



Projet 2012  
Contribution n°3

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE :  
L'ASSISTANAT N'EST PAS LE SUJET

## SOMMAIRE

PREAMBULE ET REMERCIEMENTS.....	3
SYNTHESE POLITIQUE.....	4
VADEMECUM.....	8
LE DIAGNOSTIC : 20 ANS CONSACRES A DES FAUX SUJETS ET UNE PAUVRETE EN PROGRESSION.....	11
Vingt années consacrées à des faux sujets .....	11
La pauvreté progresse en France, plus que ne le laisse penser le seul indicateur du taux de pauvreté...	18
LES PRINCIPES DE NOTRE ACTION : ACTIVER LES POLITIQUES ET PAS SEULEMENT LES PERSONNES, PROTEGER LES PLUS VULNERABLES EN TEMPS DE CRISE.....	24
Lever l’objection de l’assistanat.....	24
Lever l’objection budgétaire .....	29
LES ORIENTATIONS .....	32
Les intérêts des pauvres sont ceux de la société toute entière : pour des politiques universelles qui promeuvent l’égalité .....	32
Priorité à l’insertion .....	34
Investir dans l’insertion .....	34
Faire grandir les employeurs d’insertion .....	38
Agir sur les conditions de vie.....	42
Faire sauter 3 tabous : le niveau des minima sociaux, l’accès des jeunes à la solidarité nationale et le cloisonnement entre minima sociaux et assurance-chômage .....	42
Réduire vraiment le nombre de sans-abri .....	48
Conduire autrement les politiques de lutte contre la pauvreté .....	59
Généraliser la participation des personnes en situation de pauvreté aux politiques qui les concernent .....	59
Refonder le travail social .....	61
MODULES PARTICIPATIFS .....	70
TERRA NOVA .....	84

## PREAMBULE ET REMERCIEMENTS

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration. Il a bénéficié des débats de haute qualité que nous avons pu mener avec un groupe de personnalités qui ont bien voulu accepter de se réunir régulièrement pour échanger avec nous et nous enrichir de leurs réflexions et de leur expertise.

Le rapport a également bénéficié de l'apport d'auditions individuelles. Nous remercions ces personnalités pour le temps qu'elles ont bien voulu nous accorder :

- Jean-Marc BORELLO, délégué général du groupe SOS
- Nicolas DUVOUX, sociologue
- Jean-Baptiste DE FOUCAULD, inspecteur général des finances
- Nicole MAESTRACCI, président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
- Etienne PINTE, député UMP, président du Conseil national de lutte contre l'exclusion
- Christophe SIRUGUE, député PS, maire de Châlons-sur-Saône

Les auteurs tiennent également à remercier Bruno Grouès et l'ensemble des personnes du collectif ALERTE ayant participé à l'échange organisé le 17 mars 2011, très riche d'enseignements.

## SYNTHESE POLITIQUE

Les politiques de lutte contre la pauvreté : L'assistantat n'est pas le sujet.

Voici vingt ans que le débat public sur la pauvreté est structuré par l'idée que les pauvres sont responsables de leur situation. Certes, l'idée est rarement exprimée en France en des termes aussi abrupts. Mais elle traverse les thèmes les plus fréquemment évoqués et inspire les réformes : phénomène des « trappes à inactivité » et nécessité de développer l'incitation financière au retour à l'emploi ; besoin de responsabiliser les personnes sans travail en renforçant leurs devoirs de recherche d'emploi ; ampleur supposée de la fraude aux prestations sociales.

Les problèmes que ces orientations ont pour objet de combattre ne sont pas imaginaires. Mais ils sont secondaires et la focalisation excessive sur ces questions conduit à une approche déséquilibrée et inefficace des politiques de lutte contre la pauvreté. Le fait que les bénéficiaires de minima sociaux se refusent à prendre des emplois au motif qu'ils ne seraient pas financièrement intéressants n'a jamais pu être démontré empiriquement. Avant même qu'ils puissent faire ce calcul financier, d'autres obstacles, bien plus manifestes mais beaucoup moins évoqués dans le débat public, se dressent sur leur route : absence de qualification (60 % des bénéficiaires de minima sociaux ont un niveau de qualification inférieur au CAP et 40 % des personnes non qualifiées sont au chômage) ; absence de solution de garde d'enfants ou de transport, qui sont des obstacles majeurs, notamment pour les parents isolés ou pour les personnes vivant en périphérie des aires urbaines. Quant à la fraude, elle est réelle mais ne concerne que 2 % des bénéficiaires des CAF. Elle occulte complètement le phénomène inverse du non-recours (personnes qui ne demandent pas des prestations auxquelles elles ont droit), massif pour les dernières grandes réformes sociales que sont le droit au logement opposable (DALO) et le revenu de solidarité active (RSA).

Les progressistes doivent s'inscrire en rupture avec l'idée que le pauvre est le premier responsable de sa situation. Ils doivent assumer une démarche faite à la fois de solidarité et d'exigence, qui ne nie pas la nécessité que les personnes concernées se mobilisent pour se sortir

de leurs difficultés, mais qui affirme d'abord la responsabilité des pouvoirs publics et de la société à leur égard.

L'intérêt des personnes les plus défavorisées rejoint souvent celui de l'ensemble de la société. Il passe en effet en premier lieu par des réformes s'adressant à l'ensemble des citoyens. Par exemple, la création d'un service public de la petite enfance aidera l'ensemble des parents à mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle, tout en apportant un bénéfice spécifique pour les parents (en termes de retour à l'emploi) et les enfants des familles pauvres (avec un effet très favorable sur la réussite scolaire). Il en va de même de la mise en place d'une école plus propice à la réussite de tous ou de la sécurisation des parcours professionnels.

Ces politiques universelles doivent être complétées par des mesures ciblées, sous la forme d'un programme d'investissement dans l'insertion des personnes en difficulté, selon trois axes : suivi intensif par des référents qualifiés ; accès à des formations qualifiantes, de préférence en alternance avec des contrats de travail ; résolution des problèmes de garde d'enfants et de transports. Il s'agit de rompre avec la tendance qui affecte aujourd'hui les finances départementales et qui voit la part des dépenses d'insertion se réduire fortement, dévorée par l'augmentation des dépenses contraintes d'allocation. Le programme d'investissement sera mis en œuvre dans un cadre partenarial et territorial, sous la forme de contrats de programmation associant notamment le département, la région, l'Etat et Pôle emploi.

L'investissement doit aussi concerner les structures d'insertion par l'activité économique (IAE), spécialisées dans l'emploi de personnes en difficulté. Il faut construire une « politique industrielle de l'insertion » afin d'accélérer leur développement. L'accès aux marchés publics doit être réellement favorisé, ainsi que l'accès aux fonds propres (dans le cadre du grand emprunt) et à des crédits bonifiés, qui pourraient être financés par l'épargne réglementée.

Contrairement aux idées reçues, la France est loin d'être le pays le plus généreux pour ses minima sociaux. Indexé sur les prix depuis la création du RMI en 1988, le niveau de vie des minima sociaux décroche du niveau de vie médian et ne permet plus de faire face à

l'augmentation des dépenses contraintes comme le logement ou l'énergie. Il est donc nécessaire de passer à une indexation du niveau du RSA sur la richesse produite pour mettre fin à ce décrochage. En outre, à l'exemple de l'Allemagne, un travail d'évaluation du niveau de ressources nécessaires à une vie décente doit être engagé, afin de déterminer le niveau souhaitable du RSA.

Si l'objectif de « zéro SDF » a été brocardé en 2002, l'expérience britannique montre en tout cas qu'il est possible de réduire de manière très significative le nombre de sans-abris. Le principe « pas d'expulsion sans relogement » peut être réellement garanti si l'on met en place une assurance sociale obligatoire que devront souscrire tous les bailleurs et qui permettra de mutualiser les risques locatifs. Un investissement important doit être consenti dans la qualité du parc d'hébergement, au-delà de la démarche actuelle « d'humanisation » qui n'est pas assez ambitieuse. Pour faire face aux situations les plus difficiles, les dispositifs d'accès au logement et de prise en charge des problèmes d'addiction et de santé mentale, fréquents chez les personnes à la rue, doivent être organisés de manière cohérente.

Outre ces orientations de fond, c'est la méthode d'élaboration et de conduite des politiques de lutte contre la pauvreté qu'il faut réformer. Cela passe d'abord par la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques qui les concernent. Le fait que les dernières grandes réformes sociales (le DALO et le RSA) n'aient pas trouvé leur public est un signal d'alarme sur les modes d'élaboration des politiques sociales, en trop grand décalage par rapport aux besoins des personnes concernées. La concertation avec les personnes concernées, qui doit être organisée selon des méthodes éprouvées dans d'autres pays, est une « assurance anti-décalage », ou du moins un moyen d'en réduire le risque.

Une réflexion doit être également engagée sur le travail social. Les travailleurs sociaux sont à la lutte contre la pauvreté ce que les policiers sont à la sécurité : ce sont les hommes et les femmes qui mettent en œuvre les politiques sur le terrain. Ils sont pourtant largement ignorés du débat public. Face à la déqualification par le bas (multiplication des statuts peu qualifiés, parfois réalisés dans le cadre de contrats aidés alors qu'il s'agit de vrais métiers correspondant à un

besoin permanent) et par le haut (éviction des postes à responsabilité au profit de personnes à la formation plus gestionnaire) des travailleurs sociaux, il est nécessaire d'ouvrir les formations du travail social à l'université, et de les mettre pleinement en prise avec les évolutions des politiques publiques.

## VADEMECUM

1. Mettre fin à la diminution des moyens du programme budgétaire consacré à la lutte contre la pauvreté et affecter les excédents du Fonds national des solidarités actives au financement de programmes d'insertion.

2. Lancer un programme d'investissement social en faveur des bénéficiaires du RSA, avec trois priorités :

- l'accompagnement renforcé ;
- l'accès à des formations qualifiantes ;
- la levée des obstacles matériels au retour à l'emploi (garde d'enfants, transports).

3. Construire des indicateurs de rentabilité sociale pour mesurer l'efficacité de ces investissements.

4. Responsabiliser les acteurs de l'achat public (service des achats de l'Etat, union des groupements d'achat public) sur la réalisation d'un pourcentage de marchés avec les structures d'insertion.

5. Pour les entreprises privées, intégrer l'achat à des structures d'insertion dans l'évaluation de la responsabilité sociale imposée par la loi Grenelle II.

6. Développer l'accès des structures d'insertion aux fonds propres, en utilisant une partie des 100 millions d'euros du grand emprunt affectés à l'économie sociale, et au crédit par des prêts bonifiés, financés par l'épargne réglementée.

7. Permettre à des personnes en grande difficulté de rester plus de deux ans dans les structures d'insertion, en imposant aux structures des objectifs sur la durée moyenne de passage plutôt qu'un plafond indépassable.

8. Changer le mode de revalorisation annuelle du RSA en se fondant sur un indice intégrant une part de la progression de la richesse nationale.
9. Lancer une évaluation du niveau de revenu nécessaire à une vie décente.
10. Créer les conditions de l'autonomie financière des jeunes, par un « capital formation » pour les étudiants et par une allocation forfaitaire d'assurance-chômage pour ceux qui entrent sur le marché du travail.
11. Organiser une concertation annuelle entre partenaires sociaux, départements et Etat, sur l'évolution des dispositifs d'indemnisation du chômage (assurance-chômage, RSA et ASS).
12. Prévenir les expulsions locatives en créant une assurance sociale obligatoire contre les risques locatifs.
13. Investir dans la qualité des centres d'hébergement (qualité des locaux, services et activités proposées aux personnes hébergées) pour les transformer en endroits attractifs, propices à l'engagement d'une démarche d'insertion.
14. Structurer et professionnaliser le dispositif des « maraudes » allant au devant des personnes sans-abri.
15. Construire une offre de services destinée à prévenir le sans-abrisme dans les situations à risque : sortie de prison, de l'aide sociale à l'enfance, d'hôpital psychiatrique, séparations conjugales.
16. Articuler les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement et ceux de prise en charge des addictions et de la santé mentale.

17. Expérimenter la délégation par l'Etat des crédits d'hébergement aux communes ou aux intercommunalités volontaires.

18. Organiser la participation des personnes en situation de pauvreté à la définition des politiques qui les concernent, tant au niveau national (concertation sur le programme d'investissement social dans l'insertion) qu'au niveau local (concertation sur les pactes territoriaux pour l'insertion).

19. Renforcer réellement le lien avec les universités dans la formation aux diplômes de l'enseignement supérieur en travail social.

20. Développer et rendre visible la recherche en travail social.

21. Investir dans les métiers les moins qualifiés du secteur social et améliorer les conditions d'exercice.

## LE DIAGNOSTIC : 20 ANS CONSACRES A DES FAUX SUJETS ET UNE PAUVRETE EN PROGRESSION

Depuis 20 ans, les politiques françaises de lutte contre la pauvreté ont largement erré, sous l'emprise de 3 tendances, qui ne sont d'ailleurs pas spécifiques à notre pays :

- une focalisation excessive sur la question des « trappes à inactivité », sans rapport avec l'importance réelle de ce problème ;
- une approche hémiplegique, constamment préoccupée de la responsabilité de l'individu et insouciant des responsabilités et des capacités d'intervention des institutions publiques ;
- des problèmes de plus en plus importants de non-recours des populations concernées à leurs droits, occultés par l'attention générale sur les questions de fraude.

Cette errance s'accompagne d'une incontestable augmentation de la pauvreté et, plus encore, de la très grande pauvreté. Une pauvreté multiforme, et non strictement monétaire, qui marque le seuil vers toutes les exclusions : exclusions sociales, économiques, et dont les conséquences se lisent dans tous les domaines qui forment le creux d'une société : la santé, le logement, l'éducation, la culture, la participation à la citoyenneté.

## VINGT ANNEES CONSACREES A DES FAUX SUJETS

**1° Depuis la création du RMI en 1988, le débat sur les politiques de lutte contre la pauvreté a été constamment dominé par le paradigme des incitations financières au retour à l'emploi ou des "trappes à inactivité".**

L'idée directrice en est simple : lorsqu'une personne sans emploi en retrouve un, elle perd les revenus d'assistance dont elle bénéficiait, ce qui peut conduire à ce que ses revenus totaux n'augmentent que très peu, voire à ce qu'ils diminuent. Le problème peut apparaître d'autant plus aigu qu'une grande part des emplois repris par les bénéficiaires de minima sociaux sont à temps partiel et rémunérés au SMIC.

Le sujet a été identifié dès la création du RMI et n'a plus quitté les esprits depuis, donnant lieu à l'essentiel des réformes intervenues depuis 1988 :

- Introduction de systèmes « d'intéressement » au retour à l'emploi, qui permettent au bénéficiaire d'un minimum social de le conserver en tout ou partie pendant une période transitoire suivant son retour à l'emploi ; un dispositif d'intéressement existait dès 1988 et a été réformé en 1992, en 1998, en 2001 et en 2006.
- Création en 2001 de la prime pour l'emploi (PPE), crédit d'impôt sur le revenu qui complète les revenus des travailleurs à salaire modeste ; elle a été plusieurs fois revalorisée entre 2002 et 2007, notamment pour soutenir le travail à temps partiel.
- Attention portée aux « droits connexes », qui sont les différentes aides (exonérations fiscales, tarifs réduits, aides apportées par les collectivités territoriales) apportées aux bénéficiaires de minima sociaux et dont la perte concourt à la « trappe à inactivité » ; depuis une étude fondatrice de Y. L'Horty et D. Anne en 2002<sup>1</sup>, de nombreuses évaluations de leurs effets ont été réalisées.

Enfin et surtout, la création du « revenu de solidarité active » (RSA) par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a eu pour principal objectif d'apporter une réponse définitive au problème des « trappes à inactivité », en apportant un complément de revenu non plus transitoire mais pérenne aux travailleurs à bas revenu, de sorte que l'augmentation de la quantité de travail soit toujours financièrement intéressante. Elle prévoyait d'y consacrer 1,5 milliards d'euros par an, somme qui est, on le verra, tout à fait conséquente pour ces politiques.

Pourtant, aucune validation empirique du problème des « trappes à inactivité » n'a jamais été établie. Dans les enquêtes récurrentes conduites par la DREES auprès des bénéficiaires de minima sociaux ne cherchant plus d'emploi, leur demandant le motif de cette non-recherche, le motif « absence d'intérêt financier » n'a jamais recueilli que 2 à 3 % des réponses, très loin derrière les problèmes de santé et de garde d'enfants<sup>2</sup>. Il n'a jamais été démontré que les bénéficiaires avaient un comportement de sélectionneur d'offres d'emploi, refusant les offres en-deçà d'un salaire de réservation ; de toute évidence, le problème est plutôt la rareté des offres

---

<sup>1</sup> « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et statistique*, n° 357-358, 2002.

<sup>2</sup> Cf. par exemple DREES, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », *Etudes et résultats*, n° 320, juin 2004.

d'emploi accessibles pour ces personnes souvent non qualifiées (60 % des bénéficiaires de minima sociaux ont un niveau inférieur au CAP – BEP). Le paradigme des « trappes à inactivité » repose sur un pur raisonnement théorique.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que le problème n'existe pas, mais seulement qu'il est manifeste qu'il est dominé par des problèmes bien plus importants, qui sont la faible qualification des personnes concernées et les autres obstacles au retour à l'emploi tels que les problèmes de santé, de garde d'enfants ou encore de transports et de logement. Les réformateurs successifs se sont donc entêtés à résoudre un problème dont toutes les données empiriques laissent à penser qu'il est secondaire.

La création du RSA, qui a traité ce problème secondaire, doit au moins servir à constater que rien d'important n'a été résolu par cette réforme : depuis l'entrée en vigueur du RSA, le nombre de bénéficiaires du « RSA socle », c'est-à-dire des bénéficiaires qui ne travaillent pas ou très peu, a cru de 15 %. Il est temps de passer à autre chose.

#### **RMI, API, « RSA socle », « RSA activité » : de quoi parle-t-on ?**

Le revenu de solidarité active (RSA), créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, s'est substitué à deux minima sociaux, le revenu minimum d'insertion (RMI), qui était attribué à toute personne dont les ressources étaient inférieures à un certain seuil, et l'allocation de parent isolé (API), réservée aux parents élevant seul un jeune enfant.

Au sein du RSA, on distingue deux parties. Le « RSA socle », dont la fonction correspond à celle des anciens dispositifs RMI et API, assure un minimum vital à ceux qui ne travaillent pas ou très peu. Le « RSA activité » complète les revenus de ceux qui travaillent. Lorsqu'un bénéficiaire du « RSA socle » reprend une activité, il passe au « RSA activité », ce qui lui permet d'avoir des revenus totaux (salaire + RSA activité) plus importants que quand il ne travaillait pas. Mais le « RSA activité » peut aussi bénéficier directement à des gens qui travaillent sans jamais être passés par le socle.

Les personnes qui bénéficient du « RSA socle » sont tenus de rechercher un emploi en s'inscrivant à Pôle emploi, sauf si elles ont des difficultés importantes de santé ou de logement ; elles doivent alors suivre un accompagnement social. Le « RSA socle » est financé par le département, le « RSA activité » par l'Etat, via un fonds dénommé « fonds national des solidarités actives » (FNSA), alimenté par une subvention du budget de l'Etat et par un prélèvement de 1,1 % sur les revenus du capital.

## **2° L'autre paradigme dominant de la période est la responsabilisation voire la culpabilisation de la personne en situation de pauvreté**

Celle-ci se manifeste par la signature d'un contrat avec elle, au respect duquel peut être subordonné le versement de l'allocation : contrat d'insertion des bénéficiaires du RMI puis du RSA, projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE puis à Pôle emploi, contrat d'accueil et d'intégration (CAI) des étrangers récemment installés en France, contrat de responsabilité parentale (CRP) des parents dont les enfants font preuve d'absentéisme à l'école, etc. Ce paradigme est d'ailleurs très lié au précédent : dans les deux cas, on se focalise sur la personne et sur sa capacité à déterminer sa réinsertion par ses décisions individuelles.

Là encore, le propos n'est pas de nier toute pertinence à ces orientations. Que le versement d'une allocation soit subordonné à des démarches actives de l'intéressé pour reprendre un emploi n'a, sur le principe, rien de choquant. Le problème de cette approche est qu'elle est hémiplegique : elle se focalise exclusivement sur la responsabilité de l'intéressé et se détourne de celle des institutions. Le débat public se soucie beaucoup plus des chômeurs tire-au-flanc que de ceux qui n'ont pas été sollicités par leur référent depuis des années, qui ne peuvent accéder à la formation dont ils auraient besoin ou qu'on accompagne depuis trois ans sans avoir détecté leur problème d'illettrisme ou d'alcoolisme. La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur les « droits et les devoirs des demandeurs

d'emploi » illustre ce déséquilibre jusqu'à la caricature : elle ne traite que des devoirs et ne crée aucun droit !

Or c'est toujours par la faiblesse des réponses effectivement apportées aux difficultés des personnes en situation de pauvreté que nos politiques ont principalement péché. Dès 1988, la responsabilité de l'insertion des bénéficiaires du RMI a été confiée aux départements, qui n'avaient d'autres moyens humains à y consacrer que leurs assistantes sociales. Celles-ci n'étaient pas formées à cette mission, qui exigeait notamment une connaissance du marché du travail, et ont été vite débordées par un nombre d'allocataires très supérieur aux prévisions. Le service public de l'emploi a toujours eu quant à lui une implication minoritaire dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté ; aujourd'hui encore, en dépit des efforts faits depuis plusieurs années pour inverser la tendance, seuls 31 % des bénéficiaires du RSA sans emploi sont inscrits à Pôle emploi.

