



INSTITUT
DIDEROT

Les Carnets des Dialogues du Matin

FRANÇOIS CHÉRÈQUE

L'avenir de la lutte contre la pauvreté

Les Carnets des Dialogues du Matin

FRANÇOIS CHÉRÈQUE

L'avenir de la lutte contre la pauvreté

PRINTEMPS 2014

Sommaire

Avant-propos p. 5
Dominique Lecourt

L'avenir de la lutte p. 7
contre la pauvreté
François Chérèque

Débat p. 19

Les publications p. 33
de l'Institut Diderot

Avant-propos

Contre la pauvreté : l'idée de partage

La montée de certaines formes extrêmes de la pauvreté jusque dans les pays industriels développés pose des questions éthiques, juridiques et politiques très bien exposées par François Chérèque. Ce qui fait l'unité de ces questions, c'est leur ultime ressort philosophique. Car elles se révèlent tributaires de la vue que nous adoptons sur la condition humaine. Deux conceptions d'ensemble s'imposent à tous ceux qui ne se satisfont pas du monde tel qu'il va.

Ces deux vues se rassemblent autour de l'idée de partage et se présentent comme opposées : une vue « économiste » qui entend le partage au sens de la distribution et qui comprend les bénéfices au sens des profits ; une vue « humaniste » qui entend le partage au sens de la participation et évalue les bénéfices comme des bienfaits dans la perspective du bien commun à toute l'humanité, celui qui la porte toujours en avant d'elle-même.

Si l'on oublie cet arrière-plan philosophique, les questions éthiques sur lesquelles viennent buter chercheurs, médecins, administrateurs et entrepreneurs, prennent le plus souvent la forme typique de *dilemmes* ; c'est-à-dire de la rationalisation de situations qui imposent un choix entre deux (ou plusieurs) solutions également insatisfaisantes.

Ces dilemmes révèlent l'existence de profonds conflits de valeurs. Mais ces conflits eux-mêmes tiennent à ce que la force de l'idée de *partage* s'est trouvée affaiblie par la

montée en puissance de l'idée de *compétition* qui règne depuis des lustres sur le monde de la science sous les espèces d'une émulation dans la conquête de l'inconnu ; mais surtout aussi *par* une version mortifère de l'idée de *concurrence* qui domine le monde économique et a détourné pour une part la première à ses fins. Du monde de l'entreprise, cette idée de concurrence a fini par s'emparer de l'ensemble des sphères de la vie humaine dans les sociétés dites développées. Elle y menace maintenant la recherche fondamentale elle-même, clé de tous les progrès.

Toutefois rien n'est simple, car l'esprit de compétition a aussi été puissamment stimulé par la concurrence.

Il y a donc urgence à penser la solidarité humaine non pas *contre* la compétition universelle — ce qui serait une position régressive — mais *dans* cette compétition ce qui peut être un gage de mieux être pour tous, si la concurrence elle-même oriente son système d'émulation au service du bien commun.

Dominique Lecourt
Directeur général de l'Institut Diderot

L'avenir de la lutte contre la pauvreté

INTRODUCTION

Un plan de lutte ne fera pas reculer la pauvreté de façon importante. Mais il permet de soutenir les personnes en difficulté, de les aider à avoir accès aux soins et autres droits fondamentaux. Ce sont les politiques économiques et sociales que nous mettrons en œuvre qui feront vraiment diminuer la pauvreté. Je ne me contenterai donc pas ici de reprendre le rapport d'évaluation du Plan de lutte contre la pauvreté, remis au Premier ministre en janvier 2014 ¹. Je souhaite reposer plus généralement la question sociale dans notre pays, comme nous essayons de le faire à Terra Nova. Il s'agit pour nous de proposer des réponses de gauche, progressistes et réformistes, aux actuelles évolutions sociales et économiques. Ces réponses se veulent réalistes. Nous considérons qu'il faut prendre comme un fait la mondialisation de l'économie, ainsi que la raréfaction de nos ressources naturelles. La réflexion que je souhaite présenter ici commencera donc par énoncer quelques uns des principaux défis que notre pays doit relever. Un certain nombre de faits seront rappelés, à partir desquels il sera possible de proposer quelques réformes.

1. Voir Chérèque, F. & Vanackere, S., *Évaluation de la 1^{ère} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, IGAS, janvier 2014. Ce rapport est disponible sur www.igas.gouv.fr.

I. QUATRE GRANDS ENJEUX

Je soutiens que la lutte contre la pauvreté, pour ne pas se limiter à des résultats marginaux, doit s'inscrire dans une politique économique et sociale globale. Il faut donc saisir les principaux défis que nous aurons à relever dans les décennies qui viennent. J'en compte quatre :

A. La crise écologique

Je commence par ce point, parce qu'il n'est pas suffisamment pris en compte à gauche : l'écologie ne doit plus être un supplément d'âme permettant de construire une majorité ; elle doit se situer au cœur de nos politiques économiques et sociales. C'est un domaine dans lequel la France et l'Europe sont bien placées pour proposer des avancées importantes et faire preuve d'esprit d'innovation. L'écologie sortira ainsi d'une simple démarche punitive, et sera intégrée à nos politiques sociales. La précarité énergétique, par exemple, est non seulement mauvaise pour la planète, mais représente aussi des dépenses supplémentaires pour les plus pauvres. La question écologique doit s'inscrire au cœur des relations internationales, en particulier au niveau de l'Europe. Ce sujet doit être intégré aux futurs Traités européens.

B. Un contexte de faible croissance

Nombreux sont les économistes qui font le constat que je partage : il est illusoire de compter sur un retour à une forte croissance pour faire reculer le chômage de masse que nous connaissons depuis 30 ans. Nous allons vivre pendant au moins une dizaine d'années avec, dans le meilleur des cas, 1 ou 1,5 % de croissance en Europe. Au mieux pourrions-nous faire diminuer légèrement le chômage, revenir à la situation d'il y a dix ans, mais ce ne sera qu'une simple variation dans le chômage de masse. Il

faut donc, premièrement, reconnaître le fait de la croissance faible et, à partir de là, revoir nos modes de production, de partage, et d'organisation du travail. La question du temps de travail doit être posée, même si en France, depuis la réforme de 1997, il n'est plus vraiment possible d'aborder cette question de façon sereine. Contrairement à ce que d'aucuns prétendent, de telles réformes ne remettent pas en cause notre modèle social, hérité du programme du CNR. Les valeurs de redistribution et de lutte contre l'exclusion, celle des malades ou des retraités, ne doivent pas changer. Mais l'organisation doit évoluer. Ne pas réformer aboutirait précisément à des résultats contraires aux principes d'après-guerre.

