

La pauvreté et la précarité en Bourgogne Franche-Comté : une fatalité ?





5

L'ÉTAT DES LIEUX

- 6- Une région privilégiée ?
- 8- Un impact inégal sur les personnes



24

LES PRÉCONISATIONS DU CESER

- 25- Les préconisations adressées au Conseil régional dans le cadre de ses compétences
- 31- Les réponses globales



14

ANNEXES

36

DÉCLARATIONS

49

LES ENJEUX

- 15- Agir sur les « véritables racines de la pauvreté »
- 15- Repenser l'action
- 16- Lutter contre le non-recours
- 18- Lutter contre les « déserts sociaux »
- 19- Limiter la fracture numérique
- 19- Répondre aux difficultés de mobilité
- 20- Favoriser la participation des personnes
- 21- Essayer d'autres choses ?

Les limites d'une définition

La **pauvreté** est généralement définie comme un manque durable de ressources pour vivre décemment et subvenir aux besoins de base. Ainsi, sa dimension financière, appréhendée au moyen du taux de pauvreté, est le principal indicateur visible.

Cette **définition monétaire** de la pauvreté est celle retenue par l'Insee : un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie (2) est inférieur au **seuil de pauvreté**, c'est-à-dire 60 % de la médiane des niveaux de vie. L'Insee (3) mesure donc la pauvreté monétaire de manière relative, à l'aide d'un seuil de ressources qui dépend du niveau et de la répartition des revenus dans la population. Eurostat et les autres pays européens utilisent également un seuil à 60 %. Le choix d'un seuil simplifie l'appréhension du phénomène de pauvreté. Néanmoins, la fixation de ce dernier à 60 % est conventionnelle (4). Or la mesure est très différente selon le seuil fixé (5).

Mais surtout, **la pauvreté n'est pas que monétaire**. Si le revenu constitue une importante variable indicative du bien-être, c'est un critère réducteur et imparfait. **La pauvreté doit être envisagée comme la privation de multiples aspects du bien-être**. La compréhension de la pauvreté doit être **multidimensionnelle** et prendre également en compte la santé, la nutrition, l'éducation, l'égalité entre les sexes et l'environnement (6). Autant de situations très diverses qui appellent des politiques différentes. Ainsi, le **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS)**, mis en place en 2013, ne vise pas seulement à réduire la pauvreté monétaire. Ses 69 mesures favorisent aussi l'accueil dans les services publics, l'accès aux cantines scolaires, la lutte contre l'isolement des personnes âgées ou encore l'accès au logement et à l'hébergement temporaire (7).

Dès 1984, le **Conseil européen** stipule que doivent être considérés comme **pauvres** « les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles ou sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables de l'État membre où elles vivent (8). » Trois ans plus tard, dans son rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale, le **Conseil économique et social** définit la **précarité** comme « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte [...] conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible (9). »

Concernant les « inadaptés physiques ou mentaux » et les « marginaux difficilement employables », un célèbre ouvrage, **Les exclus** (10), dénonçait leur misère en 1974. En 2003, le CESER (alors CESR) de Bourgogne rend un avis consacré à ces **exclus**. Il rappelle que si exclusion et pauvreté sont fréquemment associées, elles renvoient cependant à deux réalités profondément distinctes et l'exclusion ne saurait avoir la pauvreté pour seule origine. La notion d'exclusion, au fur et à mesure qu'elle s'est généralisée, est devenue de plus en plus floue. Le CESER insiste sur le fait que l'exclusion n'est pas la pauvreté ou la précarité*. Ses préconisations visent à la fois à prévenir, organiser et rationaliser, adapter les dispositifs et à changer les pratiques (11).

« On a malheureusement tendance à définir la pauvreté en compartimentant les choses.

On parle de minima sociaux, de seuil de pauvreté...

On oublie la honte, l'humiliation, les émotions humaines et l'estime de soi. » (1)

* La pauvreté

C'est une insuffisance de revenus. Elle correspond à une lecture traditionnelle de la réalité sociale en termes d'inégalités. L'exclusion se comprend quant à elle comme une rupture, un retrait, un isolement, qui mettent en cause jusqu'à l'appartenance même de l'individu à la société. Être exclu, c'est se trouver, à la fois, hors de l'ordre du travail et hors des réseaux concrets de solidarité.

En avril 2012, le CESER de Bourgogne rend un avis sur l'extension de la pauvreté. Observant une aggravation de la situation, le CESER désire alerter les pouvoirs publics et l'ensemble des partenaires. Conscient qu'il ne peut apporter de solutions « miracles » au problème, il propose des pistes concrètes pour tenter de l'endiguer (12). L'Assemblée conclut son travail ainsi :

Il est urgent de mettre en place une **véritable politique de lutte contre la pauvreté**, associant acteurs publics et privés reprenant à leur compte les préconisations faites ici et dans d'autres rapports. Tous convergent vers un seul constat : la pauvreté coûte plus cher à la collectivité si on ne la fait pas reculer. À terme, le regard sur la pauvreté et sur ceux qui la subissent doit changer. Nous devons tendre vers sa résorption, son éradication [...]. **C'est une exigence pour renforcer la cohésion sociale** (13).

Cette exigence perdure. Aussi, le CESER de Bourgogne Franche-Comté a choisi de travailler à nouveau sur la pauvreté. Dans un premier temps, le CESER dressera un état des lieux des espaces et publics touchés dans la nouvelle région (Partie 1). Le CESER analysera ensuite les enjeux auxquels les politiques de lutte contre la pauvreté sont confrontées (Partie 2). Enfin, il apportera plusieurs pistes de réponse à une question fondamentale : comment prévenir la pauvreté et la précarité en Bourgogne Franche-Comté ? (Partie 3).

Cet avis a été adopté à l'unanimité des suffrages exprimés (abstentions CFDT) lors de la séance plénière du 27 juin 2017.

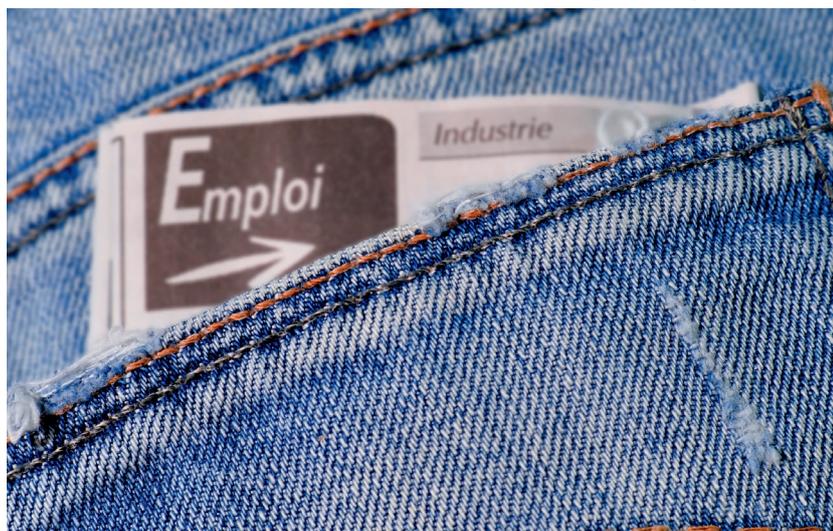
« Chaque catastrophe « naturelle » révèle, s'il en était besoin, l'extrême fragilité des classes populaires, dont la vie comme la survie se trouvent dévaluées. Pis, la compassion pour les pauvres, affichée au coup par coup, masque mal que de tout temps des penseurs ont cherché à justifier la misère – en culpabilisant au besoin ses victimes – et à rejeter toute politique sérieuse pour l'éradiquer ».

(John Kenneth GALBRAITH, « L'art d'ignorer les pauvres », Le Monde diplomatique, octobre 2005. Ce texte a été publié pour la première fois dans le numéro de novembre 1985 de Harper's Magazine.)



L'ÉTAT DES LIEUX

La France et l'Europe traversent depuis 2008 la plus grave **crise économique** de l'après-guerre. Le marché du travail s'est fortement dégradé, entraînant une destruction d'emplois importante et une hausse du chômage. Les répercussions sur la pauvreté, en France et dans les autres États de l'Union européenne, sont profondes. Car la crise s'est accompagnée d'une accentuation des inégalités et la pauvreté s'est élargie à des publics jusqu'alors épargnés. Elle a également éloigné de l'emploi de manière durable un nombre accru de personnes, augmentant ainsi le risque d'irréversibilité des situations de pauvreté. Au final, la prolongation de la crise entraîne une véritable mutation de la société, avec des risques de rupture sociale.



En 2013, **8,6 millions de Français sont en dessous du seuil de pauvreté** (14). Ainsi, 14 % de la population vit avec moins de 1 000 euros par mois (15) et **2,7 millions d'enfants** grandissent dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'ensemble de la population n'est pas touché de la même manière. Par exemple, les chômeurs enregistrent un taux de pauvreté quatre fois plus important que les personnes en emploi (16). La pauvreté n'affecte pas non plus l'ensemble du territoire de manière identique : certaines zones géographiques (Nord et pourtour méditerranéen), où le taux de chômage est le plus important, connaissent des niveaux de pauvreté particulièrement élevés. Durant la crise, la pauvreté s'est accentuée dans le Languedoc-Roussillon, le Nord et le Centre de la France.

Il convient de souligner le rôle décisif du système de **Sécurité sociale** dans la réduction de la pauvreté. Du revenu initial au revenu disponible (17), la redistribution opérée par l'impôt sur le revenu et par les prestations sociales (minima sociaux, prestations familiales, aides au logement) permet de **réduire le taux de pauvreté en France de 8 points**. Mais surtout, elle diminue considérablement (d'un quart en moyenne) **l'intensité de la pauvreté** (18).

UNE RÉGION PRIVILÉGIÉE ?

Des inégalités et une pauvreté plus faibles que la moyenne...

Un habitant sur huit est en situation de pauvreté monétaire en Bourgogne Franche-Comté (19). Avec **354 700 personnes pauvres en 2013**, soit **13 % de la population régionale**, la Bourgogne Franche-Comté figure parmi les régions les moins exposées à la pauvreté monétaire. Celle-ci touche moins souvent les enfants : 18,3 % des moins de 18 ans vivent dans un ménage pauvre, contre 20 % en France métropolitaine. **La pauvreté est donc « moins » présente en Bourgogne Franche-Comté que**

sur le reste du territoire. La région affiche même le cinquième plus faible taux de pauvreté, derrière la Bretagne, les Pays-de-la-Loire, le Centre-Val de Loire et l'Auvergne-Rhône-Alpes.

La Bourgogne Franche-Comté fait aussi partie des régions où **l'intensité de la pauvreté** est la plus faible (20) et « **des régions les moins inégalitaires** derrière la Bretagne et les Pays-de-la-Loire (21). » Les inégalités de niveaux de vie y sont en effet moins marquées qu'au niveau national (22).

Les difficultés d'accès au **logement**, à la **santé** et à l'**éducation** semblent également moins prononcées :

- Après prise en compte des aides au logement, 19 % des allocataires de la région consacrent au moins un tiers de leur budget à se loger, contre 25 % en moyenne nationale. Le nombre d'expulsions locatives est également inférieur à la moyenne.
- Fin 2015, 173 000 personnes bénéficient d'une couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Elles représentent 6 % de la population régionale, soit 1,2 point de moins qu'au niveau national.
- 14 % des enfants de 2 ans sont accueillis dans une école maternelle, soit presque 2 points de plus qu'en France métropolitaine. Dans les territoires relevant de l'éducation prioritaire, la mobilisation en faveur de l'accueil à l'école des tout-petits est encore plus vive.

...mais de fortes disparités territoriales

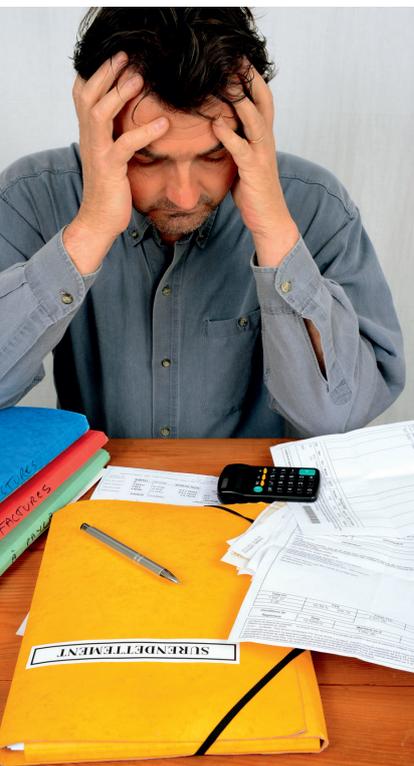
La région n'est cependant pas épargnée par les difficultés, car les disparités territoriales sont fortes. Le taux de pauvreté métropolitain est en effet dépassé dans deux départements : la **Nièvre** (15,5 %) et le **Territoire-de-Belfort** (15,1 %). Ces disparités sont encore plus flagrantes au niveau **infra-départemental** : des espaces sont fortement exposés à la pauvreté ; d'autres semblent au contraire relativement préservés. Deux groupes de territoires apparaissent particulièrement fragiles. Le premier se compose de bassins de vie animés par de grands et moyens pôles urbains, le plus souvent industriels. Le second est constitué de territoires ruraux, isolés de l'influence des villes (23). C'est dans les territoires très ruraux du Morvan, du Tonnerrois, du nord de la Haute-Saône et du Châtillonnais que les taux de pauvreté sont les plus élevés. Peu denses, ils n'accueillent toutefois qu'une faible part de la population pauvre de la région.