Il y a eu bien sûr depuis vingt ans des avancées positives. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a posé des principes qui demeurent pertinents aujourd'hui : nécessité de l'accès aux droits dans l'ensemble des domaines (emploi, logement, santé, éducation, culture, transports, etc) pour lutter contre l'exclusion, mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés (entreprises, associations). Elle a mis en place ou consolidé des dispositifs, à l'époque innovants, qui font aujourd'hui partie du paysage de nos politiques de l'emploi : accompagnement renforcé des jeunes en difficulté (programme TRACE, supprimé par la droite en 2002 mais rétabli de fait sous le nouveau nom de CIVIS en 2005), insertion par l'activité économique (structures produisant des biens ou des services et spécialisées dans l'emploi de personnes en difficulté), commissions de surendettement. Suite à la décentralisation du RMI en 2003, de nombreux départements ont accru leur effort en matière d'insertion.

Reste que le compte n'y est manifestement pas. L'accès à des formations qualifiantes, alors que la non-qualification est comme on l'a vu le principal problème des allocataires de minima sociaux, est extrêmement limité. La mobilisation de solutions de garde d'enfant demeure très difficile lorsque de nombreuses crèches continuent à réserver leurs places aux couples biactifs. Après des

décennies d'étalement urbain, qui ont repoussé les ménages à revenus modestes toujours plus loin des centres-villes, l'absence d'une solution de transport est souvent un obstacle dirimant pour répondre à la plupart des offres d'emploi. Bref, vingt-trois ans après la création du RMI, l'accès à un emploi durable demeure un parcours du combattant peu et mal accompagné.

### **3° L'obsession de la fraude occulte un non-recours croissant**

Après les trappes à inactivité et la responsabilisation des chômeurs, la fraude complète le tableau des thèmes dominants du débat public sur la pauvreté. « Ceux qui ruinent la France » titrait *Le Point* en avril 2011 ; les fraudeurs aux prestations sociales y figuraient en bonne place avec les fonds d'investissement, les évadés fiscaux et les... dockers. La fraude aux prestations sociales existe. La branche famille de la sécurité sociale, principale concernée (elle verse les prestations familiales mais aussi le RSA et les aides au logement), avait évalué la fraude en 2010 en conduisant une vérification systématique sur un échantillon de 10 000 bénéficiaires. Le montant total estimé était compris entre 500 et 800 millions d'euros, soit 1 % des prestations versées ; 2 % des bénéficiaires étaient en situation de fraude. Deux enseignements sont à en tirer : oui, la fraude est un sujet, et doit être combattue tant pour des raisons financières que de principe ; non, les allocataires du RSA ne sont pas des fraudeurs, mais dans leur immense majorité honnêtes et donc vraiment pauvres. Même au sein des fraudeurs, il faut d'ailleurs distinguer la véritable fraude organisée, relevant de personnes n'ayant rien à faire dans les dispositifs sociaux, de celle dont se rendent coupables des personnes en réelle difficulté mais qui réalisent des heures de travail dissimulé ou ne déclarent pas certaines ressources pour augmenter leurs allocations. Si les deux fraudes doivent être combattues, elles n'appellent pas la même réponse et ne doivent pas être amalgamées.

Un autre phénomène est en revanche largement ignoré, celui du non-recours. Le non-recours est l'inverse de la fraude : il ne s'agit pas de personnes percevant des prestations auxquelles ils n'ont pas droit, mais de personnes qui ne demandent pas ce à quoi elles ont droit. Pour les deux dernières grandes réformes en matière de lutte contre la pauvreté, le « droit au logement opposable » (DALO) créé par la loi du 5 mars 2007 et le RSA, le non-recours, loin d'être un

phénomène marginal, s'est avéré majoritaire. Le DALO impose à l'Etat d'attribuer un logement à des personnes en grande difficulté (personnes sans-abri, menacées d'expulsion, vivant dans un logement insalubre ou gravement surpeuplé, etc.). Le nombre de personnes concernées était évalué à 600 000 ; pourtant, seuls 144 000 recours ont été enregistrés depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1<sup>er</sup> janvier 2008. 1,5 millions de ménages auraient dû percevoir le « RSA activité », c'est-à-dire le complément de revenu apporté aux travailleurs pauvres ; on compte aujourd'hui moins de 450 000 bénéficiaires.

D'autres réformes moins en vue ont rencontré des difficultés comparables. Début 2010, face à l'explosion du nombre de chômeurs en fin de droit, le Gouvernement a lancé un « plan rebond » qui devait permettre à 320 000 personnes d'accéder à un emploi aidé ou à une formation ; ils n'ont été que 130 000.

A ce degré de non-recours, c'est l'efficacité même de la politique sociale qui est en cause. Il n'y a pas de cause unique à ce phénomène ; plusieurs facteurs peuvent être mis en avant :

- la faiblesse de l'information sur les droits ;
- la complexité des démarches à entreprendre ;
- le refus d'entreprendre une démarche jugée dévalorisante.

Le cas du RSA est particulièrement révélateur, car cette réforme avait parmi ses objectifs la simplification, porteuse d'accès au droit, et a été adoptée après une phase d'expérimentation, qui aurait pu permettre d'identifier de telles difficultés et d'y apporter des réponses, si toutefois elle avait été mise à profit et n'avait pas été raccourcie.

En réalité, le cas du RSA montre à quel point le concept de « simplicité », souvent mis en avant dans les réformes, est problématique. Le RSA était simple dans son épure intellectuelle, telle qu'elle a été présentée dans le rapport de la commission présidée par Martin Hirsch en 2005 : il apportait une réponse optimale, qualifiée de « nouvelle équation sociale », à un problème micro-économique théorique, celui des trappes à inactivité. Au cours d'une 2<sup>e</sup> phase, qui est celle du processus politico-administratif d'élaboration de la loi et de ses décrets d'application, la simplicité

de l'épuration initiale a été singulièrement atténuée : des compromis ont conduit à une articulation complexe entre RSA et PPE ou à la recréation au sein du RSA de 2 catégories, le « RSA socle » et le « RSA activité ». Enfin, la phase de mise en œuvre sur le terrain a révélé de nombreuses difficultés mal anticipées : difficulté des personnes concernées et mêmes des organismes chargés de les accompagner à s'approprier le nouveau dispositif, RSA ne parvenant pas à se détacher de l'image stigmatisante du RMI et rebutant pour cette raison les travailleurs pauvres, etc.

Les expérimentations ont apporté une faible plus-value à ce processus, le dispositif expérimenté étant très éloigné de celui qui a été généralisé<sup>3</sup> et la généralisation étant votée par le Parlement après seulement quelques mois d'expérimentation.

Tirer les leçons de ces précédents implique sans doute de nouveaux modes de conception et de mise en œuvre des réformes sociales. Les institutions chargées de la mise en œuvre ne devraient plus seulement attendre les demandes, dans une logique passive de « guichet », mais entreprendre des démarches proactives de sollicitation des personnes potentiellement concernées. Les concepteurs des réformes devraient s'intéresser moins à la construction d'épures intellectuellement séduisantes (cas du RSA) ou à l'affirmation de droits de principe (cas du DALO) et plus à la simplicité telle qu'elle est vécue par les personnes concernées et à la résolution des obstacles qu'elles rencontrent effectivement.

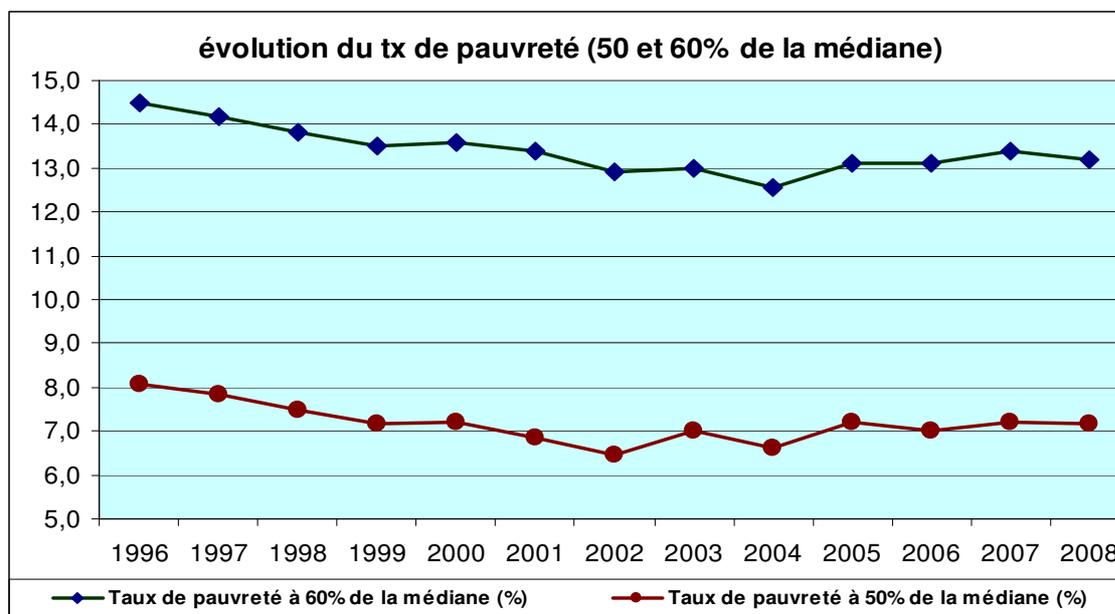
## LA PAUVRETE PROGRESSE EN FRANCE, PLUS QUE NE LE LAISSE PENSER LE SEUL INDICATEUR DU TAUX DE PAUVRETE

Le taux de pauvreté est défini officiellement comme la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. En 2008, dernière année où ces données sont disponibles, le seuil de pauvreté était de 949 euros par mois, le nombre de personnes en situation de pauvreté de

---

<sup>3</sup> Le RSA, tel qu'il a été proposé par la « commission Hirsch » de 2005 et tel qu'il a été généralisé, bénéficie à la fois à des allocataires de minima sociaux sans travail qui reprennent un emploi et à des travailleurs à revenus modestes qui ne sont jamais passés par les minima sociaux. Le RSA expérimental ne concernait que les allocataires de minima sociaux reprenant un emploi. Le non-recours des travailleurs à revenus modestes n'a donc pas pu être anticipé.

7,8 millions et le taux de pauvreté de 13 %. Après avoir continûment baissé jusqu'en 2004, notamment grâce à la montée en puissance des régimes de retraite qui a fortement diminué la pauvreté des personnes âgées, le taux de pauvreté s'est stabilisé.



Cette stabilité est cependant en trompe-l'œil, pour 3 raisons :

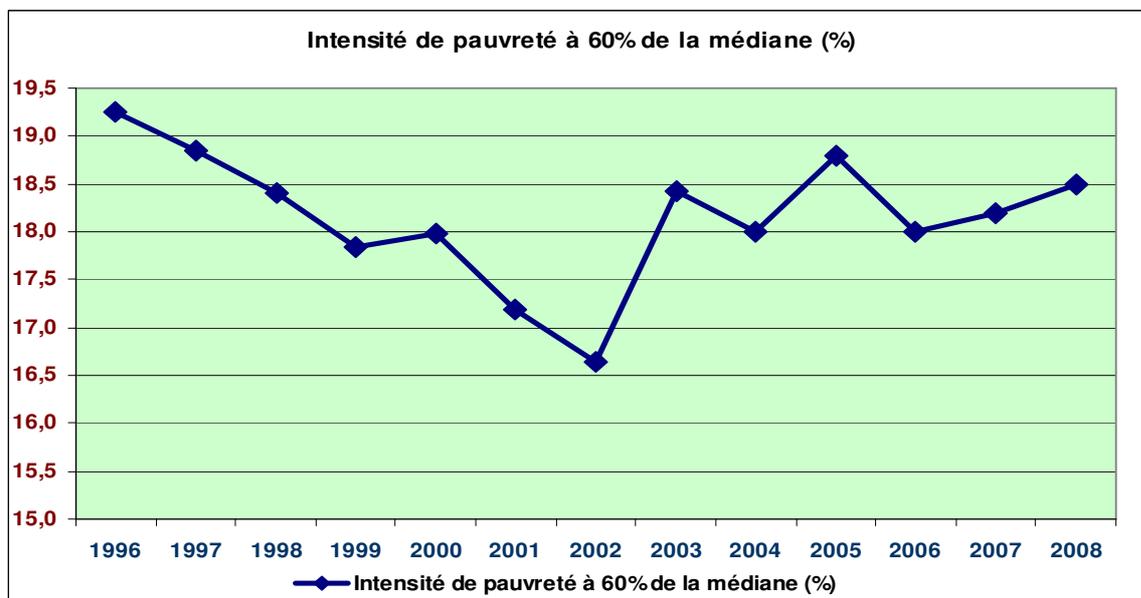
- elle ne prend pas encore en compte l'impact de la crise ;
- l'intensité de la pauvreté s'est accrue ;
- ces données masquent le poids accru des dépenses contraintes, qui entraîne un appauvrissement réel.

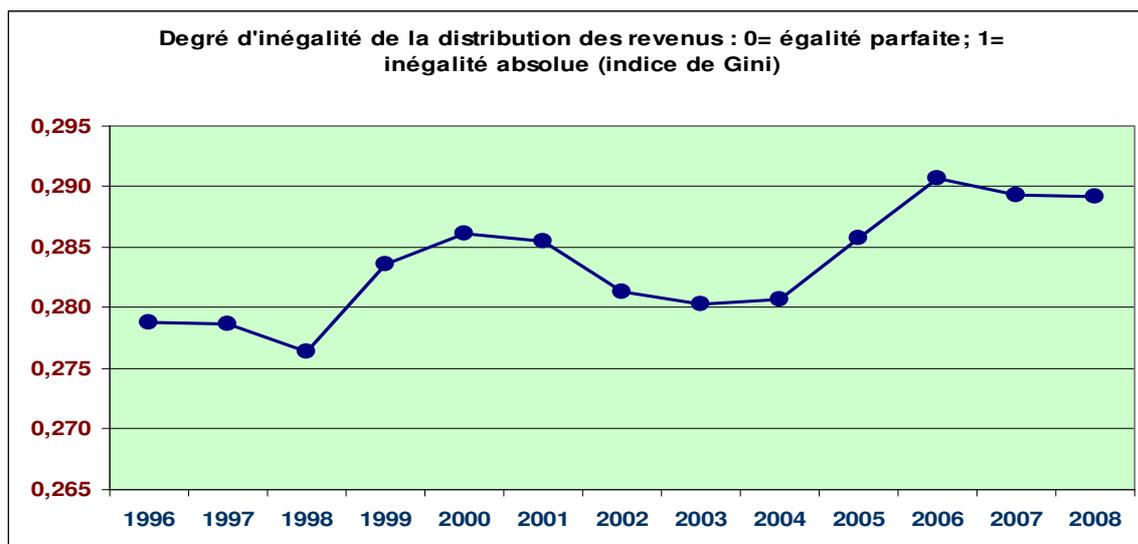
Les données sur le taux de pauvreté en 2009, qui permettront d'évaluer les effets de la crise, ne seront connues que fin 2011. On peut s'attendre à une forte progression de la pauvreté, du fait notamment de l'impact de la crise sur le chômage de longue durée. Le nombre de chômeurs de longue durée toutes catégories confondues (A, B ou C) était en janvier 2009 de 1 010 4 000, il est passé en janvier 2010 à 1 411 900 et en janvier 2011 à 1 645 500, soit une progression de 63 % en deux ans. De nombreux chômeurs de longue durée arrivent en fin de droit, ce qui se traduit par

une baisse conséquente de leurs revenus : alors qu'ils bénéficiaient d'une allocation assurantielle proportionnelle à leurs revenus d'activité, ils ne perçoivent plus qu'une allocation forfaitaire comme l'ASS ou le RSA, voire pas d'allocation du tout.

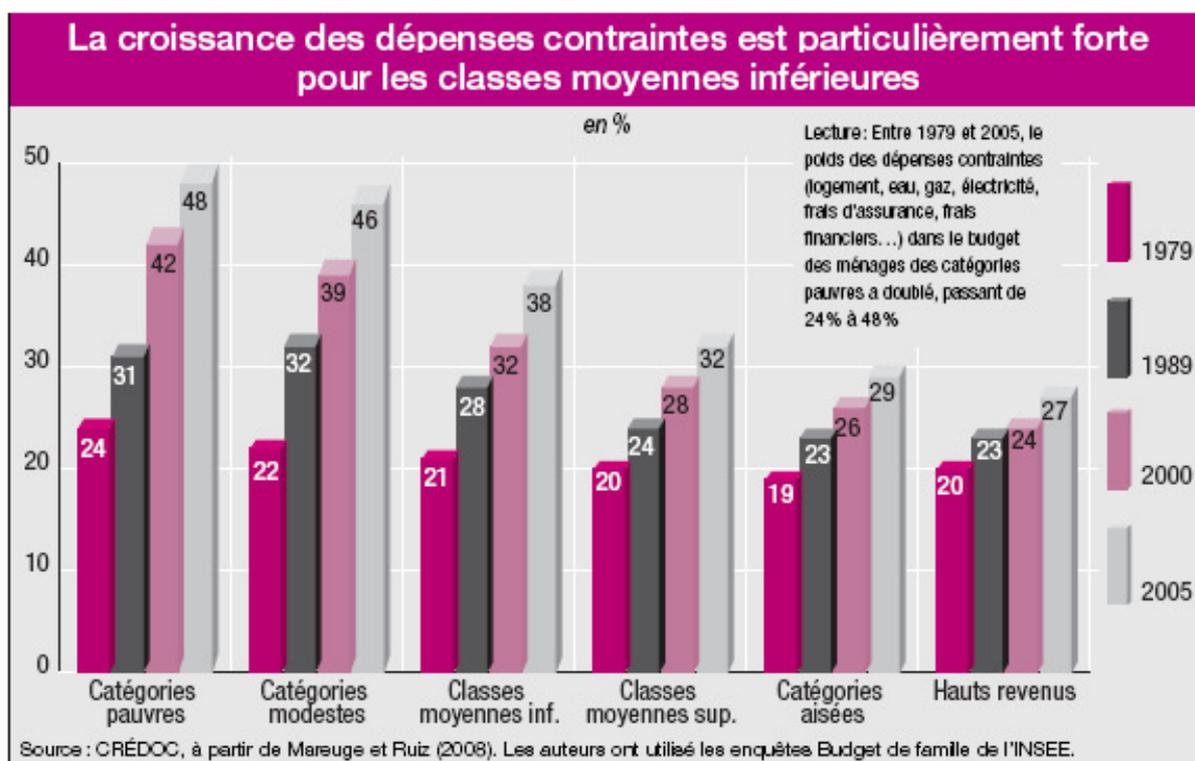
L'augmentation récente de la pauvreté est confirmée par la progression du recours à des organismes caritatifs. En 2009, 1,5 millions de personnes se sont adressées au Secours catholique, 2 millions au Secours populaire et 830 000 aux Restos du cœur. Cette progression est quantitative mais aussi qualitative : on trouve parmi les demandeurs d'aide une proportion croissante de « nouveaux publics » tels que des jeunes, des mères isolées avec enfant ou des retraités.

En outre, la stabilité du taux de pauvreté jusqu'en 2008 masque une augmentation de l'intensité de la pauvreté ; en d'autres termes, il y a toujours autant de personnes sous le seuil de pauvreté, mais elles en sont en moyenne de plus en plus éloignées. Ceci s'explique notamment par le fait que les minima sociaux, ainsi que d'autres revenus de transfert (aides au logement, prestations familiales) ont été indexés sur les prix alors que le seuil de pauvreté progresse au même rythme que la richesse nationale. L'intensité de la pauvreté est donc vouée à croître. Les inégalités progressent également.





Enfin, l'approche strictement monétaire pêche en ce qu'elle n'appréhende que le revenu et non ce que ce revenu permet d'acquérir. Or les ressources des personnes en situation de pauvreté sont de plus en plus préemptées par des dépenses contraintes (logement, énergie, téléphone, assurances et frais financiers) : selon le CREDOC, celles-ci sont passées de 24 % à 48 % du budget des ménages pauvres entre 1970 et 2005. Le CREDOC estime que pour une personne percevant 625 euros par mois (c'est par exemple ce que perçoit un bénéficiaire du RSA isolé lorsqu'il bénéficie également d'une aide au logement), 300 € va dans les dépenses contraintes, 245 € dans les dépenses dites « incontournables » (alimentation, transport et santé) ; reste 80 € par mois pour toutes les autres dépenses, notamment l'habillement et l'équipement ménager, sans parler des loisirs...



