



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Concours interne

4<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Questions sociales

**Meilleure copie**

**Note : 15/20**

Premier Ministre  
Cabinet du Premier Ministre

Le 29 août 2019

Note à l'attention de  
Monsieur le Premier Ministre

Objet : analyse et propositions en vue de rendre plus efficaces les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'aucun prétendent que le système français de protection sociale n'a pas été conçu à l'origine pour éradiquer la pauvreté mais bien pour éviter aux individus les plus vulnérables, éloignés ou sortis de l'emploi, de devenir pauvres.

Une démocratie a-t-elle besoin de vulnérabilité pour se convaincre que les différences de capital social, culturel et économique sont dans l'ordre des choses ? Peut-on continuellement s'en contenter pour croire encore au principe rawlsien de la nécessité des inégalités si elles permettent de faire avancer les moins protégés d'entre nous ?

La part insidieuse du discours ambiant réside dans la culpabilité admise des plus pauvres qui ne perçoivent plus leur situation comme le fruit d'une politique publique mais comme celui de leur échec personnel.

En réalité le système français est, comme le rappelait un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, particulièrement redistributif, mais horizontalement (des personnes seules vers les familles, des bien portants vers les malades, des travailleurs vers les sans emplois). C'est sans doute pour cette raison que la crise de 2008 n'a pas complètement ébranlé la société française. Le système actuel n'est donc pas imparfait mais il est inégalitaire et peu visible.

Reposer tout à plat pour rendre le système plus efficace est un objectif républicain ambitieux.

Pour commencer, la présente note :

- apporte une analyse des différentes facettes de la pauvreté en France (I).
- propose des pistes de rationalisation des aides à caractère social, et de dialogue avec les acteurs concernés (II).

I. La pauvreté et l'exclusion en France revêtent plusieurs degrés d'impact et de sensation parmi la population et touchent aussi bien ceux qui sont pauvres et ceux qui risquent de « tomber » dans la pauvreté.

A) La pauvreté dure et profonde touche durablement ceux qui « campent la société sans y être casés » (Auguste Conte).

1) Dans l'Union européenne en 2016, 23,5% de la population se trouvent dans une situation de pauvreté (DREES). Ce sont principalement les femmes, les jeunes et les personnes sans emploi qui sont les premiers touchés. Malgré ses engagements, la France n'a pas respecté les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et voit son nombre de personnes pauvres augmenter de 11,1 millions à 11,5 millions de personnes touchées de 2008 à 2016. L'objectif de l'UE de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté entre 2008 et 2018 a pâti du manque d'harmonisation des outils statistiques utilisés par l'ensemble des pays. Parmi ces 11,5 millions de personnes en France (soit 18% de la population), 23% présentent un double risque de pauvreté monétaire et de conditions de vie (en 2016).

2) Les personnes les plus touchées par la pauvreté ont un niveau d'étude et de formation peu élevé, occupent des emplois sous qualifiés et à temps partiel subi (dont 82 % sont tenus par des femmes). Parmi les causes de pauvreté dure, le chômage en est une particulièrement coriace, d'autant plus, si celui-ci est présent depuis longtemps. Le chômage longue durée concerne 2,56 millions de personnes sur 5,6 millions d'inscrits en 2016. Accentué par l'hystérèse du chômage (plus le chômage s'allonge, plus le capital social des personnes s'amenuise et plus le retour à l'emploi devient problématique) il ancre les chômeurs dans une perspective de risque de pauvreté et d'exclusion de la vie culturelle et sociale, et surtout économique.

3) En France, le système d'indemnisation, du chômage est pourtant généreux mais il demeure très inégalitaire :

- seulement 4 mois de cotisations suffisent pour percevoir des indemnités
- les aides peuvent être versées jusqu'à 36 mois
- celles-ci sont très élevées pour les cadres, jusqu'à 6000 euros brut

Mais le système est mal conditionné pour les chômeurs longue durée et seulement 48% des personnes perçoivent effectivement une indemnisation.

