



## LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION : UNE RESPONSABILITÉ À PARTAGER

*Mission commune d'information sur les politiques de lutte  
contre la pauvreté et l'exclusion*

**Rapport de M. Christian Demuynck, président,  
et de M. Bernard Seillier, rapporteur**

Rapport n° 445

### **L'objet de la mission**

Dix ans après le vote de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le Sénat a créé une mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.



*Au centre de promotion familiale d'ATD Quart-monde à Noisy-le-Grand.*

La persistance de la pauvreté à un niveau élevé, l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres et le problème récurrent des sans domicile fixe sont les principales raisons ayant motivé la création de cette mission, dont l'objet englobait l'ensemble du champ des politiques menées depuis une dizaine d'années dans le domaine de lutte contre la pauvreté, sans négliger leur aspect préventif.

### **Les travaux de la mission**

Pendant six mois, la mission a procédé à une cinquantaine d'auditions de personnalités spécialistes, à un titre ou à un autre, des problèmes de la pauvreté, de la précarité, de l'exclusion et de l'insertion et, par ailleurs, membres pour nombre d'entre elles du conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Elle a ainsi notamment entendu les principales associations et mouvements de lutte contre la pauvreté, les représentants de divers organismes et conseils concernés, des représentants d'associations de régions et de départements, des syndicats ainsi que de nombreuses personnalités qualifiées dont les travaux font autorité en la matière ou qui se sont engagées dans la lutte contre la précarité.

La mission a complété ces auditions en effectuant des déplacements en France (départements de la Seine Saint-Denis, de la Côte d'Or et du Rhône), qui lui ont permis de prendre la mesure des pratiques innovantes des collectivités en matière d'insertion.

Elle a également pu trouver des points de comparaison et un nouvel angle de vue sur les problématiques propres à notre pays en se rendant dans quelques villes européennes (Bruxelles, Copenhague et Cracovie).

## **Le constat général de la mission**

**1 - La mesure de la pauvreté s'est trop concentrée sur ses aspects monétaires**, dans une perspective relative puisque la mesure de la pauvreté, à l'aune du seuil européen de 60 % du revenu médian, est en réalité une mesure des inégalités.

Les indicateurs monétaires demeurant centraux, il faut souligner qu'ils sont perfectibles d'un point de vue statistique.

Des rapprochements entre bases de données fiscales et sociales permettraient d'améliorer l'exactitude de l'enquête « revenus fiscaux », sur laquelle se fondent les indicateurs.

De nouvelles méthodes doivent ainsi être élaborées pour croiser les données, ce qui permettrait notamment de mieux prendre en compte les causes de la pauvreté.

Il est également nécessaire de renforcer l'approche qualitative de la pauvreté, notamment en ce qui concerne les conditions de vie. Cet aspect demeure marginal dans la grille de lecture européenne de la pauvreté.

Un recoupement plus systématique entre indicateurs monétaires et indicateurs de conditions de vie serait susceptible de mieux mesurer la pauvreté.

**2 - La pauvreté touche les catégories les plus fragiles de la population** : bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi, personnes isolées et, phénomène nouveau, les « travailleurs pauvres ».

La pauvreté se caractérise également par des difficultés d'accès aux droits fondamentaux dans tous les domaines - soins, logement, services bancaires et crédit - qui se traduisent trop souvent par des atteintes à la dignité de l'individu et par des situations de « grande exclusion ». Ces difficultés d'accès au droit sont dues à la complexité du système et à l'insuffisance d'accompagnement des personnes fragiles.

Enfin, malgré la mise en œuvre de réformes ambitieuses (plan de cohésion sociale, loi Dalo, plan d'action renforcé en faveur des sans abri, CMU, intéressement renforcé à la reprise d'activité pour les allocataires de minima sociaux, mise en place d'un service bancaire universel), ces difficultés d'accès aux droits fondamentaux subsistent.

**3 - L'école ne réduit pas les inégalités** : trop souvent, on naît pauvre et on le reste.

Alors que l'objectif de notre école républicaine est d'amener les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, à trouver une place dans la société conforme à leurs aspirations, à leurs capacités et à leur mérite, il apparaît, en fait, que notre système scolaire reproduit les inégalités de la société et qu'il ne permet pas suffisamment aux enfants de familles défavorisées de connaître des trajectoires d'ascension sociale.

Or, si le milieu familial joue un rôle très important dans la création des inégalités, l'éducation elle-même est responsable d'une part non négligeable des écarts qu'on observe à la sortie du système scolaire.

A cet égard, trois constats ont été faits par la mission :

- les inégalités scolaires sont constituées dès l'école primaire et sont quasiment irrémédiables ensuite ;
- les politiques de zones d'éducation prioritaire ont été globalement inefficaces, surtout au collège et au lycée ;
- les écarts entre les résultats scolaires n'expliquent pas toute l'orientation des élèves. Celle-ci ne réduit donc pas les inégalités, mais tend en fait à reproduire pour l'élève les cursus scolaires et professionnels de ses parents.

**4 - La composante économique des problématiques liées à la pauvreté et l'exclusion est aujourd'hui centrale,** notamment en raison d'un phénomène relativement récent : le développement de la précarité dans l'emploi et des « travailleurs pauvres ».