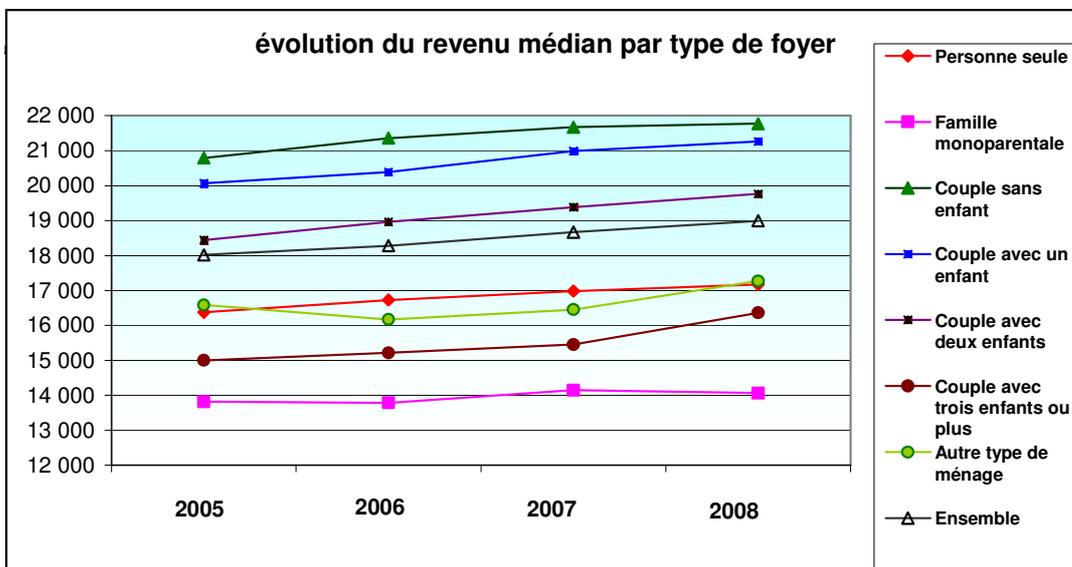
La très forte augmentation des dépenses de logement est la principale en cause : la dépense de logement a progressé 2 fois plus vite que le revenu des ménages depuis 2000. Les charges, notamment de chauffage, ont aussi rapidement progressé, notamment pour les ménages pauvres dont les logements sont souvent énergivores : 3,4 millions de ménages sont en situation de « précarité énergétique » et consacrent plus de 10 % de leur budget à leurs dépenses énergétiques.

La stabilité du taux de pauvreté dissimule donc un appauvrissement réel, en tout cas une capacité moindre à satisfaire les besoins autres que de toute première nécessité. L'explosion des charges contraintes alimente également la grande exclusion : lorsque le taux d'effort pour le logement atteint ou dépasse les 50 %, le ménage peut vite se retrouver en situation de ne pas pouvoir payer son loyer.

Le dernier rapport de la fondation Abbé Pierre est à ce titre particulièrement révélateur : près de 700.000 personnes sont privées de domicile personnel et au total, 3,8 millions de personnes ne

sont pas ou sont très mal logées, auxquelles il convient d'ajouter 5,4 millions de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme. Au total ce sont donc plus de 9 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement.

Une situation qui touche tout particulièrement les personnes isolées et les familles monoparentales comme le montre le graphique ci-dessous. En effet, parmi les catégories les plus pauvres, on retrouve particulièrement les familles monoparentales 30% d'entre elles sont pauvres, soit un taux 2,3 fois plus fort que dans la population



## LES PRINCIPES DE NOTRE ACTION : ACTIVER LES POLITIQUES ET PAS SEULEMENT LES PERSONNES, PROTEGER LES PLUS VULNERABLES EN TEMPS DE CRISE

Avant de proposer des mesures qui vont dans le sens d'un effort accru en faveur de l'ensemble des personnes les plus vulnérables, il faut lever deux objections classiques : l'objection de l'assistanat et l'objection budgétaire.

### LEVER L'OBJECTION DE L'ASSISTANAT

L'objection de l'assistanat peut être formulée ainsi : les politiques d'aides aux personnes défavorisées les encouragent à ne pas faire d'efforts pour sortir de leur situation. Elles sont une offense aux personnes qui travaillent durement sans recevoir d'aide de la collectivité. Elles devraient à tout le moins être encadrées par des conditions très strictes qui permettraient de les réserver à ceux qui font de véritables efforts.

Il est souvent affirmé que la gauche devrait d'autant plus se préoccuper de cette objection que les classes populaires y sont très sensibles. Ce constat doit sans doute être nuancé. On sait par exemple que les personnes à revenus modestes sont, en France, proportionnellement plus généreuses dans leurs dons aux associations caritatives que les personnes aisées. Les Français croient d'ailleurs très peu à la responsabilité personnelle dans l'explication de la pauvreté : ils ne sont que 14 % à considérer que la première raison de la pauvreté est la fainéantise ou le manque de volonté, un des taux les plus bas d'Europe<sup>4</sup>. Pour autant, on ne peut nier le relatif succès auprès des classes populaires de leaders qui ont mis en avant cette thématique, comme le Sarkozy de 2007 et sa « France qui se lève tôt », Marine Le Pen aujourd'hui ou de nombreux partis de droite extrême dans différents pays européens (Italie, Suisse, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Danemark, etc). Ce thème est associé en termes plus ou moins explicites à celui de la méfiance envers les familles d'origine étrangère, qui seraient surreprésentées parmi les bénéficiaires de l'assistanat.

---

<sup>4</sup> Eurobaromètre spécial, n° 279, « Poverty and Exclusion », 2007.

Le débat sur l'assistantat est biaisé par deux éléments que les progressistes ne savent pas toujours bien mettre en évidence : une confusion entre l'idée d'exigence envers les personnes aidées, qui est légitime, et une volonté de faire le tri entre bons et mauvais pauvres, qui est une dangereuse illusion ; une focalisation exclusive sur la personne aidée qui occulte la question essentielle, celle de la capacité des institutions publiques à apporter une aide véritable.

Il est naturel de formuler des exigences envers les personnes aidées par la collectivité. Tout d'abord parce que dans la société, toute personne doit se soumettre à des règles : cela commence dès l'enfance à l'école et cela se poursuit dans la vie d'adulte avec l'autorité exercée par l'employeur sur le salarié, l'obligation de loyauté qui s'impose à chacun dans les relations civiles et commerciales ou encore l'obligation des parents d'élever leurs enfants dans l'intérêt de ces derniers. Les personnes défavorisées ne sont pas en dehors de la société et de la citoyenneté et il est normal que des règles nécessaires au bon fonctionnement des institutions et organismes qui les accompagnent soient édictées. Même des associations telles qu'Emmaüs, venant en aide aux plus démunis, énoncent des règles de vie commune. D'autre part, la formulation d'exigences, telles que la mobilisation dans la recherche d'emploi ou l'assiduité aux actions d'insertion ou de formation qui ont été définies, contribue au succès de l'insertion. Le caractère déstructurant du chômage est bien connu et la formulation d'exigences est un moyen parmi d'autres de le limiter.

L'erreur commence lorsqu'on imagine que ces exigences sont un moyen de faire le tri entre les bons et les mauvais pauvres, ces derniers ne méritant pas l'aide de la collectivité. Certaines personnes respectent mal ou pas du tout leurs engagements : qui peut dire, pour chacune d'entre elles, quelles sont les parts respectives de la mauvaise volonté et celles du découragement ou du trouble du comportement ? Le jeune drogué du film *Trainspotting* qui joue l'imbécile de bonne volonté devant le Pôle emploi britannique, afin de continuer à toucher ses allocations sans travailler, est-il un fraudeur qu'il faut punir (un mauvais pauvre) ou une personne en grande difficulté qu'il faut aider à surmonter son addiction (un bon pauvre) ? Il est à l'évidence les deux. La sanction, qui doit exister, peut avoir une vertu pédagogique mais elle peut aussi aggraver les difficultés. Il faut donc la concevoir et la manier de manière personnalisée, comme un outil au

service de la démarche d'insertion, qui peut ramener la personne au respect de ses engagements ou simplement à la reprise d'un travail qui est à sa portée, mais pas comme un instrument d'exclusion durable de la solidarité. Celle-ci est illusoire : on ne jette personne à la Seine et les personnes auxquelles on supprime le RSA se retrouvent, lorsqu'elles ont des enfants, à l'aide sociale à l'enfance (on ne peut conditionner l'aide à un mineur en danger) ou dans les centres d'hébergement pour sans-abris, à un coût souvent supérieur pour la collectivité.

A trop vouloir défendre le principe de la solidarité, une partie des progressistes en vient à minimiser voire à nier l'idée d'exigence, qui se ramènerait forcément à du « flicage » ou à de la « chasse aux pauvres ». C'est une erreur car cela discrédite le système de solidarité et est en décalage avec le fonctionnement réel d'un service d'accompagnement. Les progressistes doivent assumer la solidarité – tout le monde doit être aidé – et l'exigence – il n'y a pas d'aide efficace sans mobilisation de la personne accompagnée.

Ils doivent aussi ramener le débat vers le sujet essentiel, celui de la capacité des institutions publiques et des organismes sociaux à aider les personnes défavorisées à trouver un travail et à sortir de la pauvreté. Ce qui est en cause, c'est la capacité à résoudre des problèmes aussi divers que l'absence de qualification, l'illettrisme, l'absence de solution de garde d'enfants ou de transports, le sans-abrisme ou des problèmes de santé physique ou psychique. C'est aussi la possibilité de suivre les personnes dans leur parcours d'insertion, à un rythme suffisamment rapproché, qui peut être dans certains cas hebdomadaire voire supérieur. On ne peut pas parler « d'accompagnement » lorsqu'un bénéficiaire du RSA en grande difficulté ne peut voir son référent qu'une fois tous les 6 mois ; c'est pourtant la situation qui prévaut dans de nombreux départements. C'est enfin et surtout l'existence de perspectives d'emploi. La présence d'un secteur d'insertion important et dynamique, c'est-à-dire d'organismes qui produisent de véritables biens et services sur le marché du travail tout en étant spécialisés dans l'embauche de personnes en difficulté, est indispensable.

Ces questions ne sont pas nouvelles. La loi de 1988 sur le RMI affirmait déjà la nécessité d'un accompagnement personnalisé comportant, selon les besoins, des actions en matière de logement,

de santé ou de formation. La loi de 1998 de lutte contre les exclusions proclamait que la lutte contre les exclusions tendait à garantir « l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». Le décalage avec la réalité n'en est que plus cruel. La capacité à résoudre les multiples obstacles à l'insertion demeure très limitée. Dans son récit *Le quai de Ouistreham*, Florence Aubenas explique à quel point il lui aurait été impossible d'accéder aux emplois de femme de ménage (des vacances de quelques heures, dispersées sur l'agglomération de Caen, à des horaires où aucun transport en commun ne fonctionne) sans voiture ; elle obtient cette dernière par le réseau de connaissances qu'elle a pu se constituer, l'idée que Pôle emploi aurait pu apporter une solution à ce problème n'étant même pas évoquée. De plus, depuis 2002, les gouvernements successifs se désintéressent de ces enjeux, opposant de manière injustifiée l'insertion sociale, qui relèverait de l'assistantat, à l'insertion professionnelle, la seule véritable, alors que celle-là est très souvent la condition de celle-ci.

Il faut donc sortir du paradigme de « l'activation » des personnes, qui part du postulat que leur sort ne dépend que de leur volonté, pour en venir à l'activation des politiques. Les institutions publiques (Etat, Pôle emploi, départements, etc) doivent avoir des obligations envers les personnes accompagnées. Une personne sans qualification a le droit de se faire financer un stage qui lui donnera une qualification reconnue, lui permettant d'accéder à des métiers où il existe des besoins de recrutement. Une mère isolée a le droit de faire garder ses enfants afin d'être en mesure de chercher et de prendre un emploi. L'exigence envers les institutions doit être supérieure à celle envers les personnes : on ne peut attendre de celles-ci qu'une obligation de moyens, celle de se mobiliser pour améliorer leur situation, alors que les institutions doivent s'engager sur des résultats, des services auxquels les personnes ont droit.

Il est d'ailleurs bien plus facile d'être exigeant envers les personnes si on leur propose de véritables services. La peur d'être radié ne doit pas être la seule motivation pour venir à un entretien de Pôle emploi ; si la personne peut en attendre une aide effective et une réponse à ses problèmes, elle sera bien plus encline à « jouer le jeu » et la collectivité bien plus légitime à

formuler des exigences. La France est un pays où l'on donne peu et où l'on attend peu, en dépit des discours, des personnes défavorisées. Dans les pays d'Europe du nord, on donne beaucoup et l'exigence envers les personnes qui en bénéficient en découle naturellement.

### **Faut-il faire travailler gratuitement les bénéficiaires du RSA ?**

Le projet présidentiel de l'UMP en 2007 prévoyait déjà de subordonner le RMI à une activité obligatoire. Cette mesure a été abandonnée par Nicolas Sarkozy une fois élu, qui a préféré s'engager dans la création du RSA. Plus récemment, le collectif des députés UMP de la « droite sociale », emmené par Laurent Wauquiez, a annoncé le dépôt d'une proposition de loi imposant à tout bénéficiaire du RSA sans activité d'assurer cinq heures de « service social » (surveiller les sorties d'école, faire le ménage, etc) non rémunéré par semaine. Cette proposition fait écho à une réforme du gouvernement de David Cameron au Royaume-Uni, qui permet d'imposer aux chômeurs de travailler bénévolement 30 heures par semaine pendant quatre semaines.

Si la proposition de Laurent Wauquiez a rencontré une large opposition, y compris au sein du gouvernement, un sondage Opinionway montre que 70 % des Français y seraient favorables<sup>5</sup>. Plusieurs arguments suscitent l'adhésion : il serait légitime que ceux qui bénéficient de l'aide de la collectivité lui rendent par une activité d'intérêt général ; le fait de remettre au travail les bénéficiaires du RSA serait favorable à leur réinsertion.

Le deuxième argument appelle une réponse sur le plan des faits. Sauf pour une personne très désocialisée, pour laquelle une activité à faible contenu peut être une étape dans la réacclimatation au travail, le « service social » n'est en rien favorable au retour à un emploi durable. Il suffit pour s'en convaincre de se mettre dans la peau d'un recruteur, qui verra nécessairement dans ce travail non qualifié et obligatoire un sous-travail, dévalorisant celui qui l'a exercé. Un emploi de cinq heures par semaine ne permet pas d'acquérir de véritable

---

<sup>5</sup> Il faut relever que la question posée par le sondage ne mentionnait pas que les 5 heures de service social n'étaient pas rémunérées.

compétence.

Quant à l'idée de faire réaliser des activités socialement utiles à des demandeurs d'emploi en difficulté, elle est mise en œuvre depuis trente ans, dans le cadre des contrats aidés, subventionnés par l'Etat ou les départements. Les contrats aidés sont de véritables contrats de travail ; leurs titulaires sont rémunérés au moins au SMIC et la durée de travail est au minimum de 20 heures par semaine. Le principal défaut de ces contrats aidés est que les perspectives de réinsertion dans l'économie « normale » sont faibles, parce que même avec ce statut proche de l'emploi classique, ils ne sont pas assez qualifiants et stigmatisent leurs bénéficiaires. La proposition de « service social » ne pourrait donc qu'accentuer gravement les défauts des contrats aidés.

Le premier argument se situe, lui, sur le terrain des principes. Il faut pour y répondre rappeler la finalité du RSA, qui était déjà celle du RMI : permettre à ses bénéficiaires de s'en sortir et, dans l'intervalle, de vivre décemment. La contrepartie qu'on est en droit d'attendre du bénéficiaire, c'est donc de se mobiliser pour atteindre cet objectif et c'est par le retour à un véritable travail que l'allocataire pourra rendre à la collectivité ce qu'elle lui a donné, notamment en payant des impôts et des prélèvements sociaux. Une obligation de réaliser des travaux d'intérêt général, qui n'est pas propice à la réalisation de cet objectif, n'a donc, en dépit des apparences, pas de sens.

## LEVER L'OBJECTION BUDGETAIRE

La pauvreté est sensible à l'évolution de la conjoncture : il pourrait donc être affirmé que la principale politique de lutte contre la pauvreté consiste à relancer la croissance. En outre, les marges de manœuvre financières d'un gouvernement progressiste dans les années suivant 2012 seront limitées : si une orientation de réduction des déficits et de stabilisation de la dette est retenue, les dépenses nouvelles ne pourront être que peu nombreuses et devront le plus souvent être gagées par des redéploiements au sein des dépenses existantes.

Pour autant, plusieurs arguments plaident en faveur d'une action déterminée en matière de lutte contre la pauvreté :

- la persistance dans la pauvreté dégrade durablement les capacités d'un grand nombre d'individus et concourt sans doute à la faiblesse du taux d'emploi français ;
- une sortie de crise ne s'accompagne pas mécaniquement d'une diminution de la pauvreté ; entre 1997 et 2001, la très forte croissance n'avait entraîné qu'une diminution limitée du nombre d'allocataires du RMI et aucune amélioration notable en matière de mal-logement ;
- l'incapacité persistante à enregistrer des résultats dans la diminution du nombre d'allocataires de minima sociaux ou dans la lutte contre le mal-logement altère la confiance de nos concitoyens dans la pertinence de notre modèle social et sape les fondements de la solidarité.

Depuis le début de la crise, des institutions comme le Fonds monétaire international recommandent d'ailleurs d'accorder la priorité à la protection des plus vulnérables. Si elles préconisent une consolidation budgétaire progressive et une réduction de la dette publique, elles recommandent que celle-ci ne se fasse pas au détriment de la politique de lutte contre la pauvreté.

D'un strict point de vue financier, certaines actions en faveur de la lutte contre la pauvreté peuvent s'avérer rentables. Une étude sur l'insertion par l'activité économique en Franche-Comté a montré que les gains directs générés par l'emploi dans ces structures (économies en prestations sociales, impôts et cotisations sociales supplémentaires) étaient supérieurs de 50 % au coût des subventions publiques<sup>6</sup>. A long terme, le bilan est encore plus favorable car il intègre l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes passées par ces structures. Une étude produite pour le collectif des entreprises d'insertion québécoises, basée sur des simulations du modèle macroéconomique de l'institut de la statistique du Québec, montre que le retour sur cet investissement social est de quasiment de 2 \$ économisés pour 1 \$ investi, à un horizon de 21 ans.

Dans le contexte particulier de la France, il est d'autant plus souhaitable de mobiliser les moyens budgétaires nécessaires que ceux-ci sont, en partie, d'ores et déjà disponibles et inutilisés. En effet, lors de la généralisation du RSA, le Parlement a institué un prélèvement additionnel de

---

<sup>6</sup> *Etat des lieux et étude d'impact de l'insertion par l'activité économique en Franche-Comté*, AVISE – CNIAE, décembre 2008.

1,1% sur les revenus du capital et les produits de placement, qui abonde un fonds national des solidarités actives (FNSA) afin de financer les dépenses liées au « RSA activité ». Ce prélèvement génère des recettes d'environ 1,3 milliards d'euros par an. A cette somme s'ajoutent les crédits budgétaires : le gouvernement a annoncé et abondamment communiqué sur sa volonté d'affecter 1,7 milliards d'euros de crédits budgétaires au RSA. Au total, les ressources affectées initialement à ce dispositif étaient donc considérables et se montaient, dans le projet de loi de finances pour 2010 à plus de trois milliards d'euros.

Ce bel engagement a vite été battu en brèche ; devant l'échec du dispositif, le gouvernement, au lieu d'utiliser les crédits budgétaires dédiés au RSA à une politique plus active de lutte contre la pauvreté, en a fait une variable d'ajustement à la baisse du budget de l'Etat :

- en gestion 2010, il a diminué de 288 M€ les crédits budgétaire du programme 304 (lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active) ;
- en loi de finances initiale pour 2011, il a opéré une coupe drastique de 66% des crédits budgétaires du programme 304, qui passent à 705 M€.

Ainsi, le programme portant les crédits afférents à la réforme emblématique du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté, est purement et simplement sacrifié.

Si le gouvernement a pu sacrifier les crédits budgétaires, il ne peut aussi facilement, sous peine de reconnaître l'échec du dispositif, revenir sur le prélèvement créé en 2009. Celui-ci rapportera, en 2011, 1,17 milliards d'euros. Le solde prévisionnel à la fin 2011, en trésorerie du FNSA est de 923 millions d'euros. Voici donc, en période de disette budgétaire, près d'un milliard d'euros qui dort à la Caisse des dépôts et consignations. Il risque fort, comme en 2010, de servir en cours d'année à une réduction du déficit de l'Etat par une nouvelle diminution de la contribution budgétaire du programme 304.

Il convient au contraire de préserver l'affectation de cette somme à la lutte contre la pauvreté. Elle est considérable au regard des moyens aujourd'hui consacrés à l'insertion, le budget d'insertion des départements n'ayant jamais dépassé le milliard d'euros. La simple utilisation de la trésorerie du FNSA pourrait permettre, par exemple, de financer une augmentation de 25 % de

ce budget pendant quatre ans. L'argent du prélèvement de 1,1 % sur les revenus du capital, que le Parlement a décidé de créer pour financer la lutte contre la pauvreté, a été affecté à une fausse priorité (supprimer les fameuses « trappes à inactivité ») ; il doit désormais être mobilisé pour permettre la mise en place d'une politique d'insertion qui n'a jamais eu l'ampleur requise.