C. Les attentes relativement à l'Etat

Il y a une forte tension, chez les français, entre un indéniable désir d'émancipation, de développement personnel, d'autonomie, et la demande, dans le même temps, d'un rôle important de l'Etat. Il faut arriver à penser de nouveaux modèles pour articuler indépendance individuelle et soutien étatique. Je pense notamment aux analyses de Fabienne Brugère dans un livre publié récemment par « La République des Idées ». ²

D. Une crise de la démocratie

Enfin, nos institutions démocratiques sont indéniablement en crise. Cette crise affecte la capacité de nos gouvernements à réformer nos politiques sociales et, plus généralement le vivre-ensemble.

2. Brugère, F., *La Politique de l'individu*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2013. *Démocratie et société civile* : 20 propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique, juin 2013. Disponible sur <http://www.tnova.fr>.

II. LA PAUVRETÉ EN FRANCE : LES FAITS

Je voudrais, en ayant ces quatre enjeux à l'esprit, formuler quelques propositions pour faire reculer la pauvreté, et plus généralement réformer notre système social. Il faut auparavant dresser un tableau, nécessairement rapide, de la pauvreté dans notre pays.

A. Quelle est l'étendue de la pauvreté en France ?

Je rappelle qu'en France être considéré comme pauvre signifie disposer de moins de 60 % du revenu médian. Pour une famille, on rajoute 50 % pour le deuxième membre du couple, et 25 % pour chaque enfant. On estime donc qu'un couple avec deux enfants est pauvre s'il dispose de moins de 2000 euros par mois environ.

Le taux de pauvreté en France est actuellement de 14,3 %, ce qui est dans la moyenne européenne. Même si notre économie repart, et que le chômage baisse, le taux de pauvreté augmentera encore pendant quelques années. Le nombre de personnes au RSA a augmenté de 7 % en un an le RSA concerne maintenant 2,4 millions de foyers, soit plus de 4 millions de personnes. Le nombre de personnes en allocation spécifique de solidarité, pour les personnes qui n'ont plus l'assurance chômage mais qui ne sont pas encore au RSA, a augmenté de 26 % en 4 ans.

Ces chiffres sont inquiétants il faut néanmoins les mettre en rapport avec les autres pays européens. Or la France (qui par ailleurs, avec la Belgique, est le seul pays à avoir mis en place un plan de lutte contre la pauvreté) se situe dans la moyenne basse de l'Europe. D'autres pays ont connu une augmentation importante de leur taux de pauvreté, le Royaume-Uni, l'Espagne, mais aussi l'Allemagne. Les allemands ont connu pendant la crise une baisse de leur taux de chômage, notamment du fait

d'un taux de chômage partiel important. En revanche, ce pays a connu une hausse du nombre de travailleurs pauvres. Nous étudierons attentivement les effets du SMIC que l'Allemagne devrait mettre prochainement en place.

B. Agés et profiteurs : deux idées fausses

Il faut corriger deux idées reçues concernant la pauvreté. La première voudrait que la pauvreté concerne plus particulièrement les personnes âgées. Or le taux de pauvreté des personnes âgées n'a jamais été aussi bas depuis 1945. Il est actuellement de 9 %. En revanche, le taux de personnes pauvres de moins de 18 ans n'a jamais été aussi haut, aux alentours de 20 %. Aujourd'hui, dans notre pays, la pauvreté concerne surtout des enfants qui vivent dans des familles monoparentales, dont l'adulte est une femme seule.

La deuxième idée à corriger consiste à croire que les personnes en difficulté profitent de l'aide à laquelle elles ont droit, ou pire, qu'elles l'obtiennent de manière frauduleuse. Deux chiffres : les fraudes au RSA sont d'environ 60 millions d'euros ; la somme que l'État ne verse pas à ceux qui pourraient avoir accès au RSA mais ne le réclament pas se monte à 5 milliards d'euros. Plus globalement, les fraudes aux prestations sociales coûtent environ 600 à 700 millions d'euros, tandis que les prestations non versées à ceux qui y auraient droit sont de 6 milliards, et la fraude fiscale de 2 milliards. Certes il faut lutter contre la fraude, mais on voit bien que les personnes ne pratiquent pas en fait la chasse aux aides.

Il faut enfin préciser que la répartition de la pauvreté varie très fortement selon le territoire. Dans certaines zones urbaines, le taux de pauvreté peut atteindre 50 %. Cette diversité territoriale doit évidemment être prise en compte dans nos politiques sociales et de lutte contre la pauvreté.

III. LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ : LES RÉFORMES À MENER

A. Redéfinir les missions de l'Etat et des collectivités locales

Toutes les personnes que j'ai rencontrées durant ma mission d'évaluation du Plan de lutte contre la pauvreté m'ont dit la même chose : la complexité administrative n'est plus supportable, on ne sait plus qui est responsable de quoi, il est nécessaire de simplifier. Cela pour une bonne raison au moins : la complexité est en fin de compte source de discrimination, elle décourage les personnes exclues, celles qui sont dans une situation difficile. Il est donc essentiel, si l'on veut soutenir les personnes qui subissent la pauvreté, de redéfinir les responsabilités au niveau administratif.

