles avec les conséquences que l'on connaît : un nombre de salles disponibles limité et une difficulté de lisibilité de leur qualité de lieux de loisirs et de culture.

Enfin, au-delà de six ans, la famille ne bénéficie plus d'aides financières pour l'accueil individuel (assistante maternelle ou garde à domicile). Pour autant, le besoin de garde existe toujours sur les temps périscolaires.

Nous proposons ainsi que le gouvernement étudie la possibilité de mieux utiliser l'instrument fiscal (crédit d'impôt) pour accroître l'accessibilité des accueils péri-scolaires et centres d'activité culturelle et sportive.

Résolution n°5 : Etablir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux

Rendre « abordable financièrement » un service n'est pas nécessairement le rendre « accessible » pratiquement pour les familles en difficulté. Ainsi, l'expérience des « cartes santé » et plus récemment de la CMU témoigne que l'information et que l'offre – même gratuite- de soins ne suffisent pas à rendre effectif l'accès aux soins.

L'accompagnement est le complément indispensable des prestations : cela a été maintes fois souligné, mais les conséquences n'en ont été que très partiellement tirées. Les familles déplorent la multiplicité des interlocuteurs auxquels elles ont à faire face ; les intervenants sociaux ressentent des frustrations dans l'exercice de leurs métiers ; les pouvoirs publics ont le sentiment que l'argent investi dans l'accompagnement n'est pas de l'argent plus « rentable » que de l'argent consacré à l'assistance.

Quelques principes simples doivent guider une nouvelle conception de l'accompagnement :

- **chaque famille doit avoir un très faible nombre d'interlocuteurs** pour un accompagnement personnalisé, stable dans le temps, porte d'accès vers d'autres services publics, par une personne ou une équipe disposant de véritables moyens d'actions et non pas simplement du pouvoir de renvoyer vers un autre ;
- symétriquement, les intervenants sociaux doivent avoir **un nombre de personnes à suivre à échelle humaine** pour pouvoir nouer une relation continue et personnalisée ; l'optimisation des pratiques et des agenda des accompagnants est l'élément clef de la réussite.
- **ce n'est pas aux familles de connaître ou de subir la complexité** de l'organisation de l'action sociale : ce sont aux services sociaux d'organiser une interface simple entre deux univers complexes : complexité des administrations et complexité de la pauvreté.

1 Repositionner l'action sociale en intervention sociale

☒ Eviter que les planchers ne deviennent des plafonds

Les aides locales facultatives ont pour vocation d'intervenir dans les interstices des aides obligatoires à l'égard desquelles elles jouent le rôle d'amortisseur ou de complément. En fait ces planchers sont parfois des plafonds car ils réduisent le gain financier à la reprise d'emploi.

Une étude de D. Anne et Y. L'Horty en 2002 a fait l'inventaire des aides existantes dans une vingtaine de municipalités. Les aides étudiées sont présentées dans le tableau ci-dessous, qui montre leur grande diversité :

	Légales	Facultatives
Nationales	Revenu minimum d'insertion, couverture maladie universelle, allocation parent isolé, allocation de rentrée scolaire, allocations logement, allocations familiales, prime pour l'emploi, dégrèvements légaux accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), dégrèvements nationaux de taxe d'habitation, etc.	Primes de Noël, action caritative d'associations nationales (Restaurants du cœur, Secours populaire, etc.), dégrèvements facultatifs accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), etc.
Locales	Dégrèvements locaux de taxe d'habitation, aides légales des Conseils généraux, etc.	Action sociale des communes (CCAS), des versées par les caisses d'allocation familiale, aides des associations locales, etc.

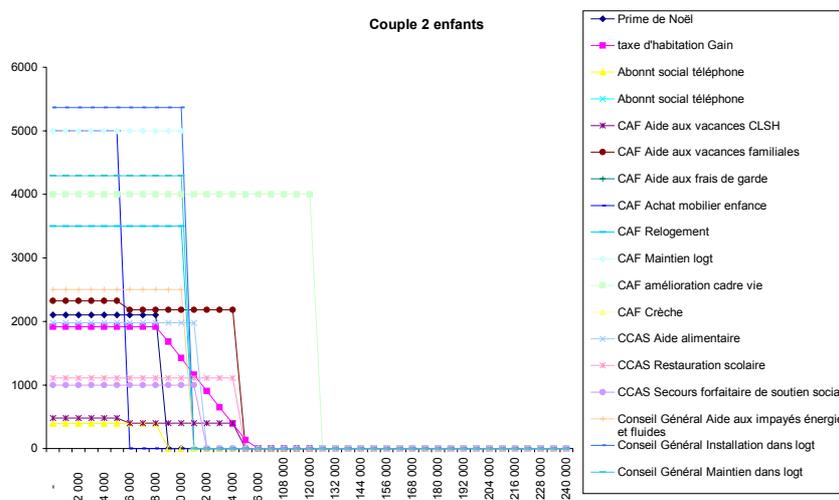
Source : D. Anne, Y. L'Horty, 2002 (en gris figurent les aides dont les effets sont traditionnellement étudiés)

L'étude montre que les barèmes d'attribution de ces aides varient considérablement, suivant le type de prestation et la localité. Malgré ces fortes disparités, la priorité accordée à l'enfance est un trait commun à ces prestations locales : elles sont partout beaucoup plus élevées, et plus régulières, pour les ménages avec enfants. Très sensibles au premier enfant et moins au deuxième ou au troisième, elles amplifient l'effet des transferts nationaux en faveur des familles avec enfants. En moyenne ces aides représentent 20% des transferts nationaux pour les célibataires et couples sans enfants contre près de 30% pour les couples de plus de 2 enfants.

L'étude montre par ailleurs que ces prestations sont le plus souvent marquées par de forts effets de seuil. C'est notamment le cas lorsque les prestations sont attribuées sous condition de statut (aux allocataires du RMI ou des autres minima sociaux notamment). Ces effets sont en partie inhérents au système : la gestion des barèmes administratifs de ces petites aides ne saurait être trop élaborée, sauf à avoir un coût de gestion très élevé (quel contrôle des conditions de ressource à moins d'en déléguer la responsabilité aux CAF ?).

Les courbes ci-dessous montrent ainsi les pentes particulièrement abruptes des barèmes de certaines d'entre elles, notamment les prestations d'action sociale des CAF :

Barèmes des prestations sociales et facultatives dans une ville témoin



Source : Y. L'Horty, 2002 (document transmis à la commission)

Note de lecture : l'étude détaille le barème en fonction des revenus intégrés à la base ressource (essentiellement les revenus du travail et revenus catégoriels) des principales aides facultatives d'une CAF, d'un CCAS et d'un conseil général dans une ville témoin considérée. On voit que les pentes de sortie des aides sont abruptes ce qui indique que les barèmes sont relativement sommaires, construits à partir de prestations forfaitaires, que le bénéficiaire va perdre dès que son revenu augmente.

La conséquence de ces profils est que la durée de travail nécessaire pour dégager des gains financiers en cas de reprise d'emploi (aussi appelée durée de réservation) est très significativement augmentée : selon l'étude elle passe de 15 heures par semaine à 25 heures pour un célibataire et de 25 heures par semaine à 40 heures pour une famille monoparentale.

☒ **Eviter la profusion**

Les Caisses d'Allocations Familiales –CAF- accordent près de 400 M€ d'aides financières individuelles (qui représentent 16 % du fond national d'action sociale en 2002). A ces dépenses, qui concernent principalement le temps libres des enfants (aides aux vacances), le logement, l'habitat et plus généralement l'accompagnement social des familles, doivent être ajoutées les aides des Mutualités Sociales Agricoles –MSA-.

La commission d'Action sociale de la CNAF a réalisé un bilan peu réjouissant de ces aides en juin 2004. Ce bilan indique notamment que *«globalement la lisibilité des règlements locaux d'action sociale a été améliorée et les conditions d'attribution des aides financières ont été simplifiées. Ceci dit cette évolution n'est pas homogène selon les CAF et des marges de progression existent»*. Sur les 57 règlements examinés, la CNAF constate que le nombre moyen d'aides financières est de 12 (pouvant aller jusqu'à 27...), que la part des aides soumises au critère de ressource varie de 30 à 100% selon les CAF, que le nombre de quotients plafonds varie pour un même règlement intérieur de 1 à 3 pour les prêts et de 1 à 6 pour les subventions.

Orientation n°1 : Réduire les effets de seuil des aides facultatives

Le remplacement des minima sociaux par un revenu de solidarité active implique de ne pas déplacer ou recréer les effets de seuil. A ce titre, les mêmes principes devraient être adoptés pour les aides facultatives que pour les prestations sociales légales : une dégressivité en fonction du revenu plutôt qu'une condition de ressources abrupte ou qu'une condition de statut, comme le sont des aides réservées aux chômeurs ou aux titulaires de minima sociaux. Par ailleurs, ces aides doivent répondre à une logique de compensation des charges non couvertes par le revenu de solidarité active.

En outre, pour répondre à des besoins concrets, qui ne sont pas toujours bien pris en compte par les prestations légales, le système de prestation facultative pourrait se concentrer sur quelques interventions comme par exemple :

- des interventions en nature ou en réduction des coûts des services publics et privés (prise en charge des cantines, des factures EDF...).
- des prestations forfaitaires (qui ainsi rehaussent la pente de la prestation de solidarité sans la réduire) de compensation des contraintes qui ne sont pas couvertes par la prestation générale : il peut s'agir notamment des coûts de transport dans les zones rurales ;
- des prestations ponctuelles pour débloquer une situation de difficulté (aide au déménagement, aide à l'habillage pour une reprise d'emploi, aide à la reprise d'emploi pour les femmes, aide à la formation...)

- des prestations d'accompagnement pour « amortir » transitoirement des situations de rupture (séparations, décès...).

Un cadre de complémentarité entre la prestation générale et les prestations facultatives serait ainsi créé.

Orientation n°2 : Prolonger la logique de confiance de la réforme des contrats aidés et globaliser les différentes aides sociales facultatives

La création d'une enveloppe publique régionale des contrats aidés dans le cadre du plan de cohésion sociale constitue une évolution positive. Elle devrait permettre d'adapter le dispositif des contrats aidés en fonction des besoins et des difficultés des personnes embauchées, des capacités contributives de l'employeur. Elle doit favoriser par ailleurs l'émergence de véritables partenariats locaux autour d'un nombre limité d'objectifs partagés de réduction du chômage.

Nous pensons que cette logique de confiance à l'égard de l'échelon de terrain est salutaire et doit être généralisée dans l'accompagnement social. Plutôt que de se crisper sur la justification de la dépense publique, au risque de bloquer la consommation des crédits et de développer des dispositifs inadaptés aux situations, il faut dégager autant que possible la marge d'appréciation des accompagnants et leur marge d'action et se donner les moyens d'évaluer a posteriori leur efficacité. Cette marge de manœuvre accrue a pour contrepartie une plus grande valorisation des emplois d'accompagnant et un effort de qualification et de formation. Elle ne pourra se développer que si les supports (systèmes d'information partagés) existent.

Cette profusion est d'autant plus préjudiciable que les caisses, Conseils Communaux d'Action Sociale et conseils généraux n'ont pas su créer des systèmes d'information partagés sur les aides proposées à défaut même souvent d'avoir créé leur propre système d'information.

Dans ces conditions, l'outil de coordination avec les initiatives des collectivités locales que constituent les schémas départementaux d'action sociale impose souvent un fort investissement pour sa rédaction (démultiplié d'ailleurs si la circonscription de la caisse ne coïncide pas avec celle du département), avec un bénéfice pour l'utilisateur nécessairement réduit.

Nous proposons ainsi que plusieurs formules de mise en commun (fongibilité) des moyens d'action sociale facultative soient expérimentées dans plusieurs départements candidats, ce qui n'est pas incompatible avec le maintien de l'identité de la collectivité ou du centre qui attribue ces aides et du lien de proximité avec les familles.

2. Valoriser l'accompagnant social qu'il soit institutionnel ou associatif

☒ De nouveaux principes d'action

- 1) Prendre en compte l'écart qui existe entre les représentations sociales des professionnels et la réalité des problèmes rencontrés et vécus par les familles pour lever les « malentendus », connaître et mieux comprendre la perception qu'ont les familles des dispositifs : complexes, nécessitant constamment de réexpliquer et prouver sa situation, inspirant méfiance lorsqu'ils sont conditionnés à une allocation.
- 2) Insister sur l'analyse des problèmes rencontrés et leur intrication : la pauvreté combine plusieurs facteurs interdépendants comme le logement, le travail, la santé, les revenus... et trop rarement, les familles expriment explicitement une demande. Le décodage, la confiance, le partage d'expertise entre les savoirs des professionnels et les compétences des familles sont au cœur de la relation qui peut se nouer et fonder une dynamique où les familles peuvent reprendre du contrôle sur leur vie.
- 3) Favoriser la communication sous toutes ses formes : en situation de repli, d'isolement ou de ruptures, les familles en difficulté apparaissent plus difficiles à cerner, à mobiliser et à comprendre que les autres. On taxe souvent de déni, de négligence ou de mauvaise volonté des attitudes qui reflètent en réalité des incapacités, de l'ignorance voire du renoncement et qui vont solliciter plus d'écoute, d'attention et d'investissement des professionnels.
- 4) Pouvoir et savoir activer un relais : face à la globalité des problèmes et souvent, la pénurie de solution (en matière de logement par exemple), le découragement gagne les professionnels (« gestionnaires de l'impasse » comme ils se qualifient eux-mêmes). Le travail en réseau, la mobilisation des autres partenaires doivent être plus systématiquement appliqués et partagés.
- 5) Incrire les actions dans la durée et la continuité : les logiques de financements ou de programmes sont en contradiction avec la nécessité de prévenir des ruptures dans l'accompagnement qui est un travail de longue haleine et qualitatif.
- 6) Adapter les dispositifs aux personnes et non prétendre faire l'inverse.
- 7) Aller à la rencontre de ceux qui ne demandent rien : on le sait, nombreuses sont les personnes qui, par peur, se tiennent à distance des travailleurs sociaux et ne bénéficient pas des aides et des soutiens auxquels elles auraient droit. Il est donc nécessaire d'aller au devant d'elles.
- 8) Distinguer l'accompagnement des parents et des enfants et créer les réseaux nécessaires pour mettre en écho ces deux formes d'accompagnement.

Cela implique plus d'investissement, plus d'efforts d'adaptation et plus de questionnement pour les professionnels.

Orientation n° 3 : Un audit des pratiques et des temps d'accompagnement

Les responsables du CCAS d'Angers racontent avec satisfaction comment ils ont inversé le rapport entre temps d'entretien et temps d'attente des demandeurs de l'aide sociale en cessant de photocopier les dizaines de pages de justificatifs demandés pour bénéficier d'une prestation sociale. Un agent de l'ANPE était médusé de voir dans un « job center plus » à Londres que les offres d'emploi étaient en libre accès sur une borne informatique et que c'était muni des offres qu'il avait lui-même imprimées, que le demandeur d'emploi pouvait s'adresser à son correspondant régulier pour postuler sur un des emplois souhaités.

Il serait opportun de réaliser quelques enquêtes sur le temps que les différents acteurs des services publics sociaux, entendus au sens large en incluant le service public de l'emploi peuvent consacrer aux entretiens ou à se déplacer avec les personnes qu'ils suivent. Des enquêtes à conduire non pas dans un but de vérification ou de contrôle, mais bien pour permettre de remettre en cause des formalités administratives qui pèsent autant sur les agents du service public que sur le public qu'ils servent. Des audits croisés pourraient être organisés entre services différents pour permettre des échanges d'expérience.

Cet audit devrait s'opérer selon une logique participative et inclure la parole et les attentes des usagers. Il pourrait être le point de départ d'assises de l'accompagnement social.

Orientation n°4 : Lancer des assises nationales de l'accompagnement social

Il serait vain de se fixer des objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté sans donner la parole aux personnes qui sont quotidiennement au contact des plus démunis. Il est dans la nature même du travail social de susciter des débats et controverses sur les modalités de structuration collective de ce travail. Nous pensons que les pouvoirs publics ont eu jusqu'alors trop tendance à considérer que ces controverses sont par nature vaines et proposons ainsi des assises pour libérer cette parole collective et envisager des modalités d'organisation plus professionnalisées du travail social.

Ces assises pourraient notamment avoir pour objet de :

- repenser les formations initiales et continues en travail social pour les orienter davantage sur les pratiques de communication et de savoir être (a contrario du savoir ou du savoir faire) ;
- soutenir systématiquement les équipes de terrain en définissant des principes d'encadrement et de supervision ;
- envisager le chaînage entre l'accompagnement polyvalent et l'accompagnement spécialisé
- formaliser des outils d'évaluation davantage centrés sur l'acquisition de compétences par les familles que sur des résultats quantitatifs (le nombre de familles accompagnées par an ne signifie rien si celles-ci n'ont pas acquis davantage d'autonomie dans leur capacité à se déplacer, à activer un recours, aller vers des services etc....)

☒ **Repenser le rapport au bénévolat**

Quand on essaie d'identifier des démarches d'accompagnement ayant abouti, on se rend compte qu'au-delà de l'accompagnement réalisé par des professionnels, sont souvent intervenus d'autres facteurs, d'autres liens et d'autres supports à la démarche : aller en Préfecture avec un sans papier, accompagner quelqu'un à la PMI pour la première fois, rédiger un courrier, aider à passer un coup de téléphone...

Les travailleurs sociaux professionnels ne s'y trompent pas : pour gérer la saturation des dispositifs dont ils disposent, ils n'hésitent plus aujourd'hui à prescrire directement le passage par une association de solidarité.

Nous pensons que le rapport de l'accompagnement social au bénévolat doit être repensé, **non comme une concurrence ou un service non professionnel, mais comme une dimension complémentaire** qui va permettre de lever les nombreux obstacles quotidiens et non pris en compte et pour lesquels les professionnels n'ont pas nécessairement le temps ni la fonction de les réaliser.

Le rapport qui s'instaure entre une famille en difficulté et un bénévole est d'une nature différente et complémentaire au rapport avec un professionnel : plus neutre, dénué d'enjeux institutionnels, inscrit dans la réalité des relations humaines et non d'un contrat, propice à la reconnaissance mutuelle et au lien social.

Enfin, alors que les expériences d'accompagnement collectif et de développement social local semblent donner des résultats probants, nous pensons qu'il serait utile d'engager une réflexion approfondie sur la formation des accompagnants sociaux.

Une enquête de l'INSEE sur la pratique associative montre **que 28 % de la population des plus de 15 ans pratiquent une activité bénévole** dans le cadre d'une organisation. En moyenne ce sont ainsi 2,5 heures par semaine qui sont offertes à une action collective. Dans 19% des cas, ce bénévolat est occasionnel, dans 9% des cas, il est régulier.

A côté de ce bénévolat associatif se trouve l'entraide informelle. Une autre enquête Insee de 1998-1999 sur les emplois du temps montrait que les services rendus pour d'autres ménages, que **près d'un Français sur deux (48%) a réalisé de tels services informels dans les quatre semaines** qui précédaient l'enquête, avec toutefois des fréquences très variables. Dans un cas sur huit, il s'agit de s'occuper d'enfants, dans un sur dix, de bricolage ; dans un sur 12 de déménagement ou de transport... Les profils des participants sont assez nettement distincts selon que les bénéficiaires des aides appartiennent au réseau familial ou non et selon leur âge. Le bénévolat informel est nettement plus fort chez les plus de 65 ans. Avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom, un « gisement » de bénévolat considérable devrait donc émerger.

Par ailleurs, l'écart entre les plus de 65 ans et les autres s'explique par les contraintes que font peser les autres temps sociaux, particulièrement ceux consacrés à l'activité professionnelle et aux tâches domestiques. Le partage du travail encourage ainsi fortement le bénévolat.

Une dernière leçon de l'étude de l'INSEE est que de recevoir une aide de tiers prédispose à en apporter soi-même à autrui. Le bénévolat informel s'inscrit donc dans le cadre

de l'entretien de réseaux de réciprocité. Parce qu'il est aussi un moyen de tisser et d'entretenir des contacts interpersonnels, il répond à des motivations d'ordre relationne.

Orientation n°5 : Soutenir et valoriser l'action bénévole

Nous pensons ainsi que les systèmes de parrainage et de mobilisation des bénévoles dans des fonctions d'accompagnement doivent être encouragés. Non pas comme des substituts aux interventions des professionnels mais comme des compléments et comme des partenariats. Sans que cela s'arrête aux portes des entreprises. Une entreprise « citoyenne » peut être une entreprise qui reconnaît à ses employés la faculté d'aider et d'accompagner des personnes en insertion, qui le favorise et le valorise.

Les interfaces entre professionnels et bénévoles méritent une attention particulière des pouvoirs publics. Dans les différents services publics, à l'échelon national comme à l'échelon local, **des équipes pourraient être instituées pour faciliter la coopération entre professionnels et bénévoles** et :

- déterminer les besoins en bénévolat, dans des conditions concertées avec les professionnels ;
- fixer le cadre d'intervention des bénévoles pour qu'il se fasse en appui aux professionnels et non pas dans une logique de culpabilisation ou de concurrence ;
- orienter les bénévoles, leur rendre accessibles stages et formations ;
- faciliter leur intégration à l'appui de l'action publique.

Résolution n°6 : Loger les familles : plus vite, plus résolument, mieux

La crise du logement est particulièrement grave. Avec le chômage, elle représente l'un des deux problèmes majeurs des familles en situation de pauvreté. Toutes les situations sont désormais rencontrées par les familles : depuis l'errance – phénomène que chacun s'accorde à considérer comme nouveau pour des familles avec enfants - le surpeuplement, l'habitat indigne, l'habitat précaire jusqu'au surendettement lié aux impayés de loyers. Dans ce secteur, tous les indicateurs sont au rouge.

Rappelons que cette crise du logement est liée, en très grande partie, à une mauvaise anticipation des conséquences socio-démographiques sur le besoin de logements. Cela a été montré : le vieillissement de la population, conjugué avec la décohabitation des jeunes et l'augmentation du nombre de familles monoparentales, dans un contexte d'accroissement global de la population s'est traduit par plus de ménages à loger. La crise du logement d'aujourd'hui résulte en grande partie de mauvaises décisions de politiques publiques.

Ceci est important à rappeler pour **affirmer la responsabilité particulière des pouvoirs publics** dans la résolution de ce problème. Ce sont les pouvoirs publics qui ont la plupart des leviers : le pouvoir d'accroître le parc de logements comme celui de peser sur le marché du logement.