<p><b>Proposition n° 1 :</b> Mettre fin à la diminution des moyens du programme budgétaire consacré à la lutte contre la pauvreté et affecter les excédents du Fonds national des solidarités actives au financement de programmes d'insertion.</p>
---

## LES ORIENTATIONS

LES INTERETS DES PAUVRES SONT CEUX DE LA SOCIETE TOUTE  
ENTIERE : POUR DES POLITIQUES UNIVERSELLES QUI PROMEUVENT  
L'EGALITE

La politique de lutte contre la pauvreté est souvent résumée aux dispositifs spécifiques ciblés sur les personnes en difficulté, comme les minima sociaux, les contrats aidés ou l'hébergement des sans-abris. Il ne faut pourtant pas oublier que les politiques universelles, celles qui concernent tous les citoyens, comme l'éducation, la santé ou encore les transports, sont au moins aussi importantes. Plus ces politiques tendent à favoriser l'égalité entre les citoyens, plus elles contribuent à lutter contre la pauvreté et notamment sa reproduction d'une génération à l'autre. Il est d'autant plus important de le rappeler que cela permet de comprendre que les intérêts des pauvres ne s'opposent pas à ceux du reste de la population, et notamment à ceux des classes populaires.

La définition de l'ensemble de ces réformes dépasse largement le champ de ce rapport. Elles font l'objet d'autres travaux de la fondation Terra Nova<sup>7</sup> mais on peut donner certaines illustrations de l'importance des politiques universelles :

a) La petite enfance : de nombreux travaux ont montré que des services d'accueil de la petite enfance de qualité, assurant non seulement une fonction de garde mais aussi d'éveil et de prévention des problèmes de santé, avaient une contribution décisive dans l'amélioration des perspectives des enfants issus de familles modestes<sup>8</sup>. La création d'un véritable service public de la petite enfance bénéficiera donc à l'ensemble des parents, qu'ils aideront à concilier vie familiale et vie professionnelle, tout en apportant un bénéfice spécifique aux familles modestes.

b) L'éducation : l'école française est l'une de celles, parmi les pays de l'OCDE, où la proportion d'élèves en échec est la plus importante et celle qui reproduit le plus les inégalités sociales. Chaque année, 130 000 jeunes sortent sans diplôme du système scolaire ; leur probabilité de vivre longtemps dans la pauvreté est très élevée.

c) La sécurisation des parcours professionnels : l'accès à la formation continue en France est très inégalitaire, il est d'autant plus important que le niveau de formation initiale est élevé. Les personnes qui bénéficient au cours de leur carrière d'une véritable formation qualifiante, leur permettant d'apprendre un métier ou de progresser dans le leur, sont très peu nombreuses. La sécurisation des parcours professionnels, en faisant de l'acquisition d'une qualification nouvelle un droit aisément mobilisable, bénéficiera aussi bien aux classes populaires, en leur donnant des perspectives d'évolution nouvelles et en leur évitant de rester bloquées dans des professions parfois en déclin, qu'aux personnes les plus défavorisées, qui pourront acquérir une première qualification.

---

<sup>7</sup> Cf. notamment les rapports sur la politique familiale, l'éducation et la sécurisation des parcours professionnels, à paraître.

<sup>8</sup> Voir, pour la France, E. Maurin et D. Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », CEPREMAP, mai 2008. Sur les effets mesurés des programmes « Head Start » aux Etats-Unis, cf. E. Maurin, *Le ghetto français*, p. 69 à 76, La République des idées – Seuil, octobre 2004.

## PRIORITE A L'INSERTION

### INVESTIR DANS L'INSERTION

Les départements, sur lesquels repose l'essentiel de la politique d'insertion, sont aujourd'hui dans une situation financière très difficile. Leurs dépenses obligatoires (allocation RSA, allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées, prestation de compensation du handicap) sont en forte augmentation, les ressources transférées par l'Etat sont insuffisantes et les marges de manœuvre fiscales ont été amoindries par la suppression de la taxe professionnelle. Les dépenses non obligatoires comme la politique d'insertion servent donc nécessairement de variable d'ajustement. Selon l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, la dépense d'insertion est passée de 920 millions d'euros en 2007 à 700 millions en 2010<sup>9</sup>. Le budget des contrats aidés a été quasiment divisé par deux, de 340 à 190 millions d'euros. La diminution de la dépense d'insertion par allocataire est encore plus importante, puisque celui-ci a fortement augmentée sur la période : de 763 euros par allocataire en 2007<sup>10</sup>, la dépense par allocataire est en 2010 de 509 euros. On observe pour les départements l'évolution qu'a connue avant eux le budget de l'Etat : la dépense contrainte dévore les capacités d'investissement, en l'occurrence d'investissement social.

La question du redressement d'ensemble des finances départementales dépasse le champ de ce rapport<sup>11</sup>. On veut seulement faire comprendre ici la réalité que recouvrent ces chiffres : ce sont des allocataires du RSA qui ne voient plus aucun référent pendant des mois, des contrats aidés qui ne sont pas renouvelés et, *in fine*, des dépenses d'allocation qui augmentent, ce qui entretient un cercle vicieux car les marges de manœuvre des départements en sont diminuées. La prétention de la majorité à lutter contre l'assistanat en laissant perdurer cette situation est vaine.

Nous proposons donc de lancer un programme pluriannuel d'investissement dans l'insertion. L'idée en est simple : se donner pour la première fois les moyens de lever les véritables obstacles au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

---

<sup>9</sup> ODAS, « Dépenses départementales d'action sociale en 2010 : le tournant de la rigueur », mai 2011.

<sup>10</sup> Sur le périmètre RMI et allocation de parent isolé, ces deux dispositifs ayant été fusionnés dans le RSA en 2009.

<sup>11</sup> Voir à ce sujet les rapports de Terra Nova parus en mai 2011, « Dépendance : pour une prise en charge pérenne et solidaire » et « L'avenir de la décentralisation ».

**Proposition n°2 :** Lancer un programme d'investissement social en faveur des bénéficiaires du RSA, avec trois priorités :

- l'accompagnement renforcé ;
- l'accès à des formations qualifiantes ;
- la levée des obstacles matériels au retour à l'emploi (garde d'enfants, transports).

a) L'efficacité de l'accompagnement renforcé, c'est-à-dire d'un suivi intensif plusieurs fois par mois par un référent compétent, est avérée. Une étude de l'INSEE a montré que l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par l'ANPE permettait, par rapport à l'accompagnement standard, d'accroître de moitié le taux de sortie vers l'emploi à 6 mois<sup>12</sup>. Une part très minoritaire des allocataires du RSA bénéficie aujourd'hui d'un accompagnement aussi intense. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA a fait de Pôle emploi l'opérateur « prioritaire » de cet accompagnement, mais ne lui a pas donné les moyens, ni quantitatifs ni qualitatifs, d'accomplir cette mission. Avec par exemple un budget de 200 millions d'euros, il serait possible de suivre en accompagnement intensif 120 000 personnes, soit près de 10 % des bénéficiaires du RSA socle<sup>13</sup>. Avec 500 millions d'euros, 300 000 allocataires pourraient être suivis.

b) Taux de chômage des non-qualifiés en France : plus de 40 %. Proportion de non-qualifiés parmi les bénéficiaires du RSA socle : plus de 60 %. L'équation est simple à comprendre : tant que les bénéficiaires du RSA n'auront pas accès à des parcours véritablement qualifiants, leur permettant d'apprendre un métier, leurs perspectives d'emploi seront très faibles. Pourtant, rien n'est construit dans le dispositif institutionnel français pour répondre à ce besoin. Les départements sont responsables de l'insertion des bénéficiaires du RSA et les régions de la formation continue ; la formation continue des bénéficiaires du RSA est un angle mort. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 avait créé des contrats aidés réservés aux bénéficiaires de

---

<sup>12</sup> L. Behaghel, B. Crépon et M. Gurgand, « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », CREST-INSEE, septembre 2009.

<sup>13</sup> On fait l'hypothèse d'un coût unitaire de 50 000 euros par emploi d'accompagnement et d'un nombre de 30 bénéficiaires suivis par référent, ratio qui est habituellement considéré comme permettant un accompagnement très intensif.

minima sociaux, le « contrat d'avenir » et le « CI-RMA », dont la durée de travail hebdomadaire était comprise entre 20 et 26 heures et qui devaient en principe être systématiquement couplés avec une formation réalisée en dehors du temps de travail. Cette obligation n'a jamais été mise en œuvre et la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 l'a supprimée pour le « contrat unique d'insertion », qui s'est substitué au contrat d'avenir et au CI-RMA.

Il faut donc développer de manière importante l'accès à des formations qualifiantes ainsi qu'à des formations de type « compétences-clés » (compréhension et expression écrites, bureautique et internet, etc). Les formations réalisées en alternance avec un contrat de travail sont à privilégier, car les personnes qui ont connu l'échec au cours de leur formation initiale sont souvent réticentes à retourner sur les « bancs de l'école », sans perspective directe d'emploi. Le développement de ces formations nécessite des financements mais aussi et surtout une coordination entre institutions. Le conventionnement entre départements et régions, afin que les bénéficiaires du RSA aient accès aux programmes de formation financés par la région, doit être rendu obligatoire.

c) L'absence de solution de garde est un obstacle important au le retour à l'emploi, et même dirimant pour les parents isolés (ex-bénéficiaires de l'API). Il existe depuis 2006 une priorité d'accès dans les crèches pour les enfants de bénéficiaires de minima sociaux reprenant un travail, mais celle-ci est mal appliquée ; de nombreux établissements continuent à privilégier les enfants des couples biactifs. Il convient de renforcer l'effectivité de cette priorité en sanctionnant son non-respect (pénalités financières). Les modes de garde individuels devraient également être mis à contribution, l'offre de crèches étant très inégale sur le territoire. La mise en relation avec des assistantes maternelles devrait être facilitée et le complément mode de garde de la PAJE pourrait être majoré dans certains cas (régions où le salaire des assistantes maternelles est élevé, situation professionnelle nécessitant une forte amplitude horaire). Pour des besoins ponctuels (par exemple, se rendre à un entretien d'embauche), les pouvoirs publics pourraient même financer des services de garde à domicile.

Quant aux transports, la loi « solidarité et renouvellement urbain » de 2000 a imposé la mise en place d'un tarif réduit pour les personnes à très faibles ressources dans toutes les aires de

transport urbain. Cette obligation n'est cependant pas mise en œuvre de manière systématique, sans que son non-respect ne soit sanctionné à ce jour<sup>14</sup>. Surtout, de nombreux trajets ne sont pas couverts par les transports urbains, soit parce que le bénéficiaire du RSA habite en dehors de leur zone de desserte, soit parce que c'est l'emploi qui est trop éloigné. L'absence de mode de transport individuel (ou, en amont, l'insuffisance des moyens pour passer le permis de conduire) est alors un obstacle insurmontable. Des initiatives locales font face à ce problème (développement du covoiturage, « taxi social », transport à la demande, location de mobylettes, etc) mais elles sont loin d'être généralisées.

La mise en œuvre de ce programme pluriannuel est nécessairement partenariale. Les départements sont les chefs de file de l'insertion, mais l'Etat est responsable de la politique de l'emploi et la région de la formation continue. En matière de garde d'enfants, la CAF est incontournable et sur les transports, c'est avec des regroupements de communes qu'il faut traiter... La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a opportunément créé des « pactes territoriaux pour l'insertion » pour que l'ensemble de ces acteurs puissent définir des actions communes. Mais ces pactes sont facultatifs, à géométrie variable et peuvent se limiter à des déclarations de principe, sans engagement effectif. La mise en place d'un financement pluriannuel de l'Etat, s'appuyant au départ sur la consommation de la trésorerie du FNSA, doit permettre de transformer ces pactes en de véritables contrats de programmation de moyens.

Ce programme d'investissement social dans l'insertion ne doit pas être financé à fonds perdus. Il faut s'assurer de sa « rentabilité sociale », c'est-à-dire de ses résultats effectifs en termes de retour à l'emploi, de conditions de vie améliorées pour ses bénéficiaires et de dépenses sociales évitées. Il convient donc de construire dès le lancement de ce programme des indicateurs de rentabilité sociale, ce qui n'a à ce jour jamais été fait pour aucun programme de politique de l'emploi ou de lutte contre la pauvreté. Le suivi de ces indicateurs permettra de mesurer l'efficacité des actions conduites et, si les résultats sont au rendez-vous, de justifier l'amplification de la démarche.

---

<sup>14</sup> Conseil général des ponts et chaussées et Inspection générale des affaires sociales, « La tarification sociale dans les transports urbains », août 2006.

**Proposition n°3** : Construire des indicateurs de rentabilité sociale pour mesurer l'efficacité de ces investissements.

## FAIRE GRANDIR LES EMPLOYEURS D'INSERTION

En France, deux types de dispositifs sont ciblés sur le soutien à l'embauche de personnes en difficultés : les contrats aidés et l'insertion par l'activité économique (IAE). Les contrats aidés subventionnent l'embauche de personnes en difficulté, soit dans le secteur marchand, soit dans le secteur non marchand (collectivités publiques ou associations à but non lucratif). Ils représentent une part conséquente de la politique de l'emploi : le budget qui leur a été consacré en 2010 est de 1,6 milliards d'euros. En 2010, 113 000 personnes ont bénéficié d'un contrat aidé dans le secteur marchand (le contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi ou CUI-CIE) et près de 400 000 dans le secteur non marchand (le contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi).

L'IAE regroupe des employeurs spécialisés dans l'embauche de personnes en difficulté. Le montant budgétaire qui lui est consacré par l'Etat est bien inférieur : 208 millions d'euros en 2010. Malgré sa taille restreinte, le secteur compte une grande diversité de statuts : les entreprises d'insertion (EI) ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) qui mettent leurs salariés à disposition d'autres entreprises ; les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) qui embauchent les personnes les plus en difficulté. Les EI ont employé 26 000 personnes en 2010 et les ACI 65 000.

L'emploi d'insertion est aujourd'hui conçu comme forcément temporaire : il est limité à 2 ans, tant pour les contrats aidés que pour l'IAE, cette limite pouvant être dépassée que dans quelques cas très restreints. Ceci conduit à un phénomène bien connu des acteurs de l'insertion sous le nom de « tourniquet » : à l'issue des 2 ans, les personnes sans solution perdent leur activité, puis reviennent un peu plus tard dans un autre dispositif.

Il est nécessaire de faire grandir le secteur des emplois d'insertion pour qu'il puisse répondre aux besoins. Les dégâts de la crise sociale sont très importants et le retour à l'emploi ne pourra se faire, dans un grand nombre de cas, sans passer par l'étape d'un emploi d'insertion. De plus, le système actuel laisse de côté un grand nombre de personnes qui n'ont pas connu l'emploi depuis des années. Une réflexion stratégique sur le développement économique du secteur doit être conduite. Les structures d'IAE se cantonnent encore beaucoup à quelques niches traditionnelles (recyclage, textiles, conditionnement, etc). Leur taille moyenne, de 15 salariés, est trop faible. Plusieurs pistes sont à explorer :

a) Développer les marchés accessibles aux acteurs de l'insertion : Le code des marchés publics permet aux collectivités publiques de faire de l'insertion professionnelle de personnes en difficulté un des critères de sélection des candidats à un marché ou une condition d'exécution. Une communication avait été adoptée en Conseil des ministres en avril 2008, prévoyant qu'en 2012, les achats publics à des structures d'insertion représenteraient 10 % des marchés de l'Etat et de ses établissements publics pour les secteurs comportant au moins 50 % de main-d'œuvre. Mais les dernières données disponibles montrent que l'on est encore loin de la réalisation de cet objectif : en 2009, seuls 0,5 % des marchés de l'Etat comportaient des clauses sociales<sup>15</sup>, loin derrière les collectivités territoriales avec 2,7 %, alors que les collectivités ne sont pas soumises à une impulsion politique unique. Il faut donc aller plus loin, en responsabilisant le service des achats de l'Etat sur la réalisation de cet objectif, par exemple en l'intégrant dans le calcul de la part variable de son directeur. L'Union des groupements d'achats publics (UGAP), établissement public qui procède à des achats pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux, devrait se voir attribuer une mission légale dans ce domaine.

**Proposition n°4 :** Responsabiliser les acteurs de l'achat public (service des achats de l'Etat, union des groupements d'achat public) sur la réalisation d'un pourcentage de marchés avec les structures d'insertion.

<sup>15</sup> Observatoire économique de l'achat public, recensement 2009.

Il faut également réfléchir aux moyens de développement l'achat à des structures d'insertion dans les entreprises privées. S'il n'est pas envisageable de soumettre la politique d'achat des entreprises privées à des contraintes analogues à celles du secteur public, l'achat à des structures d'insertion devrait être une composante importante des démarches de développement durable, qui doivent s'imposer à terme, en vertu de la loi Grenelle II, à toutes entreprises de plus de 500 salariés.

**Proposition n° 5 :** Pour les entreprises privées, intégrer l'achat à des structures d'insertion dans l'évaluation de la responsabilité sociale imposée par la loi Grenelle II.

b) Favoriser l'accès au crédit et aux fonds propres : Le développement des structures d'insertion ne doit pas passer exclusivement par une extension des subventions, qui sont déjà onéreuses (près de 10 000 € par an et par poste pour les entreprises d'insertion, prise en charge quasi-totale du coût du travail pour les chantiers d'insertion). Comme pour toute entreprise, le développement passe par un meilleur accès au crédit et aux fonds propres. L'affectation de 100 millions d'euros issus du grand emprunt à l'économie sociale va à cet égard dans le bon sens. Des mécanismes de prêts bonifiés, qui seraient alimentés par une partie de l'épargne réglementée (par exemple le livret développement durable), pourraient également être envisagés.

**Proposition n°6 :** Développer l'accès des structures d'insertion aux fonds propres, en utilisant une partie des 100 millions d'euros du grand emprunt affectés à l'économie sociale, et au crédit par des prêts bonifiés, financés par l'épargne réglementée.

c) Développer l'entrepreneuriat social : Un certain nombre d'écoles de commerce et d'ingénieurs ont mis en place des formations spécifiques à l'entrepreneuriat social. Diriger une structure d'insertion exige en effet une double compétence, celle d'un chef d'entreprise classique et celles liées à l'engagement social. Ces formations répondent à une forte attente chez les étudiants. Il convient aujourd'hui d'avancer dans deux directions : aller au-delà de ce qui est affiché (la création de multiples formations dans ce domaine) et évaluer le nombre de diplômés qui se lancent réellement dans l'entrepreneuriat social ; ne pas réserver ces parcours aux jeunes en

formation mais aider les personnes ayant déjà eu une vie professionnelle en entreprise classique à se lancer dans ce type de projets.

Outre la taille souhaitable du secteur de l'emploi d'insertion, l'autre débat à conduire porte sur sa finalité. Il faut d'abord éviter, au nom d'une conception dévoyée de la performance, de contraindre les structures d'insertion à ne plus recruter les personnes les plus en difficulté en leur fixant des objectifs de retour à l'emploi irréalistes. Les objectifs donnés aux structures d'insertion par les pouvoirs publics qui les subventionnent doivent bien entendu porter sur le retour à l'emploi classique, mais en tenant compte des difficultés des personnes employées. La circulaire du ministère de l'emploi de décembre 2008, qui est aujourd'hui le cadre structurant du financement par l'Etat des structures d'insertion, ne pare pas entièrement à ce risque, dans la mesure où elle fixe un objectif de taux de retour à l'emploi durable (CDI ou CDD de 6 mois et plus) identique quel que soit la structure et les personnes qu'elle accompagne.

Il faut prendre acte du fait que pour des personnes en très grande difficulté, désocialisées et marquées par de nombreuses années d'exclusion, le retour à l'emploi durable dans un délai déterminé est un objectif irréaliste. Pour autant, il est préférable que ces personnes réalisent une activité soumise à des exigences de productivité atténuées plutôt que d'être laissées durant des années sans aucun travail. Les objectifs donnés aux structures d'insertion ne doivent pas conduire à exclure ces personnes. Dès lors, la limitation de la durée de passage dans une structure d'insertion ne devrait plus être un plafond absolu, mais une limitation en moyenne : au lieu d'exiger que tout le monde sorte avant 2 ans, on demande que la durée moyenne soit par exemple de 1 an et demi. Ceci concilie l'exigence légitime de résultat pour la structure et la nécessaire adaptation aux difficultés de chacun.