4) Enfin, le logement constitue une particularité essentielle de la situation de pauvreté. De 130 000 à 180 000 (selon des associations) sont sans domicile fixe aujourd'hui en France et les places manquent, surtout dans les grandes agglomérations comme Paris où se trouvent les emplois. Contrairement à une idée répandue, la plupart des personnes qui vivent dans la rue travaillent chaque jours.

B) Au-delà de la pauvreté dure, il existe une pauvreté « ressentie », touchant un halo de la pauvreté et de l'exclusion, qui demande une protection adaptée au risque plus qu'une prise en charge

1) 80% des français pensent que les inégalités ont augmenté depuis 30 ans alors même dans les périodes où ce n'était pas le cas. En réalité, il faut faire la distinction entre le taux de pauvreté qui a diminué et l'intensité de cette pauvreté qui elle a effectivement augmenté.

Par ailleurs, nous sommes inégaux surtout en tant que classe sociale, selon le sociologue François Dubet (2019), les inégalités sont davantage perçues dans une même strate sociale et économique qu'entre elles. Difficile dans ces conditions de resserrer le lien de confiance de la Nation avec ses pouvoirs publics. Mais cela doit rester un enjeu majeur.

2) Ce halo de pauvreté touche particulièrement les classes des familles moyennes qui développent depuis plusieurs décennies une peur du déclassement, voyant qu'une partie des plus aisés bénéficient d'un système fiscal contre-progressif quand la majorité des moins aisés contribuent de manière progressive et redistributive (Piketty) et sont en demande une mobilité sociale plus accentuée.

Selon l'OCDE, il faudrait six générations pour qu'une famille aux revenus modestes accède à des revenus moyens.

Pourtant en 2016, 759,1 milliards d'euros ont été consacrés aux dépenses sociales, mais seulement 3% concernent la pauvreté et le logement, soit une hausse de 4,3% de 2000 à 2010 et 32,1% du PIB. Les minima sociaux représentent 26,6 milliard d'€ en 2016.

- 3) Contre le halo de pauvreté, le revenu minimum constitue un garde fou aujourd'hui irréfutable. Cependant axer les exonérations de charges patronales sur ces salaires profilés risque de constituer une trappe à bas salaires sans augmenter la productivité ni la compétitivité des entreprises.

Malgré un potentiel système de malus pour les CDD, l'emploi précaire continue de se développer en France, notamment dans le secteur de l'économie numérique et de service qui favorise la fonction industries-services nous brouille la vision habituelle du salariat protégé contre la pauvreté.

- 4) Le revenu de solidarité active (RSA) ne joue pas suffisamment son rôle incitatif à la reprise d'emploi durable mais apparait aujourd'hui comme une trappe à inactivité.

Si il a été revalorisé de 10% en 5 ans à partir de 2013 grâce au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'industrie sociale, et que sont nombre d'allocataires a augmenté considérablement, il reste une aide subsidiaire qui ne permet de combler les revenus d'un foyer que jusqu'à environ 577 € ce qui est peu pour vivre décemment.

Il touche mal les jeunes de moins de 25 ans sans emploi et sans enfant et son taux de non-demande est élevé car mal articulé avec la prime d'activité pour certains profils de travailleurs. Il n'existe pas une forte rotation dans le système du RSA. Les personnes qui touchent le RSA depuis plus de 3 années augmentent de 11% de 2011 à 2015 faisant de cette aide une sorte de « provisoire qui dure » et enferme les bénéficiaires plutôt que de les relancer sur le marché du travail.

Dans une note du CREDOC de 2014, 53% de la population estime d'ailleurs qu'il deresponsabilise les bénéficiaires, malgré les tentatives de certains départements de le coupler avec des travaux d'intérêt pour la collectivité.

- 5) Depuis les accords interprofessionnels de 2008 et 2013, la flexisécurité et les ruptures conventionnelles de contrat, ont malgré leur succès, ouvert une brèche dans le système de protection des salariés dans leur relation déséquilibrée avec l'employeur, la modulation du temps de travail, les PSE tendent à protéger les entreprises davantage que les employés et peuvent constituer une des raisons de la préconisation de l'emploi et du temps de travail justement rémunérateur, rempart à la pauvreté.