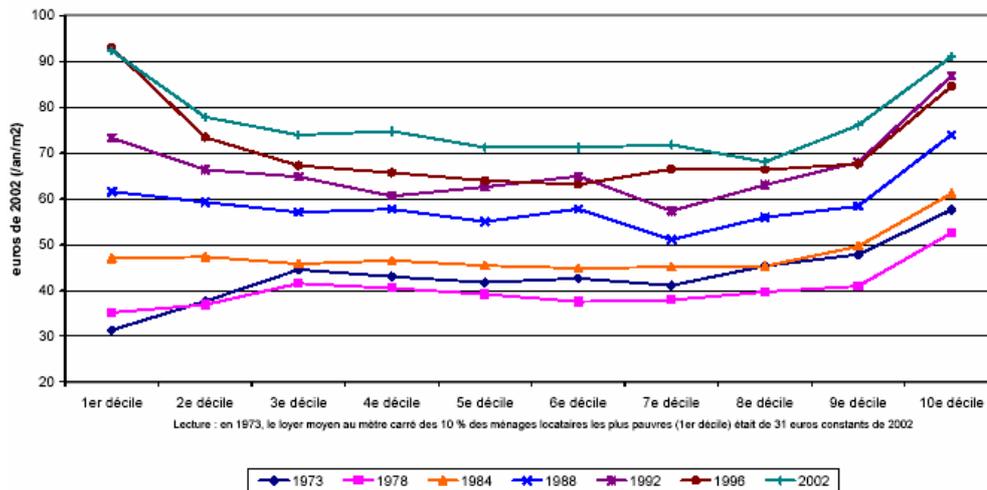
Le logement n'est pas un secteur qui peut s'équilibrer par les simples lois du marché : l'intervention de la puissance publique est indispensable.

Outre la pénurie de l'offre et le décalage entre l'offre et la demande, la problématique du logement s'analyse de manière singulière par rapport à d'autres problématiques sociales :

- la bascule s'est opérée d'une aide à la pierre vers des aides à la personne dans les années 1970 ;
- les dépenses de logement ne sont pas considérables dans le budget de l'Etat et par rapport aux autres budgets sociaux ;
- les allocations logement sont les prestations les plus redistributives : elles sont les plus justes socialement ;
- pour autant les aides au logement ont pu contribuer à l'augmentation des loyers, ce qui semble avéré pour les logements de petites surfaces du fait des aides aux étudiants.

Une étude récente de G Fack montre ainsi que le bouclage des aides au logement a conduit à cette **situation paradoxale que le loyer moyen des personnes les plus pauvres est aujourd'hui plus élevé que celui des personnes disposant du revenu médian** :

Loyer au m2 en fonction du décile de revenu calculé sur la population des ménages locataires



Source : G Fack, d'après INSEE, enquête logement 2002

Note de lecture : le graphique montre que la valeur moyenne au m² des loyers des personnes pauvres a augmenté plus vite depuis le milieu des années 1970 que celle des ménages dont le revenu est au point médian. Ce dynamisme est tel que les loyers des ménages pauvres sont aujourd'hui en moyenne plus élevés de 20% que ceux des ménages des « classes moyennes ». L'étude montre que cette situation paradoxale s'explique largement par l'intégration dans la valeur des loyers des aides au logement, notamment des aides pour étudiant sur dans la catégorie des 1 / 2 pièces.

Tout semble montrer que ce sont les propriétaires qui ont « capté » une grande partie des aides au logement : ceci est incontestable puisque les loyers ont augmenté aussi vite, voire plus vite que les aides. Il ne faut pas en déduire que la réduction ou la suppression des aides serait la solution et permettrait de détendre le marché du logement locatif ; l'argument n'est pas symétrique et au contraire chacun s'accorde à dire que, dans le contexte actuel, toute baisse ou non revalorisation des aides se traduit par de plus grandes difficultés pour les familles.

La problématique du logement s'apparente, mutatis mutandis, à la problématique de l'assurance maladie : avec une prise en charge partiellement socialisée ; une offre en partie privée, en partie publique. Mais les mécanismes de régulation, côté offre, sont encore moins adaptés.

Le plan de cohésion sociale a fixé d'importants objectifs de moyens aux politiques publiques :

- 500 000 logements sociaux locatifs en cinq ans ;
- 100 000 logements vacants reconquis dans le parc privé et 200 000 logements à loyer maîtrisé construits.

Le plan prévoit également d'atteindre d'ici 2009 100 000 places d'accueil et d'hébergement d'urgence.

Ces objectifs ne sont pas contestés : il est reconnu qu'il s'agit là du rattrapage nécessaire pour supprimer le hiatus entre l'offre et la demande. Il y a en revanche débat sur :

- la capacité de l'Etat à atteindre ses objectifs dans les délais annoncés ;
- la proportion de logements vraiment sociaux dans les chiffres annoncés et dans le programme qui sera réalisé ;

- l'articulation entre les objectifs quantitatifs et les objectifs qualitatifs, qui concernent la mixité sociale, l'environnement et le cadre de vie ;
- le risque que ne soit pas résolu la question du coût des logements pour les ménages modestes et que persistent les tendances inflationnistes actuelles.

Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur de nombreux rapports et réflexions qui émanent d'instances officielles (comme le Conseil national pour l'habitat, le haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le Conseil Economique et Social) ou des différents acteurs (comme le mouvement HLM ou la fondation Abbé Pierre pour le logement des plus défavorisés) ainsi que du fruit des travaux des assises du logement.

La loi « habitat pour tous » est en préparation : il n'est pas possible d'attendre la fin du plan de constructions, tel qu'il est programmé, pour améliorer le marché du logement et ses conditions d'accès. La question du logement doit être, pour les pouvoirs publics, appréhendée comme celle de la santé : avec une demande en partie solvabilisée par les aides au logement, une offre mixte du secteur public et du secteur privé, une relation bailleur/locataire qui ne peut être régie par les simples lois du marché. Ce n'est pas au moment où les difficultés sont les plus grandes (pénurie d'offre, coût élevé) que l'Etat doit moins soutenir les familles pour les aider à se loger, au contraire.

C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent peser sur les loyers ; outre les changements d'indice de référence pour l'indexation des loyers, qui sont nécessaires, il convient d'élargir considérablement **le champ du logement conventionné pour créer un vaste secteur du « conventionné sans travaux »**.

Orientation 1 : Inverser la tendance à la hausse des loyers ... par une politique de conventionnement plus ambitieuse et une politique fiscale cohérente avec les objectifs sociaux

Nous proposons d'élargir considérablement le domaine du logement conventionné, en proposant ce que l'on pourrait appeler un « **new deal** » locatif : les propriétaires qui accepteraient de réaligner les loyers sur un niveau de référence et de caler l'évolution de ce loyer sur un taux conventionnel se verraient en contrepartie proposer des avantages fiscaux plus avantageux que les mécanismes actuels et l'adhésion à un système de garantie des impayés de loyers.

L'incitation fiscale pourrait être, au moins en partie, financée par un alourdissement de la fiscalité pour les propriétaires demeurant « hors secteur conventionné », ainsi que par une augmentation des pénalités de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

En ce qui concerne la construction de logements, nous pensons qu'il serait normal de réintroduire une contrepartie sociale aux avantages fiscaux en modifiant le dispositif « de Robien », qui joue désormais au détriment du logement social.

Le « new deal » locatif consisterait donc à récupérer au profit des familles une partie des avantages dont les bailleurs ont bénéficié au cours des dernières années, à moins qu'ils ne s'engagent dans un mécanisme de modération.

Orientation n°2 : Tenir les objectifs de mixité sociale par un renforcement de la loi de solidarité urbaine

La règle de 20% de logements sociaux définie par la loi de solidarité urbaine n'est pas respectée. C'est pourtant l'outil majeur pour améliorer la mixité sociale et pour parvenir aux objectifs de construction de logements sociaux. Il est proposé :

- de renforcer de manière conséquente les pénalités pour les rendre véritablement incitatives ;
- de les rendre progressives avec un barème permettant de tenir compte à la fois du niveau de départ et de l'effort réalisé sur une période de cinq ans ;
- d'affecter le montant supplémentaire du produit des pénalités au logement social.
- de faire apparaître obligatoirement le montant de la pénalité sur les avis locaux d'imposition : en effet, il est souvent allégué que les quotas ne sont pas respectés à cause de la réticence des riverains ; il serait important que les habitants d'une ville sachent ce que leur coûte personnellement l'insuffisance de logements sociaux.

Orientation n°3 : Préserver le pouvoir locatif des aides au logement quelle que soit la réforme envisagée de ces aides

Deux hypothèses sont à envisager :

1. La première hypothèse est celle de **l'intégration des aides au logement dans le mécanisme plus large de création d'un revenu de solidarité active** ; dans ce cas, la question du « pouvoir locatif » des aides ne se pose plus de manière isolée mais s'intègre plus globalement dans une politique de ressources sociales ; rappelons que cette hypothèse présente plusieurs avantages :

- elle permet de maintenir des aides concentrées sur les ménages les plus en difficulté, sans effets de seuils dissuasifs à l'emploi ;
- elle permet plus facilement aux ménages d'avoir une maîtrise de l'ensemble de leurs ressources.

2. La seconde hypothèse est celle dans laquelle **les aides au logement resteraient spécifiques** ; dans ce cas, la question du maintien durable leur pouvoir locatif et de la stabilisation du taux d'effort des ménages pauvres se pose directement. Les aides au logement constituent les aides les plus redistributives et sont destinées à couvrir un besoin vital que les familles ne peuvent satisfaire par elles-mêmes. Même si comparaison ne vaut pas raison, on peut considérer aujourd'hui que le dispositif des aides au logement est aussi important pour l'accès aux logements que l'assurance maladie pour l'accès aux soins. Il faut donc le prendre en considération de la même manière. Quand le prix des médicaments augmente, on ne diminue pas le taux de remboursement pour les patients atteints de longue maladie. Quand le prix des loyers augmente, on ne doit pas diminuer le taux des aides au logement pour les familles qui ont le plus de difficulté à accéder au logement. Ce n'est que lorsque les réformes structurelles ont produit leurs effets (en l'occurrence lorsque l'insuffisance de l'offre sera résolue) qu'on pourra songer à voir si l'on peut maîtriser la part des dépenses liées aux aides personnelles au logement. Agir à l'envers aggraverait une crise que l'on prétend résoudre.

Ainsi, les propositions régulièrement effectuées par diverses instances (CNLE, CES, comité alerte) visant à garantir durablement l'effet solvabilisateur des aides au logement seraient un élément clef pour répondre aux objectifs que la commission propose. Il s'agirait notamment de :

- indexer les loyers plafonds des aides personnelles par référence à l'indice servant à l'indexation des loyers. Cette demande est la plus importante, elle vise à préserver l'efficacité sociale des aides à la personne en locatif et prévenir de nouvelles dégradations.
- revaloriser le forfait représentatif des charges dans le barème et introduire éventuellement une modulation de ce forfait.
- supprimer le mois de carence des aides au logement.
- procéder aux modifications législatives nécessaires pour permettre le maintien de l'aide personnelle aux locataires dont le bail a été résilié jusqu'à leur relogement.
- prendre en compte les enfants à charge des parents séparés pour l'attribution de logements (ou alors une proportion pour le parent non gardien).

Nous insistons par ailleurs sur la nécessité de revenir rapidement sur le principe de l'augmentation du seuil de non versement de 15€ à 24€ par mois.

Orientation n°4 : Partir des situations les plus graves des familles mal logées pour concrétiser le principe du droit au logement opposable.

Droit au logement opposable, couverture maladie universelle : deux manières différentes de dire la même chose. Au même titre que d'autres droits sociaux, comme l'assurance maladie, le droit à la retraite ou les minima sociaux, le droit au logement s'intègre dans une responsabilité collective, responsabilité qui consiste à ce qu'il y ait un nombre suffisant de logements pour tous les ménages, et des logements accessibles en fonction des revenus des ménages.

Si ces concepts dépassent les clivages politiques et semblent faire consensus entre le monde politique et le monde associatif (ils ont été repris à leur compte sous des formes diverses par les plus hautes autorités politiques, mais aussi dans les plate-formes associatives), ils ne se sont pas transformés en un droit effectif. La question est posée de savoir si le droit au logement doit demeurer un droit théorique, qui ne crée pas d'obligation opposable (à l'instar du droit au travail ou du droit à la santé), ou un droit qui peut être effectivement exercé, à l'instar du droit du travail ou du droit aux soins.

L'hésitation à transformer ce droit en un droit opposable ou un droit effectif est aisément explicable :

- d'abord la crainte que ce droit, une fois proclamé, ne puisse être effectivement exercé ; en d'autres termes, le droit au logement opposable ne serait pas un moyen de faire construire des logements mais un moyen qui ne pourrait être affirmé qu'une fois qu'il y aurait adéquation quantitative entre l'offre et la demande de logements ;
- ensuite la crainte d'un coût démesuré pour satisfaire ce droit : si pour être satisfait, il fallait augmenter considérablement les aides au logement ou accélérer le rythme de constructions de logements sociaux, les dépenses publiques de logement pourraient exploser, craint-on ;

- enfin, la difficulté de conceptualiser ce droit et de voir auprès de qui ceux qui en bénéficient pourraient le faire valoir et quelle serait la sanction de l'opposabilité de ce droit. Notamment, chacun reconnaît qu'il serait difficile d'imaginer qu'il suffise d'aller devant un juge faire constater qu'on ne dispose pas d'un logement convenable pour obtenir du jour au lendemain un logement parfaitement adapté à ses besoins.

L'intervention publique en faveur du logement reste donc actuellement au milieu du gué, comme si les pouvoirs publics hésitaient à franchir le cap qui a été franchi pour les assurances sociales envers d'autres risques que le risque d'être mal logé, tout en affirmant qu'il n'est pas tolérable que des familles puissent être à la rue ou dans des logements indignes. Comment sortir de ces contradictions ? Comment rendre crédible une politique à l'égard des familles en situation de pauvreté si la garantie de trouver un logement n'est pas assurée ?

C'est en cela que le droit au logement opposable peut être un moteur pour ne pas se retrouver dans quelques années confrontés au même problème.

Résolution 7 : Eradiquer le saturnisme et réhabiliter les logements indignes

Selon le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, **il y a aujourd'hui entre 400000 et 600000 logements insalubres en France** (hors hôtels meublés et habitat précaire) : 44% de ces logements seraient occupés par des personnes isolées, 40% par des ménages âgés (+ 65 ans), 3,8% par des familles nombreuses (plus de 5 personnes) et 6,2% par des jeunes ménages.

L'objectif que se sont fixés les pouvoirs publics dans le cadre du Plan national santé environnement est de résorber 100 000 logements insalubres en 5 ans. Cet objectif, qui représente un important effort par rapport à la situation actuelle, n'est donc que partiel. Il est d'autant plus nécessaire que les moyens pour y parvenir soient mis en œuvre : or 640 arrêtés d'insalubrité seulement ont été pris en 2004, concernant environ 2600 logements ; seuls quelques 5000 logements ont fait l'objet de subventions spécifiques de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat –ANAH- pour sortie d'insalubrité et traitement du plomb accessible en 2004 contre 3500 environ en 2003.

Lutter contre l'habitat insalubre implique ainsi en priorité de répondre aux situations sociales parmi les plus difficiles en zones urbaines et rurales. Les solutions existantes sont sans doute différentes selon que l'on agisse massivement sur des îlots d'habitation urbains (avec des occupants dont la situation administrative n'est pas toujours simple) ou que l'on souhaite améliorer progressivement le parc rural dégradé.

Les conséquences sanitaires de l'insalubrité sont mal connues, mais sans doute considérables. Un "mauvais" logement pendant l'enfance ou l'adolescence peut notamment avoir des conséquences sur le développement psychomoteur, la sociabilité, la qualité de la scolarité. Un colloque international sera prochainement organisé en Seine St Denis sur ce sujet : il est frappant de constater que peu d'experts français soient en mesure d'y intervenir.

Le saturnisme est la principale maladie liée au logement insalubre¹², dont on ait pris la mesure. Il est parmi les rares maladies spécifiques de la pauvreté dans notre pays. Il atteint le système nerveux de l'enfant de façon irrémédiable. Pire encore, il peut se transmettre puisque un fort taux de plombémie se transmet potentiellement par la mère.

Plusieurs plans de lutte contre le saturnisme ont été mis en œuvre. En 1999, l'INSERM évaluait à 84000 le nombre d'enfants de 1 à 6 ans atteints de plombémie supérieure à 100 µg/l (soit 2,1% de la population). La loi de santé publique d'août 2004 a fixé un objectif de réduction par 2 de cette prévalence pour la fixer à 1% des enfants de 1 à 6 ans ayant une plombémie élevée d'ici à 2008. Les chiffres à mi-parcours collectés par l'Institut national de Veille Sanitaire (système de surveillance du saturnisme) laissent penser que l'objectif est d'ores et déjà atteint.

¹² Le plomb accessible est massivement lié à la dégradation d'anciennes peintures dans des logements inentretenus et largement insalubres.

Est-ce à dire que cet objectif ait été atteint par une action volontariste ou simplement qu'il manquait d'ambition ? Il ne correspondait en fait qu'à la réduction tendancielle de la prévalence du saturnisme (-50% en 10 ans).

Près de 42000 enfants seraient ainsi atteints de saturnisme aujourd'hui : si seuls 423 cas de saturnisme ont été signalés sur tout le territoire en 2001, ce n'est certainement pas faute de cas, mais faute de moyens pour les détecter. et d'une prise de conscience suffisante des enjeux. Ceci est confirmé par une étude récente conduite au centre d'examen de santé de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Paris, qui indique en effet un taux de prévalence du risque saturnin de 0,8%¹³.

Nous pensons que le seul objectif de politique publique acceptable est l'éradication pure et simple du saturnisme infantile (c'est-à-dire tendre vers moins d'un enfant sur 100 000) dans les trois prochaines années. L'effort est d'ailleurs aussi économiquement légitime : le coût du dépistage et des travaux est sans doute bien inférieur à celui d'une prise en charge tout au long de la vie. Enfin, rappelons que l'inaction des pouvoirs publics est désormais sanctionnée par le juge : dans un arrêt du 28 octobre 2004, la Cour d'appel de Paris a un effet reconnu la responsabilité de l'Etat pour "violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence" du fait d'avoir laissé une famille occuper un logement après détection de plombémies élevées chez les enfants.

Cet objectif n'est pas hors de portée, loin de là. Les raisons pour lesquelles il n'est pas atteint jusqu'à présent sont multiples :

- une grave méconnaissance de cette maladie par les médecins de ville, de santé scolaire et par les acteurs sociaux.
- des situations sociales très difficiles, (squat, clandestins, résidents irréguliers mais enfants nés en France...), avec la crainte la crainte que la déclaration du saturnisme ou de l'insalubrité du logement aboutisse à des remèdes pire que le mal, à savoir au signalement de familles en situations irrégulières ou à une expulsion sans relogement ;
- une mauvaise couverture du territoire dans l'effort de dépistage : près de 70% des cas de saturnisme sont détectés dans la seule région Ile-de-France : la céruse, cette peinture utilisée avant guerre qui contient de fortes concentrations de plomb, a pourtant été utilisée sur presque tout le territoire ;
- une réelle complexité opérationnelle : outre traiter l'urgence et prévenir le risque, une politique du saturnisme implique aussi de traiter (et c'est plus lourd) l'insalubrité, et de gérer le relogement provisoire (logements-relais) ou définitif, et l'accompagnement social ;
- quand les analyses sont faites, une difficulté à réaliser un dépistage pour l'ensemble des personnes d'un même immeuble.

La lutte contre le saturnisme illustre un dilemme fréquent en matière de lutte contre la pauvreté : faut-il privilégier l'urgence et la résolution partielle d'un problème aigu ou faut-il maintenir le cap sur les solutions durables et globales, au risque que cela prenne du temps ? S'agissant d'un problème de santé touchant les enfants, il nous semble que le choix de l'urgence est justifié et doit être assumé, par nécessité : l'intervention en urgence sur l'état d'un logement s'apparente, dans ce cas précis, à une politique de prévention de santé publique. Cela ne signifie pas qu'il faille se détourner de réponses plus durables et plus

¹³ Bulletin épidémiologique hebdomadaire, n°15, 2005, 12 avril 2005

globales, mais simplement qu'il ne faut pas attendre d'avoir une réponse à tout, pour rendre inaccessible aux enfants des peintures qui s'écaillent.

Orientation n°1 : Organiser une campagne nationale de dépistage sur la base des recommandations de l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES)

L'ANAES a organisé en 2003 une conférence de consensus sur la recherche de facteurs de risque d'exposition au plomb avant l'âge de 7 ans. Cette conférence concluait que cette recherche devait être systématique dans deux cas :

- quand un cas d'intoxication est connu dans l'entourage ;
- quand l'enfant habite dans un immeuble identifié comme à risque (par la connaissance du saturnisme dans cet immeuble).

En plus de ces deux cas, la conférence concluait que la demande de plombémie devait être le résultat d'une décision raisonnée et argumentée après un repérage fondé sur divers facteurs ou indices de risque : l'ancienneté du logement (antérieur à 1948), l'état des peintures dans ce logement, la pratique de travaux récents de rénovation dans le lieu de vie de l'enfant, la sur-occupation du logement et une population d'immigration récente.

Si elle mobilise les médecins et puéricultrices des Protections Maternelles et Infantiles, cette procédure de dépistage donne des résultats très significatifs : sa pratique systématique pendant plusieurs mois par le centre d'examens de santé de Paris (étude précitée) a ainsi conduit au repérage d'un enfant sur 10 et permis le dépistage d'un enfant sur 100. Le critère de l'habitat ancien a été présent dans 95% des dossiers d'enfants dépistés.

Il est par ailleurs frappant de constater que tous les enfants dépistés lors de cette campagne (soit 22 enfants), sauf un, bénéficiait d'un suivi médical habituel (soit en ville, soit en PMI, soit les deux) qui avait jusqu'alors « manqué » le diagnostic du risque saturnin.

Par ailleurs, l'expérience de certaines municipalités, telles que celle d'Aubervilliers, montre que la prévalence du saturnisme est principalement liée à l'effort de dépistage réalisé. Pourtant, dans 3 départements sur 4 aujourd'hui, aucune politique de dépistage n'est réalisée.

Nous pensons ainsi que les efforts doivent être prioritairement portés sur le dépistage du saturnisme. Les évolutions réglementaires à venir, qui étendent progressivement le champ des procédures à la charge des propriétaires en cas de location ou de vente, vont dans le bon sens, mais sont insuffisantes. Mais il faut aller plus vite notamment dans la sensibilisation du corps médical et la diffusion des bonnes pratiques de l'ANAES.

Plutôt qu'une gestion au fil de l'eau du flux des enfants malades, l'Etat ne pourrait-il pas demander aux conseils généraux (PMI) d'initier une campagne nationale de dépistage d'une durée de 3 ans et de diffusion des recommandations de l'ANAES ? Cette campagne pourrait également passer par un travail national de sensibilisation des travailleurs sociaux et des milieux scolaires, d'éducation au logement (des familles migrantes, notamment).