La question n'est pas de savoir s'il faut supprimer les départements ou les communes, mais d'attribuer les responsabilités de façon précise et simplifiée. Prenons l'exemple de la petite enfance. La commune est responsable de l'accueil : crèches et gardes périscolaires. Le département est responsable des centres maternels, de l'aide sociale à l'enfance et de la PMI (Protection maternelle et infantile). Enfin, c'est l'Etat, par le biais de la CAF, qui finance en partie l'accueil de la petite enfance et garde la médecine scolaire. Il y a donc trois intervenants, et puisqu'en plus personne ne veut prendre la responsabilité de piloter, ce sont en fin de compte les préfets qui vont être chargés des schémas départementaux de la petite enfance. On ne peut pas faire plus compliqué et redondant. On se retrouve ainsi avec une assistante sociale encore à l'école, une autre au niveau du département, une troisième au niveau de la commune, une à la CAF, mais en revanche aucune à l'hôpital quand l'enfant est hospitalisé. Il y a là un problème. On ne le réglera pas seulement avec des

guichets uniques ; il peut être utile de mettre un guichet unique, mais cela ne sert à rien s'il dépend de quatre autorités.

Il faut donc réformer notre système administratif. D'une part, recentrer l'Etat sur son rôle, reconnu dans la Constitution, de garant de l'égalité de traitement sur le territoire, se substituant aux collectivités territoriales si elles font défaut. D'autre part, redistribuer les grandes responsabilités entre les régions, les intercommunalités et les mairies. Il y aurait lieu, à mon avis, de supprimer la clause générale de compétence, qui crée inévitablement du désordre et des redondances administratives.

B. Ne plus adapter, mais réformer

Nous voulons que notre système social reste généreux. Mais cela nous a conduit sans cesse à l'adapter, sans le réformer. C'est l'une des sources de la complexité administrative que je viens de décrire.

Notre système social, hérité de l'après-guerre, repose en effet sur le modèle d'un salarié, généralement masculin, faisant toute sa carrière dans la même entreprise ou administration. Le système de soins, par exemple, a été construit pour un salarié qui jouit à la fois de son statut d'assuré social, et d'une mutuelle en général fournie par son entreprise. En conséquence, il couvre actuellement un nombre toujours plus restreint de personnes. Puisque nous souhaitons que ce système reste généreux, nous organisons alors pour les plus pauvres ou les exclus des parcours de soin spécifiques. Pour les personnes qui ne sont pas couvertes par les assurances sociales, qui n'ont pas de mutuelle, et parce que nous jugeons qu'il est nécessaire de faire quelque chose, sont ainsi mises en place la CMU-C, l'aide à la complémentaire santé, ainsi que des programmes d'accueil sanitaires et sociaux dans les hôpitaux.

Au lieu d'adapter notre système aux personnes, nous adaptons leur parcours à un système que nous ne voulons pas modifier. Cela vaut pour tous les systèmes sociaux de notre pays. Pour chaque nouvelle population qui se trouve exclue, nous créons un nouveau droit qui lui est spécifique.

Or à force d'adapter notre système social, sans vouloir le réformer, celui-ci devient extraordinairement complexe, ce qui aboutit en fin de compte à une forme de discrimination des personnes en situation d'exclusion. Notre système est très généreux, mais à partir d'un certain moment il ne peut plus fonctionner correctement. En fin de compte, il discrimine parce que nous ne remettons pas en cause l'organisation générale.

Refuser de réformer ces systèmes aboutit, aujourd'hui, à en exclure une grande partie de la population.

Prenons pour autre exemple notre système de retraites. Celui-ci est fait pour des salariés restant toute leur vie dans le même secteur et sous le même régime. Or de plus en plus nombreux sont les salariés qui font carrière dans plusieurs secteurs professionnels. Il y a 25 ans, 20 % d'entre eux étaient dans cette situation, en 2010, 40 %, et l'on estime que 50 % des salariés seront concernés à partir de la seconde moitié de cette décennie. Cette évolution n'est pas surprenante puisque l'on prône et que l'on valorise la mobilité. A un candidat à l'embauche on demande quelle a été sa mobilité professionnelle, quelles ont été ses différentes expériences de travail, que ce soit comme fonctionnaire, employé, entrepreneur, auto-entrepreneur ou travailleur indépendant. La mobilité est donc considérée comme normale et même bénéfique sauf dans notre système social. Celui-ci se révèle inadapté au parcours professionnel d'une très grande partie des travailleurs aujourd'hui. En conséquence, ici aussi, on

créé des mesures supplémentaires et *ad hoc* quand il y a une difficulté (par exemple le minimum vieillesse), au lieu de réformer globalement l'ensemble de notre système de retraites, cela pour la raison, principalement, que l'on veut pas toucher à tel ou tel régime.

C. Soin, hébergement d'urgence, redistribution

Quelles mesures alors mettre en place pour lutter contre la pauvreté ? J'ai insisté sur le fait que notre système social doit être réformé de façon globale, et simplifié, afin qu'il corresponde mieux à la diversité des situations et pour éviter les effets d'exclusion engendrés par la complexité. Il faut aussi que ce système soit clairement corrélé à des devoirs aussi bien qu'à des droits. Je voudrais ici suggérer trois autres pistes :

1. *Repenser notre système de soin.* Il faut que l'ensemble des acteurs du système de santé aient des droits mais aussi des devoirs. On résoudrait notamment l'un des principaux problèmes de notre système de soin, à savoir sa désorganisation entre médecine hospitalière et médecine de ville. Les services d'urgence des hôpitaux sont saturés parce que de nombreuses personnes, en difficulté ou exclues, sont contraintes d'y avoir recours car n'ayant pas accès à la médecine libérale, en raison des coûts ou parce que celle-ci n'assure pas sa mission de permanence des soins, la nuit ou le week-end par exemple. On peut certes réclamer plus de moyens pour les services d'urgences, ce qui permettrait d'améliorer les conditions de travail des urgentistes, mais cela ne changerait pas grand-chose au problème de fond. C'est l'organisation de l'offre de soins qui doit être repensée pour réduire les inégalités d'accès aux soins.
2. *Affronter le problème de l'hébergement d'urgence.* Il s'agit d'un problème important, qui pose plus généralement