<p><b>Proposition n°7 :</b> Permettre à des personnes en grande difficulté de rester plus de deux ans dans les structures d'insertion, en imposant aux structures des objectifs sur la durée moyenne de passage plutôt qu'un plafond indépassable.</p>
--

## AGIR SUR LES CONDITIONS DE VIE

### FAIRE SAUTER 3 TABOUS : LE NIVEAU DES MINIMA SOCIAUX, L'ACCES DES JEUNES A LA SOLIDARITE NATIONALE ET LE CLOISONNEMENT ENTRE MINIMA SOCIAUX ET ASSURANCE-CHOMAGE

#### Revaloriser les minima sociaux

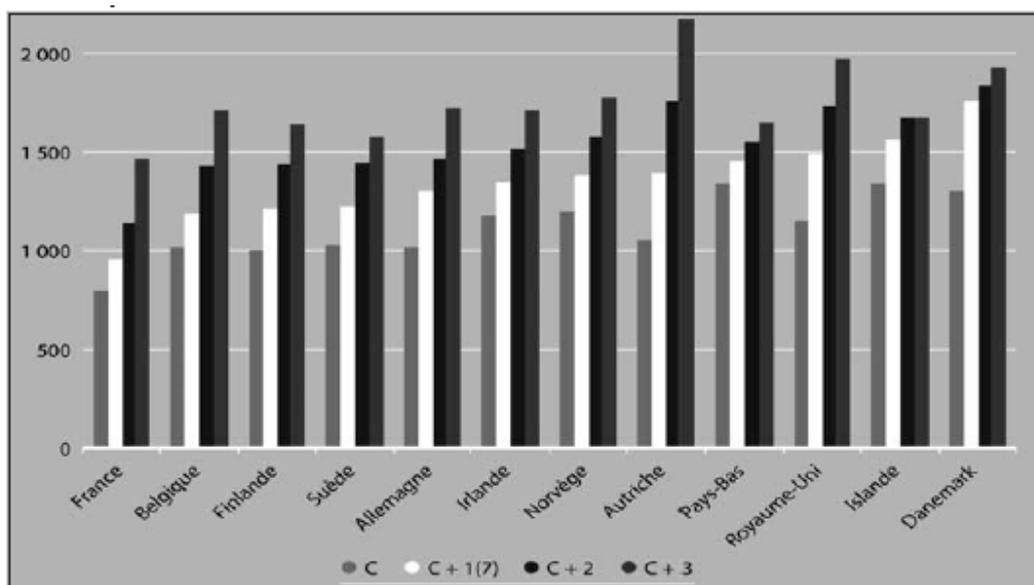
La thématique dominante des « trappes à inactivité » a rendu taboue l'idée même d'une revalorisation des minima sociaux, puisque celle-ci ne ferait qu'accroître la désincitation à reprendre un emploi. Le résultat est que depuis 1988, le niveau du RMI n'a jamais été revalorisé au-delà de l'inflation. Il a décroché de 34 % par rapport au revenu médian de la population française. Le montant du « RSA socle » pour une personne isolée est aujourd'hui de 466 euros par mois ; avec les aides au logement, une personne isolée peut espérer bénéficier de 650 euros par mois. Chacun de nous peut se demander comment il ferait pour vivre avec 650 euros par mois. Pour occuper par exemple un 20 m<sup>2</sup> en petite couronne de l'agglomération parisienne, il faut compter 400 euros de loyer ; reste 250 euros par mois, soit 8 euros par jour pour payer l'alimentation, l'énergie, le téléphone, l'achat de vêtements, sans parler des frais d'une recherche d'emploi (correspondance, internet, déplacements, etc).

Contrairement aux idées reçues, la France est loin d'être le pays le plus généreux en la matière. Une étude réalisée au sein de l'Institut de recherches économiques et sociales montre qu'elle est largement distancée par de nombreux pays européens<sup>16</sup>.

#### **Revenus disponibles avec les aides au logement pour les couples en fonction du nombre d'enfants (en euros avec parité de pouvoir d'achat)**

---

<sup>16</sup> A. Math, « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens », *Revue de l'IREES*, n° 54, 2007. Cette évaluation est corroborée par des travaux de la DREES (« Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et résultats*, n° 464, février 2006) et de l'OCDE (série « Les indicateurs sociaux »).



Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

C : couple sans enfant ; C + 1(7) : couple avec un enfant de 7 ans ; C + 2 : couple avec deux enfants ; C + 3 : couple avec 3 enfants.

Un amalgame est souvent fait dans le débat public entre le niveau total des dépenses de protection sociale, qui est en effet l'un des plus élevés de l'OCDE avec 31 % du PIB (soit 600 milliards d'euros par an), et celui des minima sociaux, qui ne représentent qu'1 % de cette dépense. Ce sont les dépenses de santé et de retraites qui sont particulièrement élevées en France, pas les minima sociaux.

La tendance actuelle ne peut être prolongée indéfiniment. D'une part, elle rend illusoire toute réduction significative de la pauvreté. Celle-ci étant mesurée relativement au revenu médian (le seuil de pauvreté est égal à 60 % du revenu médian), et le RSA socle ne cessant de s'éloigner de ce dernier, l'intensité de la pauvreté ne peut que s'accroître. En outre, face à l'augmentation prévisible de dépenses telles que le logement, l'énergie et l'alimentation, le RSA sera de moins en moins suffisant pour garantir une vie décente et ne répondra donc plus à sa mission.

Plusieurs voies peuvent être envisagées pour sortir de cette situation. *A minima*, il convient d'enrayer le décrochage entre le RSA et les revenus de la société française. Le RSA devrait donc être revalorisé chaque année d'un indice comportant au moins une part de la croissance nationale, comme le SMIC. Pour une croissance annuelle de 2 %, si le RSA socle était revalorisé de la moitié de cette croissance, le surcoût serait de l'ordre de 100 millions d'euros par an<sup>17</sup>.

**Proposition n° 8 :** Changer le mode de revalorisation annuelle du RSA en se fondant sur un indice intégrant une part de la progression de la richesse nationale.

Un changement de mode de revalorisation devrait nécessairement s'accompagner d'une redéfinition des relations financières entre Etat et départements. En 2003, la décentralisation du RMI a été financée par le transfert aux départements de parts de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Du fait de la stagnation de la consommation de produits pétroliers (tendance qu'il est d'ailleurs souhaitable de transformer en véritable diminution), le niveau de la compensation ne parvient déjà pas à suivre une revalorisation calculée sur le seul indice des prix.

Reste la question d'une revalorisation immédiate plus importante, rattrapant les années d'indexation insuffisante et rapprochant la France d'un certain nombre de ses voisins européens. Son coût serait cependant important et, dans le contexte actuel des finances publiques, susceptible d'absorber une part importante des marges de manœuvre du prochain gouvernement. Une revalorisation de 25 % coûterait en effet de l'ordre de 2,5 milliards d'euros.

Plutôt que de s'engager dans une revalorisation immédiate, dont le montant serait déterminé de manière incertaine et qui pourrait être mal comprise, il paraît préférable de s'inspirer de la démarche qu'a suivie l'Allemagne à l'instigation de sa Cour constitutionnelle. Celle-ci a jugé en 2010 qu'il n'était pas établi que le système de minima sociaux permettait à ses bénéficiaires de

---

<sup>17</sup> La dépense de « RSA socle » étant de 6,6 milliards d'euros en 2010 et celle de « RSA activité » de 1,3 milliards, 1 % de revalorisation supplémentaire représente un coût direct de 79 millions d'euros. Il faut y ajouter le coût supplémentaire des personnes qui étaient juste au dessus du plafond de ressources du RSA et qui y entrent du fait de la revalorisation ; on l'évalue de manière approximative à 21 millions d'euros.

vivre décentement, ce qui était contraire à la constitution allemande. Ceci a conduit à des travaux d'expertise et à un débat national sur le montant de prestation nécessaire à une vie décente et, *in fine*, à une revalorisation certes limitée (+ 8 euros sur 2 ans pour l'allocation dite « Hartz IV », qui bénéficie à 4,7 millions d'adultes) mais à un effort important de 1,6 milliard d'euros ciblé sur les enfants pour financer des repas gratuits et des cours de soutien scolaire. La Cour constitutionnelle s'était en effet inquiétée en particulier de l'absence de possibilité d'ascension sociale pour les enfants de familles pauvres.

Il est douteux que le Conseil constitutionnel français prenne un jour une telle décision, car il considère que les autorités publiques disposent d'un large pouvoir d'appréciation sur les modalités de l'aide sociale<sup>18</sup>. Mais il n'est pas nécessaire d'attendre son injonction pour engager une démarche similaire à celle de l'Allemagne. Une commission composée de l'Insee, d'associations de lutte contre la pauvreté et de personnes en situation de pauvreté pourrait être chargée de travaux d'expertise sur le niveau des dépenses nécessaires à une vie décente. Elle serait notamment chargée d'évaluer le « reste-à-vivre » (montant disponible une fois prélevées les dépenses contraintes telles que le logement et l'énergie) dont disposent aujourd'hui les bénéficiaires de minima sociaux. Un tel travail n'a jamais été conduit en France. Lors de sa création, le montant du RMI (2 000 francs) avait été déterminé de manière forfaitaire, en vertu d'un engagement présidentiel de François Mitterrand. Depuis, il a toujours été revalorisé d'un taux égal à l'inflation et la question du caractère suffisant de son montant n'a donc jamais été posée.

**Proposition n° 9 :** Lancer une évaluation du niveau de revenu nécessaire à une vie décente.

Il est probable qu'une telle démarche aboutirait à un résultat assez différent de celui obtenu par l'Allemagne. Si le montant apparent du minimum social allemand (364 euros) est inférieur au RSA socle français (466 euros), il est complété par la prise en charge intégrale du loyer et des frais de chauffage, ce qui rend l'aide réelle nettement supérieure au système français. Dans notre pays, le travail d'expertise montrera sans doute l'importance de ces frais de logement et d'énergie

---

<sup>18</sup> Voir par exemple sa décision du 29 décembre 2009, à propos du « RSA jeunes ».

insuffisamment couverts. Elle devrait aussi souligner la grande inégalité territoriale des charges de logement, les habitants de la région parisienne étant très pénalisés, mal prise en compte par un système de minima sociaux uniforme sur tout le territoire et par un système d'aides au logement peu différencié.

Il faut noter que l'augmentation du RSA n'est pas la seule manière d'améliorer le niveau de vie de ses bénéficiaires. Une action tendant à diminuer les charges des personnes défavorisées doit également être engagée. Celles-ci sont victimes de la hausse des loyers (cf. *infra*, propositions sur le logement), de l'énergie et des prix alimentaires. En matière d'énergie, l'achat de biens électroménagers moins consommateurs d'énergie ou l'isolation du logement devraient être soutenues. Une tarification progressive de l'électricité et du gaz, assurant un tarif très bas pour les consommations correspondant à un minimum essentiel et progressant avec le niveau de la consommation, pourrait également être mise en place.

#### Ouvrir aux jeunes l'accès à des revenus finançant leurs études ou leur recherche d'emploi

La pauvreté des jeunes est un phénomène à l'ampleur encore méconnue. Aucune classe d'âge n'est pourtant plus touchée par la pauvreté. En 2008, un jeune sur cinq de 18-24 ans (soit environ un million de personnes) est en situation de pauvreté et cette proportion s'est certainement accrue de manière importante en 2009 et en 2010, les jeunes ayant été les plus touchés par l'augmentation du chômage. Ce taux important s'explique notamment par la faiblesse du système de protection sociale pour cette classe d'âge : depuis sa création, le RMI n'est versé qu'aux plus de 25 ans, condition qui a été reprise pour le RSA ; l'assurance-chômage est subordonnée à la réalisation d'un certain nombre de mois d'activité, ce qui signifie que par construction, un jeune qui entre sur le marché du travail ne peut en bénéficier.

Cette situation est atypique en Europe. La France est, avec l'Espagne et le Luxembourg, le seul pays à réserver ses minima sociaux aux plus de 18 ans<sup>19</sup>. La convention d'assurance-chômage signée en 2009 et renouvelée en 2011 a certes permis une évolution positive, en abaissant la

---

<sup>19</sup> DREES, « Un panorama des minima sociaux en Europe », précit.

durée minimale de cotisation de 6 à 4 mois ; mais le jeune qui entre sur le marché du travail demeure sans revenu. Quant au « RSA jeunes », ouvert depuis 2010 aux personnes de moins de 25 ans, ses conditions sont si restrictives (il faut avoir travaillé deux ans à temps plein au cours des trois dernières années pour en bénéficier) que seuls quelques milliers de jeunes en bénéficient.

Nous proposons donc<sup>20</sup> de créer les conditions d'une autonomie financière des jeunes. Ceux qui poursuivent des études devraient bénéficier d'un « capital formation », permettant à toute personne de suivre plusieurs années de formation rémunérée, dans le cadre de la formation initiale ou de la formation continue. Quant aux jeunes en recherche d'emploi, une allocation chômage forfaitaire devrait leur être ouverte dès le premier jour, comme les partenaires sociaux s'y étaient engagés dans un accord sur la modernisation du marché du travail en janvier 2008 avant que la crise ne les conduise à y renoncer.

**Proposition n° 10 :** Créer les conditions de l'autonomie financière des jeunes, par un « capital formation » pour les étudiants et par une allocation forfaitaire d'assurance-chômage pour ceux qui entrent sur le marché du travail.

#### Remettre en question les cloisons entre assurance-chômage et minima sociaux

Le système français de protection sociale est construit, de manière générale, autour d'une multiplicité de statuts et de régimes, dont la gouvernance est assurée par des acteurs distincts. L'indemnisation du chômage n'échappe pas à la règle. D'un côté, le système de l'assurance-chômage, dans le cadre de l'UNEDIC, qui fonctionne selon une logique assurantielle (durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'assurance, indemnité calculée en fonction du salaire antérieur, financement par des cotisations prélevées sur le salaire), géré par les partenaires sociaux ; de l'autre, le « RSA socle », dont le montant est forfaitaire, qui est attribué sans limitation de durée, dont le régime est défini par la loi mais qui est financé par les départements. Entre les deux, un dispositif quelque peu bâtard, l'allocation de solidarité spécifique (ASS),

---

<sup>20</sup> Cf. le rapport de Terra Nova, « L'autonomie des jeunes au service de l'égalité », novembre 2010.

forfaitaire comme un minimum social mais attribuée sous condition de durée d'assurance (cinq ans de travail au cours des dix dernières années) et financée par l'Etat.

L'existence de ces trois dispositifs gérés par des acteurs distincts ne concourt pas à un système cohérent et équitable d'indemnisation du chômage. Chaque acteur a tendance à voir son propre intérêt financier, sans mettre en balance l'intérêt d'ensemble des usagers et des finances publiques. Ainsi, depuis la création du RMI en 1988, les partenaires sociaux ont eu tendance à restreindre les conditions d'accès à l'assurance-chômage, sachant que ceux qui n'y avaient plus droit basculeraient dans un autre dispositif, financé par d'autres. C'est là un des principaux facteurs de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI sur la période.

Il est logique que coexistent un dispositif assurantiel et un dispositif de solidarité, mais il n'est pas forcément nécessaire qu'ils relèvent d'acteurs et de régimes entièrement différents. Quant à l'ASS, le sens de son maintien n'est pas évident. Pour autant, une fusion de l'ASS et du RSA poserait des difficultés importantes, car les deux dispositifs ne sont pas construits selon la même logique (l'ASS est une prestation individuelle, alors que le RSA est calculé en fonction des ressources du foyer ; les bénéficiaires de l'ASS se constituent des trimestres de droit à l'assurance-vieillesse, ce qui n'est pas le cas des allocataires du RSA). Dans un premier temps, il paraît donc souhaitable de mettre en place une instance de concertation sur les modalités d'indemnisation des personnes sans travail, rassemblant les partenaires sociaux, les départements et l'Etat.

<p><b>Proposition n° 11</b> : Organiser une concertation annuelle entre partenaires sociaux, départements et Etat, sur l'évolution des dispositifs d'indemnisation du chômage (assurance-chômage, RSA et ASS).</p>
--

REDUIRE VRAIMENT LE NOMBRE DE SANS-ABRI

Une réponse nécessairement systémique et qui ne peut être centrée sur le seul développement du parc d'hébergement

Voici quatre ans et demi que les Enfants de Don Quichotte ont installé leurs tentes sur le canal Saint-Martin pour dénoncer le caractère inacceptable de la persistance du sans-abrisme. S'en sont suivies de multiples évolutions : vote de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO) ; transformation de l'accueil d'urgence en accueil de stabilisation, avec notamment le principe de « non-remise à la rue » ; création d'un préfet délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement ; mise en place dans chaque département d'un « service intégré de l'accueil et de l'orientation » (SIAO), chargé d'avoir une vision d'ensemble du parc d'hébergement et d'orienter les demandes de prises en charge.

Certains aspects positifs de ces évolutions doivent être reconnus. La loi DALO permet à des ménages prioritaires (personnes sans-abri, menacées d'expulsion locative, en situation de surpeuplement accentué ou vivant dans un logement insalubre) d'accéder à une solution de relogement, du moins en dehors de l'Île-de-France. Les moyens votés chaque année dans le budget de l'Etat pour l'hébergement des sans-abris sont désormais plus proches des besoins réels, malgré une rechute en 2011 avec une diminution de 4 % par rapport aux crédits consommés en 2010.

Le problème est cependant loin d'avoir été résolu, et ce d'autant plus que la crise a accru les besoins. Le nombre de décisions de justice ordonnant l'expulsion d'un locataire a progressé de 30 % entre 2002 et 2009 et cette tendance devrait s'accroître avec l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droit en 2010 et 2011. A cause du prix croissant du m<sup>2</sup>, les situations de surpeuplement ou d'indécence se développent. Le système d'accueil des personnes en grande difficulté de logement fait donc face à une augmentation des besoins à l'entrée, tandis que les sorties restent très peu nombreuses. Les occupants de places d'hébergement ou de logement adapté<sup>21</sup> ne peuvent que rarement accéder au parc locatif privé, trop cher, et n'ont donc d'autre

---

<sup>21</sup> On qualifie ainsi les solutions dans lesquelles les personnes bénéficient d'un logement individuel dont la charge est supportée très majoritairement par la collectivité : logements-foyers, pensions de famille, logements financés par l'ALT, etc.

solution que le parc social ; celui-ci est totalement engorgé, avec une liste d'attente moyenne de 7 ans. La situation est particulièrement critique en Île-de-France, où se concentrent les besoins et où la construction, notamment de logements sociaux, demeure très insuffisante avec un déficit annuel de 20 000 unités. Dans cette région qui regroupe les deux tiers des demandes de DALO, la reconnaissance du caractère prioritaire ne débouche que rarement sur un relogement effectif : au 1<sup>er</sup> semestre 2010, seuls 3 379 ménages avaient été relogés et 12 495 restaient en attente<sup>22</sup>.

Face à des demandes croissantes et à des sorties décroissantes, une « solution » serait d'accroître chaque année la taille du parc d'hébergement. Une telle politique n'apparaît guère souhaitable : sur le principe, elle constitue un renoncement à rendre effectif le droit au logement, qui n'est pas seulement le droit d'être hébergé mais aussi le droit de vivre dans un véritable logement personnel ; quels que soient les efforts faits pour humaniser ce parc, la qualité de vie d'un centre d'hébergement ne pourra jamais être celle d'un logement ; enfin, une telle voie serait très coûteuse pour les finances publiques, le coût annuel d'une place d'hébergement avoisinant les 20 000 €, ce qui est supérieur au coût d'un loyer même très subventionné (par exemple, prendre en charge 400 € par mois de loyer coûte moins de 5 000 € par an). Sous la pression continue des associations, un effort considérable de rattrapage des moyens consacrés à l'hébergement a déjà été réalisé : ils sont passés de 608 millions d'euros en 2001 à 1,079 milliard en 2011, soit une croissance de 6 % par an. S'il n'est pas à exclure que des efforts complémentaires soient nécessaires, ils ne peuvent constituer l'axe principal de la stratégie.

Celle-ci est nécessairement systémique. Elle passe par le développement d'une offre de logements à très bas prix, qui permettra de désengorger progressivement les structures d'hébergement. Les axes de cette politique sont développés par le rapport de Terra Nova sur le logement, à paraître, auquel on renvoie. Ils rejoignent ceux qui ont été développés par la Fondation abbé Pierre dans son dernier rapport annuel sur le mal-logement. Ils passent notamment par la production de 170 000 logements sociaux par an, dont 50 000 logements dits « PLAI », qui sont ceux dont le loyer est le plus bas. Dans un but de mixité sociale, le « logement social diffus » doit être développé, en faisant acquérir aux organismes HLM des lots dans les

---

<sup>22</sup> Chiffres extraits du 4<sup>e</sup> rapport annuel du comité de suivi du DALO, *L'Etat ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010.

copropriétés et en imposant une part de logements à bas prix dans les programmes immobiliers privés. Dans les zones les plus tendues, les loyers de relocation (ceux qui sont appliqués lors d'un changement de locataire, et qui sont aujourd'hui totalement libres) doivent être encadrés, et un « loyer d'usure » (à l'exemple du taux d'usure en matière de taux d'intérêt) ne pouvant être dépassé doit être instauré pour mettre fin aux abus constatés notamment sur les studios.

### Une priorité : mettre fin aux expulsions locatives sans relogement

Une orientation doit retenir particulièrement l'attention, celle qui consiste à rendre quasiment impossible l'expulsion d'un ménage sans relogement, grâce à l'universalisation de l'assurance contre les risques locatifs. Il faut dire les choses simplement : l'expulsion d'un ménage sans relogement ne devrait pas exister. Une telle situation méconnaît le droit au logement et est en général plus coûteuse pour la collectivité que si elle payait au propriétaire l'intégralité du loyer. Bien sûr, le propriétaire bailleur n'a pas vocation à supporter les frais de la solidarité en maintenant dans les lieux sans compensation une famille qui ne paie plus son loyer. Mais il est tout à fait possible de concilier l'exigence de solidarité et l'intérêt des propriétaires, en recourant à des mécanismes d'assurance.