Orientation n°2 : Se donner les moyens de rénover dans l'urgence les logements à risque saturnin

Certaines villes ont adopté des politiques volontaristes de travaux (notamment Paris avec une société d'économie mixte, la SIEMP) et obtiennent des résultats très significatifs. Rénover dans l'urgence un logement suppose de dégager des logements « relais ». Cela suppose également de changer d'optique, c'est à dire, de considérer qu'il ne faut pas attendre d'avoir réponse à l'ensemble des problèmes d'une famille mal logée pour faire les quelques travaux qui permettent d'éviter l'exposition au plomb des enfants. Imaginerait-on que si le tuyau d'un gazinière fuyait dans un logement ne répondant pas à certaines normes, on refuserait de changer le tuyau dès lors que le logement ne serait pas remis aux normes ? Non, la question du tuyau serait considérée comme une question urgente et prioritaire à traiter indépendamment et préalablement à toute autre question. Il doit en aller de même avec les peintures : les travaux permettant de supprimer les contacts avec les revêtements en cause doivent être faits sans aucun préalable.

Orientation n°3 : Expérimenter la constitution de petites équipes départementales de détection de l'habitat indigne

La réponse au saturnisme doit permettre de faire face à une situation d'urgence. Il n'en reste pas moins que la détection de l'habitat indigne est rendu plus complexe par la non coordination des différentes procédures de visite dans une habitation. Quand la CAF et les aides à domicile regardent le respect de la législation sur la décence du logement, les DDASS et services communaux d'hygiène et de santé contrôlent (selon des compétences variables) la salubrité des logements. A côté de ces procédures d'autres services publics interviennent dans le logement (EDF-GDF mais aussi les travailleurs sociaux ou les associations). Plutôt que de segmenter les compétences de chacun en fonction d'une professionnalisation aux contours flous, ne peut-on pas concevoir une approche plus globale des logements visités, comme l'ont expérimenté quelques départements ?

Cette approche pourrait notamment s'appuyer sur les financements du Plan Départemental pour l'Accès au logement des Personnes Défavorisées –PDALPD- et sur ceux de l'Etat. Pourraient être par exemple expérimentées :

- une mutualisation des systèmes d'information sur le logement ;
- une mutualisation des procédures (par l'établissement de fiches sommaires de procédure)
- la constitution "d'appartements relais" conjoints entre institutions pour permettre l'hébergement des familles pendant les travaux ;
- la mutualisation des financements des différents ministères (logement/cohésion sociale et santé), des collectivités locales et des caisses.

La constitution de petites équipes de lutte contre l'habitat indigne peut s'appuyer sur l'expertise existante (Pact'Arîm, compagnons bâtisseurs, Habitat et Développement, SEM locales). Elle peut aussi être facilitée par la création du service public de solidarité envisagé dans la résolution 15 : nous ne verrions que des avantages à ce que de jeunes étudiants en architecture consacrent leur service civil à réaliser cette expertise.

Certains éléments de ces programmes sont déjà conduits dans certains départements dans le cadre des PDALPD. Nous proposons que l'obligation de traiter l'habitat indigne - y compris le risque saturnin- dans les PDLAPD soit reconnue. Cette évolution permettrait de sanctuariser des financements pour cette politique prioritaire.

Orientation n°4 : Faire pression sur les bailleurs quand le logement est indécents

Pour lutter contre les logements indécents de ses allocataires la CAF de Lille a mis en place un protocole d'intervention en 5 étapes :

- 3 mois après l'entrée des allocataires dans les lieux, est envoyé un questionnaire sur l'état du logement ;
- les questionnaires retournés sont analysés par les travailleurs sociaux qui appellent, le cas échéant, les allocataires et font une pré-visite du logement ;
- si le logement est jugé indécents, le tiers-payant est suspendu ; l'allocation logement est alors versée au locataire, celui-ci étant parallèlement sensibilisé à la nécessité de payer son loyer ;
- un diagnostic d'indécence est ensuite établi ;
- si le propriétaire n'a pas engagé de travaux dans les 3 mois, l'allocation logement est suspendue. L'allocataire n'est plus redevable que de la part à sa charge.

Ce protocole s'appuie sur les dispositions de la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain. Sa nouveauté réside dans les deux dernières étapes : supprimer l'aide au logement tout en évitant que cette suppression n'intervienne au détriment du locataire est un pari audacieux sur la décision des tribunaux civils sur l'exécution du bail. Il n'est pas sûr que les tribunaux fassent primer les exigences de la législation d'indécence sur celles de la bonne exécution des contrats de bail. C'est pourquoi, pour sécuriser cette procédure, qui est susceptible de produire des résultats très significatifs, nous proposons d'inscrire dans la loi cette interprétation du droit.

A minima, pour faciliter ce type de procédure, la compétence des commissions de conciliation des directions départementales de l'équipement en matière de décence pourrait être reconnue.

Par ailleurs, pour inciter le propriétaire à réaliser les travaux et le solvabiliser dans cette démarche, la CAF pourrait lui donner la garantie que les aides au logement ainsi suspendues sont épargnées à son bénéfice et lui seront reversées en cas de réalisation des travaux.

Résolution n°8 : Ne plus cumuler inégalités sociales et inégalités de santé

La prise de conscience de l'impact sanitaire des inégalités de revenu est très récente en France. Alors que certains de nos partenaires européens (notamment la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont initié des programmes gouvernementaux ambitieux, la réflexion en France est balbutiante. La première étude sur le lien entre état de santé et niveau de revenus, conduite par une économiste de l'Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé (IRDES), Florence Jusot, date de 2004. Ce retard peut sembler paradoxal alors que de premiers indices laissent penser que la France est le pays européen présentant les inégalités sociales de mortalité les plus importantes (une étude en 2000 comparant les mortalités des travailleurs manuels et non manuels le montre). Paradoxal aussi, car les inégalités face à la santé se creusent : les études de l'INSERM montrent en effet que les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers vont tendanciellement en s'accroissant depuis 30 ans.

La loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 marque une avancée timide. Le second des neuf principes de la politique de santé publique qu'elle proclame porte certes sur les inégalités de santé. Certes 2 des objectifs formulés dans la liste des 100 objectifs inscrits dans son rapport annexé (n°33 et 34) consistent à « *réduire les obstacles financiers à l'accès aux soins pour les personnes dont le niveau de revenu est un peu supérieur au seuil ouvrant droit à la CMU* » et à « *réduire les inégalités devant la maladie et la mort par une augmentation de l'espérance de vie des groupes confrontés aux situations précaires* ». Mais il est frappant que ces deux objectifs soient les seuls que le Parlement n'ait pas été en mesure de formuler de manière chiffrée.

Des rapports célèbres à l'étrangers (tels que les rapports Black et Acheson au Royaume-Uni), ont fait des paris sur les déterminants des inégalités de santé. Le débat reste incertain dans notre pays, en particulier sur la place donnée au système de soins dans ces inégalités.

1. Renforcer –encore- l'accessibilité dus système de soins

Contrairement à la thèse la plus courante, l'étude récente de l'IRDES confirme l'effet du système de soins sur les inégalités sociales de santé. Ses conclusions sont sur un point inédites : **la corrélation entre l'écart de mortalité et le niveau de revenu s'expliquerait plus par des inégalités dans la qualité des soins prodigués que dans les difficultés d'accès proprement dites.**

Nous pensons ainsi que la réduction des inégalités sociales de santé passe par un nouvel effort de promotion de l'accès aux soins pour les plus défavorisés. Certes la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC) a répondu à beaucoup de problèmes : ses bénéficiaires engagent des dépenses ambulatoires supérieures de 29 % à celles des personnes qui en sont dépourvues ; les études récentes de la DREES montrent que l'état

de santé ces personnes est significativement lié au délai depuis lequel ils en bénéficient : ceux qui sont bénéficiaires depuis deux ans sont deux fois plus nombreux à se déclarer en très bon état de santé (20%) que ceux qui ne sont bénéficiaires que depuis 1 an (10%). Mais la CMUC, qui concerne près de 5 millions de personnes, reste une démarche inaboutie. Selon le rapport de JF Chadelat (2002), elle laisse encore de côté **près de 3 millions de personnes, soit 5% des français, qui renoncent aux soins parce qu'ils ne disposent pas de complémentaire santé.**

Orientation n°1 : Réouvrir la discussion sur l'aide à l'acquisition d'une complémentaire une fois que sera défini le cahier des charges des contrats « responsables »

Il est bien connu que la création de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire –CMUC- a engendré des effets de seuil. Dans une mesure mal connue, elle participe aux phénomènes de « trappes ». Pour les réduire, le rapport Chadelat proposait une évolution à deux voies :

- la définition commune entre les régimes obligatoires et les régimes complémentaires d'une base commune de remboursement.
- la création d'une aide personnelle à la souscription d'un contrat de couverture complémentaire ; cette aide aurait été servie par les CAF et financée dans son intégralité (2 Mds € de coût) par la suppression d'un certain nombre d'avantages fiscaux octroyés aux entreprises pour la souscription de contrats santé. Le plafond envisagé pour cette aide aurait été au niveau du SMIC, ce qui aurait permis d'inclure 13,6 millions de bénéficiaires potentiels (la plupart ayant déjà acquis une complémentaire). Le montant de l'aide aurait été dégressif à partir de 300€ au seuil de sortie de la CMUC.

La loi de réforme de l'assurance maladie reprend en partie cette proposition, à trois différences près :

- le seuil de sortie de l'aide, situé à 15% au dessus du seuil de sortie de la CMU, est nettement inférieur à celui envisagé dans le rapport Chadelat.
- l'aide n'est pas dégressive mais forfaitaire : elle maintient donc des effets de seuil
- le montant de l'aide versé est près de moitié inférieur à celui envisagé par le rapport Chadelat (150€ pour une personne de 25-55 ans).

Les premiers résultats disponibles sur cette mesure sont décevants. Selon la CNAMTS, sur les 2 millions de bénéficiaires potentiels de la mesure seuls 104 000 avaient fait valoir leur droit fin mars 2005.

Sans se prononcer sur les motifs qui expliquent cette demi-avancée, nous proposons de réouvrir le dossier après l'aboutissement d'un accord avec les organismes complémentaires ou d'un décret définissant le cahier des charges des contrats dits « responsables »¹⁴ dans une double perspective :

- maintenir la couverture complémentaire, comme facultative, mais sans que des obstacles financiers contraignent les choix ;

¹⁴ La loi du 13 août 2004 a prévu que l'Etat définisse par décret le cahier des charges des contrats dits responsables et le périmètre des exonérations fiscales dont pourront bénéficier ces contrats. La loi prévoit déjà que ces contrats devront encourager les actes de prévention et ne pourront prendre en charge la franchise de 1 €.

- prolonger, dans la cohérence de la mise en place du revenu de solidarité active, la chasse aux effets de seuils, en traitant l'un des effets mal connus du système actuel, qui contribue à ce que la reprise d'activité puisse ne pas être financièrement intéressante.

Une autre conclusion des études sur le cumul entre inégalités sociales et inégalités de santé est le **poids du capital social des individus**. Cette dimension apparaît au moins de 3 façons :

- Un **effet statut matrimonial** : l'étude précitée de l'IRDES montre en effet une surmortalité des célibataires.
- Un **effet statut parental** : les enfants dont un des parents a une consommation excessive d'alcool ont un risque 7 fois plus grand de devenir dépendant à l'alcool que les enfants de parents non consommateurs ; les enfants dont les deux parents fumaient quand ils étaient jeunes, ont 4 fois plus de risque de devenir fumeur pendant l'adolescence et 2 fois plus si un seul fumait.
- Un **effet quartier** : un récent rapport montre que la proportion d'enfants en surcharge pondérale atteint 17,2% en Zone d'Education Prioritaire contre 13,3% dans les autres zones ; les enfants scolarisés en ZEP présentent 2 fois plus de dents cariées que les enfants hors ZEP.

Ces conclusions sont essentielles car elles mettent en évidence les déterminants sociaux de l'état de santé. Il est à ce titre frappant que la première proposition du rapport Acheson (1998) sur les inégalités de santé au Royaume-Uni consiste à redistribuer le revenu. Plus généralement, nous insistons sur le caractère nécessairement interministériel des programmes de réduction des inégalités de santé. Nous insistons par ailleurs sur les deux déclinaisons les plus évidentes qu'ils pourraient avoir :

2. Un programme national d'expérimentation pour la santé des enfants

La promotion de la santé des enfants a fait maintenant l'objet de nombreux rapports. Elle butte le plus souvent sur des questions organisationnelles. Ces questions ne doivent pas masquer le vrai débat sur les moyens que les pouvoirs publics décident d'investir en la matière : rappelons que la **moitié des Protection Maternelle et Infantile (PMI) de France sont sous encadrées au regard des normes établies en 1989**, que ces services n'ont pas la possibilité d'effectuer des actes curatifs. Ils ne concernent qu'un enfant de moins de 6 ans sur 10. L'Inspection Générale des Affaires Sociales proposait ainsi dans son rapport annuel 2003 que soit lancée « *une réflexion générale sur les missions et les moyens des PMI* ».

Rappelons également qu'il existe aujourd'hui un médecin scolaire pour 5510 élèves et une infirmière pour 1835 élèves et que le service de promotion de la santé à l'école consacre 70% de son temps à effectuer des bilans de santé dont le suivi doit être réalisé en médecine de ville ou à l'hôpital. Que dire ainsi des dépistages de l'obésité, qui devraient concerner 13 % des élèves et restent presque toujours sans suite, car les médecins n'ont pas su ou pas pu faire la connexion avec un nutritionniste ? Rappelons aussi que l'effort d'éducation à la santé conduit dans les établissements scolaires fait l'objet d'un fort « hiatus », souligné par un récent rapport d'inspection, entre ses enjeux considérables et les moyens dont il dispose.

L'enjeu est donc bien de trouver les bonnes portes d'entrée pour dépenser plus précocement et plus préventivement en matière de santé. Cela passe par la mise en réseau des acteurs et exige une volonté locale : inscrire dans des projets communs la médecine de ville, les pédiatres hospitaliers, les pédopsychiatres, l'INPES, la MILDT et les comités d'éducation pour la santé.

Nous pensons par ailleurs que le développement d'une compétence propre en éducation sanitaire et prévention est nécessaire. L'idée de **création de « préventologues »** est confortée par les difficultés que rencontre un établissement scolaire pour mobiliser son corps enseignant sur les questions d'éducation à la santé. Elle repose également sur le morcellement des formations en éducation pour la santé, dont l'IGAS a montré en 2003 qu'elles forment « un manteau d'arlequin ».

Orientation n°2 : Lancer un programme national d'expérimentation pour la santé des enfants

Nous proposons ainsi de se donner les moyens de mettre temporairement de côté les questions de compétence et de connaître les pratiques qui marchent pour améliorer la santé des enfants. Pour ce faire, nous proposons la création pendant une période transitoire (5-7 ans) d'une petite administration de mission à vocation interministérielle (santé, Education nationale...) dont la responsabilité serait de faire émerger et de financer des réseaux de promotion de la santé des enfants. Cette administration aurait la possibilité, chaque année, d'initier selon les modalités présentées dans la résolution 14, des dérogations aux règles de compétences existantes.

Les financements seraient associés à un protocole d'expérimentation qui devrait garantir que les conclusions nationales puissent être tirées des expériences locales. Il pourrait s'inspirer en cela du programme néerlandais conduit en 2001 par le *Dutch programme committee on socioeconomic inequalities in health*. Ces financements pourraient également prendre en charge des postes, y compris en PMI ou par la constitution d'équipes de préventologues dans certaines académies. Ils pourraient rémunérer des vacances d'enseignants en matière d'éducation pour la santé. Ces financements pourraient enfin encourager des initiatives locales de gestion du risque, visant à constituer des réseaux de praticiens qui acceptent de libérer une partie de leur agenda pour assurer les suites des dépistages effectués par les médecins scolaires ou les PMI et de garantir le tiers payant aux familles défavorisées pour l'acquisition de lunettes et les soins dentaires.

3. Un investissement pour la prévention dans les quartiers défavorisés

Les Zones Urbaines Sensibles –ZUS- décrivent une sorte de « loi des soins inversés » : ce sont les territoires où les besoins sanitaires sont les plus forts et que l'offre de soins est la plus faible. Contre cela, le rapport annuel de l'IGAS 2003 insistait ainsi sur la nécessité de développer la prévention sanitaire par des «*démarches territoriales ou de santé communautaire.* » Le Royaume-Uni, qui a décidé de redéployer en partie les moyens du *National Health Service (NHS)* dans des zones prioritaires (les *Health action zones*), a abouti

aux mêmes conclusions. Bien que les effets de cette politique en termes d'accès aux soins semblent à ce stade peu probants –en l'absence d'une modulation suffisante des moyens- les effets préventifs des expériences de maisons de la prévention et du soins (les *healthy leaving centers*) semblent plus concluants.

Ces expériences renvoient en France, à la politique d'implantation des maisons de la santé portée par le fonds d'aide à la qualité des soins de ville -FAQSV-. Cette politique est essentiellement orientée sur la promotion de la permanence des soins. A côté de cette politique, les "ateliers santé ville" (ASV), initiés en 1999, visent à inclure un volet santé dans les contrats de ville 2000-2006.

Orientation n°3 : Faire porter prioritairement l'effort de prévention dans les zones qui en ont le plus besoin

La réforme de l'assurance maladie (article 49 de la loi du 13 août 2004) a prévu la possibilité pour les Missions Régionales de Santé de définir des zones, rurales ou urbaines, de santé prioritaires. Elle renvoie à la convention médicale interprofessionnelle la responsabilité de définir des dispositifs d'aides supplémentaires à la rémunération visant à faciliter l'installation des professionnels de santé libéraux dans ces zones.

Ces dispositions pourraient être complétées pour que la définition de zones de santé prioritaires ne se fasse pas uniquement selon une approche curative. Le découpage des zones ne doit pas répondre aux seules préoccupations d'organisation des soins (notamment de la permanence des soins) mais aussi à un véritable diagnostic de santé publique.

En particulier la définition de zones de santé pourrait être l'occasion d'encourager le développement de maisons de santé intégrant des démarches de soins et de prévention, voire, en zones rurales, des démarches médico-sociales. On pourrait également prévoir que les futures consultations de prévention, prévues par la loi de santé publique, soient remboursées en dispense d'avance de frais dans ces zones. De même, ces zones pourraient être un lieu privilégié pour développer certaines actions ciblées de dépistage, notamment du saturnisme et de l'obésité.

Nous proposons ainsi d'ouvrir une réflexion pour qu'une part fixe de l'Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie soit consacrée à cet effort. Ce financement pourrait être gagné en partie par ré-affectation du Fonds d'Aide à la Qualité des Soins de Ville et, éventuellement, d'une partie des crédits du fond national de prévention de l'assurance maladie (FNPEIS).

Résolution n°9 : Faire des familles modestes une priorité de la politique nutritionnelle

Les dépenses alimentaires des populations en situation de pauvreté sont particulièrement contraintes : 3,7 € par personne et par jour pour les ménages sous le seuil de pauvreté (défini à 60% du revenu médian) alors que le coût minimal d'une alimentation permettant de répondre aux besoins nutritionnels est de 4 à 5 € par jour. Cette contrainte conduit à privilégier les produits les moins chers (maxi discount, produits premiers prix).

Si la structure des dépenses par catégorie d'aliments ne se distingue pas fortement pour les populations en situation de pauvreté, on constate cependant une faible consommation de fruits et légumes et de poissons. Cette situation entraîne des déséquilibres nutritionnels nettement amplifiés. La faible consommation de fruits et légumes entraîne à la fois des risques de déficience en apports vitaminiques (vitamine C par exemple), mais aussi un risque accru de maladies cardio-vasculaires et de cancers.

Les déséquilibres nutritionnels contribuent par conséquent aux inégalités de santé constatées par ailleurs. 200 grammes de fruits et légumes par jour au lieu de 400 c'est une probabilité de développer un cancer du colon multipliée par 2. Il est frappant de constater que dans les pays méditerranéens où la consommation de fruits et légumes n'est pas différenciée socialement, il n'y a pas de différence sociale de mortalité cardiovasculaire prématurée alors que dans les pays du centre de l'Europe comme la France ou encore plus nettement dans les pays du Nord de l'Europe, où ce gradient social de consommation de fruits et légumes existe, les disparités sociales de mortalité cardiovasculaire prématurée sont très marquées.

La prévalence supérieure de surpoids et d'obésité chez les femmes adultes et les enfants de milieux défavorisés est par ailleurs largement documentée en France et au niveau international. **La prévalence de l'obésité est de 7% chez les femmes les plus riches (dernier quartile de revenu), et de 12% chez celles du premier quartile** (source : F Caillavet). Des données comparables se retrouvent dans l'analyse par catégorie socio-professionnelles (ci-dessous) : une alimentation trop grasse, de forte densité énergétique et de faible densité nutritionnelle contribue au développement de l'obésité dans l'ensemble de la population et en particulier chez celle qui dispose des revenus les plus faibles.

Prévalence du « surpoids-obésité » chez les enfants de 3 à 14 ans selon la situation professionnelle du chef de ménage (prévalences en % et IC_{95%}) et en fonction de l'âge et du sexe.

	Cadre et profession libérale	Profession intermédiaire	Employé	Ouvrier	Agriculteur artisan et commerçant	Chômeur	Retraité et inactif	Total	p
Éch. global	6,5 [3,2-11,6] (n = 154)	11,9 [7,7-17,3] (n = 193)	14,3 [9,3-20,6] (n = 161)	18,6 [14,6-23,2] (n = 333)	19,2 [11,2-29,7] (n = 78)	23,9 [12,6-38,8] (n = 46)	26,1 [10,2-48,4] (n = 23)	15,2 [13,0-17,6] (n = 988)	0,003
3-8 ans	6,3 [2,1-14,2]	15,8 [9,3-24,4]	14,5 [8,5-25,0]	17,1 [11,6-23,9]	22,5 [10,8-38,5]	19,2 [6,6-39,4]		15,7 [12,6-19,2]	0,2
9-14 ans	6,7 [2,2-14,9]	7,6 [3,1-15,0]	13,0 [6,4-22,6]	20,0 [14,3-26,7]	15,8 [6,0-31,3]	30,0 [11,9-54,3]		14,6 [11,6-18,1]	0,008
Garçons	7,3 [2,7-15,2]	10,3 [5,2-17,6]	11,9 [5,9-20,8]	15,0 [10,1-21,2]	23,7 [11,4-40,2]	22,2 [8,6-42,3]		13,3 [10,5-16,5]	0,09
Filles	5,6 [1,5-13,6]	14,0 [7,4-23,1]	16,9 [9,3-27,1]	22,5 [16,3-29,8]	15,0 [5,7-29,8]	26,3 [9,1-51,2]		17,3 [14,0-21,0]	0,03

Source : Lioret, INRA, 1999

Note de lecture : Le tableau ci-dessus, qui date de 1999, indique la prévalence de l'obésité chez les enfants selon la catégorie socio-professionnelle des parents. Les inégalités sont frappantes entre les enfants de cadre (6,5% des enfants sont en surpoids) et les enfants d'ouvriers (18,6%) et d'agriculteurs, artisan et commerçant et plus encore de chômeur (23,9%) On voit par ailleurs que, pour ces catégories, les problèmes de surpoids interviennent très tôt dans l'enfance, souvent avant 8 ans.