Le recours aux minima sociaux est croissant et inégal. Comme au niveau national, la part d'allocataires a augmenté entre 2011 et 2013, dans tous les départements de la région (24). **Mais les inégalités départementales persistent et s'accroissent.** En 2013, trois départements ont une part d'allocataires supérieure à la moyenne métropolitaine (7,7 %) : la **Nièvre** (10,3 %), l'**Yonne** (8,8 %) et le **Territoire-de-Belfort** (8 %).

Une pauvreté des quartiers de la politique de la ville supérieure à la moyenne

Plus de **140 000 habitants** résident dans les **58 quartiers prioritaires** de la politique de la ville (QPV) de la région. 25 unités urbaines sont concernées. **Le taux de pauvreté de ces habitants est de 44 % (25). Il est supérieur à la moyenne nationale (41,7%).** Les QPV des petites unités urbaines de Gray, Luxeuil-les-Bains, Joigny et Dole, se distinguent par des taux de pauvreté très élevés : plus de la moitié des habitants disposent d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Le QPV le « moins pauvre » (taux de 31 %) est « Le Grand Longs Traits » à Pontarlier. Le « plus pauvre » se situe également dans le Doubs : « Grette » à Besançon (taux de 65,4 %) (26).





Surendettement

Une personne est surendettée quand elle n'arrive plus (et de façon durable) à rembourser ses crédits et ses dettes non professionnelles. La notion de surendettement est subjective : c'est le ménage concerné qui fait la démarche de déclaration de surendettement.

Les difficultés rencontrées dans les QPV ne se limitent pas à la pauvreté monétaire. Ces quartiers sont en effet concernés par un **cumul de fragilités**. Les habitants sont moins diplômés que la population de leur unité urbaine d'appartenance. Par conséquent, ils s'insèrent plus difficilement sur le marché du travail : 1 actif sur 4 occupe un emploi précaire (soit un écart de 11 points avec les unités urbaines dont relèvent ces quartiers.) et 6 femmes sur 10 sont sans emploi (contre 43 % dans les unités urbaines d'appartenance). Ce retrait des femmes du marché du travail est d'ailleurs plus prononcé dans la région qu'en moyenne métropolitaine (27).

Une région davantage touchée par le surendettement [cf. encadré]

En Bourgogne Franche-Comté, la part de la population en situation de surendettement est plus importante qu'au niveau national. En 2015, **10 910 dossiers de surendettement** ont été déposés auprès de la Banque de France, soit 470 dossiers pour 100 000 habitants de 15 ans et plus (contre 417 en moyenne en France métropolitaine). La Bourgogne Franche-Comté se place au troisième rang des treize régions françaises, derrière les Hauts-de-France et la Normandie. Les départements les plus exposés au surendettement sont la Nièvre (629 dossiers pour 100 000 hab.), l'Yonne (552) et le Territoire-de-Belfort (535) (28).

Dans la région, comme dans l'ensemble de la France métropolitaine, le nombre de dossiers déposés a fortement augmenté (de 23 % entre 2008 et 2011). Malgré un léger sursaut entre 2013 et 2014, il tend à diminuer depuis. Il reste cependant au-dessus du niveau métropolitain.

UN IMPACT INÉGAL SUR LES PERSONNES

La pauvreté impacte inégalement les territoires mais également les personnes : la pauvreté dépend des caractéristiques sociodémographiques des ménages et des individus qui les composent, ainsi que de leurs situations vis-à-vis de l'emploi. Le CESER a choisi de porter une attention particulière à cinq catégories de la population.

Les demandeurs d'emploi

Le chômage est la première préoccupation des Français. La crise économique de 2008 a aggravé une situation qui touche désormais 10 % des Français. Il est aujourd'hui plus difficile de retrouver un emploi : en 2015, la durée moyenne du chômage atteint un an et quatre mois. Les jeunes, les femmes, les seniors et les personnes en situation de handicap rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Au choc du chômage s'ajoute la précarité financière. Car si l'indemnisation joue un rôle « d'amortisseur » de la baisse des revenus, 40 % des chômeurs ne la perçoivent pas et la moitié d'entre eux touchent moins de 500 euros par mois (29). Au final, le taux de pauvreté des chômeurs est de 37,2 % en 2012 (30).

En Bourgogne Franche-Comté, les personnes les plus touchées par la pauvreté sont également celles dont le revenu principal est constitué d'indemnités de chômage : plus de la moitié sont en situation de pauvreté monétaire. Elles représentent 3 % des habitants mais 11 % des personnes pauvres (31). Pire : « la proportion de personnes se déclarant être au chômage dans la région a davantage augmenté qu'en moyenne en France métropolitaine [...]. Certaines zones d'emploi cumulent [...] une hausse importante de personnes se déclarant être au chômage avec une baisse de leur population active occupée, traduisant un climat économique morose et développant une fragilité sociale . (32)»

Début 2017, la région compte **216 170 demandeurs d'emploi** inscrits en fin de mois (catégories A, B, C) (33). Sur les douze derniers mois, la demande d'emploi globale a reculé en région, contrairement à ce qui est observé en France métropolitaine (-0,7 % contre +0,5 %). Autre point positif, la demande d'emploi de longue durée a nettement

diminué depuis un an, et de façon plus significative qu'au niveau national : -4,9 % en région et -2,7 % en France métropolitaine. Les demandeurs d'emploi de longue durée représentent dorénavant 43,5 % de la demande d'emploi régionale (ils sont **93 980** dans cette situation) (34).

Les familles monoparentales

Comme le souligne l'Insee, « tous les ménages ne sont pas concernés de la même façon, les charges de famille exposant davantage à la pauvreté. Les enfants génèrent des dépenses supplémentaires sans contribuer directement aux ressources et la présence d'un seul revenu rend la pauvreté plus probable (35). »



Les familles monoparentales sont davantage exposées à la pauvreté monétaire. Dans la région comme en France métropolitaine, les taux de pauvreté des membres de familles monoparentales sont cinq fois plus élevés que ceux des couples sans enfant (29,4 % contre 5,5 %) (36). Cependant, en volume, les couples avec enfant(s) représentent le plus de personnes en situation de pauvreté. Ils sont suivis par les familles monoparentales. Ces deux types de ménages regroupent 66 % des personnes vivant en situation de pauvreté.

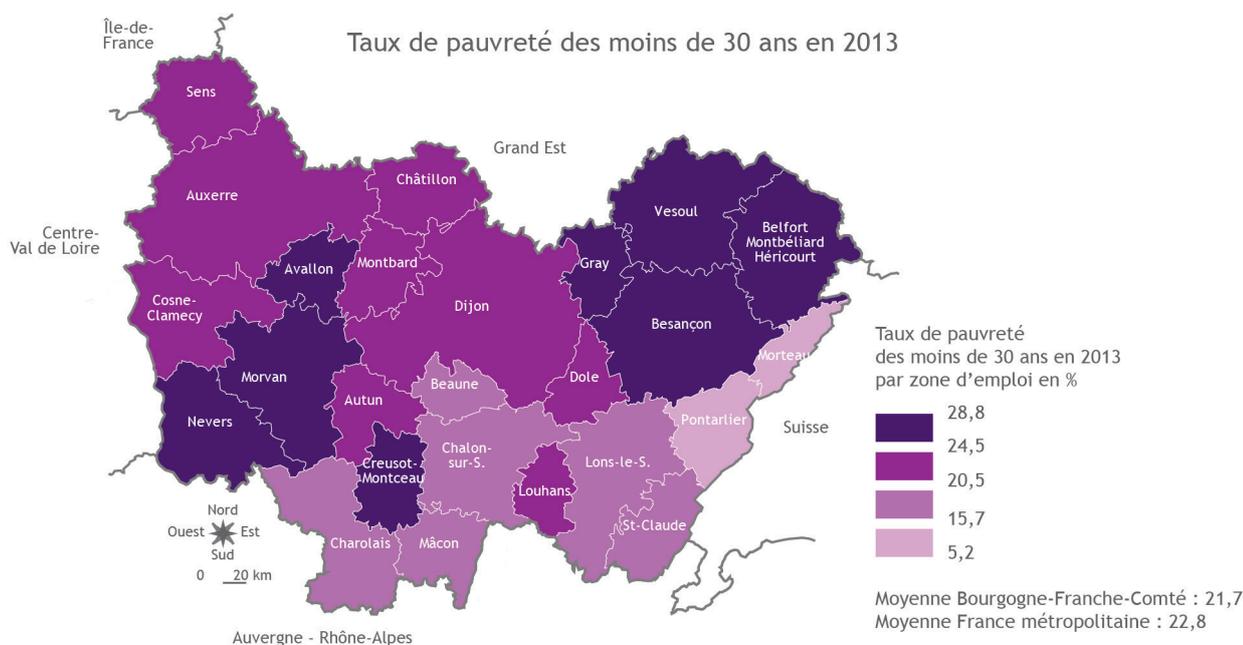
Les jeunes

Une étude réalisée par Efigip présente la situation des **470 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans en Bourgogne Franche-Comté** (37):

- **Le taux de pauvreté des moins de 30 ans s'élève à 21,7 %.** Les zones d'emploi de Pontarlier et Morteau (frontalières à la Suisse) affichent des taux relativement bas (9 % et 5,2 %). À l'inverse, les zones du Morvan et de Nevers présentent les taux les plus élevés (28,8 % et 28,2 %).
- **Plus de 38 000 ménages âgés de moins de 30 ans en 2015 sont considérés comme en situation de précarité.** En un an, la part de jeunes ménages précaires a augmenté tant au plan régional (+ 1,7 point) qu'au plan national (+ 1,8 point).
- En 2015, sur les 83 500 bénéficiaires du RSA, **7 700 sont âgés de moins de 26 ans, soit 9,2 %.** Cette part varie de 8,3 % en Côte-d'Or à 10,1 % en Haute-Saône. Elle diminue entre 2014 et 2015 au niveau régional (-1 point) et à l'échelon infrarégional dans tous les départements.
- La même année, **plus de 41 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans ont bénéficié de la CMU complémentaire.**
- La part des **jeunes considérés comme chômeurs de longue durée** varie fortement d'un territoire à l'autre. La plus élevée est relevée dans la zone d'emploi du Morvan

(32,4 %) ; la moins élevée dans la zone d'Avallon (16,4 %). Les zones d'emploi situées à l'Est de la région présentent une part de jeunes chômeurs de longue durée moins élevée : il s'agit notamment des zones proches de la Suisse, où le travail frontalier attire les jeunes.

- Un peu plus de **51 000 jeunes de 15 à 29 ans ne sont pas diplômés** en Bourgogne Franche-Comté. La proportion est équivalente à celle relevée en France métropolitaine. À l'échelle des zones d'emploi, la part de ces non diplômés varie de 12,8 % à Pontarlier à 24,5 % à Avallon.
- Sur les 32 322 jeunes concernés par la Journée défense et citoyenneté dans la région au cours de l'année 2015, **10 % (soit près de 3 300 jeunes) rencontrent des difficultés de lecture**. Cette proportion varie de 7,6 % en Côte-d'Or à 12,7 % dans la Nièvre.
- En 2015, **plus de 31 000 jeunes** ont été concernés par les mesures facilitant leur insertion dans la vie active (38).



Il convient aussi de signaler que le **taux de retard à l'entrée en 6^e** est de **9,4 %** en 2016, contre 8,8 % en France métropolitaine. Les collégiens ont également de moins bons résultats au diplôme national du **brevet** : à la session 2016, 85,9 % des candidats ont obtenu ce diplôme. Le taux de réussite de l'ensemble de la France métropolitaine est de 87,3 % (39).

Les personnes en situation de handicap

Le nombre de personnes en situation de handicap est estimé entre 2 millions et 11,5 millions suivant les définitions retenues. Au sens strict, 2 millions de personnes déclarent détenir une reconnaissance administrative du handicap. Au sens large, ce nombre atteint 11,5 millions si l'on ajoute les personnes qui ressentent un handicap, tel que défini par la loi du 11 février 2005 (40).

Les personnes en situation de handicap vivent « moins » dans la pauvreté que d'autres bénéficiaires de minima sociaux. Elles sont cependant **surreprésentées dans les premiers déciles de niveau de vie** (41). Et les bénéficiaires de l'AAH sont **trois fois plus pauvres en conditions de vie** que la population générale (42). En outre, ces personnes sont exposées à **diverses dépenses** en termes d'aides (humaines ou techniques), d'aménagement du logement, de santé... Ces dépenses entraînent des restes à charge pouvant impacter le niveau de vie, et ce malgré la fiscalité ou les prestations de compensation. Ce principe de compensations des dépenses est inscrit dans la loi et mis en œuvre au travers de la PCH (43).

Comme le souligne l'Association des paralysés de France, on constate un **manque d'études et de données complètes sur la pauvreté des personnes handicapées** (44). Or la question du lien entre handicap et pauvreté mériterait d'être particulièrement approfondie en Bourgogne Franche-Comté, où 3 personnes sur 100 (âgées de 20 à 64 ans) perçoivent l'AAH (45). La proportion est même de 5,2 dans la Nièvre, contre 2,7 en France métropolitaine. En outre, 16 919 habitants reçoivent la PCH et l'ACTP, soit un taux d'allocataires de 6 pour 1 000, contre 4,6 en France métropolitaine. Le taux atteint 7,6 dans la Nièvre (46).

Les personnes âgées

Au 31 décembre 2014, la Bourgogne Franche-Comté compte **18 000 bénéficiaires du « minimum vieillesse »** (47), soit un **taux pour 1 000 personnes de 60 ans ou plus de 23**, contre 31 pour la France métropolitaine. 57,6 % sont des femmes et 76,7 % des personnes isolées. La région présente le **troisième plus faible taux**, derrière le Centre-Val de Loire et les Pays de la Loire (48). Par ailleurs, le **taux de pauvreté des ménages dont le référent fiscal est âgé de 75 ans et plus** est de 9,5 % dans la région. Il est lui aussi inférieur à la moyenne métropolitaine (10,2 %). Cependant, cette moyenne est dépassée dans trois départements : la Saône-et-Loire (10,3 %), le Jura (11 %) et la Haute-Saône (11,8 %) (49).