Les assurances contre les impayés de loyer existent déjà : elles ont d'abord été entièrement fournies par le marché (on parle alors de garantie des loyers impayés ou GLI) avant que ne soit mis en place en 2006 un mécanisme d'assurance garantie par les pouvoirs publics, réservé aux profils à risque (taux d'effort élevé, contrat précaire), qualifié de « garantie des risques locatifs » ou GRL. En décembre 2009, une nouvelle étape a été franchie avec la mise en place d'un mécanisme unique garanti par la puissance publique, la « garantie universelle des risques locatifs » ou GURL, qui avait vocation à absorber la plus grande part des GLI dans le contrat d'assurance GRL<sup>23</sup>. Cette réforme est à ce jour un échec. En décembre 2010, seuls trois assureurs

---

<sup>23</sup> Le cahier des charges de ce contrat d'assurance prévoit qu'il porte sur tout locataire dont le taux d'effort est inférieur à 50 %. Au sein de ce public très large, l'assurance des publics à risque (personnes dont le taux d'effort est supérieur à 28 %, salariés précaires, demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux) est garantie par l'Etat ou par Action logement (ex « 1 % logement »). Pour avoir le droit de distribuer ce contrat d'assurance GURL, les assureurs doivent s'engager à ce que sa part parmi les contrats distribués aux bailleurs administrateurs de biens atteigne 80 %, et à ce qu'il soit le seul contrat distribué aux autres bailleurs.

s'étaient engagés dans la distribution de ce contrat, et seuls 70 000 contrats avaient, loin derrière les 800 000 contrats GLI en cours. La plupart des bailleurs préfèrent limiter leur risque en procédant à une sélection drastique des locataires et en exigeant une caution parentale, souvent jusqu'à un âge avancé.

Il est nécessaire de franchir une nouvelle étape en transformant l'assurance contre les impayés de loyers en assurance sociale obligatoire<sup>24</sup>.

**Proposition n° 12 :** Prévenir les expulsions locatives en créant une assurance sociale obligatoire contre les risques locatifs.

L'assurance obligatoire se déclencherait obligatoirement en cas d'impayé dépassant un certain seuil (par exemple un mois de loyer). L'organisme d'assurance indemniserait sans délai le propriétaire et prendrait contact avec le locataire pour faire un bilan de sa situation. Deux possibilités peuvent être envisagées. Si l'impayé est lié à une difficulté ponctuelle, le paiement normal du loyer reprend et la dette du locataire constituée au moment de l'impayé est remboursée progressivement à l'assureur. Si l'impayé provient au contraire d'une difficulté structurelle (ce qui peut être constaté d'emblée ou se révéler au fil du temps), alors il faut trouver une solution de relogement qui permettra au ménage concerné de supporter une charge moins importante. En attendant que cette solution soit trouvée, le propriétaire continue à être indemnisé par l'assureur, ce qui incite à ce qu'elle soit trouvée rapidement. Les ménages placés dans cette situation bénéficient d'une priorité au titre du DALO.

Les objections formulées habituellement à l'encontre de cette proposition peuvent être levées. L'assurance obligatoire ne découragerait pas les propriétaires de mettre des logements sur le marché. Son coût serait limité, et en tout cas inférieur à celui des assurances actuelles, puisqu'elle serait mutualisée entre tous les propriétaires, y compris ceux qui logent des ménages sans aucun risque (par exemple des fonctionnaires). L'assurance serait une remarquable sécurité offerte au propriétaire par la collectivité. En contrepartie, le propriétaire ne pourrait plus exiger de caution

---

<sup>24</sup> Comme l'ont proposé la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) et le Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 2009, *Droit au logement, droit du logement*.

ni de dépôt de garantie du locataire. Les jeunes et les salariés précaires, qui sont aujourd'hui les principales victimes des comportements sélectifs des bailleurs, seraient les premiers bénéficiaires de l'assurance obligatoire.

L'autre objection tient à ce que les économistes appellent « l'aléa moral » : les locataires, se sachant sécurisés, pourraient être incités à devenir de mauvais payeurs. Pour faire face à ce risque, l'organisme d'assurance devra avoir accès à l'ensemble des informations sur les revenus du ménage détenues par l'administration fiscale et les organismes sociaux ; il sera ainsi en mesure d'identifier les ménages dont les impayés ne sont pas justifiés par des difficultés financières. Il disposera de prérogatives analogues à celles du Trésor public pour obtenir, si besoin, le recouvrement forcé des sommes dues.

Enfin, il est parfois objecté qu'il serait contraire à la Constitution ou au droit international d'imposer une assurance obligatoire à tous les propriétaires bailleurs. Même si la mise en place d'un dispositif innovant comporte toujours une part d'incertitude juridique, celle-ci ne doit pas être exagérée. Il existe déjà des assurances obligatoires pour la conduite de véhicules à moteur ou pour la réalisation de travaux de construction. L'assurance envisagée ici serait certes d'une nature différente, car elle tend à couvrir non les dommages causés par l'assuré mais les dommages subis par lui. Mais le fait qu'elle tende à réaliser l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au logement, qui justifie des limitations du droit de propriété<sup>25</sup>, et l'existence d'assurances sociales obligatoires en matière de maladie, de retraite ou de chômage, constituent de solides arguments quant à la validité juridique de la démarche.

### Réduire durablement le sans-abrisme en investissant dans la qualité des centres d'hébergement et en structurant le système des « maraudes »

L'engagement de campagne pris par Lionel Jospin en 2002, tendant à atteindre « zéro SDF », a été largement tourné en dérision comme irréaliste, comme si l'existence de personnes vivant dans la rue était une fatalité. Si le fait d'envisager une éradication totale du sans-abrisme était sans

---

<sup>25</sup> Cf. décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

doute excessif, l'objectif d'une réduction très importante était pertinent. A la même époque, le Royaume-Uni avait pourtant déjà enregistré des résultats très significatifs. La stratégie initiée en 1998 par le gouvernement de Tony Blair (« Rough Sleeping Strategy ») avait permis, en l'espace de trois ans, de réduire de deux tiers le nombre de personnes dormant dans la rue. Ce résultat a toujours été maintenu depuis.

Le succès britannique ne doit pas être exagéré. Il porte sur une conception très restreinte du sans-abrisme, celle des personnes qui dorment véritablement dans la rue. Une personne qui n'a pas de logement personnel mais qui dort dans un centre d'hébergement n'est pas dénombrée comme sans-abri. La définition britannique du « rough sleeper » concerne un nombre de personnes très limité : 1 850 personnes dans tout le Royaume-Uni, 500 aujourd'hui. En France, ce nombre était estimé en 2001 par l'INSEE à 3 900. Comme il a été dit, l'objectif politique ne peut s'en tenir à la suppression du sans-abrisme « visible », car un hébergement n'est pas un logement. La cible devrait, *a minima*, porter sur la réduction du nombre de personnes sans abri ou hébergées pour des durées très courtes, dernièrement évalué à 33 000<sup>26</sup>. Pour autant, il est incontestable que sur ce périmètre restreint, le Royaume-Uni a obtenu des résultats.

Deux aspects de la stratégie britannique paraissent particulièrement pertinents pour faire face à la situation française :

a) L'investissement dans la qualité des structures d'hébergement : Avec le programme « Places of Change » lancé en 2005, le Royaume-Uni s'est donné comme objectif explicite de faire des centres d'hébergement des lieux attractifs, propices à l'engagement d'une véritable démarche de réinsertion. Trois objectifs sont donnés : des bâtiments accueillants, un personnel compétent et motivé et la participation des personnes à des activités (dans un premier temps des activités destinées à recréer de la confiance, comme du sport, du théâtre ou de la cuisine, puis des activités orientées vers l'insertion professionnelle). 90 millions de livres ont été investies.

---

<sup>26</sup> INSEE Première, « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

La France est encore très loin de cette conception. L'idée que parce qu'ils sont destinés à des personnes en grande pauvreté, les centres d'hébergement doivent être eux-mêmes misérables est encore très prégnante. Une démarche « d'humanisation des centres d'hébergement » a certes été engagée et elle constitue évidemment une évolution positive. Mais sa dénomination même témoigne de la différence d'ambition avec l'approche britannique. En France, il s'agit seulement de parvenir à un niveau décent : principe d'une chambre individuelle, respect des normes de décence du logement, création d'unités de vie pour les familles, possibilité de venir avec un chien, etc.

**Proposition n° 13 :** Investir dans la qualité des centres d'hébergement (qualité des locaux, services et activités proposées aux personnes hébergées) pour les transformer en endroits attractifs, propices à l'engagement d'une démarche d'insertion.

C'est sans doute au niveau des services d'accompagnement et d'activité proposés aux personnes hébergées que l'écart avec le modèle britannique est le plus important. Le code de l'action sociale et des familles prévoit que les centres d'hébergement de longue durée<sup>27</sup> peuvent organiser des actions « d'accompagnement à la vie active », rémunérées entre 30 % et 80 % du SMIC. Mais le dispositif est marginal (1 500 places en 2005 selon le rapport de la Cour des comptes sur les personnes sans domicile). L'articulation avec les dispositifs d'accompagnement de droit commun (insertion par l'activité économique, programmes d'insertion mis en place par les départements pour les bénéficiaires du RSA, dont un certain nombre sont hébergés) n'est pas organisée. Dans le cadre du plan de relance en 2009, des moyens nouveaux ont été affectés à l'accompagnement social dans les centres d'hébergement, mais ils sont conçus exclusivement dans une perspective d'accompagnement vers le logement (aider les personnes en difficulté à se réacclimater à l'autonomie qu'implique l'occupation d'un logement personnel) et n'intègrent pas la question de l'insertion professionnelle. Somme toute, si un certain nombre de structures associatives

---

<sup>27</sup> Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou « CHRS ». Le parc d'hébergement se répartit entre l'hébergement d'urgence, de courte durée, et les CHRS, de longue durée et qui doivent en principe proposer des activités de réinsertion. Une catégorie intermédiaire a été créée en 2006, celle de « l'hébergement de stabilisation », de plus longue durée que l'hébergement d'urgence mais dont le cadre réglementaire est plus souple que celui des CHRS.

développent des activités très pertinentes en direction des personnes accueillies, il n'y a pas de véritable politique nationale dans ce domaine.

Deux bénéfices sont à attendre de l'investissement dans la qualité des centres : les personnes sans-abri accepteront de s'y rendre, alors que nombre d'entre elles préfèrent dans la situation actuelle rester dans la rue ; les conditions seront bien plus propices à l'engagement d'une démarche d'insertion.

b) La structuration du système des « maraudes » : Un des piliers du succès britanniques tient à la mise en place dans le Grand Londres d'équipes mobiles, les CATs (« Contact and Assessment Teams »), chargées d'aller au devant des personnes sans-abri, en passant du temps avec eux, en revenant les voir régulièrement et en collaborant avec les autres services (accueil, santé, logement, police, etc). Elles comportent notamment des spécialistes de la toxicomanie et de la santé mentale. La démarche n'est pas sans rappeler celle initiée en France à partir de 1993 par le Samu social. Mais là où le Royaume-Uni a mis en place un système structuré et professionnalisé, le dispositif français des « maraudes » demeure très hétérogène. Les jardins « à la française » et « à l'anglaise » ne sont pas là où on les imagine... En Île-de-France, qui est de loin la région la plus concernée, une quarantaine de maraudes fonctionnent et sont très diverses dans leur conception et dans la composition de leurs équipes (présence ou non de professionnels de santé, rôle des bénévoles, etc)<sup>28</sup>. Des équipes opérant dans une véritable logique de travail social coexistent avec les dispositifs de la RATP et de la préfecture de police, qui continuent à fonctionner dans une logique de ramassage consistant à vider les rues et les métros parisiens de ces occupants pour les emmener au centre d'hébergement de Nanterre. Certains quartiers de Paris ne sont pas couverts tandis que dans d'autres, selon certains témoignages, les sans-abris peuvent être réveillés six fois dans la nuit par des équipes de maraude non coordonnées.

**Proposition n° 14** : Structurer et professionnaliser le dispositif des « maraudes » allant au devant des personnes sans-abri.

<sup>28</sup> IGAS, rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Île-de-France, août 2010.

Une circulaire du secrétaire d'Etat au logement du 8 avril 2010 a engagé une démarche de structuration de cette mission, sous le vocable de « service intégré de l'accueil et de l'orientation » (SIAO). Dans chaque département, les missions de maraude et d'orientation des personnes sans-abri doivent être confiées à un opérateur associatif, chargé d'avoir une vue d'ensemble sur le parc disponible et de coordonner les différents intervenants. Cette démarche va incontestablement dans le bon sens et il est encore trop tôt pour l'évaluer. On peut toutefois regretter qu'elle soit conduite dans une logique de rationalisation budgétaire et non d'investissement : le projet de budget 2011 soumis au Parlement indique que « le nouveau dispositif SIAO doit permettre de renforcer l'efficacité de l'ensemble du dispositif de veille sociale », ce qui est censé justifier la diminution de la dotation de 25 % par rapport à l'exécution 2010.

D'autres aspects de l'expérience britannique apparaissent moins consensuels et ne pourraient sans doute être transposés en France, le cas échéant, qu'après un débat approfondi. Les Britanniques se sont donnés comme objectif explicite de décourager le sans-abrisme, et par voie de conséquence toutes les formes d'aide qui consistent à aider les personnes vivant à la rue à y demeurer plutôt qu'à les amener à en sortir. Cela a conduit à remettre en cause la distribution d'aide alimentaire aux personnes à la rue ou à mener des campagnes dissuadant le public de donner aux personnes pratiquant la mendicité. En France, notamment chez un certain nombre d'acteurs associatifs, le respect du choix de la personne est très ancré et de telles actions prêteraient sans doute à polémique. Le souvenir des actions de ramassage forcé conduites par la préfecture de police à Paris jusque dans les années 1980<sup>29</sup> serait sans doute un repoussoir, même si l'expérience britannique ne peut y être assimilée.

Enfin, d'autres pistes d'action doivent être évoquées :

a) La prévention des transitions à risque : les sorties de prison et l'arrivée à la majorité des jeunes suivis par l'aide sociale à l'enfance sont des situations à haut risque. L'INSEE a montré qu'un quart des SDF avaient été placés dans leur jeunesse dans les services d'aide sociale à l'enfance.

---

<sup>29</sup> Décrites par l'anthropologue Patrick Declerck dans *Les Naufragés*, collection Terre Humaine.

Le désengagement au cours des dernières années de la protection judiciaire de la jeunesse, qui jouait auparavant un rôle de protection à destination des jeunes majeurs, n'a sans doute pas arrangé la situation. Le même constat peut être formulé pour les sorties d'hôpitaux psychiatriques, le lien entre les secteurs de la santé mentale et du travail social n'étant guère organisé.

Les ruptures conjugales sont également des événements à risque, à la fois pour des raisons financières, de difficulté du relogement et psychologiques ; une offre de service social pour aider les familles concernées à surmonter ces événements devrait être mise en place. Susceptible de concerner une large part de la population, ce service des « accidents de la vie » devrait avoir une forte visibilité pour que les personnes concernées pensent à y faire appel.

**Proposition n° 15 :** Construire une offre de services destinée à prévenir le sans-abrisme dans les situations à risque : sortie de prison, de l'aide sociale à l'enfance, d'hôpital psychiatrique, séparations conjugales.

b) La nécessaire articulation entre les services destinés aux sans-abri et les prises en charge de la toxicomanie et de la santé mentale : une part significative des personnes sans-abri souffrent de problèmes d'addiction (y compris l'alcoolisme) ou de santé mentale. Leur prise en charge nécessite une articulation étroite avec les intervenants spécialisés dans ce domaine, qui est cependant mal organisée. La création en 2010 des agences régionales de santé, qui sépare les services chargés du sanitaire et du social, ne facilite pas la prise en charge coordonnée de ces problèmes.

**Proposition n° 16 :** Articuler les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement et ceux de prise en charge des addictions et de la santé mentale.

c) Une réflexion sur la gouvernance : En dépit des vagues de décentralisation successives, la prise en charge des personnes sans-abris est demeurée de la responsabilité de l'Etat, qui consacre environ un milliard d'euros à cette politique. Ce choix se justifie par la crainte, sans doute en partie justifiée, que les collectivités territoriales, si elles étaient compétentes, ne cherchent surtout

à se débarrasser de personnes jugées indésirables. Pour autant, il convient de réfléchir à cette question sous un jour nouveau. Nombre de collectivités sont aujourd'hui très investies dans l'accès au logement des personnes défavorisées, notamment à travers la délégation des aides au logement social, qui est un succès selon la Cour des comptes<sup>30</sup>. Depuis 1994, les communes urbaines sont soumises à une obligation, analogue à celle de la loi SRU, de disposer d'une place d'hébergement pour 2 000 habitants (1 place pour 1 000 dans les communes de plus de 100 000 habitants). Quant aux services territoriaux de l'Etat, force est de constater que la RGPP les a considérablement affaiblis, en particulier dans le domaine social, ce qui fragilise leur capacité à piloter le dispositif. Sans remettre en cause la nécessité d'une politique nationale, il pourrait donc être expérimenté la délégation des crédits d'hébergement aux communes ou intercommunalités volontaires, selon un schéma analogue à celui mis en place pour les aides à la pierre depuis 2004.

<p><b>Proposition n° 17 :</b> Expérimenter la délégation par l'Etat des crédits d'hébergement aux communes ou aux intercommunalités volontaires.</p>
--

## CONDUIRE AUTREMENT LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

### GENERALISER LA PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETE AUX POLITIQUES QUI LES CONCERNENT

Les échecs relatifs des deux dernières grandes réformes en matière de lutte contre la pauvreté, le DALO et le RSA, qui n'ont atteint leur cible que de manière très incomplète, doivent provoquer une remise en cause des modes d'élaboration des politiques publiques. La participation des usagers est souhaitable pour l'ensemble des politiques publiques, mais elle est sans encore doute plus nécessaire en matière de lutte contre la pauvreté, parce que le décalage entre l'expérience

---

<sup>30</sup> Cour des comptes, « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements », mai 2011.

vécue des décideurs et celle des usagers est très important. La participation peut être vue comme une « assurance anti-décalage ».

Il faut souligner que la participation des personnes en situation de pauvreté n'a pas vocation à se substituer à celle des acteurs organisés que sont les réseaux associatifs ou les syndicats, mais à les compléter. Elle ne peut pas non plus remplacer l'évaluation *a posteriori* des politiques, notamment dans le cadre d'expérimentations. Elle apporte le regard des personnes elles-mêmes sur ce que sont leurs besoins et évite de passer à côté d'une problématique importante.

L'expérience des pays européens qui ont le plus développé la participation des personnes en situation de pauvreté<sup>31</sup> montre que celle-ci, pour être fructueuse, doit être organisée. Intégrer sans préparation une ou plusieurs personnes dans des instances administratives ou politiques a peu de chances de donner de bons résultats. Une élaboration collective préalable est nécessaire, pour dépasser l'expérience singulière de chacun. On peut citer par exemple la méthode des « groupes de dialogue » en Belgique, qui se déroule en trois temps : la première étape consiste dans un rassemblement de personnes en situation de pauvreté, qui confrontent leurs expériences et sélectionnent les sujets les plus importants ; suivent des consultations avec les responsables administratifs, et enfin dans un 3<sup>e</sup> temps avec les responsables politiques. L'idée n'est bien entendu que les acteurs publics abdiquent leur pouvoir de décision pour reprendre ce que leur diraient les personnes, mais que celles-ci disposent d'une capacité de proposition et d'interpellation, qui peut amener à infléchir, à compléter ou à remettre en cause une politique publique.

Le processus sera d'autant plus fructueux qu'il porte sur des enjeux concrets et puisse déboucher sur des changements tangibles. A cet égard, l'expérience de participation « Regards croisés sur les politiques d'inclusion sociale » conduite en France à partir de 2006, si elle a permis d'introduire les méthodes de participation dans l'administration française, doit être dépassée. Il s'agissait de faire participer des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration du programme

---

<sup>31</sup> Cf. *Petits pas, grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté*, European Anti Poverty Network (EAPN), janvier 2009 ; *La participation, une chance à saisir. Lançons-nous !*, UNIOPSS, mai 2010.

national d'inclusion sociale (PNAI), que la France doit, comme tous les Etats membres de l'Union européenne, soumettre tous les 3 ans à la Commission européenne pour y présenter ses orientations en matière de lutte contre la pauvreté. Ce n'est pas véritablement un processus de décision et la participation des personnes n'était donc pas susceptible d'engendrer des résultats tangibles.

**Proposition n° 18 :** Organiser la participation des personnes en situation de pauvreté à la définition des politiques qui les concernent, tant au niveau national (concertation sur le programme d'investissement social dans l'insertion) qu'au niveau local (concertation sur les pactes territoriaux pour l'insertion).

La participation devrait donc plutôt s'insérer dans le cadre de véritables processus décisionnels, soit au niveau local (par exemple, dans le cadre de l'élaboration du programme départemental d'insertion (PDI), qui est le document de programmation de la politique d'insertion du conseil général), soit au niveau national, notamment sur les orientations du programme d'investissement dans l'insertion qui est envisagé ici. Elle peut prendre place utilement dans l'élaboration d'un dispositif comme dans le suivi de sa mise en œuvre.

Si l'on veut éviter que la participation devienne, à l'exemple de nombreuses consultations obligatoires, une procédure formelle à laquelle les autorités publiques se soumettent sans y voir d'intérêt sur le fond, il ne faut pas l'inscrire prématurément dans la loi. Les acteurs publics nationaux et locaux doivent se l'approprier progressivement. Mais à moyen terme, on peut envisager qu'elle devienne un préalable systématique avant l'élaboration de tout PDI ou, au niveau national, de toute loi intervenant en matière de pauvreté. Le résultat de la participation serait intégré à l'étude d'impact du projet de loi soumis au Parlement.