Orientation n°1 : Doter le programme alimentation-insertion de moyens propres

Le programme alimentation insertion doit disposer de moyens propres et non pas être sponsorisé par les industriels : il n'y a aucune raison que les brochures destinées à la population générale soient financés par l'Etat alors que celles qui sont spécifiques aux populations en difficulté soient sponsorisés et portent le logo de l'industrie et de grandes marques.

1. Etendre La modulation selon les revenus des prix des repas en restauration scolaire

On sait que la fréquentation de la restauration scolaire est globalement favorable d'un point de vue nutritionnel en particulier à l'école primaire, sans parler de son rôle d'intégration sociale (Lafay, 2002). On sait également que la fréquentation de la restauration scolaire par les enfants des familles pauvres est plus faible quand il n'y a pas de modulation des prix des repas (étude des 3 départements Feur et Michaud en 1997-98).

Une enquête de l'Inspection Générale de l'Education Nationale sur la fréquentation de la restauration scolaire réalisée en 1998-1999 constatait de fortes disparités de fréquentation de la cantine selon la situation socioprofessionnelle des parents des collégiens. L'étude montrait par ailleurs que **dans les zones d'éducation prioritaire, le niveau de fréquentation n'est que de 31,3 %, alors qu'il dépasse les 60 % en dehors des ZEP.**

Orientation n°2 : Accentuer l'effort de modulation des prix en cantines scolaires

En matière d'offre alimentaire à destination des enfants, la modulation des prix des repas en restauration scolaire en fonction des revenus dépend des communes dans le primaire et dépend des conseils généraux pour les collèges. Le fonds cantine abonde les efforts locaux. La modulation n'est donc pas systématique et il n'existe pas de recueil des pratiques en la matière au niveau national. Même si cette modulation des prix des repas contribue à un éventuel effet de trappe à pauvreté, il faut souligner qu'il y a un bénéfice santé non monétaire important.

Nous pensons que la modulation selon les revenus des prix des repas en restauration scolaire doit être étendue.

2. Casser le prix des laits deuxième âge

Un autre préconisation du rapport « Précarité et alimentation » du Conseil National de l'alimentation portait sur les laits 2^{ème} âge. Ces laits sont actuellement beaucoup trop chers pour être accessibles pour les familles modestes sans que ce coût ne s'explique par leur coût de fabrication.

Orientation n°3 : Casser les prix des laits deuxième âge

Les laits deuxième âge sont trop coûteux pour des familles modestes. Nous proposons d'initier le développement d'une offre alternative de type générique, premier prix ou marque de distributeur, après évaluation par le conseil de la concurrence de la situation actuelle.

3. Valoriser la fonction sociale de l'alimentation comme outil d'insertion

Le budget des ménages les plus défavorisés ne permet que très difficilement de prendre des repas à l'extérieur du domicile. Selon F Caillavet, en valeur, les dépenses consacrées aux repas à l'extérieur sont près de cinq fois plus importantes dans le dernier décile des revenus que dans le 1^{er}. En part, cela représente un doublement entre le dernier décile (30,2%) et le premier (15,4%). La nécessité budgétaire de prendre ses repas à domicile peut être un facteur d'isolement et de désinsertion sociale. Les représentants de l'association Emergence, que nous avons rencontré à Angers, ont montré à l'inverse les réussites multiples, y compris en matière d'accompagnement social, que permet d'engranger un projet de restaurant accessible financièrement et installé dans un quartier peu favorisé.

Mais le rôle de l'alimentation est loin de se restreindre à l'équilibre nutritionnel. L'alimentation comprend une fonction sociale liée à la convivialité des repas pris en commun et une fonction d'insertion et de valorisation personnelle par l'élaboration des repas. Le rythme quotidien des repas apporte des repères temporels utiles à la vie sociale.

Orientation n°4 : Valoriser la fonction sociale de l'alimentation

La fonction sociale de l'alimentation comme outil d'aide à l'insertion doit être valorisée.

Les épiceries sociales peuvent jouer ce rôle d'aide à l'insertion. Elles sont encore en nombre insuffisant par rapport aux autres types de vecteurs de l'aide alimentaire (offre de repas, colis). Une raison de ce déficit est que les épiceries sociales coûtent cher si elles ont des salariés permanents. Leur intérêt et qu'elles apportent plus en choix, en contact humain, en information nutritionnelle, elles peuvent introduire vers des ateliers culinaires¹⁵.

¹⁵ Les données sur la part que représentent les épiceries sociales dans l'aide alimentaire sont actuellement insuffisantes mais seront apportées par l'étude E3A-ABENA de l'InVS.

Nous pensons qu'il faut trouver des moyens pour développer ces épiceries en mobilisant les ressources consacrées au plan de cohésion sociale et des emplois aidés.

Orientation n°5 : Dynamiser l'offre commerciale de produits frais

De façon plus large, il faut dynamiser l'offre commerciale de produits frais et en particulier de fruits et légumes dans les quartiers et les cités mais la question des instruments incitatifs reste ouverte (incitations fiscales pour les offreurs...bons d'achat ciblés etc).

Par ailleurs, la récupération optimale des surplus agricoles européens et en particulier dans le domaine des fruits et légumes qui nous intéresse est loin d'être réalisée. La Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA) y travaille mais il reste des obstacles de nature réglementaire qu'il faudrait lever afin de disposer de ces surplus.

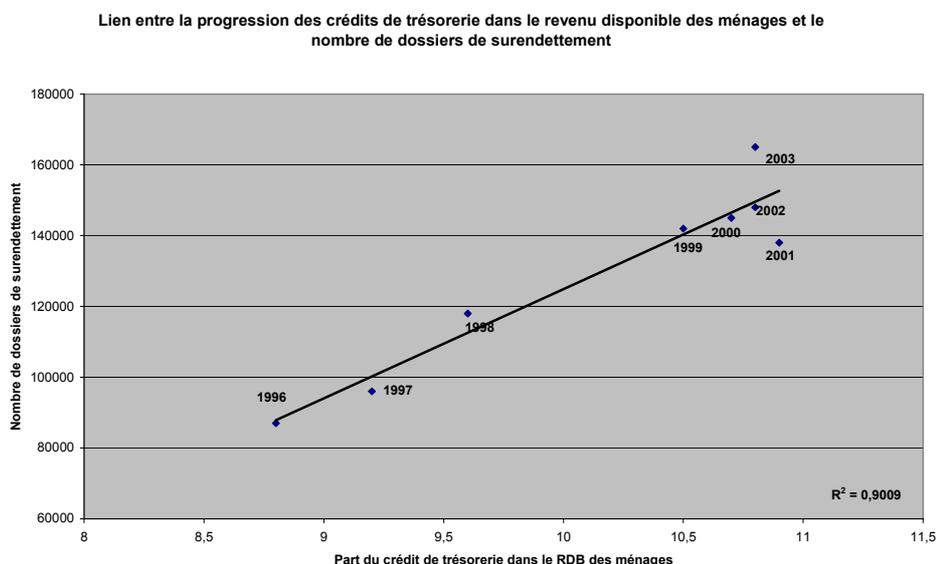
Orientation n°6 : S'appuyer sur les enfants pour modifier les habitudes alimentaires des parents

S'appuyer sur les enfants pour modifier les habitudes alimentaires des parents via l'école est une méthode qui a montré son efficacité en étude d'intervention pour un coût modéré (de l'ordre de 20 € par foyer), permis par la mobilisation des personnels enseignants. Cependant, l'information nutritionnelle ne doit pas être dispensée de façon séparée des autres types d'informations relatives à la prévention en santé. Les conseillères en économie sociale et familiale, les travailleurs familiaux constituent des réseaux disposant de connaissances utiles en matière d'alimentation qui sont insuffisamment mis en relation avec les dispositifs associatifs ou avec les initiatives nationales telles que le plan alimentation insertion.

Enfin, nous souhaitons rappeler que la distribution d'aide alimentaire ne doit pas constituer la colonne vertébrale de la politique d'accès à l'alimentation des personnes pauvres. Des membres de la commission, y compris représentants d'associations qui délivrent de l'aide alimentaire, ont fait valoir que la situation dans laquelle une famille dépend de la charité pour s'alimenter n'était pas acceptable. La possibilité pour chaque famille de pouvoir subvenir à ses besoins alimentaires par ses propres moyens doit donc être la norme et le recours à l'aide alimentaire redevenir une exception très transitoire.

Résolution n° 10 : Permettre le développement durable du crédit sans payer le prix du surendettement

Depuis 10 ans le développement de l'accès au crédit est allé de pair avec celui du surendettement. Les taux de refinancement des banques n'ont jamais été aussi bas et l'expansion rapide du crédit a été concomitante avec une croissance rapide du nombre de dossiers de surendettement déposés (de moins de 90 000 dossiers en 1995, à 188 145 dossiers en 2004, en augmentation de 14% par rapport à 2003). Le taux d'endettement des ménages français est ainsi passé progressivement de 56,5% en 1996 à 59,4% en 2002 ; dans le même temps la corrélation a été remarquable entre la croissance du nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement et la croissance du marché de crédit à la consommation.



Source : Commission d'après Banque de France

Note de lecture : le nuage de point ci-dessus met en relation le nombre de dossiers de surendettement déposés et l'encours des crédits de trésorerie qui, pour éviter auto-corrélation, est exprimée en part du revenu disponible des ménages. On voit que la corrélation est très forte entre ces deux données : la progression du surendettement depuis 1996 est directement liée à celle des crédits de trésorerie.

Y a-t-il pour autant un lien de causalité, et ainsi une forme de dilemme, entre niveau global d'endettement des ménages et surendettement ? Les rares études européennes existantes montrent que ce lien est peu clair : l'Allemagne a un niveau d'endettement par habitant de près du double du nôtre et un niveau de surendettement légèrement inférieur. Cette situation s'explique par le fait que l'Allemagne a su contenir la progression des crédits de trésorerie, ce que la France a moins su faire : le crédit à la consommation y représente seulement 12,8% de l'encours des crédits aux ménages, contre 23,5% en France. Si l'on suit les chiffres de la Bundesbank, la France est ainsi le numéro 2 en Europe, derrière l'Autriche, du crédit à la consommation (en part du crédit aux ménages), au détriment du crédit logement et des autres formes de crédits.

La conclusion est connue : la progression vertigineuse du surendettement a partie liée avec celle du crédit à la consommation. Le doublement du surendettement depuis 10 ans est lié au développement de l'encours du crédit à la consommation, lui aussi multiplié par deux en 10 ans. Le « taux de casse » du crédit à la consommation est certes faible (2%). Mais c'est presque la même proportion (1,2%) de ménages français qui, selon l'observatoire de l'endettement des ménages, connaît une procédure de surendettement.

Parce que, selon l'adage populaire, « on ne prête qu'aux riches », les personnes les plus pauvres ne sont pas les seules exposées au surendettement : seul 5% des personnes surendettées sont allocataires du Revenu Minimum d'Insertion. Mais les familles pauvres sont en proportion plus exposées que les autres au surendettement : les allocataires du RMI proportionnellement 4 fois plus que les autres ménages ; les ouvriers proportionnellement 7 fois plus que les cadres.

La création par la loi du 1^{er} août 2003 de la procédure de rétablissement personnel a constitué une avancée dans le traitement du surendettement. Dans les commissions que nous avons rencontrées, elle bénéficie aujourd'hui à près d'un dossier sur cinq. Elle ne met pas fin aux carences structurelles de la procédure, qui reste mal connectée avec l'accompagnement polyvalent des personnes et marquée par d'importantes disparités d'appréciation entre commissions. Reste que la marge de progression dans le traitement du surendettement est faible : elle est constituée essentiellement des propositions qui demeurent non appliquées d'un rapport du conseil national du crédit de 2002 (rapport Jolivet).

Nous pensons ainsi que la progression du surendettement pose de plus en plus la question de sa prévention, indépendamment de son traitement. Cette prévention sera nécessairement différente selon qu'on agit sur le surendettement passif ou sur le surendettement actif.

1. Prévenir le surendettement passif et actif

Dans 2 dossiers sur 3, le surendettement est passif, c'est-à-dire lié à un accident de la vie (licenciement, séparation, décès, maladie). La responsabilité individuelle est alors moins en cause que la faible capacité des plus vulnérables à s'assurer ou à restructurer leur endettement.

Orientation 1 : Développer des garanties publiques pour le rachat de crédit

Développer les possibilités de restructuration de crédit à coût modéré, comme le font notamment les crédits municipaux, est ainsi un bon moyen de prévenir la panne complète du crédit pour une famille. Cette activité est équilibrée, mais passe par un assouplissement des critères de solvabilité des banques et implique ainsi la définition de contreparties publiques. Par ailleurs, pour se développer à destination des publics les plus en difficulté, elle doit humaniser la relation bancaire et notamment s'intégrer à l'accompagnement social polyvalent de la famille. Les banques rencontrées par la commission insistent ainsi sur l'utilité qu'elles trouvent à se connecter à des associations qui ont développé leur compétence dans l'accompagnement des personnes.

Parallèlement on sait que les systèmes de garantie de prêt fonctionnent. Ils permettent de lever des crédits plus importants que de simples transferts financiers, compte tenu de l'effet de levier constitué par les fonds propres des banques. Les exemples du Fonds de Garantie pour l'Accession Sociale à la propriété ou du micro-crédit développé par l'ADIE, montrent que les formules de prêt social ne conduisent pas à des mises en jeu des garanties supérieures à celles de la moyenne des banques. En bref, les systèmes de garanties publiques libèrent un marché enfermé dans les ratios de solvabilité des banques, plus qu'elles ne solvabilisent un secteur à fonds perdus. Leur coût net pour les finances publiques est ainsi faible.

La création récente du fonds de cohésion sociale constitue un effort significatif pour encourager ces politiques. Les sommes qui lui sont alloués monteront en charge progressivement (4 M€ en 2005, 19 M€ à partir de 2009). Reste que ses modalités d'intervention, essentiellement orientées vers le développement du micro-crédit professionnel, laissent pour l'instant peu de place au crédit personnel, envisagé pour l'heure seulement à titre expérimental.

Nous pensons **qu'un fonds « jumeau » au fonds de cohésion sociale pourrait avoir pour objet de constituer des garanties publiques pour le rachat de crédit** des personnes faisant l'objet d'un refus d'une banque du fait de leur faible patrimoine (le plus souvent parce qu'elles sont dépourvues de patrimoine immobilier et ne peuvent établir d'hypothèques). Ce fond, qui pourrait être également abondé par les collectivités locales (qui financent déjà ainsi certains crédits municipaux), serait financé par l'Etat. Il permettrait de constituer des garanties pour permettre aux bénéficiaires de débloquer des dossiers de rachat de prêt.

Pour le tiers des dossiers de surendettement liés à du surendettement actif, la question des modes d'usage du crédit est posée. Le développement des banques sans guichet, se spécialisant sur des « lignes de produit » plutôt que sur des « clientèles », a un coût social. Dès lors, c'est aux entreprises considérées de contribuer à la prise en charge du coût social qu'elles génèrent : c'est à cette condition, qui peut être négociée ou contrainte, que l'on peut envisager un développement durable du crédit.

La responsabilisation des pratiques est aujourd'hui rendue malaisée par le secret qui existe sur le taux de surendettement par type de contrat ou par banque. Ce secret est malsain : la société a le droit de savoir si les pratiques d'une banque sont plus ou moins risquées ou même si, dans le ciblage de leurs clientèles, certaines banques sont plus agressives à l'égard de certaines clientèles (personnes âgées notamment).

Il n'y a pas réellement de constat partagé aujourd'hui –entre professionnels et usagers– sur les mécanismes de surendettement, leurs causes et les responsabilités en jeu. Pour schématiser, on peut caractériser ainsi les positions :

- **Pour la profession bancaire :**

- toute réglementation supplémentaire plus sévère aurait un effet encore plus restrictif sur l'accès au crédit des plus modestes, sans effet préventif sur le surendettement : on s'éloignerait d'un objectif affiché des pouvoirs publics, sans se rapprocher de l'autre ;

- les banques ont elles-mêmes un intérêt économique à limiter le sur-endettement et ajustent donc spontanément leurs pratiques pour le réduire ; à cet intérêt économique se rajoutent des mécanismes déontologiques ;
 - la situation du surendettement est moins défavorable que dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, où les pratiques bancaires sont moins régulées qu'en France ;
 - la croissance du surendettement est liée à la détérioration de la situation des ménages (faible pouvoir d'achat, accidents de la vie), pas à une évolution des pratiques bancaires.
 - Les phénomènes de surendettement – dont la médiatisation serait plus forte que l'ampleur réelle – seraient liés à des comportements et à une mauvaise éducation financière.
- Les **représentants des associations de consommateurs et acteurs de lutte contre les exclusions** mettent en avant :
 - l'augmentation du nombre de dossiers de surendettement ;
 - le constat qu'il n'est pas exceptionnel que le dossier mette en évidence la possibilité de contracter dix à vingt crédits différents ;
 - les dépenses publicitaires qui sont consacrées à la promotion des crédits à la consommation ;
 - la diffusion des pratiques à risque comme les réserves de crédit et l'insuffisante transparence des pratiques bancaires.

Il n'y a donc pas de constat partagé. Pour éviter que les évolutions proposées ne conduisent à l'insatisfaction mutuelle, nous proposons à ces partenaires une approche en deux temps :

Orientation n°2 : Mettre en place une régulation contractuelle

Il pourrait être proposé aux banques d'entrer dans un système de régulation contractuelle, sous le contrôle de l'Etat, avec la participation de représentants des usagers : ce système serait bâti sur un engagement chiffré dont le non respect se traduirait par des conséquences financières :

- la création d'un système d'observation du surendettement et de transparence incontestable sur les pratiques bancaires : une commission indépendante pourrait ainsi établir le cahier des charges de l'information à délivrer (modalités de constitution des fichiers clientèle, niveaux d'encours éponges en procédure de surendettement, âge moyen de la clientèle...)
- la définition d'objectifs de diminution du nombre de personnes surendettées, de diminution de l'encours épongé en procédure de surendettement et de développement du crédit à destination des personnes dont les revenus sont les plus faibles.
- la mise en évidence de l'écart des résultats de chaque banque aux objectifs ainsi définis et le prélèvement de contributions/pénalités en fonction de cet écart. Le total des pénalités versées devrait ainsi progresser comme le niveau de surendettement national et les ratios d'accessibilité du crédit selon le niveau de revenu.
- le financement à partir de ces contributions, des surcoûts liés au fonctionnement d'un « service public bancaire » destiné à permettre l'accès à des crédits « sécurisés » pour les familles les plus modestes. Ce service pourrait consister notamment à abonder le fonds de garanties publiques pour le rachat de crédit évoqué dans l'orientation n°1 ou à développer de formules de prêt personnel « de service public » à taux préférentiel (pour certains

équipements), dont les conditions d'octroi seraient encadrées sur la base d'un cahier des charges.

En effet, l'accent a été mis – cette fois de part et d'autre – sur le fait que le crédit sécurisé était un crédit :

- accordé après un examen plus approfondi de la situation initiale du demandeur de crédit et de ses difficultés ;
- couplé à un accompagnement social pour aider à la bonne gestion du budget familial, sans déresponsabilisation de la famille ;
- accordé dans une logique qui fasse la part entre le projet familial à financer et le dépannage à réaliser.

Orientation 3 : En cas d'échec de la logique contractuelle, envisager une taxe sur le surendettement

Si cette première approche contractuelle n'aboutissait pas, nous proposons que les pouvoirs publics adoptent une approche plus contraignante, à travers le recours notamment à une taxe dite « internalisante ». Le principe d'une telle taxe est de faire supporter aux banques le coût social que représente le surendettement.

Cela pourrait conduire à taxer les banques et sociétés financières selon leur « taux de casse » en commission de surendettement. Le taux appliqué à l'encours par banque des commissions de surendettement pourrait être voisin de 1%.

L'assiette précise de cette taxe pourrait être déterminée par un observatoire du surendettement, dont la création est demandée depuis plusieurs années par les associations familiales et les associations de consommateurs et qui devrait être mis en place que la voie contractuelle aboutisse, ou que l'issue réglementaire soit finalement retenue. Cet observatoire serait dépositaire d'une information détaillée par banque et par type de contrats. Il rendrait chaque année un rapport sur le nombre de ménages concernés par le surendettement, l'encours par banque, les types de crédit et pourrait accorder des labels aux contrats les plus sûrs. Il pourrait également constituer des panels de ménages pour mieux expliquer les trajectoires du surendettement.

2. Réduire les inégalités de patrimoine

La meilleure façon de lever le « faux dilemme » entre développement de l'accès au crédit et surendettement consiste à avoir une véritable politique publique de redistribution du patrimoine.

Il semble impossible aujourd'hui de se fixer des objectifs de lutte contre la pauvreté sans réduire les inégalités de revenus tirés du patrimoine qui sont nettement supérieures aux inégalités tirées des revenus du travail : alors que 10% des français détenaient 44% du patrimoine des ménages en 2000, une étude récente de la DREES montre que 7,5% des

ménages ont moins de 3000€ de patrimoine alors qu'une même proportion a plus de 450 000€ de patrimoine. Une étude de Hourriez et Roux pour le Conseil d'Analyse Economique en 2002 avait montré que ces inégalités de patrimoine sont allées en s'amplifiant depuis 25 ans et que ces inégalités accroissent les inégalités de revenu.

Certes le thermomètre est mal conçu et ne laisse pas apparaître ces inégalités : le taux de pauvreté relative mesuré par l'INSEE n'intègre que les revenus du patrimoine intégrés aux déclarations fiscales, soit seulement entre 10 et 20% des revenus de valeur mobilière et moins de 50% des revenus issus du patrimoine immobilier. Il faut en conclure que la pauvreté réelle est sans doute supérieure à celle mesurée par l'INSEE.

En rationnant l'accès au crédit des plus pauvres, le système bancaire amplifie cette inégalité : un ménage sur cinq du premier décile de niveau de vie a aujourd'hui recours à l'endettement contre 3 sur 5 dans le dernier décile. Depuis les années 1970, la théorie économique a pourtant montré que face à cette imperfection du marché bancaire, la redistribution nécessaire pour atteindre l'optimum social est non seulement celle des revenus mais aussi celle du capital.

Un certain nombre d'études américaines ont montré que le niveau de patrimoine est significativement associé à une meilleure santé, un taux de mortalité plus faible, un taux de nuptialité plus fort et un niveau d'éducation plus élevé. Une étude de Bynner et Despotidou montre notamment qu'il existe un lien très significatif et causal entre la propriété d'un patrimoine et le fait d'exercer un emploi à temps plein entre 22 et 33 ans¹⁶. De même, les économistes anglais de la *Fabian society*, notamment Julian Le Grand¹⁷, ont développé des propositions visant à redistribuer le patrimoine. Cette proposition est connue sous le nom de « *demogrant* ». Elle consiste à donner à chaque individu à la naissance ou à l'âge adulte une dotation en capital, qui serait financée par un impôt sur les successions réformé (et ainsi « réactivé »). Cette dotation serait conçue comme un élément clef du parcours d'accès à l'autonomie de chaque individu.