celui du droit d'asile en France. Le logement est bien évidemment de façon générale un problème majeur dans notre pays. Mais nous avons tendance à nous concentrer sur la question du logement social. Je voudrais ici mettre l'accent sur l'hébergement d'urgence, qui est une question essentielle pour les plus démunis. En effet, la plupart des régions de France n'ont pas de problème de logements sociaux : les difficultés se concentrent en Ile-de-France, en Rhône-Alpes et en PACA, et seulement dans certaines parties de ces régions. En revanche, le problème de l'hébergement d'urgence affecte l'ensemble des départements. On assiste à une augmentation très importante des demandeurs d'asile, et le délai de traitement de ces demandes apparaît beaucoup trop long en France, puisqu'il est en général de deux ans, voire plus. Or durant ce temps, les personnes qui se sont installées en France ont souvent fondé une famille, ont eu des enfants, trouvé du travail. En conséquence 80 % d'entre eux, une fois déboutés du droit d'asile, se retrouvent dans une zone grise où ils ne sont ni régularisables ni expulsables. Ils n'ont alors pas accès au logement social ordinaire, et sont dirigés vers l'hébergement d'urgence. Résultat, alors que l'Etat n'a jamais fait autant pour l'hébergement d'urgence, il y a des difficultés d'accès. C'est un point que je mentionne dans le rapport sur le Plan de lutte contre la pauvreté. Des mesures doivent être prises. Il faut raccourcir les délais de traitement des demandes, mais aussi poser sans hypocrisie la question de la régularisation. Depuis dix ans, les gouvernements successifs nous font croire qu'ils expulsent massivement, mais ce n'est en fait pas le cas ; ce qui conduit à des dépenses d'hôtellerie énormes, alors qu'il y aurait par ailleurs d'autres moyens de faire, comme l'intermédiation locative avec les associations.

3. *Développer d'autres modes de redistribution.* Le SMIC augmentera de façon modérée dans les années qui viennent. Il serait illogique pour le gouvernement de baisser les charges, comme il vient de le faire récemment, et d'augmenter le SMIC trop vite pour des raisons de compétitivité. Il faut alors investir de façon à réduire la précarité énergétique et son coût pour les plus démunis, et à faciliter l'accès aux transports, à la santé, ou encore à l'éducation et concentrer les moyens là où nous en avons le plus besoin.

D. Faire évoluer notre démocratie

Répondre à la crise de notre modèle démocratique demande enfin de ne pas en rester à la démocratie politique : il faut promouvoir la démocratie sociale et ce que j'appellerais la démocratie associative.

En ce qui concerne la démocratie sociale, il avait été question de la constitutionnaliser. On n'en parle plus actuellement, ce qui est dommage : il n'y a pas de social-démocratie sans démocratie sociale, car si la social-démocratie fait preuve de réalisme sur le plan économique et relativement aux politiques de l'offre, elle doit aussi développer une politique de la demande, dirigée vers les plus pauvres et les exclus. Les pays les plus sociaux-démocrates sont bien ceux dont le système social est le plus généreux dans un cadre qui reconnaît des droits mais aussi des devoirs. Cette démocratie sociale ne se limite pas aux systèmes sociaux : elle doit aussi s'appliquer à l'entreprise, et valoriser la négociation. Je constate d'ailleurs que sur les 6 000 personnes que j'ai pu voir dans les rencontres mises en place dans le cadre du rapport sur le Plan de lutte contre la pauvreté, les syndicats, les associations, les chambres de métiers étaient représentés, mais il n'y avait quasiment aucun représentant de l'entreprise. Notre société comporte deux

mondes qui ne se rencontrent pas, et qui ainsi nourrissent l'un contre l'autre des préjugés.

Quant à ce que je nomme la « démocratie associative », Terra Nova a publié en 2013 un rapport à ce sujet ³. Il s'agit de donner aux associations plus de poids dans le débat politique, grâce à une série de mesures comme, pour n'en donner que quelques unes : donner aux associations le droit de saisir le Conseil constitutionnel pour toute proposition de loi, le droit de proposer un référendum d'initiative populaire, reconnaître et organiser le dialogue civil. Cette « démocratie associative » doit être promue : elle permettrait de développer la participation des citoyens aux décisions publiques, et serait aussi porteuse d'amélioration de la compréhension des décisions politiques.

3. *Démocratie et société civile* : 20 propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique, juin 2013. Disponible sur <http://www.tnova.fr>.

DÉBAT

Sophie Fiszman (Société OFIAM) :

Il est souvent question de nos jours, afin de réduire le chômage, d'interdire aux sociétés qui gagnent de l'argent de licencier. Pensez-vous que cela constitue une solution au problème ?

François Chérèque : Pour ma part, je pense que c'est l'Accord sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi qui constitue, dans ce domaine, la plus grande innovation sociale de ces dernières années dans notre pays. Cet accord donne la possibilité, par la négociation, dans l'entreprise, de déroger à une partie du droit du travail pour pouvoir accompagner les évolutions économiques et sociales. Le principe d'interdire les licenciements dans les entreprises qui font des bénéfices me semble une erreur économique : faire des bénéfices un jour ne signifie pas obligatoirement en faire le lendemain. Il peut être nécessaire d'anticiper les difficultés et de faire que l'entreprise dispose de moyens si celles-ci arrivent. Mais il faut en retour une responsabilité sociale des entreprises. Prenons l'exemple de Sanofi, qui supprime des emplois : cela ne me choque pas sur le principe, mais Sanofi est la première ou la deuxième entreprise française la mieux cotée. Il n'est donc pas normal, vu ses moyens financiers, qu'elle n'ait pas une véritable responsabilité sociale et d'anticipation.

Bernard Lesterlin (Député, membre du Comité Stratégique de l'Agence Nationale du Service Civique) :

Derrière les politiques de la petite enfance que vous avez évoquées il y a l'école, qui est fondamentale pour notre cohésion sociale, pour préparer les enfants et les adolescents à être de vrais citoyens, et aussi maintenant à l'engagement citoyen dont vous êtes l'un des promoteurs à travers l'Agence du service

civique. Cet engagement est un maillon dans le parcours d'un citoyen, d'un homme en devenir qui est absolument fondamental. Quand on regarde le niveau d'employabilité d'un jeune qui a fait l'effort de passer par ce maillon de l'engagement citoyen, il est très supérieur. Cela prouve qu'il existe un espace pour des politiques qui ne se contentent pas, dans le contexte d'une croissance faible, d'attendre que les CDI arrivent sur un plateau, car cela ne marche plus, mais qui appuient, mènent et encadrent le citoyen dans la recherche de sa propre autonomie économique, dans un contexte de démocratie très décentralisée.