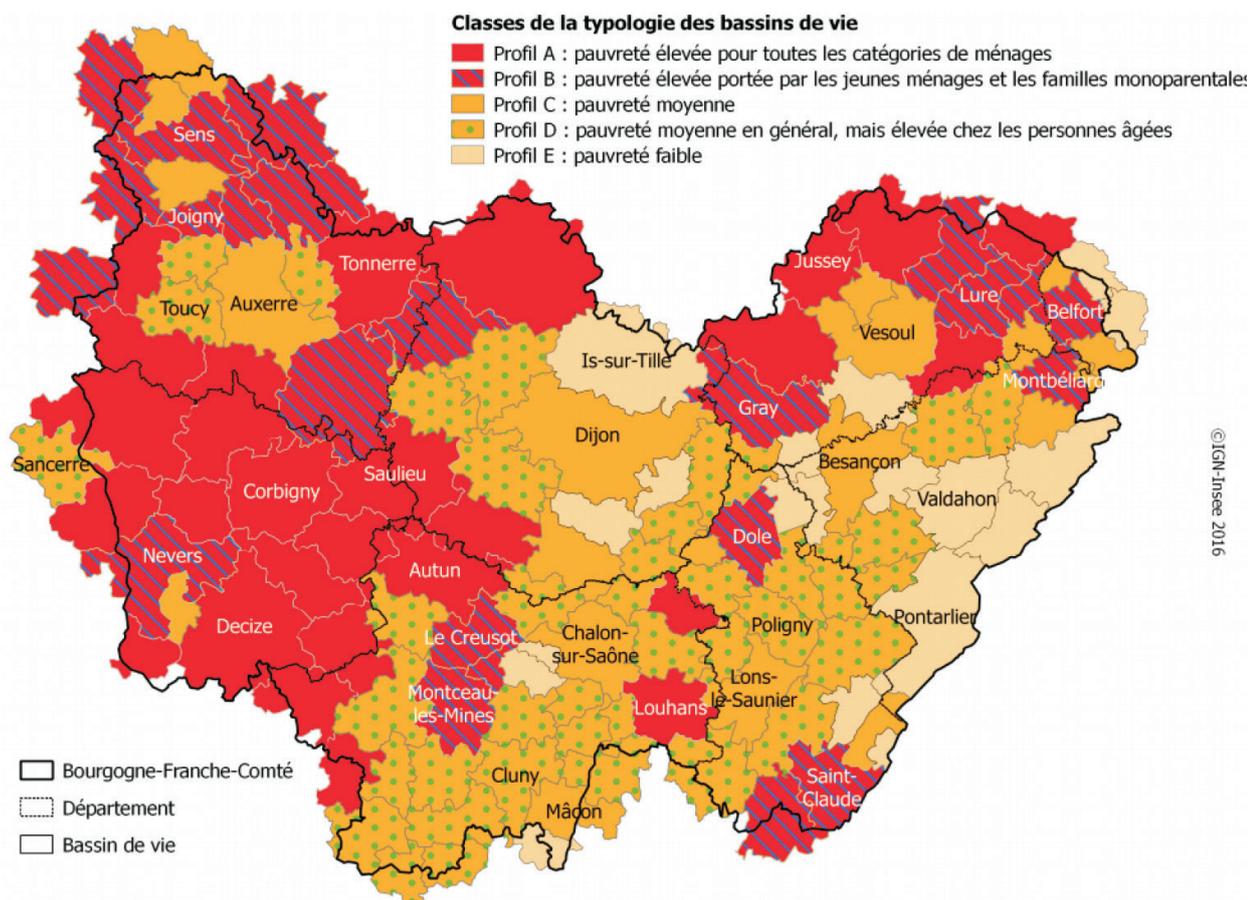


La pauvreté des personnes âgées représente un enjeu dans une région marquée par le **vieillessement de sa population**. Car sur les 2 817 429 habitants de la nouvelle région, 577 095 sont âgés de 65 ans et plus (50). Le vieillissement de la population régionale devrait s'accélérer. En 2014, l'indice de vieillissement (51) est de 87,8, contre 74,5 en France métropolitaine. L'indice atteint 130,1 dans la Nièvre. Selon les projections, il sera de 127,6 en 2035 (190,3 dans la Nièvre), contre 109,2 au niveau national (52).

Après avoir considérablement reculé entre les années 1970 et 1990 (53), la pauvreté des personnes âgées risque de s'aggraver. La raison principale est que les femmes comme les hommes font face à un marché du travail beaucoup plus segmenté qu'autrefois, avec des emplois souvent à durée déterminée, voire intermittents. Pour les femmes, l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale reste également pénalisante. Tout cela se traduit par des durées de cotisation plus courtes, donc des pensions peu élevées.

Quel bilan ?

Identifier les territoires et les publics les plus exposés à la pauvreté permet d'adapter les politiques déclinées dans le cadre du PPLPIS. On peut distinguer cinq types de territoire. Deux profils sont fortement exposés à la pauvreté (profils A et B). Deux autres le sont moins (C et D). Le profil E réunit, lui, les bassins de vie les plus préservés de la région.



Les territoires relevant du **profil A** sont des territoires ruraux (le Morvan, le Nord de la Haute-Saône et de la Côte-d'Or), où **toutes les catégories de ménages sont vulnérables** : les jeunes, les familles monoparentales, les couples avec enfant(s) comme les personnes âgées (surreprésentées dans ces espaces). Le taux de pauvreté y atteint 15,7 % en moyenne. Avec un taux de pauvreté dépassant 34 %, les familles monoparentales, certes moins présentes que dans les grands pôles urbains, sont davantage exposées à la pauvreté, comme les familles formées d'un couple avec un ou plusieurs enfants.

Le **profil B** comprend une vingtaine de bassins de vie (Belfort, Gray, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Nevers...) caractérisés par une pauvreté élevée. Dans ces bassins, animés le plus souvent par un grand ou moyen pôle industriel, la pauvreté est portée par les **jeunes ménages et les familles monoparentales**. Le taux de pauvreté, de 15,2 % en moyenne, s'élève à 32,9 % pour les familles monoparentales et à 25,1 % pour les jeunes ménages. Les difficultés d'accès à l'emploi se traduisent par un taux de chômage élevé. Les **jeunes** y sont d'autant plus confrontés qu'une part importante d'entre eux sont non diplômés. Seuls les plus âgés (en proportion moins nombreux) sont davantage préservés.

Les **profils C et D** sont des territoires urbains et ruraux en « **situation intermédiaire** ». Vingt bassins de vie concentrent une part importante de la population pauvre de la région. Ceux d'Auxerre, Besançon, Chalon-sur-Saône, Dijon, Lons-le-Saunier, Mâcon et Vesoul, regroupent près de 100 000 personnes en situation de précarité. Ces vingt bassins de vie se caractérisent toutefois par un taux de pauvreté (12,1 %) inférieur à la moyenne régionale. Dans ces territoires, aucune catégorie de population n'est identifiée comme étant plus particulièrement en difficulté.

Enfin, le **profil E** concerne des zones périurbaines et frontalières moins touchées. Le taux de pauvreté, de 7,7 % en moyenne, est en effet deux fois plus faible que dans les territoires les plus vulnérables. Ici, la pauvreté ne cible aucune catégorie de ménage en particulier. En périphérie des grands pôles urbains, des bassins comme ceux de Givry, Is-sur-Tille, Valdahon ou encore Dannemarie, accueillent des ménages au niveau de vie médian élevé. D'autres bassins de vie (Maîche, Morteau, Pontarlier et Les Rousses) bénéficient de leur proximité avec la Suisse.

Au final, pour la DRDJSCS (qui porte le PPLPIS), les tendances observées depuis 2008 montrent un **accroissement du nombre et de la part de personnes en situation de fragilité sociale**, et ce à toutes les échelles territoriales. Si la situation sociale de la région peut paraître meilleure qu'au niveau national, elle reflète de fortes disparités territoriales. Celles-ci conduisent certains départements de la région à être **parmi les plus fragiles au niveau national** (54).





LES ENJEUX

AGIR SUR LES "VÉRITABLES RACINES DE LA PAUVRETÉ"

Le **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** (PPLPIS ou PPPIS) a été adopté en janvier 2013 pour une durée de cinq ans. En rupture avec l'approche précédente jugée trop culpabilisante pour les personnes en difficulté, le plan repose sur cinq principes : objectivité, non-stigmatisation, participation, juste droit et décroisement. Il comporte des objectifs ambitieux, traduits par des mesures concrètes regroupées en trois axes : réduire les inégalités et prévenir les ruptures ; venir en aide et accompagner vers l'insertion ; coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs. Ce plan souhaite agir sur les véritables racines de la pauvreté : le non-recours aux droits, le manque d'accompagnement ou encore l'isolement face aux accidents de la vie.

Selon le bilan national 2013-2015, « **la hausse du taux de pauvreté en France constatée entre 2008 et 2012 a été enrayée : les politiques conduites permettent désormais d'amortir les effets de la crise économique pour les ménages les plus précaires et d'éviter les ruptures pour beaucoup d'entre eux** (55). » Toutes les mesures du plan sont désormais réalisées ou engagées. L'année 2017 doit permettre de les conforter et de les démultiplier. L'effort de territorialisation du plan mettra l'accent sur la mise en place des schémas départementaux de services aux familles, des schémas de domiciliation et des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

La **feuille de route nationale 2015-2017** s'inscrit dans la continuité des cinq principes qui ont présidé à l'adoption du plan. Elle préconise le renforcement de la territorialisation du plan et d'une gouvernance partenariale. Ainsi, quatre orientations prioritaires ont été retenues en Bourgogne Franche-Comté : le développement de l'accès aux droits ; le développement de la participation des personnes concernées ; le renforcement de l'animation et la coordination des acteurs ; le renforcement de l'observation sociale et territorialisée. Un tableau de bord de suivi des indicateurs d'impact et de performance du PPLPIS a été mis en place dans la région. Il repose sur une série d'indicateurs nationaux du PPLPIS, déclinés au niveau régional et départemental, et complétés pour certaines thématiques par des indicateurs locaux (56).

REPENSER L'ACTION

Décloisonner

La diversité des facteurs d'exclusion nécessite une **approche décroisée** : la pauvreté est multifactorielle et multidimensionnelle. Les situations de fragilité peuvent se superposer dans plusieurs domaines : santé, logement, formation, insertion professionnelle, accès aux droits, mobilité... Cette logique de décroisement suppose de ne pas considérer la solidarité comme un sujet « à part ».

Mieux articuler le préventif et le curatif

L'approche curative induit l'apport de réponses ciblées face à des problématiques et des publics spécifiques. Elle doit être accompagnée d'actions de **prévention des difficultés et des ruptures de parcours**. La prévention est en effet essentielle pour enrayer, au stade le plus précoce possible, « l'enlisement » des personnes dans les difficultés. Les politiques d'accès à la culture, aux loisirs, au sport, mais également les politiques éducatives, de mobilité et d'aménagement du territoire, peuvent être efficacement mobilisées.

Mieux repérer

Il convient d'améliorer le **repérage en amont** des publics en difficulté. Selon le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) (57), il existe



peu de dispositifs de prévention du basculement dans la précarité. Le repérage est rendu d'autant plus difficile que les situations d'exclusion sont diverses, souvent multifactorielles. De plus en plus, les situations d'exclusion échappent aux cadres habituels de repérage (exemple des travailleurs pauvres). Le repérage des besoins et des risques de rupture repose largement sur la mobilisation et la sensibilisation des institutions lors de leurs contacts avec les usagers. Un diagnostic « à 360° » de la situation de l'utilisateur, au-delà du champ de compétence de l'action sociale (logement, santé, famille...), peut permettre d'identifier des problématiques d'exclusion potentielles et d'orienter la personne vers l'institution ou l'acteur susceptible d'y remédier. De même, un certain nombre de sorties de dispositifs ne sont pas anticipées de façon systématique. Localement, des initiatives permettent néanmoins d'améliorer le repérage (58).



Mieux orienter

L'orientation vers les dispositifs les plus pertinents est souvent perturbée par une connaissance mutuelle insuffisante des actions mises en œuvre par les différentes institutions et associations. Aussi, le développement de la connaissance mutuelle est essentiel (59). L'enjeu est celui de l'accompagnement global, articulant les aspects sociaux et professionnels.

LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS

« L'information n'arrive pas à ces personnes, qui sont éloignées de toute information. De plus, les administrations ne sont pas toujours aidantes. »

Concept relativement nouveau en France, le **non-recours** concerne les personnes qui n'obtiennent pas les prestations auxquelles elles peuvent prétendre. Le non-recours se distingue des difficultés d'accès, même si celles-ci peuvent le provoquer (60).

Le SGMAP identifie **huit causes** de non-recours : la mauvaise image de la prestation ; le manque d'informations sur celle-ci ; l'absence de pro-activité de la part de l'utilisateur ; l'éligibilité inconnue ; un déficit de médiation et d'accompagnement ; la complexité de la prestation ; la rupture de processus d'instruction ; un faible intérêt pour la prestation ou sa concurrence avec d'autres. Le SGMAP distingue également plusieurs types de non-recourants :

- le non-recourant par choix, notamment par refus de l'assistantat ;
- le non-recourant traumatisé à la suite d'une précédente expérience inaboutie ;

- le non-recourant « abandonniste » avec d'un côté, celui qui abandonne en cours de demande face à la complexité du processus et de l'autre, celui qui ne renouvelle pas sa demande en raison de son parcours de vie ;
- le non-recourant par manque d'informations ;
- le non-recourant non concerné, qui se met de lui-même en retrait des aides.