Ces propositions ont récemment trouvé un écho favorable auprès du gouvernement britannique qui a lancé le programme « *savings and assets for all* ». Après 4 ans de consultation publique, G Brown a annoncé en janvier 2005, la constitution du child trust fund (CTF).

Orientation n°4 : Etudier la possibilité de transposer le « child trust fund », récemment créé par le gouvernement britannique

Nous proposons d'étudier la possibilité de transposer un mécanisme qui a retenu tout notre attention au Royaume-Uni : le child trust fund. Selon ce nouveau dispositif, chaque nouveau né à partir de septembre 2002 vivant au Royaume-Uni et qui a demandé de bénéficier du child benefit a ainsi un droit à 250£ (357€). Les enfants nés dans un ménage dont le revenu est situé en dessous d'un certain seuil (permettant d'inclure 40% de la population) recevront 500£ (714€). Les parents peuvent abonder le compte CTF à hauteur de 1200£ (1700€) par an. Le gouvernement s'engage à un abondement équivalent aux sommes de départ au moment où les enfants bénéficiaires atteindront l'âge de sept ans. Il s'engage

¹⁶ Bynner et Despotidou, 2001

¹⁷ Voir notamment J Le Grand, *Motivation, agency and public policy*, Oxford, 2003

également à prévoir des paiements additionnels pour les familles à bas revenus. Ni les enfants ni les parents n'ont accès aux fonds avant l'âge de 18 ans.

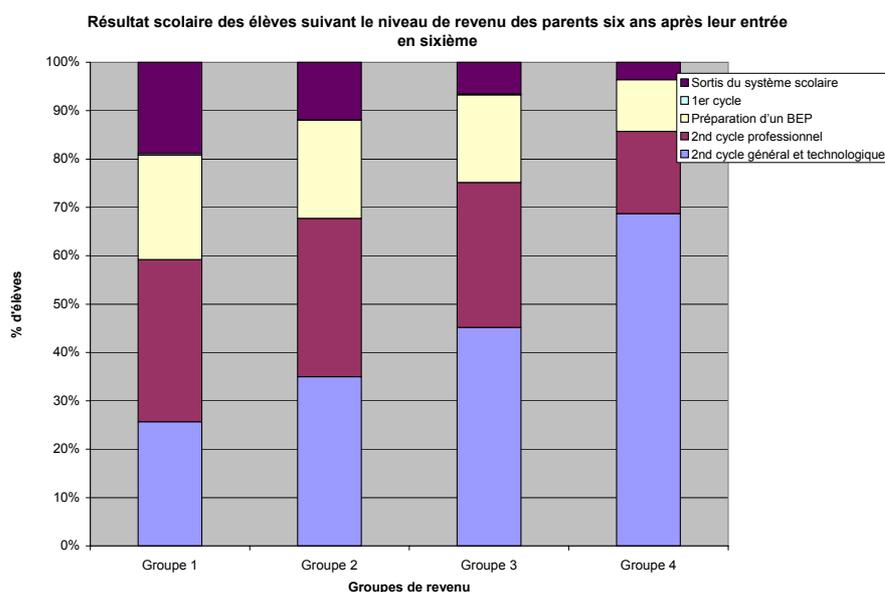
Cette initiative présente un double intérêt :

- elle engage une démarche de redistribution du patrimoine ;
- elle est également conçue comme un support pour développer l'éducation financière des élèves qui pourront ainsi gérer leur épargne dans le cadre d'enseignements scolaires et la placer.

Résolution n°11 : Gommer les discriminations négatives dans l'éducation

Plusieurs indicateurs - statistiques et ressentis- tendent à montrer que le système scolaire a de plus en plus de mal à corriger les conséquences des inégalités sociales ou culturelles. Une étude récente de Davailon et Nauze Fichet montre des résultats particulièrement inquiétants sur la manière avec laquelle se construit aujourd'hui notre société :

- seuls 76 % des jeunes les plus modestes (isolé dans le « groupe 1 » dans l'étude) sont encore en formation initiale 6 ans après l'entrée en sixième contre une moyenne nationale de 90% (soit - 14 points),
- 3,6 % d'entre eux, contre 1,0 % en moyenne, sont sortis avant d'atteindre la classe de troisième ;
- parmi ceux qui sont encore scolarisés, l'orientation dans la voie professionnelle est plus fréquente que celle dans la voie générale ;
- même au sein de la voie générale ou technologique, les enfants « pauvres » sont sur-représentés parmi les redoublants du secondaire.



Source : Davailon et Nauze Fichet (graphique commission)

Note de lecture : l'étude réalisée sur un panel d'élèves suivis depuis leur entrée en sixième en 1995 et séparés en 4 groupes selon le niveau de revenu des parents, montre les importants écarts de réussite scolaire entre ces différents groupes six ans plus tard. Près d'un enfant sur cinq du groupe des familles les plus modestes est sorti du système scolaire pendant la période (contre 2% pour le groupe 4). Seul 25% accèdent à un second cycle général contre 70% pour le groupe 4.

L'étude de Davailon et Nauze Fichet montre même qu'à résultats scolaires équivalents à l'entrée en sixième, les meilleurs élèves des familles modestes sont nettement moins nombreux à accéder au niveau IV d'étude que les élèves du groupe des familles favorisées (60% contre 79%).

Nous proposons cinq orientations pour lutter contre l'amplification scolaire des inégalités d'origine sociale ou culturelle.

1. Promouvoir la mixité sociale

Les travaux récents d'Eric Maurin montrent un fort effet quartier dans la reproduction de l'inégalité scolaire :

- les adolescents dont l'un des parents est diplômé du supérieur vivent dans des quartiers où la proportion d'adultes diplômés du supérieur est en moyenne de 3,5 à 4 fois plus forte que celle des quartiers où grandissent les adolescents n'ayant pas de diplômé du supérieur dans leur familles.
- les adolescents dont l'un des parents au moins est diplômé du supérieur vivent en moyenne dans des voisinages où le taux de retard à 15 ans est d'environ 13% ; à l'opposé les adolescents dont l'un des proches est sans diplôme vivent dans des voisinages où le taux de retard à 15 ans est plus de quatre fois plus élevé (56%).
- la proportion d'enfants de classe modeste varie de 1 à 3 entre les 10% de collèges les moins populaires et les 10% de collèges les plus populaires. Ils représentent en moyenne 20% des effectifs dans le premier cas et 70% dans le second.

Notre première orientation, peu débattue dans son principe mais jamais mise en œuvre, consister à redéployer massivement les moyens des Zones d'Education Prioritaires, non seulement pour la conforter mais pour dégager des moyens supplémentaires en moyenne par élève bénéficiaire : plutôt que de saupoudrer les moyens sous forme d'indemnités de sujétion pour les enseignants en ZEP, il faudrait fixer le principe que les élèves de ces quartiers qui cumulent les difficultés devraient bénéficier de moyens de plus de 20% puis 30% (contre 11% aujourd'hui) supérieurs à ceux des quartiers plus favorisés.

Orientation n°1 : Investir en faveur des ZEP, y compris en révisant les conditions de détermination de la carte scolaire

Nous proposons aussi de sortir de la logique de carte scolaire pour déterminer le zonage des ZEP et basculer vers des critères fondés sur le niveau de ressources et les résultats scolaires des élèves réellement accueillis dans les établissements (et non pas comme aujourd'hui sur ceux de la population du quartier considéré).

Un investissement dans les ZEP permettrait de réduire substantiellement la taille des classes et d'exploiter ainsi les résultats d'une étude particulièrement concluante de T Piketty sur l'impact scolaire de cette réduction. Car il ne faut pas considérer les résultats mitigés des premières expériences de CP aménagés avec défaitisme : l'idée est bonne, mais l'accompagnement auprès des enseignants est déficient. Au total, on peut se demander s'il ne faut pas véritablement généraliser le système des ZEP et allouer les moyens aux établissements plus seulement sur des critères de volume mais sur la base d'une évaluation de leurs résultats en fonction des caractéristiques sociales de leurs élèves.

Le redéploiement des ZEP doit par ailleurs donner lieu à une politique plus active qu'actuellement de la promotion de la mixité sociale. Plusieurs pistes peuvent à ce titre être rappelées :

- l'idée du rapport Thélot de jumelages, par dérogation à la carte scolaire, entre établissements favorisés et défavorisés pourrait donner lieu à un programme de développement dans tous les rectorats ;
- son autre idée d'une fermeture brutale des établissements les plus dégradés et d'une réaffectation des élèves dans les établissements de centre ville a également attiré notre attention : nous pensons que, plus modestement, il est nécessaire de redessiner la carte scolaire dont les effets secondaires sont régulièrement dénoncés ; plutôt que de la concevoir à une logique de proximité géographique pour les élèves, le dessin de zones en forme de « camembert », réalisant un véritable liaison entre les centres villes et les périphéries des villes, serait une évolution positive.

2 Lutter contre l'effet du surpeuplement des logements

Environ un tiers des adolescents vivent aujourd'hui dans un logement où l'on trouve plus d'une personne par pièce. Eric Maurin et Dominique Goux montrent que ces adolescents souffrent deux fois plus souvent de retard scolaire que les adolescents vivant dans un logement où l'on compte moins d'une personne par pièce. Ce lien de causalité joue massivement puisque près de 18 % des adolescents de 15 ans cohabitent à plusieurs dans une même chambre et que plus de la moitié des enfants appartenant aux 10 % des familles les plus pauvres sont dans cette situation.

Au total, ces résultats sont particulièrement frappants : **plus du tiers des enfants qui ne disposaient pas d'une pièce pour faire leurs devoirs au calme quand elles avaient onze ans sont sorties sans diplômes du système éducatif.**

Orientation n°2 : Avoir une réelle ambition de mixité sociale dans la création des internats de réussite éducative dans les lycées

La mise en évidence par E Maurin et d Goux d'un lien causal entre surpeuplement des logements et échec scolaire doit conforter l'idée balbutiante des pouvoirs publics de construire des internats de réussite éducative : cette politique, qui exige d'être mise en œuvre finement, doit être une véritable occasion de construire de la mixité sociale et d'affecter certains élèves de quartiers défavorisés dans des établissements de centre ville, à condition que les internats ne soient pas conçus comme des internats de pauvres ou d'élèves difficiles mais véritablement comme des établissements dont la population refléterait la composition sociale de la population générale. Il nous semble ainsi que ces internats doivent concerner des établissements de centres villes et être ouverts aux jeunes des quartiers périphériques.

3 Investir précocement dans la réussite éducative

Davaillon et Nauze Fichet ont estimé l'impact relatif de chaque étape du système scolaire sur la probabilité pour un jeune d'accéder au niveau IV de formation six ans après l'entrée en sixième. Ainsi, alors que le taux d'accès au niveau IV des enfants de milieu défavorisé est de 33 points inférieur à celui des enfants les plus favorisés, le résultat de ces simulations montre que, sur ces 33 points d'écart :

- 27 points (81 %) se sont produits avant le collège,
- 3,5 points (11 %) se sont produits au cours des années de collège,
- 2 points (6 %) se sont produits lors de l'orientation en fin de collège,
- 0,5 point (2 %) se sont produits pendant le lycée.

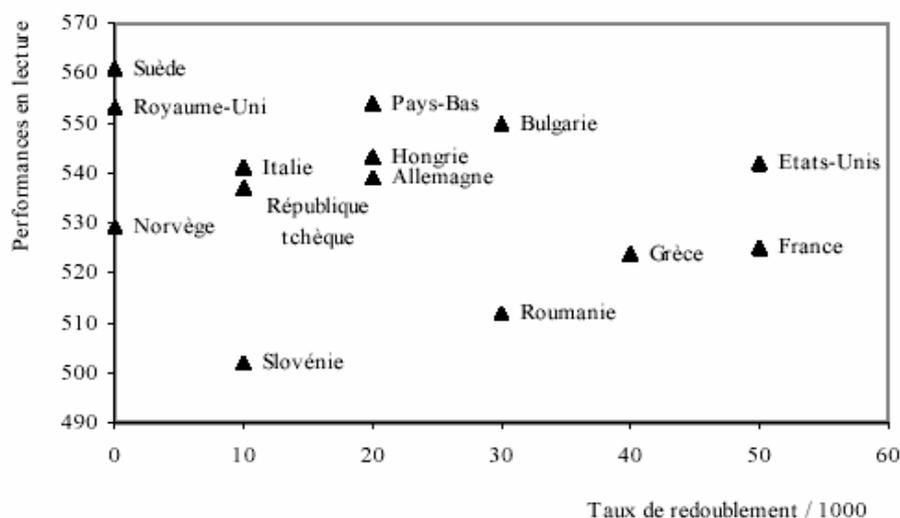
Bref, la réussite éducative se joue déjà aux premiers âges.

L'étude impute notamment ces résultats à la politique de redoublement à l'école élémentaire. Elle montre que 38 % des jeunes de familles défavorisées redoublent à l'école élémentaire, soit une proportion plus de deux fois plus importante que la moyenne (17 %). A chaque niveau de l'enseignement primaire, les enfants des familles les plus « pauvres » ont été les plus nombreux à redoubler. La différence est particulièrement nette au CP.

L'impact du redoublement en primaire sur la reproduction sociale de l'échec scolaire est d'ailleurs solidement documenté par ailleurs. Dans l'enseignement public, 7,2 % des élèves de CP et 19,5 % de ceux de CM2 ont un an ou plus de retard. Les disparités sociales sont fortes. Parmi les élèves entrés au collège en 1995, 95,2 % des enfants de cadres et 97,9 % des enfants d'enseignants sont parvenus au CE2 sans avoir redoublé ; ils ne sont que 73,8 % chez les enfants d'ouvriers non qualifiés et 69,5 % chez les enfants d'inactifs. Cet impact se retrouve d'ailleurs au collège, où les écarts entre groupes sociaux sont encore plus importants : 95,6 % des enfants d'enseignants entrés en 6e en 1995 sont parvenus en 4e générale trois ans plus tard (contre 91,9 % pour ceux entrés en 1989) ; pour les ouvriers non qualifiés, les pourcentages sont de 56,3 % contre 54,6 %.

Cette politique délibérée de redoublement, qui vise à préserver l'exigence élitiste de notre système scolaire, a tout de l'absurde : un rapport récent de JJ Paul et Troncin montre en effet qu'elle ralentit considérablement les parcours sans bénéfice pour les élèves considérés et qu'elle a un coût très important pour le système éducatif (en gonflant les classes). Les moyens affectés à la répétition des scolarités pourraient en effet être redéployés vers une plus grande personnalisation des parcours, au bénéfice de tous. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la France, comme les Etats-Unis, semble s'être enfermée dans des pratiques dont les effets en terme de performance de lecture sont pour le moins douteux.

Performance à la lecture à 10 ans et taux de redoublement en 2001 dans les pays développés



Source : Troncin et Paul (enquête PIRLS, 2001)

Note de lecture : le nuage de point compare au niveau international le taux de redoublement pour 1000 élèves et les performances à la lecture (selon la grille d'enquête internationale harmonisée PIRLS -Progress in International Reading Literacy Study-, conduite en 2001 dans trente-cinq pays auprès d'élèves de dix ans (achevant en général leur quatrième année de scolarité obligatoire). On voit que la France partage avec les Etats-Unis cette particularité de pratiquer massivement le redoublement, sans en tirer – au contraire- des résultats favorables en lecture. Des résultats analogues sont donnés par l'évaluation PISA réalisée en 2000 dans trente-deux pays auprès d'élèves de quinze ans dans les domaines de la compréhension de l'écrit, de la culture mathématique et de la culture scientifique.

Il nous semble ainsi qu'un investissement important et précoce dans l'apprentissage de la lecture est le levier le plus efficace de prévention de l'illettrisme. Mieux vaut prévenir que guérir.

Orientation n°3 : Donner toute leur portée aux dispositifs de réussite éducative en faisant un élément d'une politique de réduction des taux de redoublement en primaire

Notre troisième orientation s'appuie sur les futurs dispositifs de réussite éducative. Des moyens nouveaux (1,5 Md € sur cinq ans) ont été dégagés pour financer des structures ad hoc dont la mission sera de financer les vacations d'enseignants, d'éducateurs, d'animateurs, de travailleurs sociaux, de psychologues, de pédopsychiatres, de rééducateurs, intervenants sportifs et culturels pour renforcer l'accompagnement des élèves repérés comme en difficulté.

Nous pensons que ces dispositifs doivent être fortement connectés avec le dispositif d'accompagnement social à l'école. Il nous semble essentiel que dans les établissements pilotes les fonds sociaux (63M€) soient mis à la disposition des nouvelles équipes, dont les personnels du service social de l'école seraient une cheville ouvrière.

Nous pensons par ailleurs que ces dispositifs doivent permettre de développer de nouvelles approches pour aller à la rencontre des parents des enfants en échec scolaire.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la combinaison avec le système scolaire, et notamment les nouveaux contrats de réussite éducative, de ces nouvelles équipes. Cette

connexion nous semble importante notamment pour que ces équipes se fixent des objectifs de résultat en matière de réduction du taux de redoublement des établissements bénéficiaires.

4 Créer des incitations financières au maintien dans le système scolaire

Chaque année, 60 000 jeunes (soit 8% d'une classe d'âge) sortent du système scolaire au moment du lycée sans aucun diplôme. Au total 20% d'une classe d'âge est dépourvu de qualification. Ce chiffre est constant depuis 1995, alors que la loi d'orientation de juillet 1989 prévoyait la disparition des sorties sans qualification à l'horizon 2000.

Cette catégorie connaît pourtant des difficultés d'insertion professionnelle particulièrement marquée. Alors que le taux de chômage des sans diplômes de moins de 25 ans était de 2,4% en 1970, il est aujourd'hui de 44,5%.

Les évaluations qui ont lieu lors des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD) auprès des jeunes de 17 ans montrent une augmentation du nombre de jeunes en grande difficulté en lecture. La première enquête signalait que un peu moins de 10 % des jeunes avaient de réelles difficultés de compréhension à l'écrit (4% ne possédant pas «les connaissances indispensables à l'acte même de lire », à savoir la maîtrise des mécanismes de base de la lecture et la connaissance des codes élémentaires de l'écrit, et étant dans une situation pouvant déboucher sur l'illettrisme). Ils étaient 9% l'année suivante (dont 5 % proches de l'illettrisme), plus de 11 % en 2000 (dont 6,5% proches de l'illettrisme) et 12 % en 2001 (dont 6 % proches de l'illettrisme).

Les conséquences sociales d'une non maîtrise de la lecture sont multiples et leur étude exhaustive n'a jamais été conduite. **Il fait toutefois peu de doute que le coût social global des sorties sans diplôme du système éducatif est bien supérieur aux coûts qu'impliquerait un accompagnement plus intensif des enfants en situation d'exclusion scolaire.**

Notre quatrième orientation consiste à se donner les moyens de répondre à l'objectif affiché dans la récente loi d'orientation sur l'école de mettre fin aux sorties sans diplôme du système scolaire. On ne saurait en effet trop insister sur le caractère collectivement et individuellement contre-productif de ces sorties qui une fois sur deux conduisent au chômage ou un emploi bien moins rémunéré.

A ce titre, des travaux d'E Maurin et T Xenogiani sur les effets de la suppression du service national montrent une forte sensibilité des jeunes aux incitations financières au maintien dans le système scolaire. En observant les différences de taux de scolarisation des 18-23 ans entre les jeunes hommes nés avant la réforme et ceux nés après la réforme et en comparant ces différences avec celles observées pour les jeunes filles sur la même période on peut vérifier très simplement si la diminution de l'intérêt objectif de poursuivre ses études a eu un effet quelconque sur les comportements des garçons. On note en effet une baisse d'environ 7% des taux de scolarisation entre 18 et 20 ans tandis que pour les filles aucune tendance n'est repérable. Une analyse plus approfondie révèle que ce sont les fils des classes populaires dont le comportement vis-à-vis de l'école a le plus changé après la réforme.

Orientation n°4 : Expérimenter diverses formules d'incitation financière au maintien dans le système scolaire après 16 ans

Récemment les autorités anglaises ont expérimenté un dispositif de soutien financier en direction des familles modestes ayant des enfants de 16-19 ans encore scolarisés : une allocation (*Education Maintenance Allowance*) d'environ 150€ par mois leur est proposée pour les aider à financer la poursuite des études de leurs enfants. La comparaison des zones pilotes avec les zones n'ayant pas bénéficié du dispositif a révélé que le soutien financier accroît significativement la poursuite des études des enfants d'origine modeste (un accroissement de 6 points des taux de participation de la classe d'âge a été observé). Le gouvernement a ainsi récemment décidé en septembre 2004 de généraliser le bénéfice de cette allocation.

Nous proposons ainsi que la France expérimente également diverses formules de ce type. Notons que le coût en plein régime de la prestation anglaise, de l'ordre de 750 M€ pour le versement à un enfant sur 5, est équivalent au coût actuel des bourses du secondaire.

Par ailleurs, les bourses scolaires continuent de mal couvrir certains frais, tels que les frais liés à l'éloignement pour les études. Il pourrait ainsi être réorienté d'une part sur l'incitation financière précitée et d'autre part sur la couverture des frais d'éloignement.

5 Lutter contre l'illettrisme

Selon l'INSEE, 12 % des personnes résidant en France métropolitaine éprouvent aujourd'hui des difficultés face à l'écrit. La moitié des personnes qui se sont arrêtées sans obtenir le certificat d'étude ont des difficultés face à l'écrit, soit 19% des 55-65 ans ; par contre, seuls des 4% des 18-24 ans sont concernés par ces difficultés. L'école permet ainsi de réduire l'occurrence de l'illettrisme de façon rapide. En plus de sa prévention, qui passe certainement comme nous l'avons indiqué par de nouveaux moyens de réussite éducative, se pose alors la question de son traitement hors du système scolaire.

La création de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) a, en 2000, visé à structurer davantage les actions publiques de lutte contre l'illettrisme.

La commission a notamment considéré qu'une diminution très conséquente de l'illettrisme devait être l'un des sous-objectifs prioritaires de l'action des pouvoirs publics pour réduire le nombre de familles pauvres.

Résolution n°12 : Donner leur chance aux jeunes adultes

La population des jeunes adultes ne doit pas être laissée dans un entre-deux des politiques sociales : les jeunes adultes sont probablement les moins concernés par les politiques familiales, mais ils sont aussi très peu pris en compte par les politiques redistributives.