François Chérèque : Il s'agit d'un plaidoyer pour le service civique, je ne peux donc que l'approuver... Quelques mots à ce sujet. Premièrement, je souhaite rappeler qu'il a bénéficié d'un consensus politique. Cela permet de croire à sa pérennité. Deuxièmement, le Service civique est victime de son succès. Ses capacités sont actuellement de 23 000 jeunes par an, or nous recevons tous les ans quatre fois plus de demandes. Enfin, il concerne des jeunes qui viennent de toutes les classes sociales. C'est un élément important. Cela permet notamment, d'une part, de donner de la jeunesse une image plus positive que celle qui a cours, puisque il s'agit de s'engager ensuite au nom de l'intérêt général. D'autre part, il peut s'agir pour celui qui fait un service civique de s'engager dans un cursus de formation. Il est ainsi possible de réintégrer ceux qui ont déroché de notre système éducatif. J'ai connu par exemple un jeune de 18 ans, né en Turquie et devenu français par la suite, qui avait échoué au bac. Avec le service civique, il a repris sa scolarité. Son engagement, par ailleurs, consistait à aider les personnes âgées à faire leurs courses. La société y est gagnante en termes d'intégration, de formation, et de vivre-ensemble.

Philippe Brongniart (Fondation Chirac) :

Dans votre rapport au Premier ministre, vous avez suggéré que l'on fusionne la prime pour l'emploi et le RSA. Pourriez-vous préciser comment cela pourrait se faire ?

François Chérèque : L'idée se trouve dans le rapport Sirugue⁴, elle est soutenue par une grande partie du monde associatif et des syndicats. Il s'agit de mettre en place une prime d'activité trimestrielle, ou autre, qui remplacerait le RSA-activité et la prime pour l'emploi. Du côté du RSA-activité, sa complexité pose problème. Il demande par exemple des déclarations de revenu trimestrielles à des gens dans la précarité et qui ont des variations de revenus très fréquentes. Ces personnes peuvent par conséquent, un trimestre, recevoir moins que ce qu'ils auraient dû recevoir, mais le trimestre d'après, au contraire, recevoir plus et devoir rembourser... En ce qui concerne la prime pour l'emploi, qui par ailleurs fonctionne bien, son inconvénient est qu'elle est décalée dans le temps. Ceux qui profitent d'une diminution d'impôts ne s'en rendent pas compte, et les politiques n'aiment pas trop une politique sociale que les gens ne remarquent pas, ou alors ils reçoivent un chèque dont ils se demandent d'où il vient et qui surtout vient après en avoir eu besoin. Fusionner RSA-activité et prime pour l'emploi semble donc une bonne idée, mais deux problèmes se posent. Le premier, comme toujours avec ce type de réformes, c'est qu'il y aura des perdants. A cela, je répondrai que si l'on ne veut faire des réformes que s'il n'y a que des gagnants, on ne fait plus de réforme. C'est le problème de la France : on ne veut pas qu'il y ait des perdants dans les réformes, on fait donc des adaptations, pour aboutir à un système qui ne marche pas. Le second problème, plus important, est que cette réforme a aussi pour but de donner accès à

4. Sirugue C., *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modeste*, juillet 2013. Le rapport est disponible sur www.gouvernement.fr.

ce droit à plus de personnes – or on nous dit dans le même temps que les coûts doivent rester constants, avec pour conséquence inévitablement que chacun aura moins. La réforme se limite donc à redistribuer entre les travailleurs pauvres. Ce qui freine le gouvernement, à mon avis, c'est donc d'une part la peur qu'il y ait des perdants avec cette réforme, et, d'autre part, son coût budgétaire. Cette prime, qui peut être trimestrielle, aurait pourtant l'avantage d'être à la fois plus facile d'accès, liée au travail, tout en étant redistribuée de façon plus rapide que la prime pour l'emploi.

Robert Lion (Conseiller régional) :

Tout ce dont nous parlons aujourd'hui n'est-il pas encore trop dépendant d'un cadre étatique, centralisé, alors qu'il faudrait laisser plus de place aux initiatives locales ? Cette question rencontre, quoique de manière pas toujours claire, celles de la réduction du mille-feuilles territorial, du regroupement de certaines compétences, et de la suppression de la clause générale de compétence – qui n'a pas que de mauvais aspects, même si elle crée du désordre. Ne doit-on pas innover par rapport à nos vieux principes d'une République une et indivisible : il faut qu'elle soit indivisible, mais faut-il qu'elle soit une ? Ne faut-il pas laisser beaucoup plus de place à l'initiative, à la diversité, sur le plan territorial, mais aussi sur le plan des branches d'activité, sans uniformiser et avoir toujours recours au préfet et à l'Etat ?

François Chérèque : Pour ce qui est de la République une et indivisible, cela fait longtemps qu'elle n'est plus une et qu'elle est divisée. Il faut sortir de ce mythe. Tout en maintenant le rôle de l'État, qui est d'être garant. Par ailleurs, dans mon expérience, la France en fait n'est pas si centralisée que cela. Nous avons dépassé ce stade-là. Il y a une multitude d'initiatives territoriales. Le problème étant la façon d'organiser et de structurer tout cela. Notre

territoire est tellement divers qu'il n'est pas possible de faire une politique unique s'appliquant partout de la même façon. Prenons le taux de pauvreté : dans le Poitou-Charentes et dans le Limousin, le taux de pauvreté des personnes de plus de 60 ans se situe entre 15 et 20 %, ce qui correspond à peu près à celui des moins de 18 ans en France. Inévitablement, les politiques sociales ne seront pas les mêmes qu'en Seine-Saint-Denis où le taux de pauvreté des plus de 60 ans se situe en-dessous de la moyenne nationale. La question est donc de savoir comment adapter les grandes politiques nationales aux réalités territoriales. Et, sur ce point, il faut arriver à une meilleure coordination en termes de pilotage et de contractualisation entre collectivités.