## REFONDER LE TRAVAIL SOCIAL

Alors que l'ensemble des acteurs s'accorde sur un renouvellement des problématiques rencontrées sur le terrain et que le droit à un accompagnement « global » a été réaffirmé par la loi

sur le RSA de 2008, renforcer l'autonomie et la capacité d'intervention des professionnels du social devrait être une priorité des pouvoirs publics.

Estimés entre 600 000 et 800 000, en fonction du périmètre retenu, ces professionnels sont, avec les bénéficiaires, les principaux acteurs des politiques sociales. Ils sont, comme eux, affectés par leur redéfinition. Leurs missions se sont globalement enrichies dans leur contenu, qu'il s'agisse de l'identification des besoins, de la formalisation des modes d'accompagnement (dont la contractualisation), de l'accès aux droits et la connaissance des dispositifs existant sur un territoire, dans une grande variété de domaines (transports, garde d'enfants, etc.), de travail avec une diversité d'acteurs, notamment les opérateurs de placement lorsqu'une intervention sociale vient en appui d'un projet professionnel, d'incitation à compléter le travail d'accompagnement individuel par d'autres approches familiales, collectives ou communautaires, participatives, etc.

Raisonnablement, cette évolution des missions devrait passer par celle de la formation et un repositionnement des métiers. Pourtant, aucune grande réforme ne s'y est intéressée. A contrario, le travail social a plutôt approfondi ses spécificités ces dernières années, à savoir l'éclatement des certifications et un modèle professionnel de formation. Sous couvert d'une supposée « unité du travail social » et au mépris de toute logique de lisibilité, on recense actuellement, au titre de la cohésion sociale, 40 diplômes émanant de 11 ministères différents, les 15 diplômes d'Etat répertoriés au CASF (dont les assistants de service social, les éducateurs, etc.) n'en représentant qu'une partie. Et en dépit des déclarations de principes en faveur d'un rapprochement avec les universités, le modèle professionnel de formation s'en tient toujours à distance. Cet état de fait est valorisé au nom de l'employabilité mais n'en est pas moins questionnable dans ses effets.

Le sujet intéresse d'autant moins que sa technicité décourage. Pour synthétiser, la formation des professionnels du social est très décentralisée ; elle a achevée d'être transférée aux régions, et par délégation aux départements qui sont les premiers employeurs du secteur, en 2004. Les collectivités sont donc en charge de l'organisation, de la planification et du financement de la formation initiale, les acteurs de la formation professionnelle, dont les OPCA, jouant un grand rôle dans la formation continue. L'Etat conserve le levier de la certification et de l'agrément du

contenu des formations. Globalement, la formation relève de l'alternance : elle se déroule à l'écart des circuits scolaires et universitaires et hors du schéma « licence – master – doctorat » (LMD), entre les écoles et centres de formation, plus de 600 sites disséminés sur le territoire, et les employeurs. Là où les systèmes étrangers tendent à réserver l'appellation « travail social » aux métiers accessibles après la licence et ont sensiblement augmenté leur production de diplômés au niveau master (niveau I), formés aux Royaume-Uni, Etats-Unis ou Canada au sein des universités, la caractéristique du système français est d'affirmer une unité théorique du modèle de professionnalisation, applicable pour la formations initiale comme continue, pour la préparation des diplômes au niveau infra-bac (niveau IV et V) comme post-bac (niveau III à I). De fait, le système français de formation se développe actuellement plutôt par le bas, au niveau IV ou V, en lien avec les besoins induits par le handicap (AMP), le vieillissement de la population (auxiliaires de vie) ou l'accueil de la petite enfance.

Ce modèle revendique des atouts incontestables. Il facilite considérablement l'insertion professionnelle : plus de 80% des diplômés des formations sociales répertoriées trouveraient un emploi moins de trois mois après leur sortie de formation et, dans la même proportion, occuperaient un emploi à durée indéterminée 3 ans après l'obtention de leur diplôme (CEREQ, 2006). Il est également intégrateur : de nombreuses personnes qui ont été en situation difficile viennent à exercer au sein du secteur social, les personnels les moins qualifiés demeurant rattachées théoriquement au champ du travail social. Les difficultés ne doivent toutefois pas être sous-estimées.

Ainsi, sans liens systématiquement institutionnalisés avec la recherche, le champ social est mis en difficulté. En dépit de l'activisme des grandes associations et des fédérations, le champ social manque manifestement d'un lieu complémentaire d'élaboration de propositions et de méthodes, d'un circuit de légitimation et d'une caisse de résonance. Il lui manque également une capacité d'évaluation indépendante et robuste de ses dispositifs.

Concrètement, le secteur français de l'action sociale se caractérise tout d'abord par un déficit d'innovation et d'appropriation des instruments et méthodes innovantes. Alors que les

responsables de centres de formation et les formateurs permanents sont pratiquement tous d'anciens professionnels, le modèle tend à reconduire les modes d'interventions hérités. Les changements de méthode dans le champ social, qu'il s'agisse de l'expérimentation, de la mise en place de référent unique, de la participation des bénéficiaires, des approches communautaires, de la médiation, de l'accompagnement à la parentalité, etc., s'opèrent avec retard, de manière limitée et essentiellement sous l'influence du secteur associatif et des modèles étrangers.

Seconde difficulté, alors que la question des référentiels, des bonnes pratiques et de leur essaimage est une préoccupation énoncée en permanence dans le champ du travail social, les mêmes sujets (participation, « aller vers », prévention précoce, évaluation des interventions, etc.) tournent des années en boucle sans que les dispositifs arrivent à se stabiliser. L'observateur aura souvent le sentiment que chaque collectivité réinvente la roue de son côté. L'évaluation de l'Ecole d'économie de Paris sur la « Mallette des parents » la recherche-intervention « CAPEDP » de soutien aux jeunes mères précaires et isolées restent l'arbre qui cache la forêt. Ces exemples laissent pourtant entrevoir l'intérêt d'une évaluation scientifique, à des fins de démonstration, de critique, de stabilisation voire de généralisation des dispositifs. Encore mal perçue dans le secteur, parce que confondue avec le contrôle et pas forcément bien mise en oeuvre, le défaut d'évaluation prive pourtant l'action sociale d'une démonstration de sa valeur-ajoutée par le « *evidence-based* ».

Autre registre, le modèle professionnel de formations sociales donne des signes d'insuffisance et d'érosion, par le haut comme par le bas des qualifications. Cette évolution rend l'unité du travail social très théorique. Elle confronte les différents intervenants sociaux à des problèmes de positionnement qui impactent leur bien-être au travail comme la qualité du service public.

Par le haut, la formation des cadres de l'action sociale échappe de plus en plus au système professionnel traditionnel pour se développer dans le giron des universités voire des grandes écoles. En lien avec l'émergence de nouveaux dispositifs institutionnels et la décentralisation, le nombre des postes de travail qualifiés (chargés de mission, chefs de projet, agents de développement,...) et d'encadrement a augmentés. Ils sont davantage occupés par des titulaires

de diplômés de management (droit, science-politique, gestion, sciences économiques...) que par des titulaires des diplômes bac+5 en « travail social » et des professionnels issus des métiers traditionnels. Cette évolution n'est pas sans logique, leur manque de culture juridique et administrative étant souvent pointé. Plutôt que de s'en tenir à l'évocation d'un vague « malaise » des travailleurs sociaux, il s'agit de prendre en considération le sentiment d'une partie des professionnels de ne pas pouvoir valoriser leur expertise « terrain » et de ne pas peser sur les politiques publiques locales. Celui également d'un exercice subordonné, technique et en flux tendu, alors qu'il serait d'eux attendu une capacité de prise de distance et une latitude de jugement et de l'initiative. Ces recompositions nourrissent une opposition entre un « social d'intervention » et un « social de gestion » au sein des services. Elle n'est pas sans effet sur la mise en œuvre des politiques.

Par le bas, les conditions de développement d'emplois peu qualifiés occupés par des personnes en difficulté d'insertion, notamment les métiers du vieillissement, de l'enfance ou dans les différentes activités de médiation ou de développement social (adultes-relais, médiateurs culturels), ne sont pas non plus satisfaisantes. Alors que ces missions correspondent à des besoins réels des populations vulnérables, la précarité, voire l'ethnisation de ces métiers dans le cas de la politique de la ville, sont supportées par les employés comme par les usagers. D'autre part, les observateurs soulignent une tendance forte des employeurs à descendre, pour des raisons budgétaires comme de contenu des prestations, dans l'échelle des qualifications dans leur recrutement. Par exemple, la tendance est à pourvoir des postes à niveau IV (moniteur-éducateur, animateur) qui l'étaient auparavant à niveau III (éducateur, DEFA, etc.).

Au fil des évolutions actuelles, l'on voit mal ce qui mettrait un frein à la logique de déqualification qui frappe le secteur social. Requalifier le travail social n'est pourtant pas un élitisme mais une condition de qualité du service public d'action sociale, d'autonomie des travailleurs sociaux et de légitimité de leur expertise. Cela suppose également que l'Etat ne se satisfasse pas de s'être défait « du gros du problème » par la décentralisation et exerce son rôle de garant de la valeur des certifications.

**Proposition n° 19 :** Renforcer réellement le lien avec les universités dans la formation aux diplômés de l'enseignement supérieur.

En dépit de la concurrence qu'exercent déjà les IUT et les masters professionnels, l'option d'une « universitarisation » des formations supérieures n'est guère réaliste. Bien qu'elle soit pratiquée par les pays anglo-saxons et nordiques, en l'état, l'université française apparaît peu adaptée à l'alternance, les taux d'échec en premier cycle restent un repoussoir pour les jeunes générations et le maillage des écoles, centres et des IRTS est un héritage de l'histoire.

Les projets de double inscription et labellisation, à la fois dans un schéma LMD et une hiérarchie de diplômes professionnels, seraient un compromis réaliste. Il en existe déjà des exemples. On peut notamment citer celui des formations des éducateurs et des directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse adossées à des formations en science de l'éducation et en droit des universités de Lille.

Il s'agit par là de sortir d'une situation de formation initiale et continue *low-cost*. La France est le pays en Europe qui consacre le plus de temps aux stages dans la formation des travailleurs sociaux. A ce titre, elle économise des coûts de formation : à titre d'illustration, une assistante sociale passe 15 mois en stage sur 3 ans de formation ; son année de formation coûte seulement 4500 euros contre presque le double - 8000 euros - une année universitaire en premier cycle (et 14 500 euros une année en grandes écoles). Comme le faisait remarquer, Annamaria Campanini, présidente de l'Association européenne des écoles de formation de travailleurs sociaux (EASSW), s'il est très positif de pouvoir acquérir des compétences professionnelles, les professionnels, n'étant pas de simples exécutants, ne peuvent pourtant pas se passer d'un apport théorique.

**Proposition n° 20 :** Développer et rendre visible la recherche en travail social.

Le développement de la recherche en travail social reste encore trop limité dans le cas de la France. Véritable serpent de mer, les essais se sont accumulés depuis des décennies. Dans les années 1980, l'Etat a poussé à la création du diplôme supérieur de travail social (DSTS) et à des

regroupements d'établissement au sein des Institut régionaux du travail social, reconnus comme des établissements d'enseignement supérieur ayant vocation à développer en leur sein la recherche. Plus récemment, le CNAM a créé la première chaire française en « travail et intervention sociale ». Pourtant, la recherche en travail social reste en position marginale.

Comme le reconnaissait Manuel Boucher, le président de l'Acofis (Association des chercheurs des organismes de la formation et de l'intervention sociale), sur le territoire, « *il n'existe pas plus de cinq centres de recherche dans le travail social dignes de ce nom, c'est-à-dire reconnus par la communauté scientifique pour la qualité de leurs travaux* ». Les échanges internationaux font également défaut : le dernier congrès international de travail social (en Australie en 2004) comptait 4 personnes représentant la France... Contre 40 personnels et chercheurs finlandais. La « formation des formateurs » reste actuellement très défavorable à la mise en place d'une recherche de haut niveau. La mise en place de recherches et le développement de méthodes évaluatives sont souvent vécus comme une remise en cause au sein des établissements.

La création du travail social comme discipline universitaire autonome, sur le modèle de la Suède, de la Norvège et de la Finlande où l'on se forme à l'université, ne s'impose pas forcément. Les contributeurs à la réflexion sur l'action sociale et la pauvreté s'inscrivent dans une diversité d'horizons (le droit social pour Michel Borgetto, l'économie pour Ester Duflo, la sociologie pour Serge Paugam, Nicolas Duvoux, associée à l'histoire pour Michel Chauvière, Jacques Donzelot, les sciences de l'éducation pour Paul Durning, etc.). Deux voies apparaissent en revanche possibles. Soit la contractualisation systématique avec l'université, qui peut ouvrir la possibilité à des étudiants de continuer en master puis en doctorat et aux enseignants-chercheurs des universités de se rapprocher de ces problématiques. Soit la création de postes permanents, véritablement mixtes enseignement-recherche, ce qui n'est pas aujourd'hui réalisé au sein des IRTS ni par les financements précaires des régions.

<p><b>Proposition n° 21</b> : Investir dans les métiers les moins qualifiés et améliorer les conditions d'exercice.</p>
---

La moitié des travailleurs sociaux est peu qualifiée. C'est par le bas de l'échelle des qualifications que les diplômes se sont le plus multipliés, jusqu'à 25 différents au niveau des auxiliaires (personnes âgées, handicap, petite enfance, aide aux familles), faisant peser sur les plus contraints professionnellement le plus grand défaut de transversalité, donc d'opportunités de mobilité.

Ces qualifications, fragmentées en îlots de compétences, sont plus que les autres acquises par la validation des acquis de l'expérience (VAE, qui concerne plus de 20 % des professionnels du secteur) et la formation professionnelle, avec une recherche de réduction des durées de formation. Sous couvert de ne pas opposer des barrières à l'emploi, certaines formations tendent à la caricature, comme les 60 h consacrées aux assistantes maternelles financées par les conseils généraux, symptomatique du *fast-training* et du déni de professionnalité parfois opposés à ces publics.

Il serait souhaitable de retrouver de la transversalité, et ouvrir la possibilité à ces professionnels d'exercer auprès d'une diversité de public au fil de la carrière, ce qui suppose de regrouper certains diplômes (par exemple AMP/ aide soignante/ auxiliaire de vie) et de financer des durées de formations et d'indemnisation plus longues. Alors que les instruments de financement de la formation professionnelle ont longtemps peu bénéficié au moins qualifiés et aux chômeurs, leur réforme ouvre de nouvelles possibilités.

Seconde remarque, une autre impasse est celle de la précarité, voire de la ghettoïsation professionnelle opérées par certains nouveaux métiers de l'intervention sociale. A titre d'exemple, le contrat adultes-relais créé en 2000 (et financé à 80 % du SMIC par l'Etat) est consacré à des fonctions de médiation sociale et culturelle. Il s'adresse spécifiquement aux personnes de plus de 30 ans n'ayant pas d'emploi, rencontrant des difficultés d'insertion et résidant dans des zones urbaines sensibles. Leur plan de professionnalisation est souvent insuffisant : à titre d'exemple, il se résume dans un département comme l'Isère à 8 journées réparties sur une année, de plus accessibles seulement aux personnes persistant depuis plus de 6 ans dans ces contrats (renouvelables tout les trois ans). Pourtant, leurs niveaux de formation à l'entrée sont plutôt élevés : un salarié sur deux a atteint le niveau du baccalauréat. Ils sont reconnus utiles par la

plupart des évaluations, avec une forte demande constatée des institutions et des services publics (hôpitaux, PMI, poste, centres des impôts, assistantes sociales, écoles, transporteurs...). Comme le faisait remarquer Bénédicte Madelin, Directrice de Profession Banlieue, « *Mais pourquoi des emplois aidés là où il y a un métier ?* ».

Un plan de recul de la précarité des métiers du social pourrait être mis en place avec un examen systématique de la situation des nouveaux métiers de l'intervention sociale, une estimation des créations d'emplois pérennes, une inscription claire de ces nouveaux profils de poste dans le schéma des certifications et l'affirmation d'un droit à la formation pour ceux qui les occupe.

## MODULES PARTICIPATIFS

**Proposition n° 1 :** Mettre fin à la diminution des moyens du programme budgétaire consacré à la lutte contre la pauvreté et affecter les excédents du Fonds national des solidarités actives au financement de programmes d'insertion.

Extrait :

« [...] plusieurs arguments plaident en faveur d'une action déterminée en matière de lutte contre la pauvreté :

- la persistance dans la pauvreté dégrade durablement les capacités d'un grand nombre d'individus et concourt sans doute à la faiblesse du taux d'emploi français ;
- une sortie de crise ne s'accompagne pas mécaniquement d'une diminution de la pauvreté ; entre 1997 et 2001, la très forte croissance n'avait entraîné qu'une diminution limitée du nombre d'allocataires du RMI et aucune amélioration notable en matière de mal-logement ;
- l'incapacité persistante à enregistrer des résultats dans la diminution du nombre d'allocataires de minima sociaux ou dans la lutte contre le mal-logement altère la confiance de nos concitoyens dans la pertinence de notre modèle social et sape les fondements de la solidarité.

Depuis le début de la crise, des institutions comme le Fonds monétaire international recommandent d'ailleurs d'accorder la priorité à la protection des plus vulnérables. Si elles préconisent une consolidation budgétaire progressive et une réduction de la dette publique, elles recommandent que celle-ci ne se fasse pas au détriment de la politique de lutte contre la pauvreté. »

Page 31

**Proposition n°2 :** Lancer un programme d'investissement social en faveur des bénéficiaires du RSA, avec trois priorités :

- l'accompagnement renforcé ;
- l'accès à des formations qualifiantes ;
- la levée des obstacles matériels au retour à l'emploi (garde d'enfants, transports).

Extrait :

*« La question du redressement d'ensemble des finances départementales dépasse le champ de ce rapport<sup>32</sup>. On veut seulement faire comprendre ici la réalité que recouvrent ces chiffres : ce sont des allocataires du RSA qui ne voient plus aucun référent pendant des mois, des contrats aidés qui ne sont pas renouvelés et, in fine, des dépenses d'allocation qui augmentent, ce qui entretient un cercle vicieux car les marges de manœuvre des départements en sont diminuées. La prétention de la majorité à lutter contre l'assistanat en laissant perdurer cette situation est vaine.*

*Nous proposons donc de lancer un programme pluriannuel d'investissement dans l'insertion. L'idée en est simple : se donner pour la première fois les moyens de lever les véritables obstacles au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. »*

Page 34

**Proposition n°3 :** Construire des indicateurs de rentabilité sociale pour mesurer l'efficacité de ces investissements.

Extrait :

*« Ce programme d'investissement social dans l'insertion ne doit pas être financé à fonds perdus. Il faut s'assurer de sa « rentabilité sociale », c'est-à-dire de ses résultats effectifs en termes de retour à l'emploi, de conditions de vie améliorées pour ses bénéficiaires et de dépenses sociales évitées. Il convient donc de construire dès le lancement de ce programme des indicateurs de rentabilité sociale, ce qui n'a à ce jour jamais été fait pour aucun programme de politique de l'emploi ou de lutte contre la pauvreté. Le suivi de ces indicateurs permettra de mesurer l'efficacité des actions conduites et, si les résultats sont au rendez-vous, de justifier l'amplification de la démarche. »*

Page 37

---

<sup>32</sup> Voir à ce sujet les rapports de Terra Nova parus en mai 2011, « Dépendance : pour une prise en charge pérenne et solidaire » et « L'avenir de la décentralisation ».

**Proposition n°4 :** Responsabiliser les acteurs de l'achat public (service des achats de l'Etat, union des groupements d'achat public) sur la réalisation d'un pourcentage de marchés avec les structures d'insertion.

Extrait :

« a) Développer les marchés accessibles aux acteurs de l'insertion : Le code des marchés publics permet aux collectivités publiques de faire de l'insertion professionnelle de personnes en difficulté un des critères de sélection des candidats à un marché ou une condition d'exécution. Une communication avait été adoptée en Conseil des ministres en avril 2008, prévoyant qu'en 2012, les achats publics à des structures d'insertion représenteraient 10 % des marchés de l'Etat et de ses établissements publics pour les secteurs comportant au moins 50 % de main-d'œuvre. Mais les dernières données disponibles montrent que l'on est encore loin de la réalisation de cet objectif : en 2009, seuls 0,5 % des marchés de l'Etat comportaient des clauses sociales<sup>33</sup>, loin derrière les collectivités territoriales avec 2,7 %, alors que les collectivités ne sont pas soumises à une impulsion politique unique. Il faut donc aller plus loin, en responsabilisant le service des achats de l'Etat sur la réalisation de cet objectif, par exemple en l'intégrant dans le calcul de la part variable de son directeur. L'Union des groupements d'achats publics (UGAP), établissement public qui procède à des achats pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux, devrait se voir attribuer une mission légale dans ce domaine. »

Page 39

**Proposition n° 5 :** Pour les entreprises privées, intégrer l'achat à des structures d'insertion dans l'évaluation de la responsabilité sociale imposée par la loi Grenelle II.