Alors que les familles sont accompagnées ou aidées pour leurs jeunes enfants, elles sont souvent dépourvues de soutien pour leurs enfants adultes et les transferts dont elles disposent diminuent quand ceux-ci demeurent à charge. Les jeunes adultes n'ont pas accès aux minima sociaux. Ils ont un taux de chômage deux fois supérieur à la moyenne de la population (plus de 20%) et connaissent fréquemment des problèmes de logement.

L'accès à l'autonomie des jeunes ne saurait se réduire à une politique de redistribution comme une autre. Embarrassés par les contradictions entre la situation d'un ménage naissant et la solidarité familiale qui s'impose encore à l'égard des enfants, les statisticiens ont d'ailleurs décidé de sortir purement et simplement les étudiants des statistiques de la pauvreté monétaire. Dans la réalité, il n'est pourtant pas possible d'évacuer cette question de l'entrée dans la vie active.

La montée en charge des systèmes de retraite après guerre, a permis de réduire considérablement la pauvreté des plus de soixante ans dans notre pays, après une vie active : c'est l'un des plus grands succès de lutte contre la pauvreté. Un défi de même nature se pose aujourd'hui : ne pas commencer sa vie d'adulte par la pauvreté ou l'inactivité.

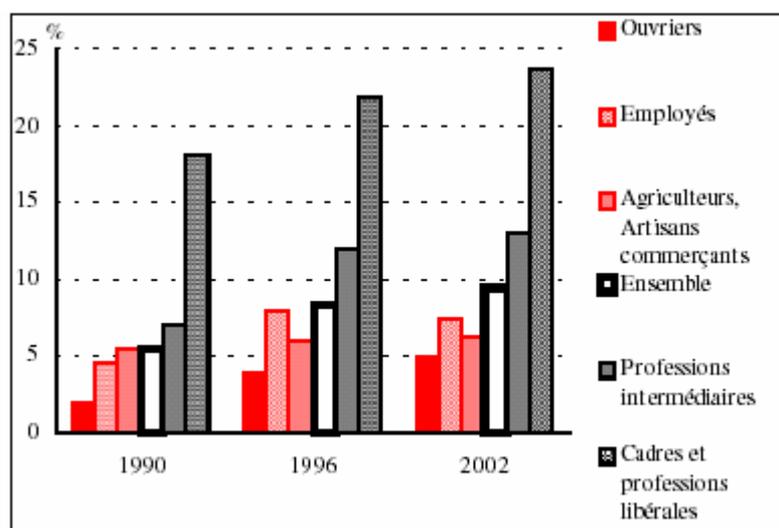
Mais, contrairement à la question des plus de soixante ans, ce ne sont pas par des simples transferts financiers que ce défi pourra être relevé, mais par l'accès à l'activité et à la connaissance.

Le rapport de 2002 « pour une autonomie responsable et solidaire » de Jean-Baptiste de Foucault explore très complètement cette problématique et propose des orientations innovantes qui n'ont pas été mises en œuvre, pour inciter au travail et à la qualification.

Les conditions de passage de l'enfance à l'âge adulte se sont assez profondément transformées depuis 30 ans. Ce qui était autrefois une transition courte des études à l'emploi, permettant d'assurer rapidement l'indépendance résidentielle et de fonder une famille est devenu un parcours plus long marqué par de multiples étapes.

Pour le bien de toute la société, la durée des études s'est allongée, et les études supérieures se sont étendues au bénéfice de près de 40% d'une génération. Mais ce bien être collectif n'a pas profité à tous. Le rapport du CERC de 2002 met en évidence des écarts considérables et persistants dans l'accès à l'enseignement supérieur selon la catégorie socio-professionnelle des parents.

Taux de scolarisation à 24/25 ans selon la catégorie socio-professionnelle des parents



Source : CERC (d'après INSEE enquête emploi)

Note de lecture : les histogrammes présentés par le CERC comparent depuis 1990 le taux de scolarisation des 24/25 ans selon la catégorie socio-professionnelle des parents. On voit que les différences de taux d'accès selon les filières de l'enseignement supérieur restent en effet marquées.

On voit ainsi que la quasi-gratuité des universités françaises a peu d'effet sur l'accès réel aux études. Il y a au moins deux explications complémentaires à ces chiffres :

- d'abord, parce que l'accès aux études supérieures reste relativement contingenté par une organisation des cursus scolaires encore marquée par la recherche de l'élitisme : une étude récente d'E Maurin et S MacNally sur les bacheliers de 1968 indique pourtant que cette politique de restriction est contre-productive ; la plus grande ouverture du baccalauréat suite aux événements de 1968 s'est en effet traduite par des suppléments de salaires pour tous.
- ensuite, parce que le parcours de décohabitation bute sur des contraintes financières, particulièrement sensibles pour les familles pauvres par le revenu et par le patrimoine. Le rapport du CERC sur « éducation et redistribution » en 2002 montrait que la quasi-gratuité des universités françaises peut avoir un effet anti-redistributif compte tenu du plus haut niveau de revenu des enfants de familles d'étudiants.

Au moment où l'Allemagne et le Royaume-Uni s'engagent dans une forte revalorisation des tarifs des universités pour permettre leur développement, la question de la revalorisation du financement des études supérieures est posée en France. Alors que notre pays présente déjà un grand retard dans la part de la ressource publique qu'il alloue à son système d'enseignement supérieur (1,1 % du PIB, contre 2,3 % aux Etats-Unis, 1,9% au Canada, 1,7% en Suède), cette politique de gratuité semble non seulement anti-redistributive mais contre-productive.

L'accès à l'enseignement supérieur est limité par les coûts globaux d'une année d'étude, qui sont pour la majeure partie extérieurs au système universitaire (logement, transports mais aussi dans le coût d'opportunité que constitue le sacrifice d'un revenu actuel au bénéfice d'un revenu futur). Depuis le bouclage des aides au logement, l'allocation de logement social joue sans le dire le rôle de revenu d'accès à l'autonomie. Cette forme d'aide ne saurait être considérée comme satisfaisante non seulement parce que ses effets

perturbateurs sur le marché locatif sont réels, mais aussi parce qu'elle ne répond qu'imparfaitement aux besoins.

Orientation n°1 : S'appuyer sur le revenu de solidarité active pour promouvoir l'accès à l'autonomie des jeunes

De nombreux étudiants, issus de familles défavorisées doivent enchaîner des petits boulots pendant leurs études, dans des conditions qui peuvent compromettre leur réussite universitaire. La possibilité de percevoir un revenu de solidarité active « étudiant » permettrait de compléter leurs ressources pour une activité professionnelle allégée, plus compatible avec la poursuite d'études : le principe retenu pourrait être une heure travaillée, une heure supplémentaire financée.

Orientation n°2 : Redéployer le système des bourses universitaires et déductions fiscales finançant des études supérieures

Les bourses du supérieur représentent 1,3 Md€ (pour près de 500 000 bénéficiaires) et les déductions fiscales pour le financement des études supérieures 0,6 Md€. Le rapport du CERC de 2002 sur « éducation et redistribution » a montré que les premières sont globalement redistributives mais particulièrement complexes et que les secondes n'ont pas d'effets de promotion sociale.

L'Etat pourrait contractualiser ces financements avec les établissements d'enseignement supérieurs, sur la base d'objectifs d'accès selon le niveau de revenu des jeunes adultes et de leurs familles. Une augmentation très sensible du montant des bourses, sur le fondement de la réponse apportée aux objectifs contractualisés, pourrait ainsi être la contrepartie d'un accroissement des financements ouverts à ces établissements, qui est aujourd'hui nécessaire. Chaque université devrait ainsi pouvoir s'approprier le dispositif d'accompagnement des étudiants et en assumer la responsabilité.

Par ailleurs, dans le système des bourses actuel, les étudiants dont les familles vivent loin des pôles universitaires sont très défavorisés ; faire ces études signifie partir loin de chez soi, louer une chambre, assurer les frais de vie quotidienne. Toutes les familles n'en ont pas les moyens. La nouvelle contractualisation devrait ainsi permettre de mieux compenser les coûts d'éloignement des étudiants.

Orientation n°3 : Réhabiliter les engagements de service, y compris en permettant des programmes « passerelles » dans la sphère privée

L'allongement de la durée des études et la croissance rapide du chômage des 18-25 ans, qui est près de 2 fois supérieur à celui du reste de la population française, sont venus déstructurer des procédures d'ascension sociale qui marchaient : celle des écoles normales ou d'autres concours de la fonction publique qui garantissaient l'accès à la formation en échange d'un engagement de servir pendant une durée limitée dans le temps (6 à 8 ans).

Nous proposons de réhabiliter ces procédures et de développer des procédures « passerelles » dans la sphère privée : les branches professionnelles pourraient ainsi être invitées à proposer des compléments au RSA étudiant envisagé dans l'orientation 1 en échange d'engagements à servir dans les entreprises adhérentes pendant une durée déterminée. Des expérimentations dans certaines branches potentiellement intéressées pourraient être dans un premier temps lancées.

L'école de la deuxième chance de Marseille

Lors de son déplacement à Marseille, la commission a visité l'école de la deuxième chance du quartier des abattoirs.

L'institution, qui a six homologues dans le pays, a pour mission de réaliser l'insertion professionnelle des jeunes de 18 à 25 ans, sortis du système scolaire sans qualification. Le programme est construit par l'alternance de stages et de formations selon des projets personnalisés. La structure réalise l'accompagnement professionnel (notamment la recherche des contrats aidés) des jeunes qu'elle reçoit. L'école, qui est très demandée, n'est accessible qu'aux jeunes ayant été aiguillé par la mission locale, ce qui est parfois une source de complication.

Les moyens de cette institution, financée par l'Union européenne et le conseil régional PACA, sont impressionnants. Les bâtiments sont neufs et l'équipement rutilant. Le taux d'encadrement est de un accompagnant pour quatre jeunes (sur un total de 330 jeunes accueillis). Le coût moyen annuel de chaque bénéficiaire est ainsi élevé (de l'ordre de 9000€ par an) mais trouve sa contrepartie dans les résultats de l'école : près d'un tiers des bénéficiaires ont retrouvé durablement de l'emploi un an après le bénéfice du programme et à peu près autant sont en formation.

Une des principales difficultés rencontrées par cet organisme consiste dans les règles de rémunération actuelle des contrats d'apprentissage.

Orientation n°4 : Faciliter l'accès aux contrats d'apprentissage de jeunes adultes sans qualifications ni diplômes

Aujourd'hui, dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, la rémunération versée varie en fonction de l'âge de l'apprenti : elle est d'autant plus élevée que le jeune bénéficiaire est âgé. Pour les artisans et les très petites entreprises, ce fonctionnement limite l'accès à l'apprentissage des publics de plus de 20 ans sans diplômes et se retourne finalement contre les jeunes les plus en difficulté, qui ont abandonné l'éducation nationale depuis plusieurs années et qui décident, vers l'âge de 20/21 ans, de changer de vie.

Nous proposons de libérer le lien financier existant aujourd'hui entre l'âge de l'apprenti et la rémunération versée. Un contrat d'apprentissage signé avec un jeune adulte de vingt ans ne doit pas coûter plus cher qu'un contrat signé avec un jeune âgé de 16 à 18 ans. Nous

proposons que les rémunérations puissent être homogénéisées pour les bénéficiaires de dispositif de 2^{ème} chance.

Pour que cette harmonisation puisse se faire par le haut, la politique de « prime à l'embauche » - primes aujourd'hui versées par les Régions – pourrait être mobilisée. Elle peut, inciter les entreprises et artisans à embaucher en contrat d'apprentissage les jeunes à la fois les plus âgés (parmi les 18-30 ans) et les moins diplômés. Même si leurs valeurs varient selon les régions, ces primes versées à la signature du contrat d'apprentissage pourraient être plus importantes pour les apprentis les plus âgés et les moins diplômés, puis progressivement moins fortes lorsque le niveau de qualification augmente. Ce fonctionnement traduirait, dans les faits, la volonté de faire du contrat d'apprentissage un outil d'insertion par la qualification, outil qui peut être utilisé plusieurs fois, par le même jeune, tout au long de son parcours d'insertion par la qualification.

Orientation n°5 : Reprendre les dispositions de l'accord national interprofessionnel du sur le droit à la formation professionnelle différée

Pour les personnes qui vécu l'échec scolaire, la formation est bien souvent plus difficile à acquérir quant on est éloigné du milieu de travail que par des voies professionnelles. Ainsi du point de vue de l'efficacité de la formation et peut-être même du coût pour les finances publiques, mieux vaut participer au financement d'actions pour un salarié dans le cadre d'un contrat de travail qu'après qu'il soit devenu chômeur.

L'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation tout au long de la vie avait prévu que soit mise en œuvre un droit à la formation professionnelle différée dans le cadre du congé individuel formation (CIF) avec l'appui éventuel d'un accompagnement et une validation des compétences acquises. Nous pensons que cette idée, qui n'a pas été reprise la loi de mai 2004, mériterait d'être réexaminée.

Résolution n°13 : Audace, innovation, expérimentation : les mots clés de l'action publique

La pauvreté est le miroir grossissant de nombreux problèmes : elle l'est aussi des difficultés de l'intervention publique. Cela ne va pas quand les personnes en difficulté n'osent plus s'adresser à ceux qui souhaitent les aider. Cela ne va pas quand ceux qui souhaitent aider les autres ont l'impression qu'ils ont plus d'énergie à dépenser à se coordonner, à se battre contre la technostructure qu'à lutter contre la misère. Notre commission a eu droit à une multitude de récits qui seraient cocasses, s'il ne s'agissait pas d'un sujet aussi grave et de drames familiaux.

La pauvreté est un phénomène complexe : mais les pouvoirs publics ne peuvent répondre à cette complexité par de la complexité. Complexité que l'on retrouve à chacun des échelons : depuis la manière dont la pauvreté est prise en compte au sommet de l'Etat dans le fonctionnement interministériel jusqu'aux dispositifs censés répondre aux besoins des familles. Dans le fonctionnement interministériel où alors que tout le monde reconnaît que de nombreux départements ministériels sont concernés par la question de la pauvreté, le comité interministériel prévu par la loi de lutte contre les exclusions de 1998 ne s'est pas réuni avant... 2004, pour ne se tenir qu'une fois et durer... moins d'une heure. Complexité dans les réponses aux familles qui font face à plusieurs intervenants sociaux, souvent une dizaine pour des problèmes qui ne sont pas toujours résolus ou qui s'aggravent. Complexité pour les associations qui viennent au secours des familles et qui, quand elles sont en relation avec les collectivités publiques racontent qu'elles doivent remplir une dizaine de dossiers par an, rendre autant de bilans chiffrés qu'il y a de financeurs, souvent aux dépens d'un travail plus qualitatif.

L'Etat ne dispose plus, au niveau national, du monopole de l'action publique et de l'ensemble des leviers. Mais il a encore tendance à se comporter comme si tel était le cas. Trop souvent encore, des plans ou des programmes sont élaborés en supposant que les autres acteurs vont s'y joindre, sans que leur implication ait été prévue à la phase initiale. Des projets nécessitent l'intervention de plusieurs collectivités publiques ou de plusieurs services de l'Etat et le temps nécessaire à leur mobilisation, est sauf quelques exceptions qui confirment la règle, plus que l'addition du temps nécessaire à chacune des collectivités ou administrations à décider de s'engager.

L'Etat prône l'innovation et l'expérimentation, mais il ne s'est pas donné les moyens de les mettre en œuvre. Notre pays est extrêmement pauvre en expérimentations. Les outils qui permettent de partir de la petite échelle pour aboutir à la généralisation sont rares. Notre mode d'élaboration des réformes sociales ne permet pas de s'adapter à la réalité des situations : un an pour élaborer une loi ; un an pour élaborer les décrets ; un an pour mettre en œuvre : c'est en général le temps pour déclarer qu'une réforme ne marche pas et en mettre en chantier une autre, sans même avoir correctement évalué les effets de la précédente. On retrouve cela dans de nombreux secteurs : depuis le secteur du travail (avec les évolutions constatées des contrats aidés et des dispositifs d'insertion) jusqu'au secteur du logement (avec

des modifications des avantages fiscaux) en passant par les prestations familiales¹⁸, modifiées en moyenne tous les deux ans.

Enfin, quand des situations iniques sont détectées, l'Etat ne sait pas se donner les moyens d'y mettre fin. Combien d'exemples de dispositifs destinés à aider les familles pauvres, mais qui ne les sortent pas de la pauvreté et pour lesquels les réponses d'urgence sont plus coûteuses que les réponses durables. L'exemple le plus tristement célèbre est celui des nuitées d'hôtel qui coûtent 1 000 000 € par jour pour maintenir des familles dans des conditions de vie qui restent indignes. Mais il y en a de nombreux autres. Que dire quand ce sont les associations qui constatent que le principe d'égal accès aux soins n'est pas respecté par 2 médecins sur 3, qui refusent de prendre en charge des patients relevant de la CMU ou relevant de l'aide médicale d'Etat ?

Ces constats ne sont pas nouveaux. Ils ne concernent pas seulement le champ de notre travail. Mais les conséquences de ces constats sont particulièrement graves dans ce secteur, car ce sont des conséquences directes sur la situation des familles en situation de pauvreté et des conséquences indubitables sur nos performances économiques. La pauvreté est un miroir grossissant pour les personnes en difficulté. Elle l'est également pour mettre en évidence les limites de l'action traditionnelle de l'Etat.

Un rapport entier aurait pu être consacré à des préconisations qui reviennent comme autant de litanies : coordonner, faire des synergies, harmoniser, simplifier, rendre cohérent, fluidifier, réformer, réduire la paperasserie, mettre un peu de bon sens. On aurait pu également dire que la réforme de l'Etat était un préalable nécessaire à une politique efficace pour réduire la pauvreté des familles. Tout ceci conduit à préconiser de nouveaux modes d'action publique. Ce faisant, nous avons conscience de n'être ni les premiers, ni les derniers à le faire. Nous ne nions pas non plus les progrès qui ont été réalisés dans certains services publics, qui ont su se remettre en cause, progresser, modifier leur image et améliorer leur capacité d'accueil et de service aux plus démunis. Nous ne négligeons pas les difficultés et connaissons les différentes raisons qui rendent difficiles les réformes administratives. Nous ne mésestimons pas non plus la nature du changement lié à la loi organique sur les finances publiques qui peut être, chacun l'espère, le levier d'un autre fonctionnement de l'Etat.

Plus spécifiquement, dans le domaine social, plusieurs innovations récentes montrent que les pouvoirs publics prennent conscience de ce problème : ainsi les fonds du plan de cohésion sociale répondent à une logique nouvelle des pouvoirs publics, avec la constitution de fonds d'intervention dont l'utilisation serait laissée à l'initiative de leurs gestionnaires avec une grande capacité d'adaptation aux projets locaux ; de même, les mécanismes qu'aura à gérer la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie répondent à une logique plus moderne et plus souple que les mécanismes traditionnels d'aide ; dans le même ordre d'idée, les marges de manœuvre laissées au niveau régional pour la programmation des contrats aidés marquent un progrès par rapport aux modes de délégation antérieurs ; et si l'action de l'agence nationale de rénovation urbaine est largement saluée à ses débuts, c'est bien parce qu'elle rompt avec des modes d'intervention plus classiques pour privilégier une logique de projets.

Le fait d'avoir un objectif en matière de réduction de la pauvreté, des outils nouveaux et plus souples, offre l'occasion de dépasser les constats négatifs ou l'incantation vaine pour

¹⁸ L'association Familles de France propose par exemple d'expérimenter une proposition de statut parental

mobiliser les forces de l'action publique autrement. N'oublions pas que ceux qui s'engagent dans l'action publique et plus encore dans l'action sociale le font parce qu'ils sont persuadés qu'ils peuvent améliorer la situation des plus vulnérables. Redonnons-leur les moyens d'y croire et de le faire.

Orientation n°1 : Créer un mécanisme général de dérogations dans un cadre conceptuel nouveau : l'esprit plus que la lettre

Trop rigide la norme protectrice se retourne contre ceux qu'elle veut protéger ou ceux qui veulent protéger. L'une des raisons qui affaiblissent la capacité de l'action de l'Etat, sa possibilité d'adaptation et qui lui coûtent cher réside dans les normes qu'il applique à lui-même, en sachant parfois qu'il ne pourra d'ailleurs pas les respecter. L'une des raisons qui entretient l'exclusion des personnes et le découragement des intervenants est la multiplication des critères auxquels ces personnes doivent répondre pour bénéficier d'un dispositif, d'une aide ou d'un secours. On sait pourquoi les unes – les normes – et les autres – les critères – sont définis si strictement : c'est pour éviter les dérives, qu'elles concernent l'insécurité ou les finances publiques, ou pour veiller à ce que le principe d'égalité soit respecté en tout point du territoire. Elles répondent, on le sait, à une logique de contrôle a priori plus qu'à une évaluation a posteriori. Mais un Etat moderne doit avoir d'autres moyens de s'assurer qu'une action répond à l'objectif, en respectant les garanties nécessaires.

Au niveau national, comme au niveau local des « instances de dérogations » devraient être mises en place qui seraient capables d'évaluer une demande de dérogation présentée par un service de l'Etat, une collectivité locale ou une association. L'instance émettrait un avis, qui serait transmis à l'autorité en charge de la norme ou du critère qui pourrait accorder la dérogation sur le fondement de cet avis, dans des conditions susceptibles de recours devant les tribunaux. Ces dérogations, délivrées à titre temporaire pourraient être régulièrement validées par une loi qui pourrait leur donner un caractère permanent, si le législateur l'estime justifié.

Orientation n°2 : Substituer une agence nationale de l'innovation et de l'expérimentation sociales à des organismes incertains

L'Etat a du mal à accepter la logique expérimentale et à évaluer les dispositifs qu'il met en œuvre. Une instance en charge de mettre en place ces expérimentations et de suivre les projets soumis par des acteurs locaux seraient nécessaires. Cela pourrait être une évolution normale pour des délégations interministérielles qui ont aujourd'hui du mal à trouver leur place, leur rôle ou leur justification. Ainsi il ne semble pas que la délégation interministérielle à la famille joue un rôle interministériel ni un rôle réel dans la conception, l'évolution ou le suivi des politiques liées à la famille. Une délégation à l'innovation sociale n'a probablement pas joué non plus un rôle moteur dans les récentes réformes sociales. D'autres petites structures de l'Etat ont également une justification hasardeuse, au delà de la raison initiale qui a motivé leur création. Dans le domaine social, l'Etat gagnerait à s'organiser autrement.

Une agence de l'innovation et de l'expérimentation sociale pourrait se substituer à différentes structures existantes. Elle serait composée de chefs de projets nommés pour des durées déterminées, de un à cinq ans, et de personnels qui seraient recrutés pour la durée d'une mission également courte. Cette agence serait évaluée sur sa capacité à faire aboutir des

projets nouveaux, à lancer et à suivre des expérimentations dans le champ social, à tirer les enseignements plus larges de ces innovations. Le suivi des projets concernant les familles pauvres pourrait être l'un de ses premiers chantiers.