Enfin, la qualification des personnes constitue un autre rempart tout aussi important, il doit être favorisé par un meilleur accord de l'Etat et des collectivités avec les entreprises pour faire bénéficier les personnes vulnérables de contrats aidés qualifiant, de formations plus longues et de reprises d'études pour des reconversions et adaptations possibles plus sécurisantes pour les salariés.

II) Pour combattre la grande pauvreté et son risque, les rôles de chacun pourraient être ré-identifiés et redéployés, au niveau national mais aussi dans les territoires au plus près des besoins.

A) Redéployer les aides durables en les confiant à l'Etat, garant de la protection des populations, redéployer les aides d'urgence en les confiant aux collectivités territoriales, au plus près des habitants

- 1) L'Etat doit faire le choix de recentraliser les aides sociales dites durables. Afin d'éviter un effet d'hystérèse de la pauvreté qui enfermerait les personnes dans la précarité de long terme, le gouvernement assignerait la pauvreté et l'exclusion comme une politique interministérielle claire et rationnelle regroupant les prestations familiales, les minima sociaux et la politique fiscale familiale.

Par ailleurs, chaque ministère conserverait une enveloppe du programme budgétaire consacré à l'exclusion permettant de déployer des aides identifiables dans son domaine. La question de nationalisation du RSA peut être posée malgré son caractère provisoire et d'urgence, de même que l'allocation adulte handicapé et parent isolé qui pourraient devenir des aides durables de l'Etat en échange d'un report de la politique de l'emploi vers les régions.

- 2) Au niveau déconcentré, les Préfets peuvent être missionnés pour repenser et réviser le schéma interdépartemental de l'implantation de logements du parc privé et public par une concertation avec les offices d'habitat à loyer modéré. Ce schéma s'accompagnerait d'une rationalisation des aides au logement APL, barèmes d'attribution et montants pour que l'augmentation des aides ne fasse pas augmenter les loyers, d'une augmentation potentielle des pourcentages de logements sociaux et très sociaux dans les villes (loi ALUR). Enfin, de repenser la répartition des logements semi-urgents pour permettre aux non logés et mal logés de retrouver un logement fixe dans une démarche de transition accompagnée.
- 3) Les niveaux décentralisés seraient sollicités sur les aspects d'aides d'urgence et d'emploi-formation :
  - Les régions en première ligne sur la formation professionnelle et la compétitivité des territoires pourraient coordonner un grand service régional de l'emploi et de la formation comprenant les Pôles emplois (régionalisés), les PLIE, les missions locales et les maisons de l'emploi, ainsi que les GRETA et AFPA pour permettre une meilleure adéquation territoriale entre emploi-formation et accompagnement des chômeurs.
  - Les départements conserveraient les aides sociales d'urgence et notamment celles accordées aux établissements scolaires, les collèges (les régions pour les lycées, les communes pour les écoles) c'est à dire les fonds sociaux aujourd'hui distribués par les Rectorats, qui ont été diminués de plus de moitié depuis 2007.
  - Les communes et les intercommunalités garantiraient l'accompagnement des personnes vulnérables au plus près des villes par une augmentation des moyens des CCAS.

B ) Cette réorganisation importante des missions et des tâches nécessite un dialogue multifaces et une éventuelle révision des dotations générales de fonctionnement des collectivités territoriales

- 1) Au niveau national, un Grand débat ainsi qu'un grenelle de la pauvreté pourraient être organisés dans les prochains mois regroupant les Ministères concernés, les collectivités, les acteurs associatifs (Secours catholique, Emmaüs, le DAL, Restos du cœur, etc.) ainsi que la CNLPE.
- 2) Le Ministère en charge des territoires pourrait commander un rapport au Sénat et au CESE sur une réorganisation des aides et des actions sur les territoires.
- 3) Une concertation avec les associations des maires de France, des départements et des régions de France sera nécessaire.
- 4) Enfin, une communication interministérielle sur l'accès aux aides sociales serait organisée pour permettre à tous les bénéficiaires potentiels de percevoir les aides auxquelles ils peuvent prétendre et qu'ils ne touchent pas par méconnaissance et absence de visibilité (exemple récent nous a été donné avec la prime d'activité).