Le non-recours met en cause la responsabilité de l'administration (61). La persistance d'un taux de non-recours élevé à une prestation doit inciter les pouvoirs publics à réexaminer la façon même dont elle a été conçue et à s'interroger sur sa pertinence. S'agissant des minima sociaux, l'enjeu est de taille puisqu'ils figurent parmi les principaux outils de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le non-recours est, par essence, **difficilement mesurable** puisqu'il faut détecter des personnes qui ne bénéficient pas d'une prestation alors qu'elles y ont droit. Ainsi, la **réalité du non-recours est encore méconnue**, et ses conséquences peu documentées :

- En 2011, le Comité national d'évaluation du **RSA** a estimé le taux de non-recours à 35 % pour le RSA « socle » et à 68 % pour le volet activité. On retrouve des chiffres similaires dans une étude du Secours catholique, réalisée au sein de la population éligible qu'il accueille : le taux de non-recours serait de 38 % pour le RSA socle et de 66 % pour le RSA activité (62).
- Concernant l'accès aux soins, l'IGAS déplore un taux de recours qui plafonne pour la **CMU-C** autour de 70 %.
- Il n'existe pas d'étude particulière quant à l'**AAH**. Le non-recours semble surtout de « nature frictionnelle » au moment de la demande. La durée d'instruction, très variable, peut atteindre jusqu'à un an.
- Concernant l'**ASPA**, aucune étude n'est disponible pour le moment, même si la DREES va se pencher à partir de 2017 sur la situation des nouveaux retraités. Le non-recours à cette prestation est vraisemblablement élevé. L'ASPA serait même l'une des prestations les plus touchées par le non-recours. En dehors du défaut d'information, la CNAV et le Conseil d'orientation des retraites (COR) considèrent que le recours sur succession dissuade les retraités très modestes de réclamer l'ASPA (63).

En Bourgogne Franche-Comté, si le non-recours à la CMU-C est moins fort qu'au niveau national, **un tiers des bénéficiaires potentiels de la région** ne disposent cependant pas de cette complémentaire. Cette part place la région en 6^e position. Les disparités départementales sont importantes : le taux de non-recours est faible en Côte-d'Or et dans le Territoire-de-Belfort (les populations fragilisées résident massivement dans les grands pôles urbains à proximité des services en charge de l'action sociale, ce qui facilite sans doute leurs démarches). Dans le Jura, le taux élevé de non-recours à la CMU-C et la faible proportion de bénéficiaires dans l'ensemble de la population laissent supposer une méconnaissance du dispositif et des difficultés d'accès (64).

L'accès aux droits est un enjeu prioritaire du plan **PPLPIS** (65). Plusieurs objectifs ont été définis :

- mieux accéder à l'information et à ses droits en s'appuyant sur les possibilités offertes par la technologie numérique (« faire du numérique une opportunité ») ;
- soutenir les revenus des ménages modestes (« faire barrage à la pauvreté et encourager l'activité ») ;
- disposer d'une adresse quand on est sans-abri et mieux accueillir les gens du voyage (« un préalable pour l'accès aux droits ») ;
- être conseillé et accompagné tout au long de la vie (« avoir la bonne information au bon moment ») (66).

L'Assemblée nationale a récemment évalué les dispositifs favorisant l'accès aux droits sociaux (67). Parallèlement, le Gouvernement a confié à Christophe SIRUGUE une mission de réflexion sur la simplification des minima sociaux (68). Pour les députés, l'action publique en faveur de l'accès aux droits témoigne d'une louable prise de



conscience. Cependant, ils constatent un **décalage** entre les moyens et les ambitions. Par ailleurs, comme le souligne le Centre d'analyse stratégique en novembre 2012, « en France, les actions de détection des cas de non-recours restent plutôt portées par chaque institution, **sans politique globale**. On cherche principalement à faciliter l'accès aux droits en améliorant la relation entre les usagers et l'administration (69). » Les propositions des rapporteurs sont multiples : mieux évaluer et analyser le non-recours ; faire mieux connaître les enjeux de l'accès aux droits ; instaurer des objectifs chiffrés de diminution du non-recours ; développer une information attractive des bénéficiaires potentiels (70) et une information ciblée sur les personnes les plus fragilisées (71) ; faire de l'inclusion numérique un outil d'accès aux droits sociaux ; maintenir le droit d'obtenir la transmission d'un dossier sur papier ; développer l'accompagnement personnalisé des usagers (72) ; créer des liens automatiques entre prestations (73) ; simplifier les règles de liquidation des prestations (et supprimer la récupération sur succession afin de faciliter l'accès à l'ASPA)...



LUTTER CONTRE LES "DÉSERTS SOCIAUX"

Dans certaines communes, on constate la réduction progressive des permanences physiques d'organismes (CAF, CPAM, Pôle Emploi), avec des accueils uniquement sur rendez-vous après inscription par Internet. Le résultat est un « report de charge » dans les derniers bureaux où l'on accueille : la mairie et le CCAS/CIAS. Les communes et leurs CCAS ont l'impression d'être ceux vers qui se reporte un besoin d'accompagnement. Le CCAS peut même être la dernière porte pour régler les défaillances des autres organismes (74).

Plusieurs schémas doivent permettre d'améliorer la situation. Le premier, relatif à la domiciliation, a été finalisé dans 99 départements fin 2016 (75). Un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public doit, lui, être finalisé d'ici fin 2017 (76). L'autre enjeu de ces schémas est la mise en œuvre d'un « premier accueil social inconditionnel de proximité », opérationnel fin 2017. Son principe repose sur l'accueil immédiat et sans rendez-vous. Le but est de faire le point sur la situation de la personne avant de l'orienter si besoin vers les bons interlocuteurs. L'idée n'est pas d'ajouter une nouvelle structure mais de faire en sorte que le Conseil départemental établisse, en lien avec le préfet, un plan des structures prêtes à réaliser ce premier accueil, qu'il s'agisse des CCAS, des associations ou du département (77).

LIMITER LA FRACTURE NUMÉRIQUE

« Des personnes âgées aux faibles ressources n'ont pas accès à Internet ou ont des difficultés à comprendre son utilisation.

Or toutes les administrations utilisent des dossiers dématérialisés. »

Le numérique est omniprésent. Au-delà des démarches administratives, c'est tout le quotidien qui se digitalise : services bancaires, transports, demande de logement, recherche d'emploi, accès à l'information... La dématérialisation massive des services publics a donné une nouvelle acuité à la **fracture numérique**. Car si les Français sont de plus en plus « connectés », 15 % de la population n'a pas accès à Internet selon l'édition 2016 du baromètre du numérique du Crédoc. La proportion dépasse 25 % pour les personnes à bas revenus et 40 % pour les plus de 70 ans.

Mais l'accès à Internet ne fait pas tout. Selon le même baromètre, 40 % des personnes en précarité sociale sont en **difficulté numérique** et 17 % des Français se disent aussi en pénibilité. Enfin, un tiers de la population n'a jamais effectué de démarche administrative en ligne. Ainsi, selon le Crédoc, au moins **7 millions d'adultes** avouent être mal à l'aise avec l'utilisation de l'ordinateur.

L'« **exclusion numérique** » revêt donc deux manques : le manque d'accès aux technologies et le manque d'aisance dans leur utilisation. Si Internet réduit les distances, l'accompagnement aux usages numériques est nécessaire. Dans le cas contraire, le risque est d'entraîner un facteur supplémentaire d'exclusion. Les services publics ont mis en place des dispositifs d'accompagnement, à l'image des espaces multimédias des CAF. Plusieurs pistes et expérimentations ont été lancées, notamment autour du « coffre-fort numérique », qui permet de conserver tous les documents utiles des personnes, les codes d'accès... Les CCAS de Talence (Gironde) et de Besançon ont mobilisé des services civiques chargés de faire de la médiation auprès des usagers pour les former et les aider dans leurs démarches.

Au regard de l'ampleur du problème, la réponse des pouvoirs publics semble faible. Fin 2016, la secrétaire d'État au Numérique a annoncé la création d'un « chèque numérique », qui donnera droit aux personnes en difficulté sur Internet à une formation dans un espace public numérique. Mais pour l'instant, le dispositif n'est pas financé. L'idée est qu'il soit abondé par les collectivités territoriales, les services publics ou des petites entreprises dont les salariés sont en difficulté face aux usages numériques.



RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DE MOBILITÉ

La mobilité est un facteur clé d'insertion sociale et d'accès à l'emploi. Or les problèmes de mobilité restent sous-évalués par les politiques publiques, alors qu'ils ont des conséquences sur le nombre d'offres d'emploi non pourvues (78). Pour le Laboratoire de la mobilité inclusive (LMI) (79), **la mobilité est le premier frein à l'insertion professionnelle**. En effet, selon le LMI :

- 7 millions de personnes en âge de travailler peuvent être touchées par des problèmes de mobilité ;
- 50 % des personnes en insertion ont déjà refusé un emploi ou une formation pour des raisons de mobilité ;
- 25 % des personnes en insertion ne disposent d'aucun moyen pour se déplacer ;
- 50 % des personnes en insertion renoncent à leurs loisirs en raison de difficultés de mobilité.

Plus largement, l'enquête « Mobilité et accès à l'emploi », réalisée par l'institut Elabe, révèle que **près d'un quart des Français (23 %) déclarent avoir déjà renoncé à un travail ou à une formation faute de moyen pour se déplacer**. Le taux progresse fortement chez les plus jeunes et les plus fragiles. Au final, 79 % des Français considèrent que les questions de mobilité sont un enjeu pour les pouvoirs publics.

FAVORISER LA PARTICIPATION DES PERSONNES

« *Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi* » (Nelson MANDELA)
« *Les personnes en situation de pauvreté peuvent aider [à trouver des solutions]. On a besoin d'elles.* »

La puissance publique, et les acteurs de manière générale, ne peuvent plus faire « à la place » des premiers concernés. Le risque est d'enfermer les personnes dans la passivité (voire la résignation) face à un système conçu sans eux et souvent peu lisible. Les faire participer à la conception et à la mise en œuvre des politiques permet de s'assurer à la fois de l'adéquation de celles-ci aux besoins et de leur lisibilité. La participation des personnes est donc un défi supplémentaire posé aux politiques de lutte contre la pauvreté (80).

Les démarches de participation des personnes sont souvent **expérimentales**. La loi de 1998 (81) a pourtant fait de l'expression et de la participation des usagers une priorité. Certains champs des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ont développé cette participation, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle (comités de liaison de Pôle Emploi (82)) et de l'hébergement (CCRPA (83)).

Par ailleurs, les démarches peuvent être limitées à la « simple » représentation des usagers et ne pas aller jusqu'à la co-construction avec les personnes. Pour favoriser cette transition, il convient de s'appuyer sur des expériences déjà éprouvées. Celle du **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)** est l'une des plus abouties [cf. encadré]. Le 28 février 2011, Roselyne Bachelot (alors ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale) confie une mission à un groupe de travail du CNLE. Elle vise à définir les moyens de **développer**

Le CNLE

Il a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Il anime des réflexions sur la coordination des politiques d'insertion, réalise des études, peut être consulté sur des projets de loi, émet des propositions...

Il est composé de 65 membres, répartis en 8 collèges.



l'expression directe des personnes en situation de pauvreté, cerner les modes de participation, souligner les freins et définir les modalités de mise en œuvre, tout en étant particulièrement attentif aux questions d'éthique. Le groupe de travail remet son rapport en octobre. Il propose « **la création d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE [...]**. Il faut par ailleurs organiser l'intégration de collectifs de personnes en situation de pauvreté et de précarité dans les instances d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques (CESE, **CESER**, voire auprès des Conseils généraux, des communes, des CCAS, etc.). » Le CNLE s'engage alors à tester cette participation à travers une **expérimentation**. Elle dure 18 mois et fait l'objet d'une **évaluation** externe. Un **8^e collège** est ensuite créé au sein du CNLE. Il est composé de **8 personnes en situation de pauvreté ou de précarité** (84).

La participation citoyenne à l'élaboration et au suivi des politiques publiques constitue l'un des six grands principes du **PPLPIS** et un axe prioritaire de la feuille de route 2015-2017. C'est également un axe majeur du plan d'action en faveur du travail social et du développement social (85). Ce plan indique que la participation des personnes doit être recherchée à toutes les étapes des politiques publiques : depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation.



Pour accompagner les acteurs dans ce type de démarche, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a conçu un **kit de la participation citoyenne**. Publié en octobre 2016, ce kit se décline en 12 fiches opérationnelles, comprenant des exemples d'outils et de pratiques inspirantes. Il a pour objectifs de répondre aux questions que pourraient se poser les acteurs, aux principales réticences et de proposer une « manière de faire ». Au final, il vise à préparer, suivre et évaluer la démarche de participation.

ESSAYER D'AUTRES CHOSES ?