Orientation n°3 : Développer l'expérimentation sociale

La commission a identifié un nombre importants de sujets pour lesquels le développement de la logique expérimentale serait bénéfique : santé des enfants, modalités d'organisation de l'accompagnement social, prestations sociales facultatives, détection de l'habitat indigne...

Un important champ d'expérimentation pourrait également être la redéfinition des équilibres entre travail social individuel et travail collectif. Les travailleurs sociaux gèrent trop souvent des dispositifs sans disposer des outils pour adapter ces dispositifs aux collectivités « accueillantes ». Les travaux de l'école de Chicago ou les expériences de développement social local ont pourtant montré que l'exercice collectif du travail social est susceptible d'obtenir des résultats significatifs. Un champ insuffisamment exploré d'expérimentation est ainsi ouvert que les règles rigides des dispositifs sociaux ne doivent pas corseter.

L'Etat pourrait procéder de deux manières :

- proposer des expérimentations selon des programmes qu'il définirait lui-même mais qu'il souhaiterait tester sur une partie du territoire ; dans ce cas, il lancerait une consultation, comme un appel d'offres, pour voir quelles sont les collectivités locales qui seraient prêtes à porter ensemble un projet expérimental et sous quelles conditions ; pourquoi la logique des « pôles de compétitivité » actuellement lancées pour la recherche et l'innovation ne serait-elle pas étendue dans le domaine social ?
- accepter les expérimentations dont l'initiative serait prise localement : de la même manière les expérimentations proposées localement par les collectivités et/ou les services déconcentrés devraient pouvoir être instruites rapidement, être financées et bénéficier d'un cadre juridique approprié, éventuellement adapté par la loi.

Orientation n°4 : S'inspirer de la procédure irlandaise d'étude d'impact social

Nous proposons de s'inspirer des pays anglo-saxons, qui ont créé des mécanismes d'étude d'impact systématique des politiques publiques en matière de pauvreté (initiative *Targeting Social Need* au Royaume-Uni et mécanisme *Poverty Proofing* en Irlande). Le *Poverty Proofing* mis en place en 1998 prévoit ainsi une évaluation systématique de toutes les politiques publiques, en phase de conception et de révision, afin de mesurer leur impact sur la pauvreté. La coordination avec d'autres mécanismes de contrôle y est également renforcée : une approche intégrée englobant la pauvreté, l'égalité entre les sexes et l'équité en général est actuellement élaborée. Les mécanismes d'évaluation sont également étendus aux autorités locales et à d'autres agences d'État.

Orientation n°5 : Promouvoir l'ingénierie sociale et soutenir les porteurs de projets

Agir sur le plan social nécessite de faire du sur-mesure et d'innover. Les porteurs de projets sociaux ne sont pas toujours de fins connaisseurs des arcanes des services publics ou du montage de dossier, même s'ils doivent le devenir pour survivre. Mais combien d'initiatives mortes-nées parce que ceux qui étaient prêts à les porter ont renoncé à le faire, face aux immenses difficultés que cela soulève ? Les pouvoirs publics devraient mettre en place des petites structures type bureau d'études au service des associations et des collectivités territoriales (et parfois des services de l'Etat eux mêmes) pour aider à monter des projets, pour leur apporter leurs premiers soutiens, pour en prendre éventuellement la maîtrise d'œuvre. Ces structures pourraient être publiques ou privées à but non lucratif.

Orientation n°6 : S'appuyer sur l'agence de lutte contre les discriminations pour développer le *testing social*

Chacun a entendu parler du mouvement des dentistes, qui ont menacé de ne pas soigner les patients bénéficiant de la couverture maladie universelle. Mais qui sait que cela concerne aussi, à large échelle, d'autres professions médicales ? Qui n'a pas entendu parler d'un logement refusé parce que le candidat locataire était pauvre ou portait l'un des stigmates supposés de la pauvreté ?

Les méthodes de testing permettent d'objectiver ces situations. Elles correspondent non pas à un instrument de police individuel, mais à un instrument de détection et de dissuasion. Elles ont été reconnues comme mode de preuve de la discrimination par la chambre criminelle de la Cour de cassation (12 septembre 2000, Fardeau, et 11 juin 2002, SOS Racisme). La Belgique a même consacré cette méthode dans la loi.

La haute autorité de lutte contre les discriminations pourrait être chargée de mettre en place des pratiques de testing, centrées sur les problèmes des familles en situation de pauvreté (acceptation des patients à la CMU par les médecins, refus bancaires non justifiés, pratiques des « billets de train » des CCAS...) et dans des conditions encadrées sur le plan éthique et juridique.

Résolution n° 14 : Appréhender la Pauvreté sans frontières

Aucun grand pays ne peut réduire durablement la pauvreté sans prendre en compte sa dimension internationale : c'est un fait. Dans une économie désormais ouverte, les différences de niveau de vie entre pays qui échangent ont une influence incontestable sur les systèmes sociaux : qu'il s'agisse de la concurrence entre pays ayant des coûts de main d'œuvre différents, des possibilités de délocalisation dans un univers aux distances raccourcies, des flux migratoires entre pays ayant un niveau de vie avec de si fortes variations, ou des rythmes de la croissance mondiale, qui influent sur la croissance nationale.

Nos systèmes de protection sociale, comme nos dispositifs de lutte contre la pauvreté sont d'ores et déjà tributaires de données internationales. Cela ne veut pas dire que l'environnement international pèse négativement sur notre niveau social, car il contribue également à nos richesses. Les échanges internationaux contribuent à notre croissance économique ainsi qu'à notre richesse culturelle. Il ne s'agit pas là de prendre partie pour ou contre la mondialisation, ni se risquer à une analyse de la balance « avantages/inconvénients » d'un système d'économie ouverte. Il s'agit simplement de constater qu'il est, à l'échelle d'un pays comme la France, illusoire, irréaliste et trompeur de penser que l'on peut avoir des échanges de biens sans avoir des échanges de personnes et ne considérer les flux avec les autres pays qu'à sens unique, dans ce qu'ils rapportent, sans évoquer ce à quoi ils obligent.

Ceci n'est pas nouveau. De tous temps, la pauvreté a provoqué des flux migratoires importants, quand elle n'a pas entraîné des guerres. Ce qui change, ce n'est pas que nous avons la possibilité de faire durablement coexister des pays très riches et des pays très pauvres. Non, ce qui change radicalement, c'est que nous avons les moyens :

- d'une part de régler les tensions entre des pays ayant un niveau de richesse différent autrement que de manière violente
- mais surtout d'avoir une politique de développement qui permette de tendre vers un rapprochement des niveaux de vie. On peut d'ailleurs constater qu'une des conséquences de la construction européenne est d'avoir accéléré le rapprochement des niveaux de vie entre des pays pour lesquels les écarts étaient importants, comme les pays du Sud de l'Europe, par rapport aux pays du Nord et il est probable que les mêmes conséquences vont être observées entre les pays de l'Ouest et les pays de l'Est.

C'est pourquoi, il est indispensable, lorsqu'on raisonne sur une politique de lutte contre la pauvreté, de prendre en compte tant la question des flux migratoires que celle du développement ou des capacités locales d'exploitation des richesses naturelles. Actuellement, nous voyons d'ailleurs que la dimension internationale a une influence directe sur nos systèmes de protection sociale ou de lutte contre la pauvreté : c'est le cas de l'hébergement d'urgence : de nombreuses familles qui ont recours à l'hébergement d'urgence sont étrangères, en situation régulière ou en situation irrégulière ; c'est le cas de notre système de santé, avec l'augmentation des coûts liés à l'aide médicale d'Etat –AME-.

Cette dimension n'est pas là mise en avant pour dire que les populations migrantes menacent notre système de protection sociale, créent de la pauvreté ou représentent un coût mais pour indiquer :

- qu'il n'est pas possible d'en faire abstraction dans les perspectives qui doivent être tracées pour réduire la pauvreté des familles ;
- que nos protections reposent sur un équilibre instable : c'est pour ne pas mettre en cause notre système de protection sociale que certains droits ne sont pas ouverts à l'ensemble des résidents en France, qu'il y a des restrictions au séjour sur notre territoire et ce faisant que l'on crée des situations de pauvreté qui ne sont pas circonscrites aux populations étrangères en situation irrégulière.

Les actions de développement vers les pays du Sud contribuent à la réduction de la pauvreté dans notre pays ; certes, il n'est pas possible de démontrer qu'un euro investi dans le développement se traduit par un euro de réduction de la pauvreté dans notre pays mais pour autant il faut cesser de penser qu'un euro pour le développement là-bas est un euro de moins pour la lutte contre la pauvreté dans nos pays ; c'est en cela que tout ce qui peut contribuer à construire des systèmes de protection sociale et de soins, à renforcer l'éducation dans les pays du Sud sont aussi des moyens de lutter durablement contre la pauvreté dans notre pays ; à cet égard, le soutien au programme des nations unies de réduction de la pauvreté le programme du millenium est un investissement pour nos propres objectifs de réduction de la pauvreté.

Orientation n°1 : Lier financièrement l'aide au développement et la politique migratoire

Peut-on renforcer le lien entre politique d'aide au développement et maîtrise des flux migratoires ? Comme l'a indiqué récemment la Cour des comptes, les dispositifs individuels d'aide au retour (aide publique à la réinsertion, réinsertion des personnes « invitées à quitter la France », contrat de réinsertion dans le pays d'origine) présentent un bilan très mitigé : ainsi les accords passés avec la Roumanie et le Mali, qui ont été très médiatisés n'ont pas de résultats évaluables. Ce n'est pas pour autant qu'il faut renoncer à une telle politique. On pourrait imaginer des dispositifs plus collectifs. Si l'Europe suivait la proposition française d'une contribution financière nouvelle à l'aide au développement, il pourrait être envisagé de lier une partie de cette aide à la coopération en matière d'immigration avec un mécanisme d'intéressement des pays d'origine à la maîtrise des flux migratoires.

Les restrictions aux droits des étrangers ne sont pas forcément « rentables » en termes de lutte contre la pauvreté : il s'agit essentiellement de deux restrictions. Les restrictions à l'accès au système de soins et les restrictions au marché du travail, notamment pour les demandeurs d'asile. Ces restrictions sont justifiées par la crainte d'un « appel d'air » et d'une augmentation de la pression migratoire. Cependant, la réalité de cette crainte n'est pas démontrée. A-t-on vu une augmentation des migrations dans les pays qui ont autorisé les demandeurs d'asile à travailler ? A-t-on constaté un afflux d'étrangers à la suite de la mise en place de l'aide médicale d'Etat ? Peut-on sérieusement faire un lien entre le niveau de chômage et les flux migratoires ? A l'inverse, les coûts humains et administratifs de ces restrictions sont importants ainsi que leurs conséquences sur le travail clandestin.

C'est pourquoi deux orientations peuvent être recommandées :

Orientation n°2 : Une convention pour l'accès aux soins des étrangers n'ayant pas accès à la CMU pour envisager l'intégration de l'AME dans la CMU

S'agissant de l'accès aux soins, la question des conditions d'octroi de l'aide médicale d'Etat doit être réouverte avec l'ensemble des parties intéressées pour trouver une solution d'équilibre entre les différentes contraintes : contraintes financières d'une part -elles existent et n'ont pas à être niées- ; impératifs sanitaires et humanitaires d'autre part -ils doivent être défendus-. Une discussion quadripartite devrait avoir lieu entre :

- les représentants de l'Etat (Santé, intérieur, affaires étrangères, cohésion sociale)
- les représentants de l'assurance maladie : UNCAM
- les représentants des professions médicales et des établissements de soins ;
- les représentants des associations

Cette discussion pourrait aboutir à l'équivalent d'une convention engageant les uns et les autres sur un dispositif maîtrisable sur le plan économique et satisfaisant en matière d'accès aux soins.

Les hésitations dans la réforme de l'Aide Médicale d'Etat -AME- n'ont que trop duré. Certes le coût de cette aide a longtemps été mal maîtrisé : le nombre de bénéficiaire de l'AME a progressé de 17% entre 2002 et 2003, contribuant à une croissance mal maîtrisée des dépenses, portées à 450 M€ (et budgétées seulement pour 223 M€ !). Mais rappelons que ces coûts ne représentent que trois millièmes de l'Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie -ONDAM- pour 130 000 bénéficiaires. Gageons ainsi que les conditions d'ouverture de l'AME sont plus symboliques qu'autre chose : il s'agit de choisir un mal plutôt qu'un autre, celui de possibles effets d'aubaine dans les politiques migratoires ou celui des dégâts durables et eux aussi coûteux, générés par l'absence d'accès aux soins des personnes évincées par la réforme de 2003.

Deux évolutions pourraient être proposées aux partenaires :

- 1) Soit faire évoluer très profondément les conditions de fonctionnement de l'AME (règles des 3 mois, délais de remboursement des médecins, circulaire sur les urgences)
- 2) Soit intégrer purement et simplement l'AME à la CMU, c'est-à-dire supprimer l'exigence de présenter un titre de séjour pour bénéficier de la CMU.

Cette seconde solution reviendrait à dire que n'est pas par la politique de santé publique qu'il faut définir la politique migratoire et qu'ainsi, tant les limitations posées à l'accès à l'AME (règles des 3 mois) que les modalités de fonctionnement de l'AME (délais de remboursement souvent supérieurs à 3 mois), doivent évoluer.

Selon l'IGAS, le coût annuel moyen d'un bénéficiaire de l'AME (2995€) est aujourd'hui supérieur à celui d'un bénéficiaire de la CMU (1953€). Cet écart s'explique sans doute par le fait que le dispositif se concentre essentiellement sur des dépenses d'hospitalisation. Si l'on considère qu'il y a actuellement 250 000 personnes déboutées du droit d'asile sur le territoire, et en supposant que l'ensemble de ces bénéficiaires potentiels de la réforme s'inscrivent à la CMU (ce qui est peu probable), la fusion de l'AME et de la CMU générerait un surcoût de l'ordre de 240 M€. Ces sommes ne sont ni hors de portée ni gaspillées : elles devraient être conçues comme un investissement du système de santé qui gagnera à rembourser des soins curatifs plutôt que des hospitalisations en urgence.

Cette réforme ne mettrait pas fin à la question du traitement des étrangers résidant sur le territoire depuis moins de 3 mois. Cette condition de durée de résidence de 3 mois, commune aux régimes actuels de l'AME et de la CMU, semble nécessaire pour éviter que le bénéficiaire de la CMU ne soit accordé aux simples titulaires de visas touristiques. Elle impliquerait l'adoption rapide de la circulaire sur les urgences. Ce texte, dont le coût est budgété en loi de finances initiale 2005 pour 20 M€, pourrait notamment prévoir que tout soin prodigué à un enfant est considéré ipso facto comme une urgence.

Orientation n°3 : Réouvrir l'accès au travail des demandeurs d'asile

Depuis une circulaire de 1991, les demandeurs d'asile n'ont, de facto, plus accès au marché du travail. Nous pensons qu'il est nécessaire de revenir sur ce texte : ouvrir l'accès au travail des personnes en demande d'asile (et qui ont le droit de séjourner dans notre pays) permettrait de réduire fortement le travail clandestin et de désengorger les dispositifs d'urgence. (1)

Cette modification mettrait fin à une situation paradoxale dans laquelle des ressortissants étrangers peuvent avoir accès à des prestations sociales leur procurant un revenu sans avoir le droit de travailler !

On peut anticiper les objections qui seront formulées devant une telle proposition :

- elle serait politiquement difficile à défendre en situation de chômage : comment ouvrir l'accès aux marchés du travail alors qu'il y a déjà trop peu de travail pour ceux qui ont le droit de travailler ;
- elle provoquerait un « appel d'air » de nouveaux « demandeurs d'asile » avec des motivations plus économiques que politiques ;
- elle rendrait plus difficile le retour des déboutés du droit d'asile.

Ces objections sont à prendre au sérieux, bien entendu, tant dans leur rationnel que dans leur irrationnel. Mais il faut également prendre en compte :

- la réalité du travail clandestin qui se nourrit naturellement de ces impossibilités de travailler, comme d'ailleurs, pour ce qui concerne les personnes en situation régulière, des effets de seuil liés au minima sociaux : les différentes mesures préconisées par la commission auraient une grande cohérence dans la lutte contre le travail au noir.
- les effets délétères, y compris dans l'opinion, d'un système qui permet de bénéficier des prestations sans pouvoir travailler... ni devoir cotiser.
- le supplément de richesse que constitue le travail des demandeurs d'asile pour l'économie française si elle sait créer des emplois.
- L'incapacité actuelle pour fournir des réponses dignes en matière de logement et de conditions de vie.

La même démarche devrait être envisagée à l'égard de ceux qui sont en situation d'être « ni régularisables, ni expulsables ».

Enfin, ouvrir l'accès aux formations par apprentissage (alternance et préapprentissage) aux mineurs étrangers présents sur le territoire. Cette mesure est essentielle

(1) des rapports d'inspection interministérielle font d'ailleurs cette analyse.

Orientation n°4 : Du modèle social français à une ambition sociale européenne

L'Europe a depuis sa création mis en place des programmes de développement pour soutenir les régions les plus en difficulté. Ces programmes ont été de puissants leviers pour réduire les inégalités territoriales.

La même démarche pourrait être suivie pour réduire le nombre de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté. Les programmes actuels ont peu de visibilité politique. Qui connaît le PNAI, ses objectifs, ses moyens, son contenu ? Pourquoi le pacte de stabilité est-il aussi un pacte de « visibilité » alors que les programmes sociaux semblent si timidement défendus et soutenus ? Probablement parce que les uns ont une valeur contraignante et les autres non.

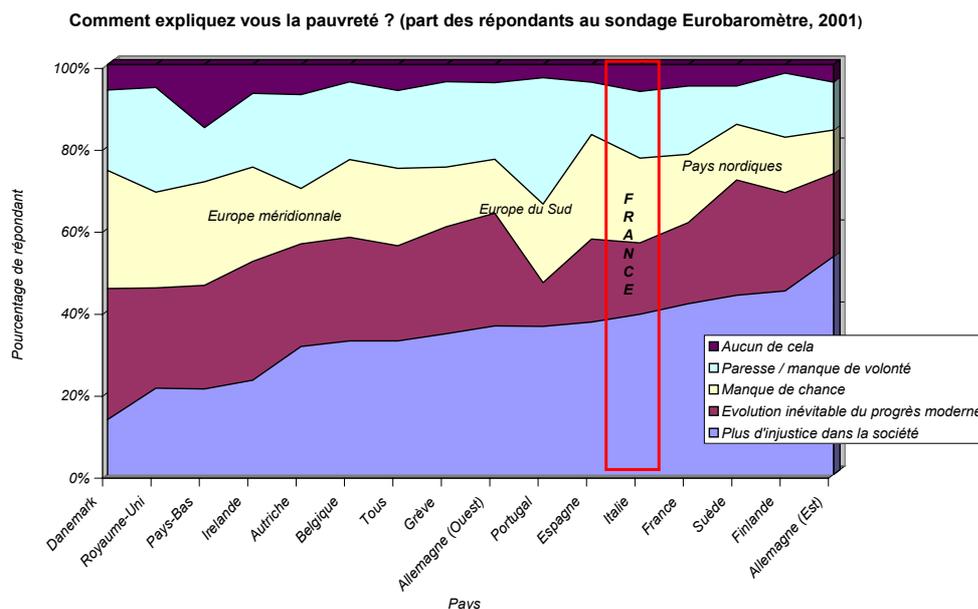
Pourtant de plus en plus, nous prenons conscience de l'intérêt des initiatives prises dans d'autres pays d'Europe, du succès de certains programmes qui, même s'ils ne sont pas transposables d'un pays à l'autre, peuvent fournir des enseignements précieux pour innover sur le plan social.

Résolution n°15 : Conjuguer solidarité et dignité

93% des français déclaraient en 2004 être préoccupés à titre personnel par la pauvreté. La pauvreté est ainsi la principale préoccupation des français, avant le cancer (90%), le chômage (90%) et les problèmes liés à l'environnement (87%).

Pour 82% des français interrogés, la pauvreté a augmenté en 2004. Les français sont ainsi 14% de plus qu'en 2002 à ressentir que la situation se dégrade. Pour un français sur trois (30%), la pauvreté c'est ne pas avoir de logement ; pour 45% c'est ne pas manger à sa faim ; pour 10% seulement c'est être au chômage depuis plus de 10 ans.

Les enquêtes conduites au niveau européen (baromètres) montrent que les français ont une conception de la pauvreté intermédiaire entre les conceptions d'Europe du Sud et les pays nordiques. Beaucoup plus que dans les pays anglo-saxons, les français expliquent la pauvreté par l'injustice sociale et moins par la paresse.



Source : Eurobaromètre (S Paugam)

Mais cette conception plutôt positive de la pauvreté va en s'effritant. Les sondages récemment publiés par BVA montrent que pour de moins en moins de français la pauvreté est liée au manque de travail (59% en 2004 contre 64% en 2000), au manque de chance (51% contre 59%) ou à l'absence d'aide des familles (57% contre 66%) ; pour de plus en plus d'entre eux elle est liée au surendettement (79% contre 77%).

Résoudre les problèmes de pauvreté ne relève pas seulement de réponses économiques, aussi importantes soient-elles, mais d'un choix et d'un projet de société. La crise de notre modèle social a plusieurs retentissements.

Tout d'abord, la conception de nos prestations sociales et des modes d'intervention de la puissance publique donne le sentiment que lutter contre la pauvreté n'est pas un investissement rentable pour l'avenir, mais une charge qui le compromet. Il y a des explications techniques à cet état de fait et nous pensons que les orientations que nous proposons peuvent contribuer à inverser cette problématique, afin que les dépenses sociales soient réellement liées à une réduction de la pauvreté.

Ensuite, il faut prendre conscience que la première demande des familles pauvres n'est pas une demande d'assistantat : c'est d'acquérir une place utile dans la société, avec une rémunération qui permette des conditions de vie décentes. C'est donc une demande de dignité. Celle-ci est rarement satisfaite. Le soutien aux familles doit d'abord être un soutien aux projets familiaux, fondé sur la confiance et la capacité redonnée aux familles de prendre des initiatives.

La participation des familles est une condition essentielle de réussite. Les organismes sociaux devraient systématiser la mise en place de « comités d'usagers » et s'assurer régulièrement que leur fonctionnement répond aux besoins qui ont du mal à s'exprimer spontanément. Cela contribuerait également à ne pas prendre en compte uniquement les besoins matériels, mais à intégrer la dimension sociale et culturelle.

Orientation n°1 : Soutenir les actions de promotion familiale, sociale et culturelle

La vie culturelle et sociale permet aux personnes les plus démunies de passer de la honte à la fierté en leur permettant d'exister autrement que par leurs difficultés et ceci retentit sur la vie familiale.