Certains départements par exemple pilotent des schémas territoriaux d'action sociale qui sont très utiles, mais pour qu'ils fonctionnent véritablement il faut que les communes acceptent d'y participer. Si la communauté urbaine de Nancy ne veut pas coopérer avec le département de Meurthe-et-Moselle, c'est le chaos. On voit se développer deux politiques sociales sur le même département et, inévitablement, des inégalités territoriales. Les deux départements du Nord-Pas-de-calais sont en train d'élaborer un schéma régional des politiques sociales qui est très intéressant. Mais, d'une part, cela n'est possible que parce que la Communauté urbaine de Lille a décidé de ne pas prendre en charge la politique sociale, comme la loi pourtant l'y autorise. D'autre part, on en reste à une initiative territoriale, sans structuration nationale qui permettrait de savoir qui, en fin de compte, est le pilote, et d'avoir quelques éléments juridiques permettant, s'il le faut, de contraindre.

Bernard Granger (Psychiatre hospitalier) :

Pourriez-vous développer un point auquel vous avez fait très rapidement allusion, celui du partage du travail ?

François Chérèque : J'ai répondu qu'il faut prendre en compte la réalité économique des entreprises. Je pensais en particulier à l'organisation du temps de travail je suis assez en phase avec ce que les allemands font sur ce sujet-là. Prenez l'exemple de Volkswagen. Il s'agit d'une entreprise qui marche bien, et qui historiquement a réduit son temps de travail plus que toute autre. A une époque, Volkswagen était descendu jusqu'à quasiment 30 heures payées 34, par le biais d'un accord d'entreprise avec les organisations syndicales. Ils ont adapté leur temps de travail, et celui-ci, encore aujourd'hui, est en-dessous du temps de travail moyen dans l'industrie française.

Ensuite, les allemands ont réussi à faire baisser le chômage pendant la crise : en 2009-2010, alors que nous financions les heures supplémentaires et que disparaissaient des petites entreprises qui feront défaut avec la reprise, les allemands finançaient le chômage partiel. Cet exemple nous montre que nous pouvons quand même mieux faire. L'accord qui a été maintenant passé peut permettre aux entreprises de faire de l'innovation à ce niveau là.

Laure de la Bretèche (Directrice de l'Action sociale à Paris) :

En ce qui concerne l'accès aux droits, qu'en est-il d'une éventuelle corrélation des remboursements de la Sécurité Sociale avec la progressivité du revenu ? L'un des grands principes posés en 1945 a été de dire que l'on cotise sur ses revenus, et que l'on a droit de façon égale aux prestations. Mais l'hôpital public connaît partout en France des déficits considérables, en dépit de politiques de réorganisation importantes. On voit bien que pour conserver un système de santé à peu près opérant et qui offre un service à ceux qui ne peuvent pas accéder à une offre alternative, il va falloir penser différemment la répartition des ressources.

François Chérèque : Je préfère pour ma part que le financement soit progressif, plutôt que la prestation. Car la personne a alors l'assurance, morale, vitale, qu'elle sera traitée de la même façon quel que soit son revenu. Si vous faites une différence, en revanche, vous ne savez pas comment celle-ci sera utilisée plus tard, et vous risquez, en fin de compte, de vous retrouver avec une population qui est exclue. Je suis pour la progressivité du financement et l'universalité de la prestation. Je pense que c'est plus juste que l'inverse.

Thierry Roure-Atger (Enseignant en droit social à Paris XIII) :

Vous avez évoqué à plusieurs reprises la question de l'accès aux droits. Ne s'agit-il pas là d'un problème de formation à l'information - problème qui commencerait très tôt : un élève peut faire tout son parcours jusqu'en Terminale avec une formation juridique et civique assez modeste. Avez-vous des pistes à ce sujet ?

François Chérèque : J'ai essayé de vous en donner quelques unes. En particulier, faire en sorte le système s'adapte aux personnes, plutôt que l'inverse. Actuellement, la personne passe devant une multitude de professionnels (un pour l'hébergement, un autre pour la santé, encore un autre pour l'emploi etc.). Il faudrait plutôt que ce soit son dossier. Cela n'implique pas de bouleverser les schémas d'organisation - mais pour l'usager, cela change beaucoup. Une personne me racontait qu'elle avait exposé son cas à quatre reprises : c'est non seulement fastidieux, mais souvent pénible et humiliant pour la personne concernée. Mieux vaut qu'elle raconte son histoire une fois, et que les professionnels ensuite se partagent l'information. Prenez aussi le RSA, ou la CMU-C : il faut parfois des mois de chemin administratif pour y avoir accès. Mme Carlotti a ainsi lancé une expérimentation dans deux départements,

la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique. Il s'agit de mettre en place pour certaines prestations un dossier unique, et c'est ensuite le dossier qui circule. La simplification est essentielle. Vous parlez d'informer dès le plus jeune âge bien évidemment, mais le problème est qu'en général les personnes les plus informées ont accès aux droits, mais n'ont pas besoin de ces droits-là. C'est un problème de reproduction sociale ; la simplification est une disposition fondamentale qui permet d'avancer sur ces questions. Il faut par ailleurs que les politiques mises en place soient évaluées - ce qui n'est pas dans la culture de notre pays, avec pour conséquence qu'on superpose des couches de réformes au lieu de les réexaminer et de les refondre de façon critique.

Philippe Barrier (Philosophe) :

Vous avez insisté à juste titre sur le caractère irréductible de la crise écologique, mais vous n'en avez pas développé les conséquences relativement à notre modèle productif...