Territoires Zéro chômeur de longue durée

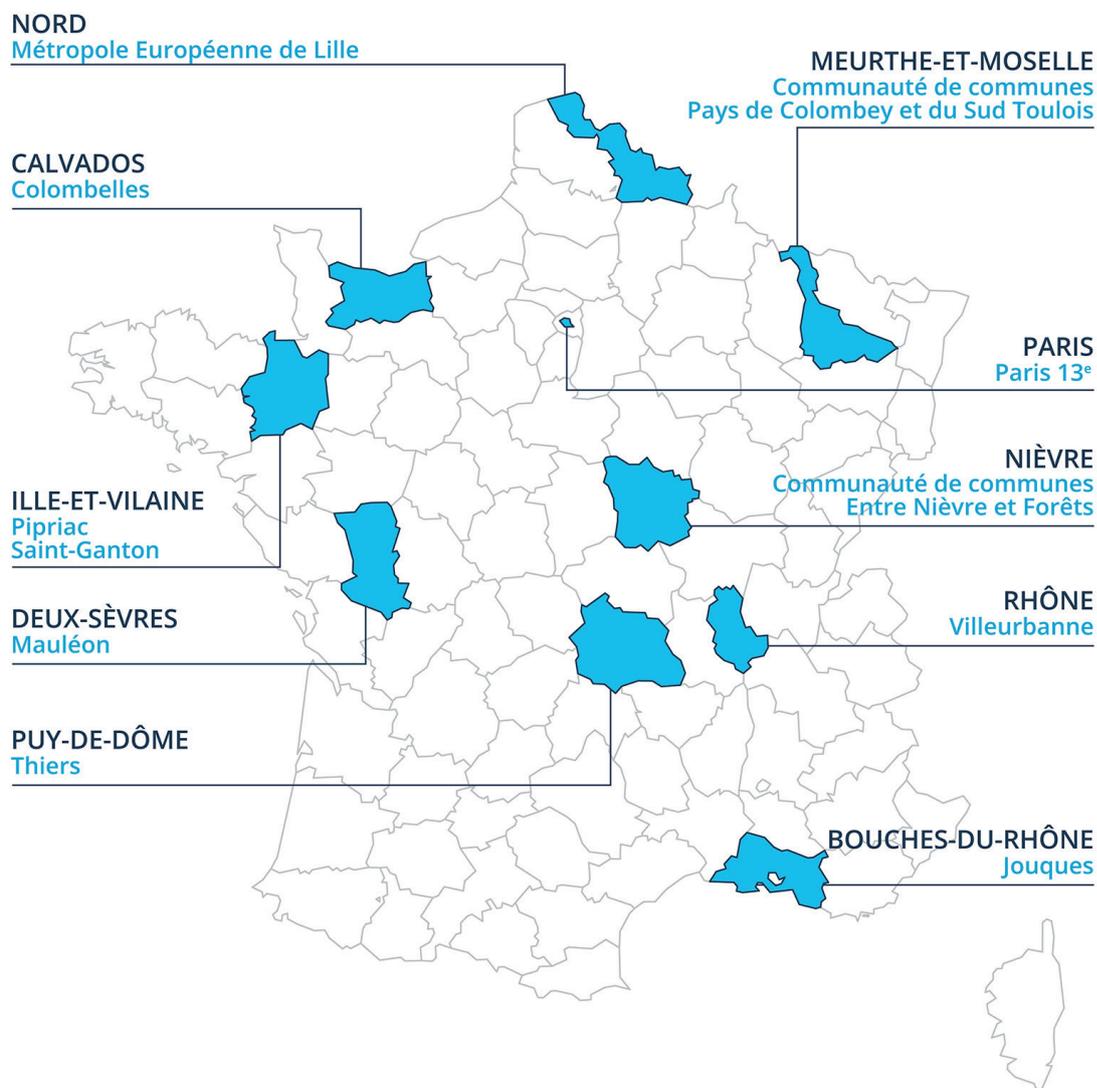
« *L'expérimentation est extraordinaire ; c'est un très beau projet.* »

Entre 2008 et 2013, la France a connu un accroissement de 56 % du nombre de chômeurs de longue durée. Comme le souligne le CESE, la recherche de solutions doit donc s'intensifier, la privation durable d'emploi ayant des effets particulièrement graves sur les personnes qui en sont victimes et sur le fonctionnement global de l'économie (86).

Proposée par ATD Quart Monde, l'expérimentation « **Territoires zéro chômeur de longue durée** » trouve ses origines dans les travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion de décembre 2012. À l'échelle d'un territoire, il s'agit de **proposer à toute personne privée durablement d'emploi un CDI adapté à ses compétences**. Chaque territoire doit d'abord recenser les besoins potentiels non couverts, afin que les emplois créés ne concurrencent pas les entreprises et collectivités publiques. Les **compétences** des demandeurs d'emploi sont également identifiées. Ces derniers sont d'ailleurs **acteurs** de la démarche. La réaffectation des coûts dus à la privation durable d'emploi doit financer en partie la création des postes (87). L'objectif est de montrer que les fonds investis sont finalement moindres que les dépenses liées à l'indemnisation du chômage.

Adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, la loi instaurant cette expérimentation a été promulguée en février 2016 (88). Elle sera mise en place pour une **durée de cinq ans dans dix territoires** (cinq urbains, cinq ruraux).

Les territoires retenus pour mener l'expérimentation



La ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, a annoncé le 21 novembre dernier la liste des dix territoires (89). Parmi ceux-ci figure la **communauté de communes Entre Nièvres et Forêts (Nièvre)**. C'est dans ces territoires que va être expérimentée, pendant 5 ans, l'embauche en CDI et au SMIC de chômeurs de longue durée via des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), financées par l'État et les collectivités (et positionnées sur des activités non concurrentielles) (90). 2 000 emplois sont concernés par la première phase de l'expérimentation. Pour démarrer, le Fonds d'expérimentation territoriale, abondé par l'État et les collectivités volontaires, financera le projet. Présidé par Louis GALLOIS, il est doté de 14,9 millions d'euros pour 2017.

Dans la Nièvre, une entreprise à but d'emploi (EBE) a été créée et les 25 premiers contrats signés début février 2017. Ces emplois ont trait à l'affouage, au nettoyage de forêts et au balisage de sentiers de randonnées. Les locaux de l'EBE doivent être mis à disposition par la communauté de communes, à Prémery (91). D'ici la fin de l'année, 78 emplois doivent être créés, pour atteindre 150 fin 2018 (92). L'expérimentation nivernaise sera soutenue par le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté.

Instaurer un revenu universel pour lutter contre la pauvreté ?

« Le revenu universel permettrait de générer moins de problèmes administratifs. Il serait moins discriminant et inciterait moins au populisme. Le montant de ce revenu est cependant tout le débat. »

Le « **revenu universel** (93) » est un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance jusqu'à la mort, sans contrôle des ressources (son montant est cumulable avec d'autres revenus) ni contrepartie : à la différence des minima sociaux, le revenu ne s'inscrit ni dans une logique de droits et devoirs, ni dans une logique d'efforts vers l'insertion. Il représente un droit inaliénable et inconditionnel. Si ce revenu constitue une « idée à la mode dans la classe politique française » (*Le Monde*), le débat n'est pourtant pas nouveau. Car l'idée d'une allocation universelle a une longue histoire (94). Sa réactivation part du constat que, malgré un système de protection sociale étendu, une part importante de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. En outre, l'évolution des ressources technologiques, l'expansion de nouvelles formes d'activité, les interrogations sur la soutenabilité de la croissance... sont autant d'incertitudes qui amènent à repenser le modèle économique et social. Les expériences conduites dans d'autres pays sont également citées [cf. encadré].

Le revenu universel réunit autant de partisans que de détracteurs. Pour les premiers, les **progrès** qu'il amènerait sont multiples :

- Il traduirait en acte l'égalité de tous les citoyens. Et quand un revenu n'est plus versé qu'aux pauvres, il n'est plus stigmatisant.
- Il permettrait de mieux lutter contre la pauvreté et serait un moyen de combattre le non-recours (95).
- Il amènerait une redistribution plus claire et efficace.
- Il serait un moyen de corriger les iniquités et incohérences du système actuel.

Pour les sceptiques, cette idée d'un revenu universel soulève de nombreuses **interrogations** :

- Le coût de sa mise en œuvre (96).
- La complexité d'une telle réforme et son flou (notamment vis-à-vis du périmètre des minima pris en compte (97)).
- Ses conséquences réelles sur la situation des plus pauvres (aucune des propositions jugées « réalistes » n'étant en mesure d'atteindre le seuil de pauvreté).
- Ses conséquences sur le travail (98).

Pour les économistes Denis CLERC et Michel DOLLÉ, le coût n'est pas la seule critique que l'on peut adresser à ce revenu. En effet, les difficultés des personnes en situation de pauvreté relèvent autant du fait qu'elles disposent socialement de moins d'atouts que les autres, du regard que l'on porte sur elles ou de leurs difficultés à concrétiser leurs « capacités » que de leur manque de ressources monétaires. Aussi, « **sans accompagnement adéquat**, vous ne trouverez pas de logement et vous ne réglerez pas vos problèmes de formation ou de soutien scolaire de vos enfants. Bref, verser un revenu de base, surtout s'il est calculé au plus juste, ne suffit pas à résoudre les difficultés liées à la pauvreté, et encore moins à être reconnu au sein de la société (99). »



Exemple de la Finlande

La Finlande mène une expérimentation sur 2 000 chômeurs (âgés de 25 à 58 ans), tirés au sort pour percevoir 560 € par mois pendant deux ans à partir du 1^{er} janvier 2017. La Finlande est ainsi le premier pays européen à l'expérimenter au niveau national. Seule particularité, l'échantillon se limite à des personnes en recherche d'emploi et bénéficiant déjà d'une allocation chômage (les 560 euros remplaceront celle-ci).

Chaque personne pourra accepter un travail et continuer à recevoir son revenu universel (peu importe le salaire perçu). L'État comparera la trajectoire de ces 2 000 personnes avec celle d'un groupe test de chômeurs touchant environ le même montant en prestations sociales. L'objectif est de voir si les chômeurs bénéficiant d'un revenu universel sont plus motivés à trouver un emploi ou à lancer des projets entrepreneuriaux. Par ailleurs, une association allemande (nommée *Mein Grundeinkommen*, « Mon revenu de base ») expérimente le revenu universel grâce au *crowdfunding*.



LES PRÉCONISATIONS DU CESER

Comme le CESER l'a souligné (100), la pauvreté n'est pas que monétaire. Phénomène multidimensionnel, la pauvreté doit être envisagée comme la privation de multiples aspects du bien-être. Les préconisations du CESER ont pour but d'apporter des pistes de réponse à une question fondamentale :

Comment prévenir la pauvreté et la précarité en Bourgogne Franche-Comté ?

Aussi, la perspective principale de ce travail est d'éviter de tomber dans la pauvreté, c'est-à-dire d'identifier les moyens préventifs. L'autre perspective est de vivre dignement lorsque ces moyens se révèlent inadaptés et/ou inopérants.

LES PRÉCONISATIONS ADRESSÉES AU CONSEIL RÉGIONAL DANS LE CADRE DE SES COMPÉTENCES

Les mesures préventives

■ Favoriser, par l'accompagnement et la méditation, l'accès aux droits

Le CESER alerte sur le **reste à charge** qui peut freiner l'accès au sport, à la culture, à la vie associative et à la santé. **Aussi, le CESER incite le Conseil régional à soutenir les initiatives de type Caisse Solidaire de Franche-Comté**, et les actions des Conseils départementaux à assumer ce reste à charge dans le cadre de leurs compétences.

• Au sport

Le CESER préconise :

- d'insérer l'aide à la **prise de licence** pour les personnes en difficultés dans les **contrats d'objectifs triennaux signés avec les ligues**,
- de soutenir l'**accès au sport santé et d'étendre les coupons sport aux personnes en situation de précarité, et d'accompagner celles-ci par des actions de médiation** (avec une attention particulière portée à la pratique amateur en club),
- la mise en place d'un **dispositif analogue à la carte Avantage Jeunes (101)** qui permettrait aux personnes en difficultés d'avoir accès à des activités sportives.

• À la culture

Le CESER renvoie aux observations formulées par les deux anciennes assemblées en 2013 (102). Celles-ci soulignaient que la culture dans ses différentes formes (instituée, populaire, de masse) est l'outil essentiel de la **cohésion sociale** et une **condition de l'émancipation de l'être humain**. La culture participe à la constitution de l'indispensable socle de culture commune qui permet à une société de se construire et d'évoluer. Cependant, pour l'appréhender, certaines clés sont nécessaires. C'est pourquoi chaque acteur de la culture doit se sentir impliqué, se vivre comme un **médiateur**, un passeur de la culture. Aussi est-elle l'affaire de tous, notamment du Conseil régional. L'objectif est de mieux prendre en compte la **diversité des publics et de réduire l'inégalité d'accès aux activités culturelles**. **Aujourd'hui, le CESER préconise au Conseil régional d'introduire des objectifs d'accès à la culture dans ses conventions avec les organismes culturels.**

• À la vie associative

Comme le CESER de Franche-Comté le soulignait en 2015 (103), les associations ont un rôle de tout premier plan. Lieux de respiration démocratique et d'épanouissement personnel, elles enrichissent notre rapport à autrui et sont l'une des conditions indispensables à la citoyenneté. **Aussi, la vie associative fera l'objet d'un prochain travail du CESER Bourgogne Franche-Comté. Le CESER demande que la Région maintienne ses financements à la vie associative.**

• À la santé

L'Assemblée rappelle que les deux anciens CESER avaient largement évoqué les difficultés d'accès aux soins en 2015 (104). Ces difficultés, susceptibles de concerner tous les habitants de Bourgogne Franche-Comté, se trouvent



démultipliées par le facteur pauvreté. En effet, la santé est la résultante d'interactions complexes entre des facteurs individuels, sociaux et environnementaux. Les déterminants socio-économiques (éducation, emploi, conditions de travail, logement...) prennent une part non négligeable dans l'état de santé des individus. Les inégalités sociales de santé ne sont pas seulement l'apanage des personnes les plus marginalisées, pour qui les problèmes de santé sont trop souvent traités après les autres (quand ils le sont). Déni des difficultés, renoncement aux soins pour raisons financières, méconnaissance des droits, refus de soins de la part de certains professionnels, sont autant d'obstacles qui excluent davantage ces personnes. Les dispositifs d'État mis en place et ceux des mutuelles et complémentaires santé (auxquels un grand nombre de personnes en situation de précarité n'ont pas accès), s'ils apportent quelques solutions, ne répondent pas totalement aux besoins des plus précaires. Par ailleurs, la reconnaissance d'un besoin de santé puis le recours réel aux soins peuvent être entravés par la complexité des procédures administratives et leur dématérialisation, qui constituent une difficulté supplémentaire. Enfin, il convient de rappeler que les inégalités sociales et territoriales de santé se cumulent.