Depuis le début des années 2000, notre pays compterait entre 1,3 et 1,4 million de salariés dont les revenus ne leur permettent pas de vivre décemment, les jeunes, les femmes et les personnes âgées étant les plus touchés.



*Avec M. Franck Riboud, PDG du groupe Danone.*

Par ailleurs, les associations se montrent très présentes dans le domaine de l'insertion par l'économie, à travers des actions allant du soutien à la recherche de travail jusqu'à la création d'emplois rémunérés.

Les entreprises commencent, pour leur part, à prendre en compte leur rôle dans ce domaine.

Les instruments d'insertion sont, en revanche, peu adaptés aux personnes fragiles, en particulier la formation professionnelle.

Le service public de l'emploi, dont la réforme est en cours, est également très largement inadapté au profil des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

**5 - La complexité institutionnelle du système** est telle qu'elle nuit désormais aussi bien aux personnes en difficulté, pour qui faire valoir leurs droits suppose souvent de suivre un véritable parcours du combattant, qu'aux acteurs de terrains chargés d'appliquer les politiques de lutte contre l'exclusion.

Ceux-ci sont confrontés à des dispositifs parfois incompréhensibles et ne savent pas à quelle institution s'adresser pour bénéficier des outils ou des financements qui leur sont nécessaires.

Cette complexité extrême résulte d'abord d'une décentralisation inachevée, l'Etat gardant de très larges compétences sociales malgré la confirmation du département dans son rôle de chef de file de l'action sociale, tandis que tous les autres niveaux de collectivités sont impliqués, à un titre ou un autre, dans la lutte contre l'exclusion.



*En Pologne avec Sœur Małgorzata Chmielewska à la fondation Chleb Zycia.*

La complexité de la gouvernance résulte également du foisonnement des institutions, des associations et autres structures qui animent au niveau local la lutte contre la pauvreté, les instances de coordination étant à la fois nombreuses et inefficaces.

## **Les principales recommandations du rapport**

La mission a élaboré une vingtaine de propositions concernant quatre domaines :

- les politiques d'accès aux droits et de prévention en direction des pauvres ;
- l'éducation ;
- l'insertion par l'activité économique ;
- la gouvernance du système.

Les plus importantes s'articulent selon les trois axes suivants :

### **1 - Mettre l'accent sur la prévention**

- Confier une mission de promotion sociale à l'éducation nationale : fixer des objectifs chiffrés précis en matière de réduction de l'échec scolaire, donner la possibilité aux établissements scolaires de passer des conventions de partenariat avec des entreprises implantées localement, renforcer l'autonomie des établissements scolaires en matière de pédagogie, de gestion des ressources humaines et d'utilisation des moyens ;

- Garantir l'accès effectif de tous aux services bancaires, prévenir le surendettement des ménages en difficultés en favorisant la médiation bancaire, protéger les ménages emprunteurs du « malendettement » en privilégiant un accès accompagné au crédit, favoriser le développement du microcrédit social ;

- Développer les unités mobiles de prise en charge et généraliser les permanences d'accès aux soins de santé ;

- Mettre en œuvre dès que possible les mesures préconisées par la mission Pinte en faveur de la prévention des expulsions locatives ;

- Développer la responsabilité sociétale des entreprises : inciter les entreprises à mettre en place des instruments de formation adaptés au profil de leurs travailleurs les moins qualifiés, réaffirmer la place première des entreprises dans l'insertion.

### **2 - Développer l'accompagnement personnalisé et l'accès aux droits des personnes en difficulté**

- Pour toute aide versée ou toute action mise en œuvre, agir au plus près des publics visés, en fonction des caractéristiques et des besoins particuliers des personnes et non de leurs statuts, poser le principe d'un référent social et professionnel pour toute personne en insertion ;

- Favoriser le développement de formations polyvalentes des travailleurs sociaux, définir de façon concertée des principes communs d'évaluation des professionnels de l'insertion, intensifier les relations entre les entreprises du bassin d'emploi et les professionnels de l'insertion ;

- Favoriser l'accès des bénéficiaires de la solidarité nationale à la CMU-c par le développement de l'affiliation automatique et l'étude systématique des droits lors de toute prise en charge.

### **3 - Simplifier l'insertion professionnelle et la gouvernance du système**

- Créer les conditions pour qu'il soit simple de créer et de cesser une activité économique indépendante, fusionner l'ensemble des contrats aidés en un contrat unique d'insertion, ouvert à tous les publics et modulable en fonction des besoins du salarié et de l'employeur ;

- Simplifier le système des minima sociaux et le rendre plus incitatif à la reprise d'emploi grâce à l'intégration des « droits connexes » dans toute réforme des minima sociaux ;

- Faire du département le véritable chef de file de l'insertion, décentraliser l'insertion par l'activité économique, rendre systématique la contractualisation entre le conseil régional et les conseils généraux sur la formation des publics en insertion ;

- Créer un contrat territorial d'insertion professionnelle entre le conseil général et les opérateurs de l'insertion professionnelle d'un bassin d'emploi, désignant un animateur des politiques d'insertion, évaluer les instances de coordination existantes en supprimant celles qui ne se sont pas réunies depuis plus d'un an ou n'ont pas produit de résultat.

Le présent document et le rapport complet n°445 sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-445-2-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06