François Chérèque : Il faudrait déjà comprendre qu'il est nécessaire d'avoir des politiques publiques conséquentes. Je prends un exemple, la voiture électrique. D'un côté, on nous dit qu'il faut acheter des voitures électriques. De l'autre, je constate qu'il n'y a tout simplement pas de prises : au Ministère de la Jeunesse et des Sports, vous avez au moins trente voitures de fonction, et pas une prise de courant. Dans les copropriétés, seules une ou deux personnes ont une voiture électrique. Toutes les autres n'ont donc aucune raison de financer la mise en place de prises de courant, ce qui en retour n'incite pas à l'achat de voitures électriques. Je lisais récemment que la voiture électrique de Renault, la ZOE, est un échec. C'est prévisible, puisque vous n'avez pas de politique publique visant à investir dans l'installation de prises de courant. Ce défaut d'investissement public a aussi

des conséquences en termes de revenu. J'ai fait le calcul récemment pour une personne âgée : celle-ci touchait le minimum vieillesse, qui est à 770 euros par mois, et avait 4 000 euros par an de chauffage. Vous voyez le coût que peut représenter le chauffage pour cette personne, et ce que pourrait lui apporter une isolation correcte de son appartement. Cette personne vivrait mieux, et cela créerait en plus de l'emploi et du développement. Il faut donc à tout prix investir dans des politiques de ce type, qui en plus d'être favorables à l'environnement, ont une portée sociale et économique : écologie, développement économique et politique sociale peuvent aller ensemble.

Claire Decreux (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) :

Vous n'avez pas beaucoup évoqué les politiques de l'emploi dans votre propos, or il y a quand même un lien assez direct entre le fait d'être au chômage ou en activité réduite et la pauvreté. Comment, d'après vous, peut-on ou doit-on concilier ces deux dimensions entre lesquelles il faut perpétuellement faire des arbitrages : lutte contre le chômage et qualité de l'emploi ? La question est d'actualité, que ce soit avec le relèvement du temps partiel ou l'allongement des contrats aidés.

François Chérèque : La formation professionnelle est un élément fondamental de la lutte contre la pauvreté. On voit bien qu'il faut recentrer ses moyens sur les personnes les plus éloignées de l'emploi ou susceptibles de l'être. J'y insiste : l'argent de la formation professionnelle ne saurait être consacré seulement aux personnes qui sont au chômage, il est très important de prendre en compte aussi les salariés qui risquent de perdre leur travail et de se retrouver alors très éloignées de l'emploi. La France ne brille pas de ce point de vue : il suffit de comparer le nombre d'heures de formation continue entre la France et le Danemark pour s'en apercevoir. En ce qui concerne

le temps partiel, je ne pense pas que les 24h minimum par semaine prévues par la loi de juin 2013 soit quelque chose d'impossible à organiser dans des branches professionnelles - en particulier avec des systèmes de pluriactivité. Je profite de votre question pour soulever ce point : la pluriactivité n'est pas assez développée en France, notre modèle social reste un système dans lequel l'employeur reste propriétaire de son salarié. Même dans les professions libérales, nous n'arrivons pas à mettre en place des systèmes d'employeurs collectifs. Une secrétaire médicale qui fait 20h dans un cabinet, qui connaît les dossiers des patients et leur suivi, ne travaillera pas dans un autre cabinet, pour des problèmes de secret professionnel et de concurrence. Nous devrions essayer de faire évoluer notre façon d'appréhender l'organisation du travail, notamment en ce qui concerne la pluriactivité.

Claudine Padiou (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée) :

Pensez-vous que nous devrions séparer clairement le rôle de l'Etat de celui des collectivités territoriales, en distinguant, d'une part, ce qui relèverait de l'Etat, à savoir des droits objectifs nationaux, accompagnés du versement de prestations comme le RSA, le minimum vieillesse ou l'allocation aux adultes handicapés, et, d'autre part, tout ce qui constitue une réponse aux besoins sociaux, qui relèverait des collectivités locales ou d'organisations de service, capables d'agir de façon locale et concrète, sans interférence de l'Etat, mais avec des accords entre elles de façon à déterminer les responsabilités ?

François Chérèque : Je vous répondrai à partir du cas du RSA. Il s'agit d'une prestation nationale payée par les départements. Le nombre de personnes augmente de 8% tous les ans, ce qui entraîne automatiquement une augmentation des dépenses. Or l'Etat ne couvre pas l'intégralité de ces dépenses. Les départements se

retrouvent donc en difficulté. Et puisqu'ils n'ont pas le droit d'être en déficit, ils sacrifient d'autres politiques pour assurer les paiements. Il y a donc en effet un problème dans le fait que ce soient les départements qui versent le RSA. Mais, dans le même temps, le fait de confier le paiement du RSA au département présente un intérêt indéniable. Dans le Val-de-Marne, par exemple, il a été décidé de relancer à leur domicile toutes les personnes touchant le RSA, pour voir qu'est-ce qu'elles font et pour les mettre dans des parcours d'insertion. Pour quelle raison ? Eh bien parce que le RSA coûte cher et si c'était l'État qui en assurait le paiement, je ne suis pas sûr que le département se donnerait la peine de suivre ceux qui bénéficient du RSA. Certes, le RSA est une prestation universelle, qu'il faudrait peut-être distribuer au niveau national, mais dans la réalité, si vous voulez avoir quelques contraintes, je ne suis pas sûr que cela soit une bonne idée. Je peux aussi formuler l'argument dans l'autre sens, au sujet des services territoriaux comme les crèches. Il est plutôt bon que l'État mette quelques contraintes sur l'accès des populations les plus défavorisées : par exemple, réserver les places de crèche aux enfants vivant dans des familles monoparentales même si la maman ne travaille pas.

Jean-Luc Perron (Fondation Grameen Crédit Agricole) : *Ma question porte sur le rôle des entreprises dans la lutte contre la pauvreté. Car à côté de l'économie sociale traditionnelle on assiste de plus en plus à une nouvelle forme d'économie sociale et solidaire. Une nouvelle forme de responsabilité sociale des entreprises émerge : celles-ci s'engagent davantage dans des projets qui sont leur cœur de métier, mais avec un but social. On peut prendre l'exemple de l'Action Tank créée par HEC qui est une forme de projet avec des grandes entreprises. Il y a aussi une nouvelle forme de philanthropie davantage tournée non vers le don mais vers l'investissement dans des projets sociaux.*

Quelles sont vos réflexions sur la place de toutes ces nouvelles tendances qui font un peu tomber les cloisons entre des mondes que l'on croyait séparés ?