Extrait :

« Il faut également réfléchir aux moyens de développement l'achat à des structures d'insertion dans les entreprises privées. S'il n'est pas envisageable de soumettre la politique d'achat des entreprises privées à des contraintes analogues à celles du secteur public, l'achat à des

---

<sup>33</sup> Observatoire économique de l'achat public, recensement 2009.

*structures d'insertion devrait être une composante importante des démarches de développement durable, qui doivent s'imposer à terme, en vertu de la loi Grenelle II, à toutes entreprises de plus de 500 salariés. »*

Page 39

**Proposition n°6 :** Développer l'accès des structures d'insertion aux fonds propres, en utilisant une partie des 100 millions d'euros du grand emprunt affectés à l'économie sociale, et au crédit par des prêts bonifiés, financés par l'épargne réglementée.

Extrait :

*« b) Favoriser l'accès au crédit et aux fonds propres : Le développement des structures d'insertion ne doit pas passer exclusivement par une extension des subventions, qui sont déjà onéreuses (près de 10 000 € par an et par poste pour les entreprises d'insertion, prise en charge quasi-totale du coût du travail pour les chantiers d'insertion). Comme pour toute entreprise, le développement passe par un meilleur accès au crédit et aux fonds propres. L'affectation de 100 millions d'euros issus du grand emprunt à l'économie sociale va à cet égard dans le bon sens. Des mécanismes de prêts bonifiés, qui seraient alimentés par une partie de l'épargne réglementée (par exemple le livret développement durable), pourraient également être envisagés. »*

Page 40

**Proposition n°7 :** Permettre à des personnes en grande difficulté de rester plus de deux ans dans les structures d'insertion, en imposant aux structures des objectifs sur la durée moyenne de passage plutôt qu'un plafond indépassable.

Extrait :

*« Il faut prendre acte du fait que pour des personnes en très grande difficulté, désocialisées et marquées par de nombreuses années d'exclusion, le retour à l'emploi durable dans un délai déterminé est un objectif irréaliste. Pour autant, il est préférable que ces personnes réalisent une activité soumise à des exigences de productivité atténuées plutôt que d'être laissées durant des*

*années sans aucun travail. Les objectifs donnés aux structures d'insertion ne doivent pas conduire à exclure ces personnes. Dès lors, la limitation de la durée de passage dans une structure d'insertion ne devrait plus être un plafond absolu, mais une limitation en moyenne : au lieu d'exiger que tout le monde sorte avant 2 ans, on demande que la durée moyenne soit par exemple de 1 an et demi. Ceci concilie l'exigence légitime de résultat pour la structure et la nécessaire adaptation aux difficultés de chacun. »*

Page 41

**Proposition n° 8 :** Changer le mode de revalorisation annuelle du RSA en se fondant sur un indice intégrant une part de la progression de la richesse nationale.

Extrait :

*« Un amalgame est souvent fait dans le débat public entre le niveau total des dépenses de protection sociale, qui est en effet l'un des plus élevés de l'OCDE avec 31 % du PIB (soit 600 milliards d'euros par an), et celui des minima sociaux, qui ne représentent qu'1 % de cette dépense. Ce sont les dépenses de santé et de retraites qui sont particulièrement élevées en France, pas les minima sociaux.*

*La tendance actuelle ne peut être prolongée indéfiniment. D'une part, elle rend illusoire toute réduction significative de la pauvreté. Celle-ci étant mesurée relativement au revenu médian (le seuil de pauvreté est égal à 60 % du revenu médian), et le RSA socle ne cessant de s'éloigner de ce dernier, l'intensité de la pauvreté ne peut que s'accroître. En outre, face à l'augmentation prévisible de dépenses telles que le logement, l'énergie et l'alimentation, le RSA sera de moins en moins suffisant pour garantir une vie décente et ne répondra donc plus à sa mission.*

*Plusieurs voies peuvent être envisagées pour sortir de cette situation. A minima, il convient d'enrayer le décrochage entre le RSA et les revenus de la société française. Le RSA devrait donc être revalorisé chaque année d'un indice comportant au moins une part de la croissance*

*nationale, comme le SMIC. Pour une croissance annuelle de 2 %, si le RSA socle était revalorisé de la moitié de cette croissance, le surcoût serait de l'ordre de 100 millions d'euros par an<sup>34</sup>. »*

Pages 43 et 44

**Proposition n° 9 :** Lancer une évaluation du niveau de revenu nécessaire à une vie décente.

Extrait :

*« Une commission composée de l'Insee, d'associations de lutte contre la pauvreté et de personnes en situation de pauvreté pourrait être chargée de travaux d'expertise sur le niveau des dépenses nécessaires à une vie décente. Elle serait notamment chargée d'évaluer le « reste-à-vivre » (montant disponible une fois prélevées les dépenses contraintes telles que le logement et l'énergie) dont disposent aujourd'hui les bénéficiaires de minima sociaux. Un tel travail n'a jamais été conduit en France. Lors de sa création, le montant du RMI (2 000 francs) avait été déterminé de manière forfaitaire, en vertu d'un engagement présidentiel de François Mitterrand. Depuis, il a toujours été revalorisé d'un taux égal à l'inflation et la question du caractère suffisant de son montant n'a donc jamais été posée. »*

Page 45

**Proposition n° 10 :** Créer les conditions de l'autonomie financière des jeunes, par un « capital formation » pour les étudiants et par une allocation forfaitaire d'assurance-chômage pour ceux qui entrent sur le marché du travail.

Extrait :

*« Nous proposons donc<sup>35</sup> de créer les conditions d'une autonomie financière des jeunes. Ceux qui poursuivent des études devraient bénéficier d'un « capital formation », permettant à toute personne de suivre plusieurs années de formation rémunérée, dans le cadre de la formation initiale ou de la formation continue. Quant aux jeunes en recherche d'emploi, une allocation*

<sup>34</sup> La dépense de « RSA socle » étant de 6,6 milliards d'euros en 2010 et celle de « RSA activité » de 1,3 milliards, 1 % de revalorisation supplémentaire représente un coût direct de 79 millions d'euros. Il faut y ajouter le coût supplémentaire des personnes qui étaient juste au dessus du plafond de ressources du RSA et qui y entrent du fait de la revalorisation ; on l'évalue de manière approximative à 21 millions d'euros.

<sup>35</sup> Cf. le rapport de Terra Nova, « L'autonomie des jeunes au service de l'égalité », novembre 2010.

*chômage forfaitaire devrait leur être ouverte dès le premier jour, comme les partenaires sociaux s'y étaient engagés dans un accord sur la modernisation du marché du travail en janvier 2008 avant que la crise ne les conduise à y renoncer. »*

Page 47

**Proposition n° 11 :** Organiser une concertation annuelle entre partenaires sociaux, départements et Etat, sur l'évolution des dispositifs d'indemnisation du chômage (assurance-chômage, RSA et ASS).

Extrait :

*« Il est logique que coexistent un dispositif assurantiel et un dispositif de solidarité, mais il n'est pas forcément nécessaire qu'ils relèvent d'acteurs et de régimes entièrement différents. Quant à l'ASS, le sens de son maintien n'est pas évident. Pour autant, une fusion de l'ASS et du RSA poserait des difficultés importantes, car les deux dispositifs ne sont pas construits selon la même logique (l'ASS est une prestation individuelle, alors que le RSA est calculé en fonction des ressources du foyer ; les bénéficiaires de l'ASS se constituent des trimestres de droit à l'assurance-vieillesse, ce qui n'est pas le cas des allocataires du RSA). Dans un premier temps, il paraît donc souhaitable de mettre en place une instance de concertation sur les modalités d'indemnisation des personnes sans travail, rassemblant les partenaires sociaux, les départements et l'Etat. »*

Page 48

**Proposition n° 12 :** Prévenir les expulsions locatives en créant une assurance sociale obligatoire contre les risques locatifs.

Extrait :

*« Les assurances contre les impayés de loyer existent déjà : elles ont d'abord été entièrement fournies par le marché (on parle alors de garantie des loyers impayés ou GLI) avant que ne soit mis en place en 2006 un mécanisme d'assurance garantie par les pouvoirs publics, réservé aux profils à risque (taux d'effort élevé, contrat précaire), qualifié de « garantie des risques locatifs »*

ou GRL. En décembre 2009, une nouvelle étape a été franchie avec la mise en place d'un mécanisme unique garanti par la puissance publique, la « garantie universelle des risques locatifs » ou GURL, qui avait vocation à absorber la plus grande part des GLI dans le contrat d'assurance GRL<sup>36</sup>. Cette réforme est à ce jour un échec. En décembre 2010, seuls trois assureurs s'étaient engagés dans la distribution de ce contrat, et seuls 70 000 contrats avaient, loin derrière les 800 000 contrats GLI en cours. La plupart des bailleurs préfèrent limiter leur risque en procédant à une sélection drastique des locataires et en exigeant une caution parentale, souvent jusqu'à un âge avancé.

*Il est nécessaire de franchir une nouvelle étape en transformant l'assurance contre les impayés de loyers en assurance sociale obligatoire<sup>37</sup>. »*

Pages 51 et 52

**Proposition n° 13 :** Investir dans la qualité des centres d'hébergement (qualité des locaux, services et activités proposées aux personnes hébergées) pour les transformer en endroits attractifs, propices à l'engagement d'une démarche d'insertion.

Extrait :

*« a) L'investissement dans la qualité des structures d'hébergement : Avec le programme « Places of Change » lancé en 2005, le Royaume-Uni s'est donné comme objectif explicite de faire des centres d'hébergement des lieux attractifs, propices à l'engagement d'une véritable démarche de réinsertion. Trois objectifs sont donnés : des bâtiments accueillants, un personnel compétent et motivé et la participation des personnes à des activités (dans un premier temps des activités destinées à recréer de la confiance, comme du sport, du théâtre ou de la cuisine, puis des activités orientées vers l'insertion professionnelle). 90 millions de livres ont été investies.*

---

<sup>36</sup> Le cahier des charges de ce contrat d'assurance prévoit qu'il porte sur tout locataire dont le taux d'effort est inférieur à 50 %. Au sein de ce public très large, l'assurance des publics à risque (personnes dont le taux d'effort est supérieur à 28 %, salariés précaires, demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux) est garantie par l'Etat ou par Action logement (ex « 1 % logement »). Pour avoir le droit de distribuer ce contrat d'assurance GURL, les assureurs doivent s'engager à ce que sa part parmi les contrats distribués aux bailleurs administrateurs de biens atteigne 80 %, et à ce qu'il soit le seul contrat distribué aux autres bailleurs.

<sup>37</sup> Comme l'ont proposé la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) et le Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 2009, *Droit au logement, droit du logement*.

*La France est encore très loin de cette conception. L'idée que parce qu'ils sont destinés à des personnes en grande pauvreté, les centres d'hébergement doivent être eux-mêmes misérables est encore très prégnante. Une démarche « d'humanisation des centres d'hébergement » a certes été engagée et elle constitue évidemment une évolution positive. Mais sa dénomination même témoigne de la différence d'ambition avec l'approche britannique. En France, il s'agit seulement de parvenir à un niveau décent : principe d'une chambre individuelle, respect des normes de décence du logement, création d'unités de vie pour les familles, possibilité de venir avec un chien, etc. »*

Pages 54 et 55

**Proposition n° 14 :** Structurer et professionnaliser le dispositif des « maraudes » allant au devant des personnes sans-abri.

Extrait :

*« b) La structuration du système des « maraudes » : Un des piliers du succès britanniques tient à la mise en place dans le Grand Londres d'équipes mobiles, les CATs (« Contact and Assessment Teams »), chargées d'aller au devant des personnes sans-abri, en passant du temps avec eux, en revenant les voir régulièrement et en collaborant avec les autres services (accueil, santé, logement, police, etc). Elles comportent notamment des spécialistes de la toxicomanie et de la santé mentale. La démarche n'est pas sans rappeler celle initiée en France à partir de 1993 par le Samu social. Mais là où le Royaume-Uni a mis en place un système structuré et professionnalisé, le dispositif français des « maraudes » demeure très hétérogène. Les jardins « à la française » et « à l'anglaise » ne sont pas là où on les imagine... En Île-de-France, qui est de loin la région la plus concernée, une quarantaine de maraudes fonctionnent et sont très diverses dans leur conception et dans la composition de leurs équipes (présence ou non de professionnels de santé, rôle des bénévoles, etc)<sup>38</sup>. Des équipes opérant dans une véritable logique de travail social coexistent avec les dispositifs de la RATP et de la préfecture de police, qui continuent à fonctionner dans une logique de ramassage consistant à vider les rues et les métros parisiens de ces occupants pour les emmener au centre d'hébergement de Nanterre. Certains quartiers de*

---

<sup>38</sup> IGAS, rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Île-de-France, août 2010.

*Paris ne sont pas couverts tandis que dans d'autres, selon certains témoignages, les sans-abris peuvent être réveillés six fois dans la nuit par des équipes de maraude non coordonnées. »*

Page 56

**Proposition n° 15 :** Construire une offre de services destinée à prévenir le sans-abrisme dans les situations à risque : sortie de prison, de l'aide sociale à l'enfance, d'hôpital psychiatrique, séparations conjugales.

Extrait :

*« a) La prévention des transitions à risque : les sorties de prison et l'arrivée à la majorité des jeunes suivis par l'aide sociale à l'enfance sont des situations à haut risque. L'INSEE a montré qu'un quart des SDF avaient été placés dans leur jeunesse dans les services d'aide sociale à l'enfance. Le désengagement au cours des dernières années de la protection judiciaire de la jeunesse, qui jouait auparavant un rôle de protection à destination des jeunes majeurs, n'a sans doute pas arrangé la situation. Le même constat peut être formulé pour les sorties d'hôpitaux psychiatriques, le lien entre les secteurs de la santé mentale et du travail social n'étant guère organisé.*

*Les ruptures conjugales sont également des événements à risque, à la fois pour des raisons financières, de difficulté du relogement et psychologiques ; une offre de service social pour aider les familles concernées à surmonter ces événements devrait être mise en place. Susceptible de concerner une large part de la population, ce service des « accidents de la vie » devrait avoir une forte visibilité pour que les personnes concernées pensent à y faire appel. »*

Pages 57 et 58

**Proposition n° 16 :** Articuler les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement et ceux de prise en charge des addictions et de la santé mentale.

Extrait :

« b) La nécessaire articulation entre les services destinés aux sans-abri et les prises en charge de la toxicomanie et de la santé mentale : une part significative des personnes sans-abri souffrent de problèmes d'addiction (y compris l'alcoolisme) ou de santé mentale. Leur prise en charge nécessite une articulation étroite avec les intervenants spécialisés dans ce domaine, qui est cependant mal organisée. La création en 2010 des agences régionales de santé, qui sépare les services chargés du sanitaire et du social, ne facilite pas la prise en charge coordonnée de ces problèmes. »

Page 58

**Proposition n° 17** : Expérimenter la délégation par l'Etat des crédits d'hébergement aux communes ou aux intercommunalités volontaires.

Extrait :

« c) Une réflexion sur la gouvernance : En dépit des vagues de décentralisation successives, la prise en charge des personnes sans-abris est demeurée de la responsabilité de l'Etat, qui consacre environ un milliard d'euros à cette politique. Ce choix se justifie par la crainte, sans doute en partie justifiée, que les collectivités territoriales, si elles étaient compétentes, ne cherchent surtout à se débarrasser de personnes jugées indésirables. Pour autant, il convient de réfléchir à cette question sous un jour nouveau. Nombre de collectivités sont aujourd'hui très investies dans l'accès au logement des personnes défavorisées, notamment à travers la délégation des aides au logement social, qui est un succès selon la Cour des comptes<sup>39</sup>. Depuis 1994, les communes urbaines sont soumises à une obligation, analogue à celle de la loi SRU, de disposer d'une place d'hébergement pour 2 000 habitants (1 place pour 1 000 dans les communes de plus de 100 000 habitants). Quant aux services territoriaux de l'Etat, force est de constater que la RGPP les a considérablement affaiblis, en particulier dans le domaine social, ce qui fragilise leur capacité à piloter le dispositif. Sans remettre en cause la nécessité d'une politique nationale, il pourrait donc être expérimenté la délégation des crédits d'hébergement

---

<sup>39</sup> Cour des comptes, « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements », mai 2011.

*aux communes ou intercommunalités volontaires, selon un schéma analogue à celui mis en place pour les aides à la pierre depuis 2004. »*

Pages 58 et 59

**Proposition n° 18 :** Organiser la participation des personnes en situation de pauvreté à la définition des politiques qui les concernent, tant au niveau national (concertation sur le programme d'investissement social dans l'insertion) qu'au niveau local (concertation sur les pactes territoriaux pour l'insertion).

Extrait :

*« L'expérience des pays européens qui ont le plus développé la participation des personnes en situation de pauvreté<sup>40</sup> montre que celle-ci, pour être fructueuse, doit être organisée. Intégrer sans préparation une ou plusieurs personnes dans des instances administratives ou politiques a peu de chances de donner de bons résultats. Une élaboration collective préalable est nécessaire, pour dépasser l'expérience singulière de chacun. On peut citer par exemple la méthode des « groupes de dialogue » en Belgique, qui se déroule en trois temps : la première étape consiste dans un rassemblement de personnes en situation de pauvreté, qui confrontent leurs expériences et sélectionnent les sujets les plus importants ; suivent des consultations avec les responsables administratifs, et enfin dans un 3<sup>e</sup> temps avec les responsables politiques. L'idée n'est bien entendu que les acteurs publics abdiquent leur pouvoir de décision pour reprendre ce que leur diraient les personnes, mais que celles-ci disposent d'une capacité de proposition et d'interpellation, qui peut amener à infléchir, à compléter ou à remettre en cause une politique publique. »*

Page 60

---

<sup>40</sup> Cf. *Petits pas, grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté*, European Anti Poverty Network (EAPN), janvier 2009 ; *La participation, une chance à saisir. Lançons-nous !*, UNIOPSS, mai 2010.

**Proposition n° 19 :** Renforcer réellement le lien avec les universités dans la formation aux diplômes de l'enseignement supérieur.

Extrait :

*« Par le bas, les conditions de développement d'emplois peu qualifiés occupées par des personnes en difficulté d'insertion, notamment les métiers du vieillissement, de l'enfance ou dans les différentes activités de médiation ou de développement social (adultes-relais, médiateurs culturels), n'est pas non plus satisfaisante. Alors que ces missions correspondent à des besoins réels des populations vulnérables, la précarité, voire l'ethnisation de ces métiers dans le cas de la politique de la ville, est supporté par les employés comme par les usagers. D'autre part, les observateurs soulignent une tendance forte des employeurs à descendre, pour des raisons budgétaires comme de contenu des prestations, dans l'échelle des qualifications dans leur recrutement. Par exemple, la tendance est à pourvoir des postes à niveau IV (moniteur-éducateur, animateur) qui l'étaient auparavant à niveau III (éducateur, DEFA, etc.).*

*Au fil des évolutions actuelles, l'on voit mal ce qui mettrait un frein à la logique de déqualification qui frappe le secteur social. Requalifier le travail social n'est pourtant pas un élitisme mais une condition de qualité du service public d'action sociale, d'autonomie des travailleurs sociaux et de légitimité de leur expertise. Cela suppose également que l'Etat ne se satisfasse pas de s'être défait « du gros du problème » par la décentralisation et exerce son rôle de garant de la valeur des certifications. »*

Page 65

**Proposition n° 20 :** Développer et rendre visible la recherche en travail social.

Extrait :

*« La France est le pays en Europe qui consacre le plus de temps aux stages dans la formation des travailleurs sociaux. A ce titre, elle économise des coûts de formation : à titre d'illustration, une assistante sociale passe 15 mois en stage sur 3 ans de formation ; son année de formation coûte seulement 4500 euros contre presque le double - 8000 euros - une année universitaire en premier cycle (et 14 500 euros une année en grandes écoles). Comme le faisait remarquer, Annamaria*

*Campanini, présidente de l'Association européenne des écoles de formation de travailleurs sociaux (EASSW), s'il est très positif de pouvoir acquérir des compétences professionnelles, les professionnels, n'étant pas de simples exécutants, ne peuvent pourtant pas se passer d'un apport théorique. »*

Page 66

<p><b>Proposition n° 21 :</b> Investir dans les métiers les moins qualifiés et améliorer les conditions d'exercice.</p>
---

Extrait :

*« La création du travail social comme discipline universitaire autonome, sur le modèle de la Suède, de la Norvège et de la Finlande où l'on se forme à l'université, ne s'impose pas forcément. Les contributeurs à la réflexion sur l'action sociale et la pauvreté s'inscrivent dans une diversité d'horizons (le droit social pour Michel Borgetto, l'économie pour Ester Duflo, la sociologie ou l'histoire pour Michel Chauvière, Serge Paugam, Nicolas Duvoux, les sciences de l'éducation pour Paul Durning, etc.). Deux voies apparaissent en revanche possibles. Soit la contractualisation systématique avec l'université, qui peut ouvrir la possibilité à des étudiants de continuer en master puis en doctorat et aux enseignants-chercheurs des universités de se rapprocher de ces problématiques. Soit la création de postes permanents, véritablement mixtes enseignement-recherche, ce qui n'est pas aujourd'hui réalisé au sein des IRTS ni par les financements précaires des régions. »*

Page 67

## TERRA NOVA

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)