Il est donc nécessaire de développer à l'échelle des territoires, tous les moyens nécessaires pour que se rencontrent les familles les plus pauvres et les autres par le biais de la vie sociale, culturelle et artistique. C'est un moyen puissant pour lutter contre l'enfermement dont souffrent les familles les plus pauvres. Cette participation leur permet de retisser des liens positifs au sein de la société, ce qui est un préalable à toute démarche globale de lutte contre l'exclusion.

Les organismes sociaux pourraient systématiser la mise en place de « comités d'usagers », ou de « groupes de travail » touchant aux questions diverses de la vie et rassemblant l'ensemble des personnes vivant dans le quartier, en s'assurant régulièrement que leur fonctionnement répond aux besoins de tous et plus particulièrement de ceux qui ont du mal à s'exprimer spontanément.

La dignité, c'est également savoir aller à la rencontre des personnes les plus éloignées du droit commun. C'est refuser que la pauvreté soit traitée comme une pathologie sociale. Notre pays connaît une triple crise : crise de l'institution psychiatrique, crise de l'univers carcéral, crise de l'hébergement d'urgence. Ces trois univers ont en commun d'avoir été en partie détournés de leur vocation véritable pour pallier l'absence de réponse sociale à des situations de grande pauvreté, d'isolement ou d'inadaptation à des contraintes peu supportables. Il ne s'agit pas de questions marginales, mais d'un problème majeur que nous

n'acceptons de voir en face que dans les situations les plus tragiques. Notre travail aurait été lacunaire si nous n'avions pas mentionné cette dimension qui appelle des réflexions sans a priori pour pouvoir être prise en compte différemment.

Enfin, la lutte contre la pauvreté ne peut être couronnée de succès que si elle se traduit par une mobilisation générale et si elle repose sur des principes de justice. Il est classique de considérer qu'une entreprise fonctionne d'autant mieux que l'ensemble de ses salariés est intéressé aux résultats et se voit ouvrir des perspectives de progression. Ceci est vrai pour une nation.

Si la partie la plus pauvre de la population constate que les plus privilégiés peuvent voir leur situation s'améliorer, même quand la pauvreté augmente et l'emploi se détériore, alors même qu'ils ont une influence sur ces phénomènes, il sera vain de se prétendre exigeant à leur égard. A l'inverse, si ceux qui travaillent ont l'impression que l'effort n'est pas partagé, leur esprit de solidarité s'émousse, qu'il s'agisse de solidarité volontaire ou de solidarité obligatoire liée à l'impôt et aux prélèvements sociaux.

Orientation n°2 : Solidariser les très hauts revenus à la lutte contre la pauvreté

Nous avons proposé que les prestations sociales soient réformées pour être mieux articulées avec l'activité. Mais symétriquement, il conviendrait de marquer que les plus hautes rémunérations, notamment celles de ceux qui ont des responsabilités dans l'évolution du niveau de l'emploi (très hauts revenus) soient liées aux performances de notre pays dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois. Il y a des mécanismes à concevoir pour cela, soit par les entreprises elles-mêmes dans leur système de rémunération variable ou de bénéfice de stock-options, soit par l'Etat par le biais de la fiscalité.

Ainsi ces rémunérations pourraient varier d'une part en fonction des résultats spécifiques à l'entreprise, d'autre part en fonction des performances sociales (taux d'activité, taux de précarité, taux de pauvreté) du pays.

Nous proposons qu'un groupe de travail « rémunérations des responsables de grandes entreprises et responsabilité sociale » soit mis sur pied et fasse des propositions. La même réflexion pourrait être conduite dans le secteur public.

Orientation n°3 : Une semaine par an aux contacts des usagers pour les concepteurs de politique publique

On se moque souvent du « stage ouvrier » ou du « séjour au guichet » qui fait partie de la figure imposée de toute bonne grande école qui se respecte. On s'en moque à juste titre si c'est le premier et le dernier contact. On a tort, si c'est un pli à prendre et à conserver. Il n'est pas démagogique de dire que les agents publics qui ont en charge d'élaborer et de faire évoluer la réglementation devraient, au moins une semaine par an, être directement au contact des usagers concernés par les mesures qu'ils élaborent, ou qu'ils suivent ou qu'ils financent. Toutes celles et tous ceux qui s'astreignent à cette règle reconnaissent que cela modifie le regard qu'ils portent sur leur propre travail ou sur le publics que cela concerne.

Nous proposons que cette pratique soit rendue systématique dans l'administration et que cette semaine puisse être effectuée soit dans les services publics au contact des usagers, soit dans les associations.

Orientation n°4 : Créer des recueils des besoins sociaux

D Piveteau et JB de Foucauld avaient proposé en 1995 que soient créés des recueils des besoins collectifs qui seraient placés dans les institutions d'accompagnement (CCAS, ANPE, CAF, conseils généraux et école). Cette forme rénovée et permanente des cahiers des doléances pourrait avoir un impact fort dès lors que leur constitution était professionnalisée et harmonisée. Suivant la logique de démocratie participative elle permettrait l'expression des attentes et propositions des citoyens les plus impliqués. Elle pourrait par exemple être animée par le réseau du médiateur de la république et donnerait lieu à un rapport spécifique sur les attentes de réforme des français en matière sociale.

Orientation n°5 : Créer un service civil de solidarité

En France, un adulte ne doit pas une seule minute de l'année à la collectivité. Il peut bien entendu avoir un engagement bénévole ou civique et beaucoup en ont. Mais plus encore n'en ont aucun.

Nous proposons de créer un service civil de solidarité. L'organisation de ce service pourrait prendre de nombreuses formes, depuis accueillir un enfant qui ne part pas en vacances jusqu'à participer à des animations dans un établissement scolaire en passant par la présence auprès de malades, etc. Son exercice serait organisé sur la base des recueils des besoins sociaux.

En plus des services publics organisés de façon sectorielle, et dont les moyens relèvent de la propriété publique, doivent s'organiser de nouveaux services en réponse aux besoins de solidarité non satisfaits de la société. La commission en a identifiés de multiples dans ses travaux : soutien scolaire aux jeunes en dispositif de réussite éducative, visite de logements pour détecter l'habitat indigne, animation de la vie de quartiers, développement des modes d'accueil des enfants de 6 à 10 ans.

Ces services doivent sans cesse se situer dans une démarche exploratoire, portée par des associations, pour ne pas évincer des emplois durables. Mais la pratique quotidienne des associations laisse entendre que les besoins non couverts sont considérables. Plus encore l'inclusion dans une démarche solidaire est la seule façon que chacun se sente durablement concernés par les difficultés de son voisin.

LES IMPLICATIONS FINANCIERES

Quelles implications financières pour ses 15 résolutions ? Il faut distinguer plusieurs catégories de coûts :

- les conséquences de la création du revenu de solidarité active ;
- l'indexation de certaines prestations sur les charges réelles supportées par les familles, comme les aides au logement ;
- l'amélioration des services rendus aux familles, le renforcement des moyens pour les familles les plus en difficulté, comme pour l'accueil des jeunes enfants, l'éducation, la prévention, la santé ;
- l'extension de la protection, comme pour la partie complémentaire de la couverture maladie universelle.

Cela peut sembler paradoxal. Si les dépenses sociales sont élevées, comment serait-il responsable de proposer des coûts supplémentaires ? Si les marges de manœuvre budgétaires sont inexistantes et la priorité donnée à la réduction du surendettement, comment serait-il réaliste de suggérer des orientations qui ont une incidence budgétaire ? Si les comptes sociaux sont déséquilibrés, comment peut-on envisager des prestations plus généreuses ? Et si un plan de cohésion sociale vient d'être adopté et financé à hauteur de 11 milliards d'euros sur cinq ans, après des arbitrages difficiles, comment prétendre consacrer davantage de ressources à des résolutions pour réduire la pauvreté des enfants ?

Rappelons tout d'abord qu'il n'y a pas, dans ce domaine, de miracle possible : la comparaison entre l'ensemble des pays de l'Union européenne montre qu'il n'est pas possible de réduire la pauvreté en diminuant les dépenses sociales. Pour autant, tous les pays n'ont pas la même efficacité dans la dépense sociale et la France se situe à un rang moyen pour le rapport entre dépenses sociales et réduction de la pauvreté et à un rang médiocre pour le rapport entre dépenses sociales et taux d'activité. On peut donc penser, comme cela est classiquement répété qu'il est préférable de « mieux dépenser » que de « dépenser plus ».

Nous considérons que l'ensemble des résolutions proposées s'inscrivent dans une vision dynamique de la lutte contre la pauvreté : c'est à dire une lutte contre la pauvreté qui privilégie l'emploi sur l'assistance, la prévention sur la compensation, l'accès à l'éducation comme outil le plus sûr de ne pas reproduire la pauvreté. Nous pourrions rappeler que l'argent investi dans la prévention de la pauvreté est de l'argent rentable et citer les études américaines qui montrent qu'un dollar investi dans l'éducation, c'est à terme 8 dollars économisés : mais disant cela nous avons bien conscience que cela ne suffit pas à créer les marges de manœuvre budgétaires nécessaires. Où et comment les trouver ?

1) Le financement du revenu de solidarité active

Le mécanisme de combinaison entre revenus de solidarité et revenus du travail, par la création d'un revenu de solidarité active, entraîne un surcoût net, à plein régime, qui serait compris entre 4 et 8 milliards d'euros. Trois logiques peuvent être suivies, si cette proposition était suivie :

- La première serait celle de financer cette prestation par redéploiement d'autres dépenses publiques : si la lutte contre la pauvreté et la possibilité de rendre le travail plus rémunérateur sont des priorités, il doit être possible de dégager, par rapport à d'autres postes de dépenses, des sommes de cet ordre de grandeur. L'annonce d'ailleurs, faite en début d'année, de s'orienter vers une « super prime pour l'emploi », montre que l'hypothèse de consacrer davantage de moyens à ce type de mécanisme est envisageable, sinon envisagée ;
- La deuxième logique serait celle de la redistribution : nous l'avons vu, notre système, quand on prend en compte aussi bien la fiscalité que les conditions d'octroi des prestations, conserve une « marge de redistribution » : on peut avoir une politique plus redistributive en modifiant le plafond du quotient familial ou en soumettant à impôt des prestations familiales qui ne le sont pas, l'effet n'étant sensible que pour les ménages les plus aisés ; cependant, plusieurs organisations présentes dans la commission ont rappelé leur attachement de principe au caractère non imposable des allocations familiales ;
- La troisième logique serait celle de l'articulation du financement de ce revenu avec le financement des mesures en faveur de l'emploi.

Il nous semble en effet légitime de considérer la création d'un revenu de solidarité active comme une dépense pour l'emploi, au même titre que d'autres dépenses, telles que les allègements de charges sociales. Sa mise en place doit d'ailleurs se traduire par une augmentation du taux d'activité, même si les conséquences directes sont difficiles à estimer a priori et si leur ampleur est largement tributaire de la politique générale de l'emploi et du comportement des employeurs. Nous pensons donc que c'est dans le cadre de l'effort de la nation sur l'emploi que doit être envisagé le financement d'une telle prestation.

Nous suggérons même de lier le financement de cette prestation aux allègements de charges sociales sur les salaires, en fonction de l'évolution de la proportion d'emplois à temps partiel ou d'emplois précaires.

La nouvelle prestation ne permet-elle pas de réduire le nombre de travailleurs pauvres, dont le nombre grandissant s'explique par le temps partiel subi ? Une contribution des entreprises, ou un moindre allègement de charges quand la part de temps partiel ou le taux de précarité augmente serait donc économiquement et socialement justifiée.

L'Etat et les partenaires sociaux, à partir de la répartition actuelle entre chômeurs, travailleurs précaires et salariés à plein temps, détermineraient, par la négociation, une évolution souhaitée. L'écart avec l'objectif retenu – par exemple un recours plus élevé que prévu au temps partiel, ou une augmentation du temps précaire – se traduirait par une réduction des allègements de charge, à concurrence des conséquences financières sur la montée en charge du revenu de solidarité active.

2 Des programmes financés par autofinancement, redéploiement et utilisation des reliquats éventuels des crédits sanctuarisés pour la cohésion sociale

En ce qui concerne les autres résolutions, certaines sont susceptibles d'être financées par redéploiement ou par mobilisation de moyens existants (comme le financement d'une allocation au maintien dans le système scolaire par redéploiement des bourses existantes), l'effort porté sur le saturnisme, le programme d'expérimentation pour la santé des enfants (sur les crédits des PRAPS et des contrats de ville), la prévention sanitaire dans les quartiers défavorisés (sur les dépenses de soins ou sur le Fonds d'Aide à la Qualité des Soins de Ville), l'investissement dans les Zones d'Education Prioritaire (en réduisant le volume des redoublement).

Pour le reste, nous proposons une montée en charge progressive sur la base d'expérimentations locales, au titre de la loi organique du 1^{er} août 2003, qui pourrait trouver là matière à être étrennée. Ce sont effectivement des dispositifs qui méritent d'être évalués avant d'être, le cas échéant, généralisés. Ceci permettrait d'en apprécier le coût et l'efficacité. L'Etat pourrait consacrer un fonds de l'ordre de 500 M€ par an à ces différents programmes à portée expérimentale pendant cinq ans.

Si la totalité des crédits affectés au plan de cohésion sociale pour l'année 2005 n'étaient pas dépensés, les crédits restants pourraient être intégralement consacrés à ces programmes expérimentaux. Ils constitueraient en effet un prolongement naturel ou une traduction logique des programmes prévus dans le plan de cohésion sociale. En outre, comme nous l'avons mentionné dans certaines résolutions, certains dispositifs prévus par le plan de cohésion sociale pourraient tout à fait être « fléchés » vers certains de ces programmes. Ainsi, il serait légitime de penser qu'il doit y avoir adéquation entre les besoins considérés comme prioritaires et l'orientation des contrats aidés ou de l'effort d'accompagnement prévu.

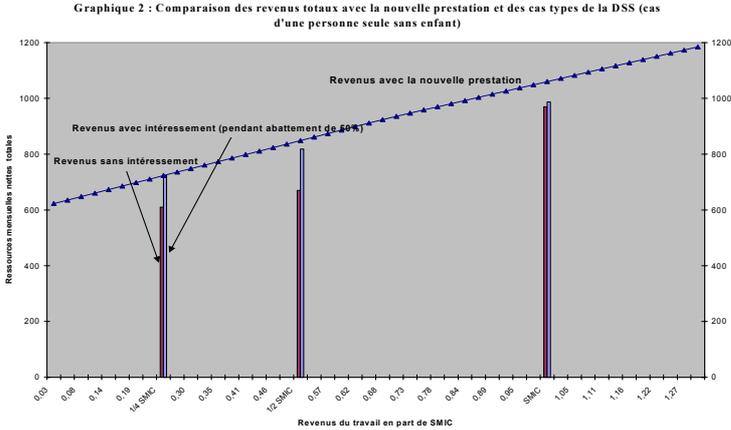
ANNEXE TECHNIQUE : SIMULATION DES EFFETS DU RSA CAS TYPES

Les simulations effectuées par le secrétariat de la commission sur des personnes seules ont été effectuées sur la base d'un premier scénario de taux:

	T1	T2
Sans enfant	0,5	0,05
1 enfant	0,5	0,07
2 enfants	0,5	0,1
3 enfants	0,4	0,2

En appliquant les coefficients proposés plus haut, on peut simuler l'impact de la prestation proposée sur les cas pratiques présentés par la Direction de la Sécurité Sociale. On aboutit ainsi aux courbes suivantes qui comparent le revenu disponible après la réforme et les cas pratiques:

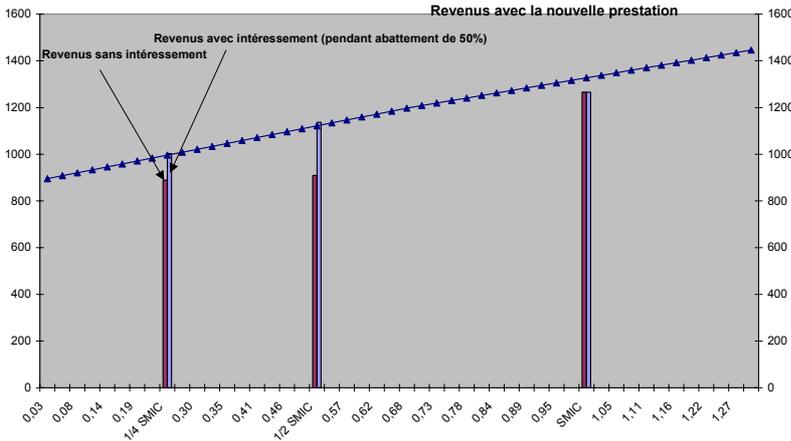
- Personne seule sans enfant**



Note de lecture : les revenus totaux après création du RSA progresse comme la courbe, soit de façon quasi-linéaire. On vérifie dans le graphique que ces revenus passent au dessus des situations existantes, telles qu'elles ont été simulées par la Direction de la Sécurité Sociale. Le graphique 1ter montre le profil du RSA redistribué chaque mois en fonction du niveau de revenu du travail.

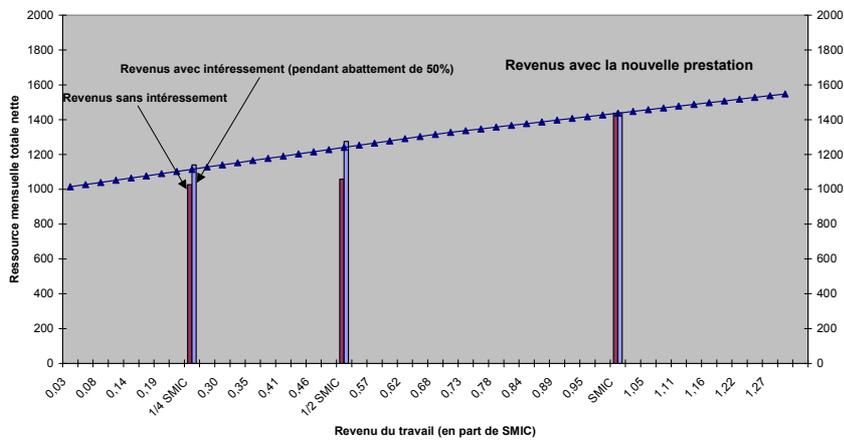
- Personne seule avec un enfant**

Graphique 2 (cas 2) : Comparaison des revenus totaux avec la nouvelle prestation et des cas types de la DSS (cas d'une personne seule avec 1 enfant)



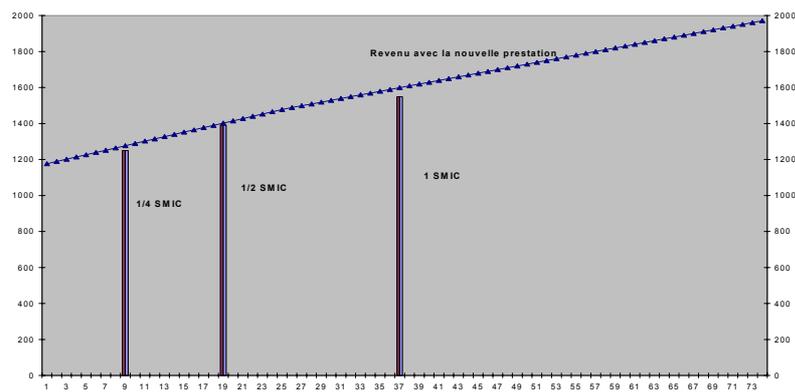
- **Personne seule avec 2 enfants**

Graphique 4 : Comparaison des revenus totaux avec la nouvelle prestation et des cas types de la DSS (cas d'une personne seule avec 2 enfants)



- **Couple avec deux enfants**

Graphique 5 : Evolution du revenu total avec la nouvelle prestation par rapport aux cas types de la Direction de la Sécurité Sociale (couple avec 2 enfants)



On voit que, dans les cas pratiques considérés, la proposition n'aboutit jamais à dégrader la situation des individus (ce qu'elle fait néanmoins pendant la courte période de l'intéressement permanent des minima).

ANNEXE TECHNIQUE 2 : SIMULATION DE COÛT DE LA RESOLUTION 2

➤ Scénario 1 : proche d'une allocation compensatrice de revenu (sans coefficient T2)

Tableau 1 : barèmes du scénario 1

R0 = 0,7 SMIC	MIN	T1
Isolé	374	0,32
Isolé + un enfant	536	0,32
Isolé + deux enfants	639	0,25
Isolé + trois enfants ou plus	810	0,11

R0 = 1 SMIC	MIN	T1
Couple	536	0,29
Couple + un enfant	639	0,33
Couple + deux enfants	767	0,32
Couple + trois enfants ou plus	937	0,26

Tableau 2 : chiffrage du premier scénario

	Avec chômeurs indemnisés	Sans chômeurs indemnisés
Gagnants	30 %	25 %
Perdants	2,3 %	2,5 %
Solde pour les finances publiques (milliards d'€)	- 11,1	- 7,1
Analyse des perdants	Perte médiane mensuelle : 94 €	Perte médiane mensuelle : -35 €
Analyse des gagnants	Gain médian mensuel : 185 €	Gain médian mensuel : 186 €

La PPE qui a vocation à être supprimée par la mesure vient en déduction des coûts de ce chiffrage, qu'elle minore donc de 2,48 Mds €. Doit également être déduit le coût de l'intéressement, de 450 M€ pour le RMI, qui n'a plus lieu d'être. **Dans ce scénario, le chiffrage est donc d'environ 8 Mds € (avec chômeurs indemnisés) et 4,2 Mds€ sans chômeurs indemnisés.**

➤ **Scénario 2 : avec une prestation coudée (et un coefficient T2 négatif)**

Tableau 3 : barèmes du second scénario

R0 = 0,7 SMIC	MIN	T1	T2
Isolé	374	0,48	-0,31
Isolé + un enfant	536	0,59	-0,54
Isolé + deux enfants	639	0,45	-0,40
Isolé + trois enfants ou plus	810	0,16	-0,11

R0 = 1 SMIC	MIN	T1	T2
Couple	536	0,48	-0,38
Couple + un enfant	639	0,58	-0,51
Couple + deux enfants	767	0,59	-0,53
Couple + trois enfants ou plus	937	0,47	-0,41

Tableau 4 : chiffrage du second scénario

	Avec chômeurs indemnisés	Sans chômeurs indemnisés
Gagnants	28 %	24 %
Perdants	4 %	4,3 %
Solde pour les finances publiques (milliards d'€)	- 7,2	- 4,9
Analyse des perdants	Perte médiane mensuelle : 16 €	Perte médiane mensuelle : 14 €
Analyse des gagnants	Gain médian mensuel : 92 €	Gain mensuel : 95 €

La PPE qui a vocation à être supprimée par la mesure vient en déduction des coûts de ce chiffrage, qu'elle minore donc de 2,48 Mds €. Doit également être déduit le coût de l'intéressement, de 450 M€ pour le RMI, qui n'a plus lieu d'être. **Dans ce second scénario, le chiffrage est donc d'environ 4,3 Mds € et 2 Mds€ sans chômeurs indemnisés.**