François Chérèque : Je soutiens bien évidemment ce type de démarche, mais je voudrais préciser que, dans mon esprit, ce qu'il faudrait surtout développer ce sont les liens entre les entreprises, en particulier les grandes entreprises, et ce que j'appellerais leur écosystème. L'entreprise est installée sur un territoire, elle doit être attentive à ce qui se passe autour d'elle. Pas uniquement quand il s'agit de sponsoriser le club de sport local, mais aussi, ce qu'elles font un peu moins, quand il s'agit d'accompagner les actions sociales et le monde associatif. Les petites entreprises ont des moyens limités, mais en général elles le font, à la différence de beaucoup de grandes entreprises. Pour prolonger ce que vous dites, l'économie sociale et solidaire nous donne des exemples de la façon dont il est possible de créer de l'emploi, de se développer, tout en ayant une démarche sociale et une stratégie de redistribution des richesses différente.

Retrouvez l'intégralité du débat en vidéo sur www.institutdiderot.fr

Les publications de l'Institut Diderot

Dans la même collection

L'avenir de l'automobile

Louis Schweitzer

L'avenir des nanotechnologies

Etienne Klein

L'avenir de la croissance

Bernard Stiegler

L'avenir de la régénération cérébrale

Alain Prochiantz

L'avenir de l'Europe

Franck Debié

L'avenir de la cybersécurité

Nicolas Arpagian

L'avenir de la population française

François Héran

L'avenir de la cancérologie

François Goldwasser

L'avenir de la prédiction

Henri Atlan

L'avenir de l'aménagement des territoires

Jérôme Monod

L'avenir de la démocratie

Dominique Schnapper

L'avenir du capitalisme

Bernard Maris

L'avenir de la dépendance

Florence Lustman

L'avenir de l'alimentation

Marion Guillou

L'avenir des humanités dans l'entreprise

Jean-François Pradeau

L'avenir des villes

Thierry Paquot

L'avenir du droit international
Monique Chemillier-Gendreau

L'avenir de la famille
Boris Cyrulnik

L'avenir du populisme
Dominique Reynié

L'avenir de la puissance chinoise
Jean-Luc Domenach

L'avenir de l'économie sociale
Jean-Claude Seys

L'avenir de l'hôpital public
Bernard Granger

L'avenir de la guerre
Rony Brauman & Henri Bentégeat

L'avenir de la vie privée dans la société numérique
Alex Türk

L'avenir de la politique industrielle française
Louis Gallois

L'avenir de la politique énergétique française
Pierre Papon

L'avenir du pétrole
Claude Mandil

L'avenir de l'euro et de la BCE
Henri Guaino & Denis Kessler

L'avenir de la propriété intellectuelle
Denis Olivennes

L'avenir du travail
Dominique Méda

L'avenir de l'anti-science
Alexandre Moatti

L'avenir du logement
Olivier Mitterand

L'avenir de la mondialisation
Jean-Pierre Chevènement

Les Notes de l'Institut Diderot

L'euthanasie, à travers le cas de Vincent Humbert
Emmanuel Halais

Le futur de la procréation
Pascal Nouvel

La République à l'épreuve du communautarisme
Eric Keslassy

Proposition pour la Chine
Pierre-Louis Ménard

L'habitat en utopie
Thierry Paquot

Une Assemblée nationale plus représentative
Eric Keslassy

Sur le service civique
Jean-Pierre Gualazzi

Où va l'Égypte ?
Ismail Serageldin

Sur le service civique
Jean-Pierre Gualazzi

Les Dîners de l'Institut Diderot

La Prospective, de demain à aujourd'hui
Nathalie Kosciusko-Morizet

Politique de santé : répondre aux défis de demain
Claude Evin

La réforme de la santé aux États-Unis :
quels enseignements pour l'assurance maladie française ?
Victor Rodwin

La question du médicament
Philippe Even

Les entretiens de l'Institut Diderot

L'avenir du progrès
(Actes des Entretiens 2011)

L'avenir de la lutte contre la pauvreté

La montée de certaines formes extrêmes de la pauvreté jusque dans les pays industriels développés pose des questions éthiques, juridiques et politiques très bien exposées par François Chérèque. Ce qui fait l'unité de ces questions, c'est leur ultime ressort philosophique. Car elles se révèlent tributaires de la vue que nous adoptons sur la condition humaine. Deux conceptions d'ensemble s'imposent à tous ceux qui ne se satisfont pas du monde tel qu'il va.

Ces deux vues se rassemblent autour de l'idée de partage et se présentent comme opposées : une vue « économiste » qui entend le partage au sens de la distribution et qui comprend les bénéfiques au sens des profits ; une vue « humaniste » qui entend le partage au sens de la participation et évalue les bénéfiques comme des bienfaits dans la perspective du bien commun à toute l'humanité, celui qui la porte toujours en avant d'elle-même.

Si l'on oublie cet arrière-plan philosophique, les questions éthiques sur lesquelles viennent buter chercheurs, médecins, administrateurs et entrepreneurs, prennent le plus souvent la forme typique de dilemmes ; c'est-à-dire de la rationalisation de situations qui imposent un choix entre deux (ou plusieurs) solutions également insatisfaisantes.

Dominique Lecourt

Directeur général de l'Institut Diderot



François CHÉRÈQUE



Président de l'Agence du service civique
Président du laboratoire d'idées Terra Nova
Ancien secrétaire général de la CFDT

La présente publication ne peut être vendue



FONDS DE DOTATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOCIALE REGI PAR LA LOI N°2008-776 DU 4 AOUT 2008 - SIRET N° 513 746 651 00019
11, place des 5 martyrs du lycée Buffon 75014 Paris / T. +33 (0)1 53 10 65 60 / F. +33 (0)1 53 10 65 36
contact@institutdiderot.fr / www.institutdiderot.fr

ISBN 979-10-93704-02-9



9 791093 704029