■ Adapter le dispositif de formation

Il convient d'améliorer le dispositif de formation pour favoriser l'accès au travail de ceux qui en sont exclus. Pour beaucoup, tant du côté des employeurs que des personnes en recherche d'emploi, la formation est insuffisante ou inadaptée au marché du travail. Dans le cadre de l'Éducation nationale, on constate que l'enseignement professionnel et technique est considéré comme le parent pauvre. Il s'agit là d'un travail de fond (en termes de communication) pour lui redonner toute sa place. Un travailleur manuel doit être fier de son métier et être reconnu comme un facteur essentiel du monde industriel.



Il n'y a pas d'industries, ou plus généralement d'activités économiques, sans salariés formés et compétents. Le Conseil régional, compétent sur la formation, concentre actuellement son effort sur les formations qualifiantes, indispensables pour assurer la continuité et la qualité d'un savoir-faire. Il doit également s'ouvrir à l'ensemble de la formation et assurer une formation permanente à toute personne qui en fait la demande. **Il convient donc de demander à la Région de s'intéresser à ce segment de la préformation pour accéder à une formation qualifiante, pour lutter contre les conséquences du décrochage scolaire. Le CESER demande au Conseil régional de s'appuyer sur les dispositifs existants, et en connaître les bilans.**

Le CESER souligne l'importance d'une pédagogie basée sur le FAIRE : apprendre en faisant.

Le CESER fait ressortir la nécessité de la concertation et la coordination employeur-stagiaire-formateur.

Le CESER préconise de dépasser la notion d'âge et de statut du demandeur d'emploi en formation pour réaliser une formation permanente. Un dispositif d'évaluation doit être mis en place.

■ Favoriser pour toutes et tous les formations en cours d'emploi

Le CESER recommande que les formations soient ouvertes à tous et en particulier aux personnes handicapées.

■ Rendre les transports collectifs accessibles à tous

La Région étant autorité organisatrice de transports, le CESER préconise une politique tarifaire attractive et sociale qui rende l'ensemble des transports collectifs accessibles à toutes et à tous, dans une cohérence régionale.

■ Proposer un moyen de transport à toute personne qui recherche ou retrouve un emploi

La mobilité est un facteur clé d'insertion sociale et d'accès à l'emploi. Les Conseils régionaux sont des maillons essentiels de la mise en place d'aides adaptées. Leur compétence en matière de transport a été renforcée par la loi NOTRe (105). « Garantir la mobilité partout et pour tous » est d'ailleurs l'une des priorités de la région Bourgogne-Franche-Comté. Elle accompagne notamment les jeunes avec une aide au permis de conduire, initiée en Bourgogne et étendue à tout le territoire, afin de favoriser leur mobilité et de faciliter l'accès à un emploi. En effet, le permis de conduire peut être indispensable pour accéder à un emploi, en particulier dans les territoires ruraux. Or son coût (en moyenne 1 600 €) reste souvent inaccessible aux plus démunis. Cependant, le CESER rappelle que les dépenses liées à l'achat d'un véhicule, à l'assurance, à l'essence, à l'entretien et au stationnement pèsent lourd. Des initiatives visent à pallier ces difficultés.

La Région, comme toute collectivité territoriale, renouvelle régulièrement son parc de voitures. Le CESER recommande de rétrocéder une partie des véhicules réformés aux garages solidaires et associatifs, avec un engagement : mettre ces véhicules à disposition des associations qui pratiquent le prêt ou la location à faible coût pour des personnes en difficultés.

Mais l'accès à la mobilité pourrait être également favorisé par la mise à disposition de bons de transport (y compris sous forme dématérialisée) en réponse à toute problématique de déplacement (bons pour voiture, co-voiturage, véhicule à deux-roues...). Le CESER n'ignore cependant pas la complexité de la mise en place d'un tel dispositif.

■ Soutenir la création et l'animation de plateformes de covoiturage domicile-travail

Le CESER de Bourgogne Franche-Comté réitère une préconisation formulée par le CESER de Bourgogne en 2015. Le Conseil régional, chef de file de la mobilité, était alors incité à soutenir les initiatives publiques ou privées dans l'élaboration de plans de déplacements (par quartier, zone économique ou commerciale) ainsi que dans la création et l'animation de plateformes de covoiturage domicile-travail, de type Mobigo (106).

Le CESER de Bourgogne Franche-Comté incite également le Conseil régional à faire connaître et à favoriser les initiatives existantes (107).

■ Soutenir toute initiative permettant l'accès à un logement pour toute personne en apprentissage, en recherche d'emploi ou en période d'essai

■ Mettre en place des indicateurs de développement humain dans toutes les politiques régionales

L'indicateur IDH-2 permet de régionaliser l'indice de développement humain (IDH)*. Il reprend les trois dimensions de l'IDH, mais avec des indicateurs mieux adaptés et



Cric and co

Par exemple, la mission locale de Dijon oriente les conducteurs vers un garage solidaire « Cric and co ». Assistés par des mécaniciens bénévoles, ils apprennent à réparer eux-mêmes leurs voitures pour un coût relativement faible. Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) du Mâconnais, Clunisois et Tournugeois loue, pour 5 € par jour et jusqu'à 3 mois, des voitures aux demandeurs d'emploi. Le PLIE incite également les utilisateurs habitant le même village et travaillant à Mâcon à faire le trajet ensemble. On peut également citer « La Roue de secours », association créée à Besançon en 1998, qui loue à bas prix des deux-roues aux personnes qui ont trouvé un emploi, un stage ou une formation.

*IDH

L'indice de développement humain (IDH) a été créé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'objectif est de montrer que ce sont les personnes et leurs capacités qui devraient constituer le critère ultime pour évaluer le développement d'un pays, et non la seule croissance économique mesurée par le produit intérieur brut (PIB). L'IDH est une mesure sommaire du niveau moyen atteint dans des dimensions clés du développement humain : vivre une vie longue et en bonne santé, acquérir des connaissances et jouir d'un niveau de vie décent. Si l'IDH permet d'établir une comparaison entre des pays très disparates, il est néanmoins peu approprié aux pays développés et aux échelles géographiques plus fines : les modes de calcul de l'IDH sont peu adaptés à une application régionale.

disponibles à l'échelle communale. Il est calculé à partir de l'espérance de vie à la naissance des hommes et des femmes, de la part de la population de plus de 15 ans non scolarisée et diplômée, et du revenu fiscal médian par unité de consommation. L'IDH-2 a été appliqué à la région Ile-de-France. Cet indicateur simple permet une mesure des disparités sociales aux différents niveaux administratifs : région, départements et communes.

Le CESER préconise la mise en place de tels indicateurs dans toutes les politiques régionales, afin de considérer prioritairement le facteur humain.

■ Pour lutter contre la pauvreté, le CESER préconise de lier les aides du Conseil régional (notamment les aides économiques) à des clauses sociales de création ou de maintien d'emplois et d'évaluer leur impact.

■ Instaurer un comité de suivi et d'évaluation des dispositifs contribuant à lutter contre la pauvreté dans les nouvelles orientations du Conseil régional en matière d'achats et de commande publique.



Dans le cadre du nouveau guide des achats et de la commande publique, le CESER souhaite que les structures d'insertion par l'économie soient associées à la définition des clauses sociales et d'insertion dès l'avant-projet détaillé.

Compte tenu des montants en jeu, entre 200 et 300 millions par an, le CESER mesure bien les nouvelles possibilités qui s'ouvrent pour nos territoires et leurs habitants. S'agissant notamment des plus fragilisés, le CESER propose que soit instauré auprès du Conseil régional un comité de suivi et d'évaluation de ces dispositifs qui contribueront à lutter contre la pauvreté. Composé notamment d'entreprises, d'associations et de structures d'insertion, il aurait notamment en charge la coproduction de critères qui permettront de mesurer l'effectivité et l'efficacité de ces nouvelles orientations.

Les mesures curatives

■ Lutter contre la précarité énergétique

Le parc de logements de la région est potentiellement plus énergivore qu'en moyenne en France. En effet, de nombreux logements ont été construits avant 1975 (année de l'application de la première réglementation thermique). Souvent mal isolés, ils sont plus fréquemment chauffés au fioul, et en moyenne plus grands (108). Ces caractéristiques, combinées à l'effet d'un climat plus rigoureux, « expliquent en grande partie la plus grande exposition au risque de vulnérabilité énergétique des ménages liée au logement en Bourgogne-Franche-Comté (109). » Selon l'Insee, la dépense énergétique

annuelle moyenne s'élève à 1 560 euros dans la région contre 1 250 euros en France métropolitaine. Cette facture pèse particulièrement dans le budget des ménages modestes résidant dans des espaces peu denses (Morvan, Puisaye, Haut-Nivernais, nord et ouest de la Haute-Saône, Jura). Au total, **24 % des ménages seraient en situation de vulnérabilité énergétique liée au logement**, contre 14,6 % en France métropolitaine. Ce qui fait de la Bourgogne-Franche-Comté la deuxième région la plus touchée (derrière Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine) (110).

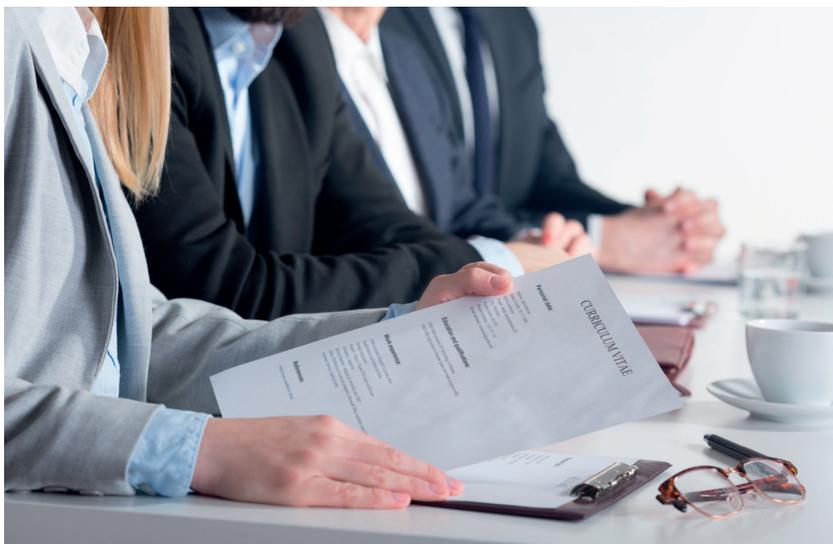
Le Conseil régional va mettre en place, d'ici 2018, un **service public de l'efficacité énergétique**, pour massifier la rénovation énergétique du parc résidentiel public et privé. Accessible à tous, il comprendra un dispositif d'ingénierie technique, professionnelle, territoriale et financière avec des partenariats bancaires et des aides financières destinées aux publics prioritaires.

Comme le CESER de Bourgogne le soulignait en 2015, le reste à charge peut être important pour les propriétaires éligibles aux aides à la rénovation de leur logement (111).

Le CESER recommande au Conseil régional d'élargir massivement le financement des travaux énergétiques et d'assouplir les critères pour bénéficier des aides, et ce afin de rénover davantage de logements.

■ Veiller à prendre davantage en considération les SIAE

Tout a été essayé (ou presque) pour lutter contre le chômage a-t-on entendu dire. L'État, au fil des alternances gouvernementales, s'est essayé à diverses formules de contrats aidés, partiellement ou entièrement financés sur fonds publics. Nous avons en effet connu les TUC, les CES, les Emplois jeunes, etc. Les collectivités territoriales s'y sont essayées aussi, par exemple à travers les emplois Tremplin. Ces différents essais, dotés d'intentions vertueuses, n'ont pas tous été inutiles : ils ont permis parfois de contribuer à la baisse du chômage, ils ont permis à des personnes de trouver leur voie, de se faire une première expérience professionnelle, d'accéder à une qualification professionnelle, parfois simplement de survivre.



S'ils sont donc loin d'être inutiles, les contrats aidés, en général, présentent certaines faiblesses. D'abord ils sont coûteux à la collectivité, ensuite ils ont parfois été utilisés à des fins moins vertueuses, à la veille d'échéances électorales par exemple. Ils ont également souvent répondu plus à des effets d'aubaine en faveur d'entreprises qu'à la volonté de répondre au besoin d'une personne. Mais surtout, ils ont tous en commun de savoir difficilement organiser le passage de l'emploi aidé à l'emploi non aidé ! Au final, les contrats aidés ont d'avantage profité aux personnes mieux armées pour aller sur le marché de l'emploi qu'aux personnes pour qui ils étaient originellement destinés, à savoir les personnes en difficulté et éloignées de l'emploi.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est né à la fin des années 70, imaginé en particulier par des travailleurs sociaux, qui dans leurs pratiques quotidiennes ont mis le doigt sur ces constats, souvent avant tout le monde, parfois de façon plus intuitive que réfléchie et aidés en cela par la montée du chômage. L'idée était de redonner à des personnes exclues du marché de l'emploi, une véritable activité, avec une dimension productive réelle, donc une vraie réalité économique. À la différence d'une entreprise normale, la structure IAE bénéficiait de financements publics pour prendre en charge l'accompagnement social et professionnel adapté et la sous-productivité des personnes. Pour fonctionner, les SIAE ont besoin de supports d'activités. Ces activités peuvent être fournies de façon aléatoire par des donneurs d'ordre privés, ils peuvent surtout être fournis directement ou indirectement par les donneurs d'ordre publics tels que les Régions.

Dans l'ensemble de ses relations avec les acteurs économiques, et en particulier les entreprises, la Région doit veiller à ce que les SIAE soient davantage prises en considération. Cela passe bien évidemment d'abord par une grande attention dans la rédaction et dans l'application des clauses d'insertion dans les marchés publics, par une vigilance donc à propos de la place laissée aux SIAE et dans la déclinaison précise des personnes mises au travail dans ce cadre.

Dans ses relations avec les organisations professionnelles, la Région pourrait jouer un rôle incitateur dans la mise en relation avec les instances et les acteurs de l'IAE. Le partenariat entre les entreprises « classiques » et les structures de l'IAE est le meilleur moyen de parvenir à une politique d'insertion réussie et efficace.

Par ailleurs, la Région pourrait soutenir et accompagner les initiatives des collectivités locales, notamment les petites communes, qui souhaitent mener des opérations, par exemple de mise en valeur de leur patrimoine, autant d'opérations qui pourraient être supports d'activités d'insertion pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. La définition d'une procédure adaptée à ce type de situation serait un plus. Le risque de pauvreté et d'exclusion est d'autant plus élevé qu'une personne est peu qualifiée. Par ailleurs il a été constaté le manque de formation et de qualification professionnelle, au-delà de l'adaptation au poste de travail occupé, pour permettre aux bénéficiaires d'aller sur le marché de l'emploi avec des atouts.



La simple possibilité offerte à toute personne d'accéder au programme de formation de la Région ne suffit pas. **Il serait nécessaire de définir une procédure spécifique et adaptée permettant à tout salarié en parcours dans une structure d'insertion, la prise en charge et la reconnaissance des compétences acquises, et d'accéder aux formations professionnelles ou qualifiantes, attestées, certifiées ou validées.** Ainsi, toute Structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) serait reconnue comme participant à la démarche de préformation.

■ Réorienter la politique d'aménagement du territoire menée par le Conseil régional...

• ... dans les quartiers de la politique de la ville

Dans ces quartiers, la Région finance majoritairement le bâti. Il faudrait que le Conseil régional investisse davantage dans l'humain, favorise l'emploi à travers un soutien aux projets portés par les habitants, les collectivités, les associations ou les entreprises.



• ... dans les territoires ruraux

En 2017, la persistance de la pauvreté depuis plusieurs années est également constatée dans les communes isolées en milieu rural, donc les mêmes politiques régionales d'insertion ou de qualification professionnelle, de formation, de lutte contre le décrochage scolaire et de mobilité géographique doivent être renforcées.

LES RÉPONSES GLOBALES

■ Changer notre regard sur la pauvreté

Le CESER constate que le regard sur la pauvreté est un regard discriminant. Au lieu de renforcer la solidarité, la montée de la pauvreté « pousse une fraction croissante de l'opinion publique – et des hommes politiques – à une condamnation des pauvres, accusés d'être responsables de leur état (112). » **Le CESER invite à changer ce regard.**

Les différentes mesures préconisées

■ Instaurer un droit au travail opposable

À l'heure où l'on évoque l'idée d'instaurer un revenu universel pour (notamment) lutter contre la pauvreté (113), le CESER préconise parallèlement d'instaurer un droit au travail opposable. Il existe également une autre approche : la « sécurité sociale professionnelle », c'est-à-dire un système de protection et de responsabilité faisant place à la mobilité et à la formation dans la continuité des garanties sociales.

Depuis 50 ans, nous vivons sur une « chimère » : le plein-emploi. Or le chômage n'est plus conjoncturel mais structurel. Des stages « parking » avaient été créés temporairement pour ceux en attente d'un nouvel emploi. Cependant, ils se sont institutionnalisés. On a également prétendu que la démographie allait régler les difficultés, ce qui n'a pas été le cas (on en reparle aujourd'hui). Il faut donc inverser la logique et faire de l'accès au travail un droit. Si ce droit ne peut être garanti, la personne doit être indemnisée. Le débat sur le revenu universel doit être articulé à la notion de travail, au sens large du terme (comprenant la formation, l'engagement associatif...).

Mais comment imposer ce principe ? Quand il n'y a pas de travail, on doit indemniser (la notion est importante) la personne avec en contrepartie soit de se former, soit de fournir un travail au bénéfice de la société : État, collectivités territoriales ou associations. On pourrait utiliser des dispositifs mis en place dans l'économie sociale et solidaire.



Enfin, il faudrait :

- activer les dépenses passives, chômage-RSA-pension handicap,
- une mise à plat des dispositifs d'aides,
- définir un minimum et un maximum financier,
- déterminer les bénéficiaires (tout le monde ou seulement les plus démunis ?),
- repenser les aides aux personnes (simplifier, envisager un montant unique ?).

■ Étendre l'accès au RSA aux 18-25 ans

Comme le CESER de Bourgogne l'avait signalé en 2012, l'accès au RSA est soumis à une condition d'âge spécifique : être âgé de plus de vingt-cinq ans (114). Dans son rapport sur les minima sociaux, Christophe SIRUGUE souligne qu'il n'est plus acceptable de priver la grande majorité des 18-25 ans de l'accès au RSA. Pour le rapporteur, cette condition d'âge « apparaît bien singulière au regard de la situation de nos voisins européens et, surtout, elle empêche de lutter efficacement contre la pauvreté des plus jeunes, dont la hausse depuis 2008 est malheureusement frappante. L'accès des jeunes aux minima sociaux doit donc être assuré (115). »

■ Suivre l'expérimentation « Zéro chômeur de longue durée »

La Bourgogne Franche-Comté accueille l'un des dix territoires retenus pour conduire cette expérimentation : la communauté de communes Entre Nièvres et Forêts (Nièvre). L'expérimentation durera 5 ans et fera l'objet d'une évaluation. **Le CESER encourage les acteurs publics et privés à suivre avec intérêt cette expérimentation. Le CESER rappelle qu'il convient d'attendre l'évaluation de ce projet avant d'envisager sa généralisation.**

■ Prendre en compte le rôle des associations

Le champ de la lutte contre la pauvreté se caractérise par un spectre particulièrement étendu d'acteurs mobilisés. Historiquement portées par l'État, les politiques publiques ont fait l'objet d'une décentralisation progressive (116), l'État restant néanmoins compétent dans plusieurs domaines.

Souvent en charge de véritables missions de service public, les associations et réseaux d'associations participent à l'accompagnement social des populations en difficulté et relaient au niveau local les politiques de lutte contre la pauvreté. Les associations interviennent dans les domaines du logement, de l'accès à la santé, de la gestion des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, de l'accès à la culture, etc.

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique dresse le constat suivant : « Les modalités de relation contractuelle entre les pouvoirs publics et les associations ayant le statut d'opérateurs sont la plupart du temps conduites par les **impératifs propres à l'État**, et ne sont pas nécessairement adaptées aux besoins sociaux rencontrés et remontés par ces associations. Face à ces difficultés, il convient de construire des outils pour une relation stratégique et financière renouvelée et offrant plus de visibilité aux acteurs. En effet, le **système d'appel à projet** a été clairement identifié comme source de difficultés pour les acteurs concernés [...] par la logique induite de mise en concurrence (l'appel à projet n'étant pas une procédure des marchés publics, dans les faits il tend néanmoins à mettre les associations en concurrence). Ensuite, le **manque de visibilité des associations sur leurs financements** empêche l'inscription de leurs actions dans la pérennité et **peut décourager l'innovation** (117). »

En 2015, le CESER de Franche-Comté note que « s'il permet de maintenir un financement par voie de subvention, l'appel à projet tend à normaliser les actions associatives et [...] bride partiellement les capacités d'innovation des associations [...]. Par ce type de procédure, les associations ne sont pas en mesure de proposer des actions qui correspondent à leur projet, élaboré à partir des besoins locaux, et ce indépendamment de toute « commande » (118). »

Le CESER de Bourgogne Franche-Comté incite à reconnaître le rôle des associations dans la lutte contre la pauvreté et la précarité, et leur faculté d'interpellation et à favoriser leurs capacités d'innovation.

■ Pérenniser les interlocuteurs de proximité

En 2009, le CESER de Bourgogne (alors CESR) soulignait que de nombreux territoires ruraux, déjà fragiles, étaient susceptibles de cumuler un certain nombre de nouveaux handicaps, dont la perte de services publics ou privés : déqualification d'une sous-préfecture, hôpital vulnérable, restructuration des services postaux, fermeture de classes, raréfaction des médecins, fermetures de gendarmeries... Le CESER rappelait les conséquences de ces pertes « tant symboliques (déclassement d'un territoire), pratiques (éloignement de services publics) qu'économiques et sociales (pertes d'emplois liés à ces activités) (119). »

Huit ans plus tard, le CESER de Bourgogne Franche-Comté dresse le même constat. **Face à la fermeture de services publics, tant en milieu rural, qu'urbain ou périurbain, le CESER recommande de pérenniser les interlocuteurs de proximité.** Plusieurs initiatives méritent d'ailleurs d'être explorées (120), dont les Maisons de services au public.

■ Faire évoluer les modes d'accès aux droits sociaux

Des débats au CESER, il est ressorti une disparité des aides et des modes d'accès aux droits sociaux. Il a également été constaté que bon nombre des personnes en situation de pauvreté n'utilisent pas leurs droits. **Aussi, le CESER préconise une simplification de l'accès aux droits, que ces droits soient affectés à la personne et ne soient pas remis en cause quand les critères du revenu des ménages évoluent.** Il nous semble également essentiel que soit fixé un plancher unique de ressources pour toute personne utilisant les différentes aides accordées. Ce plancher doit être indexé sur l'évolution du SMIC et son montant ne doit pas être inférieur au seuil de pauvreté.

■ Poursuivre la réflexion sur l'association des personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux du CESER

La circulaire du 27 juin 2013, adressée aux préfets de région par les ministres de l'intérieur, de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et relative aux modalités de renouvellement des CESER stipule qu'« au-delà de la composition formelle des assemblées et de la désignation des membres, il apparaît important de chercher [...] les moyens d'associer des personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux des CESER [...]. Cet objectif [...] participe des principes d'action posés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. »



La circulaire a conduit l'Assemblée des CESER de France à constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions sur les modalités de cette association. À l'issue de sa réflexion, il invite chaque CESER « à mettre en place [...] un **groupe de travail dit « associé »** réunissant de 12 à 20 personnes. Ce groupe peut être composé de la manière suivante :

- un tiers de personnes en situation personnelle de pauvreté et/ou précarité,
- deux tiers de conseillers du CESER des quatre collèges et de personnes issues des

associations nationales et régionales représentatives de lutte contre la pauvreté et la précarité (associations ne disposant pas déjà de représentation(s) au sein du CESER). Les personnes en situation personnelle de pauvreté/précarité appelées à participer à ce groupe « associé » seraient « désignées sur proposition des associations représentatives [...] au niveau régional. » Le groupe serait « animé par un conseiller dudit CESER » et aurait pour vocation « d'apporter sa contribution aux travaux en cours dans les commissions », en assistant aux réunions. « Le groupe de travail associé pourra également faire entendre sa voix » lors des assemblées plénières, sur la base d'une contribution écrite lue par l'animateur.

Si ceci constitue le début d'une réflexion pour le CESER de Bourgogne Franche-Comté, celui-ci doit la poursuivre afin d'éviter toute stigmatisation dans le respect des personnes et du rôle des associations. La participation des personnes en situation de pauvreté aux travaux des CESER relève de la compétence des associations qui les représentent et qui sont reconnues comme telles. C'est à elles de décider qui elles envoient au CESER pour les représenter et rien ne leur interdit de désigner des personnes issues de la pauvreté.

À SUIVRE

Le CESER tient à rappeler que la lutte contre la pauvreté dépasse les seuls enjeux en termes de revenus et de niveaux de vie. Car la pauvreté n'est pas seulement matérielle. En effet, « il ne suffit pas de se trouver au-dessus des seuils officiels de pauvreté monétaire pour participer à la société. Si le revenu détermine en bonne partie les conditions de vie des individus, d'autres variables entrent en jeu comme les contraintes budgétaires, les atouts et les handicaps des différentes catégories socioprofessionnelles, ou le lieu de résidence (121). »

Le CESER rappelle l'importance du regard face à la pauvreté. Comme le souligne l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « le regard porté sur autrui constitue l'un des véhicules les plus puissants des préjugés sociaux. Plus violent qu'une insulte, le regard qui se détourne peut manifester une volonté d'indifférence, le choix de ne pas reconnaître l'autre comme suffisamment digne d'être perçu (122). » L'invisibilité des pauvres n'est pas uniquement sociale. Elle est également politique, médiatique, etc.

À l'heure où l'on évoque une « pauvrophobie (123) », la lutte contre la pauvreté doit être au cœur des débats de société. Il en va de la capacité de celle-ci à assurer le bien-être de tous ses membres, à tendre vers l'équité, l'égalité de traitement, l'autonomie des personnes, le respect de la dignité et la participation ; c'est-à-dire de la cohésion sociale. La montée de la pauvreté « n'est pas seulement un échec collectif, c'est aussi un gigantesque gâchis humain et une insulte à la justice sociale (124). »

Le CESER regrette le peu d'évolution intervenue depuis l'avis du CESER de Bourgogne de 2012.

« On peut faire mieux, beaucoup mieux ! (125) »

C'est davantage une question de volonté politique que de moyens financiers.

annexes

Annexe 1 Membres de la commission "Cadre de vie et Société"	37
Annexe 2 Bibliographie	38
Annexe 3 Liste des personnes auditionnées	40
Annexe 4 Table des sigles	41
Annexe 5 Tableau de bord des indicateurs du PPPIS en BFC	42
Annexe 6 Notes et références complémentaires	43

Membres de la commission "Cadre de vie et Société"

Présidents

- Daniel BOUCON (Culture)
- Jean PIRET (Culture)

Membres

- Abdelhakim ABBAD (CFTC)
- Paule ANDRE (CNPL)
- Monique AUGÉ (Associations caritatives)
- Yves BARD (CRM)
- Pierrette BARDEY (CGT)
- Patricia BIASINI (CGT)
- Sandrine BONNET (Mutualité française bourguignonne)
- Christophe CHAMBON (FO)
- Claire-Marie CHAPPUIS (Personnalité qualifiée)
- Hélène COLNOT-BREUNE (MRJC)
- Gérard COULON (PRADIE)
- Chantal DELHOMME (CFDT)
- Tatiana DESMAREST (CRESS)
- Éric FRELIN (CFDT)
- Béatrice GENET (PEEP)
- Jean-Claude GIRARD (USHB)
- Élisabeth GRIMAUD (URAF)
- Paul GROSJEAN (CRMA)
- Dominique GUYON (Confédération paysanne de Bourgogne)
- Christian HAMONIC (Ligue de l'enseignement)
- Emmanuel HELBLING (CFE-CGC)
- Jean-Marc ICARD (CFE-CGC)
- Michel LENZI (CGT)
- Catherine LEPETZ (CROS)
- Frédéric MAILLOT (LPO)
- Annie MASSON (CFTC)
- Michèle MUNIER (associations œuvrant dans le secteur du handicap : URAPEI, AFM, APF, ARIS)
- Christine OLIVARES (URHAJ)
- Christine PELLETIER (CFDT)
- Emmanuelle PERIN (CFDT)
- Jean PERRIN (UNPI)
- Martine Esther PETIT (associations environnementales)
- Bernard QUARETTA (URIOPSS)
- Isabelle RAUSZER (CGT)
- Charles ROZOY (Personnalité qualifiée)
- Brigitte SABARD (Environnement)
- Sarah SABIH (MEDEF)
- Colette SAUTIERE (CTRC)
- Anne SCHWERDORFFER (USHFC)
- Patrice TAPIE (CGPME)
- Éric TAUFFLIEB (CNL – CSF – CLCV)
- Brigitte VAUGNE (CRAJEP)
- Jean-Marie VERNET (CROS)
- Martine WESOLEK (URAF)

Bibliographie

TEXTES OFFICIELS

LOIS

- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.
- Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- Loi n°2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

DÉCRETS

- Décret n°2013-1161 du 17 décembre 2013 modifiant la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Décret n°2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

CIRCULAIRE

- Circulaire interministérielle n°INTK 13 001 97 C du 27 juin 2013 relative aux modalités de renouvellement des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

DOCUMENTS DE PLANIFICATION

- Gouvernement, *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social*, octobre 2015.
- Premier Ministre, *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, janvier 2013.
- Premier Ministre, *Plan pluriannuel contre la pauvreté & pour l'inclusion sociale. Bilan 2013-2015 & perspectives 2016-2017*, avril 2016.
- Région Bourgogne-Franche-Comté, *La stratégie de mandat 2016-2021*, mars 2017.

AVIS DU CESE et des CESER

CESE

- *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté par Joseph WRESINSKI, février 1987.
- *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*, avis présenté par Patrick LENANCKER, 10 novembre 2015.
- *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, avis présenté par Jacqueline FARACHE, 10 mai 2016.
- *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, avis présenté par Danielle EVEN et Bertrand COLY, 11 janvier 2017.
- *1987-2017 : Poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté*, résolution présentée par le Bureau, 14 février 2017.

CESER DE BOURGOGNE

- *Les exclus en Bourgogne*, avis présenté par Bernard QUARETTA, 23 juin 2003.
- *État des lieux et avenir de la politique des Pays*, avis présenté par Jean-Michel BROCHERIEUX et Philippe KOENIG, 3 février 2009.
- *L'extension de la pauvreté en Bourgogne : une fatalité ?*, avis présenté par Daniel EVEILLEAU et Éric TAUFFLIEB, 12 avril 2012.
- *L'action culturelle en Bourgogne : lien social et territorial*, avis présenté par Daniel MARTIN et Jean PIRET, 10 octobre 2013.
- *Quel habitat pour quel habitant ?*, avis présenté par Jean-Claude GIRARD et Éric TAUFFLIEB, 10 mars 2015.
- *L'accès aux soins en Bourgogne, pour tous et partout*, avis présenté par Martine WESOLEK et Yves BARD, 15 octobre 2015.
- *Covoiturage et nouvelles mobilités*, avis présenté par Marc LEURETTE et Charles ROZOY, 10 novembre 2015.

CESER DE FRANCHE-COMTÉ

- *Franche-Comté : le défi du logement social*, avis présenté par Élise DOUCHEZ-CATTIN, 27 janvier 2011.
- *L'accès aux soins en Franche-Comté, pour tous et partout*, avis présenté par Daniel BOUCON, 1^{er} décembre 2014.
- *La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation*, avis présenté par Brigitte VAUGNE, 13 octobre 2015.
- *Relever le défi du numérique*, avis présenté par Michel BERGERET, 24 novembre 2015.

RAPPORTS et ÉTUDES

- ARS Bourgogne-Franche-Comté, *Statistiques et indicateurs de la santé et du social 2015*, décembre 2015.
- Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux* présenté par Gisèle BIEMOURET et Jean-Louis COSTES, octobre 2016.
- Association des paralysés de France, *Avis synthétique sur le rapport « Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources »*, décembre 2014.
- CNLE, *Les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2015*, octobre 2015.
- Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel du COR*, juin 2016.
- DRDJSCS de Bourgogne-Franche-Comté, *Présentation de l'état de la pauvreté en Bourgogne-Franche-Comté*, septembre 2016.
- *Idem, Panorama statistique. Jeunesse, sports, vie associative et cohésion sociale Bourgogne-Franche-Comté 2015*, janvier 2017.
- EFIGIP, *La jeunesse en Bourgogne-Franche-Comté*, décembre 2016.

- IGAS, *Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources*, rapport établi par Christine ABROSSIMOV et François CHÉRÈQUE, novembre 2014.
- Insee Bourgogne-Franche-Comté, *Portrait de la Bourgogne-Franche-Comté*, avril 2016.
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé, ANDASS, *Guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité*, décembre 2016.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les effets d'une crise économique de longue durée*, rapport 2013-2014.
- *Idem*, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*. Rapport 2016.
- *Rapport d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, fait au nom de la mission commune d'information par Bernard SEILLIER, sénateur, juillet 2008.
- *Rapport européen sur le développement 2013. Après 2015 : une action mondiale pour un avenir inclusif et Durable*, 2013.
- *Repenser les minima sociaux. Vers une couverture sociale commune*, rapport au Premier Ministre sur la mission confiée à M. Christophe SIRUGUE, député de Saône-et-Loire, avril 2016.
- Secours catholique, *La fracture mobilité*, novembre 2015.
- *Idem*, *L'état de la pauvreté en France. Rapport statistique 2016*, décembre 2016.
- SGMAP, *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, décembre 2013.

LIVRES

- Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *L'aide et l'action sociales*, Paris, La Documentation française, 2013.
- Denis CLERC, Michel DOLLÉ, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, Paris, Les Petits matins/Alternatives Économiques, 2016.
- René LENOIR, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil, 1974.
- Suzanne MAURY (dir.), *Les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2013.

PÉRIODIQUES

- Le Bien public
- Les Échos
- Études statistiques évaluation (DIRECCTE)
- Le Figaro
- La Gazette des communes
- Insee Analyses
- Insee Dossier
- Insee Première
- La Note d'analyse (Centre d'analyse stratégique)
- Le Journal de Saône-et-Loire

- Le Journal du Centre
- Le Monde
- Libération
- Maires de France
- Regards sur l'actualité
- Revue Quart Monde
- Sol & civilisation
- L'Yonne républicaine

SITES INTERNET

www.assemblee-nationale.fr

Assemblée nationale

www.bourgognefranchecomte.fr

Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

www.credoc.fr

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

<http://bourgogne-franche-comte.directe.gouv.fr>

DIRECCTE Bourgogne-Franche-Comté

<http://bourgogne-franche-comte.drjscs.gouv.fr>

DRDJSCS Bourgogne-Franche-Comté

<http://ec.europa.eu/eurostat/fr/home>

Eurostat (l'office de statistique de l'Union européenne)

www.insee.fr

Institut national de la statistique et des études économiques

www.legifrance.gouv.fr

Service public de la diffusion du droit

www.mobiliteinclusive.com

Laboratoire de la mobilité inclusive

www.senat.fr

Sénat

Liste des personnes auditionnées

- **Bernadette BOILLON**, alliée d'ATD Quart Monde
- **Denis CLERC**, économiste, fondateur d'*Alternatives Économiques* et auteur, avec Michel DOLLÉ, de *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée* (Paris, Les petits matins/Alternatives Économiques, 2016)
- **Isabelle FEUTRY**, volontaire permanente d'ATD Quart Monde et directrice de la Maison de vacances familiales de La Bise
- **Frédérique GRANGET-MINET**, responsable du service développement social et insertion de l'OPAC de Saône-et-Loire
- **Thierry GUILLOCHON**, directeur général de la Société dijonnaise de l'assistance par le travail (SDAT)
- **Sylvie LAROCHE**, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, en charge de l'Apprentissage et de la Formation professionnelle, des Formations sanitaires et sociales, du Dialogue social territorial
- **Frédérique MAIGRET**, responsable d'Emmaüs 70
- **Hervé NOVEL**, directeur délégué du Pôle Économie, Emploi et Formation, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
- **Sophie VALDENNAIRE**, directrice de l'Aménagement du territoire et du Numérique, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
- **Isabelle YVERNEAU**, directrice déléguée du Pôle Education et Vivre ensemble, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

Membres de la commission « Cadre de vie et société »

- **Christian HAMONIC**, Ligue de l'enseignement
- **Michèle MUNIER**, associations œuvrant dans le secteur du handicap : URAPEI, AFM, APF, ARIS
- **Isabelle RAUSZER**, CGT
- **Brigitte VAUGNE**, CRAJEP

Membres de la commission « Cadre de vie et société » auditionnés au titre d'une compétence particulière

- **Monique AUGÉ**, en qualité de présidente du Secours populaire Bourgogne Franche-Comté
- **Gérard COULON**, au titre du PRADIE et de l'Ensemble d'insertion DéFI
- **Jean-Claude GIRARD**, en qualité d'ancien directeur de l'IRFA Bourgogne et de l'IRFA Franche-Comté

Table des sigles

AAH	Allocation aux adultes handicapés	IAE	Insertion par l'activité économique
ACS	Aide au paiement / à l'acquisition d'une complémentaire santé	IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ANDASS	Association des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles	INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ARS	Agence régionale de santé	PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées	PPLPIS ou PPPIS	Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
ASS	Allocation de solidarité spécifique	QPV	Quartier de la politique de la ville
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi	RMI	Revenu minimum d'insertion
CCAS	Centre communal d'action sociale	RSA	Revenu de solidarité active
CCRPA	Conseil consultatif régional des personnes accueillies et/ou accompagnées	SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
CESE	Conseil économique, social et environnemental	SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional		
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale		
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale		
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire		
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales		
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie		
CNAV	Caisse nationale de l'assurance vieillesse		
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale		
COR	Conseil d'orientation des retraites		
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie		
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi		
CUI-CIE	Contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi		
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi		
DRDJSCS	Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale		
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques		
EBE	Entreprise à but d'emploi		
ESS	Économie sociale et solidaire		

Tableau de bord des indicateurs du PPPIS en Bourgogne Franche-Comté

		Côte-d'Or	Doubs	Jura	Nièvre	Haute-Saône	Saône-et-Loire	Yonne	Territoire de Belfort	Bourgogne-Franche-Comté	France métropolitaine
Pauvreté, accès aux droits et aux biens essentiels	Taux de pauvreté monétaire à 60 % en 2013 (%)	11,1 ₁	12,5 ₃	12,3 ₂	15,5 ₈	14,3 ₆	12,9 ₄	13,9 ₅	15,1 ₇	13,0	14,5
	Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants en 2013 (%) avant impact socio-fiscal	24,8 ₁	27,1 ₃	26,5 ₂	34,3 ₈	31,4 ₅	29,9 ₄	31,5 ₆	31,7 ₇	28,8	29,8
	Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants en 2013 (%) après impact socio-fiscal	14,7 ₁	16,5 ₃	16,2 ₂	22,7 ₈	19,1 ₅	17,8 ₄	19,3 ₆	20,8 ₇	17,6	19,1
	Taux de pauvreté des enfants en 2013 (%) avant impact socio-fiscal	26,9 ₁	29,2 ₃	28,4 ₂	36,2 ₈	33,9 ₅	32,4 ₄	34,1 ₆	34,3 ₇	31,0	32,2
	Taux de pauvreté des enfants en 2013 (%) après impact socio-fiscal	15,3 ₁	17,2 ₃	16,5 ₂	23,3 ₈	20,0 ₅	18,5 ₄	20,2 ₆	21,6 ₇	18,3	20,0
	Part des ménages pauvres parmi ceux dont l'origine principale des revenus déclarés est constituée de revenus d'activité en 2013 (%)	8,9 ₂	8,7 ₁	9,4 ₃	12,3 ₈	10,3 ₆	10,1 ₅	10,5 ₇	9,7 ₄	9,7	10,4
	Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux en 2013 (%)	21,9 ₃	22,8 ₅	21,8 ₁	23,7 ₇	22,7 ₄	21,9 ₂	23,1 ₆	24,5 ₈	22,6	23,4
Emploi, travail	Taux de chômage localisé au 3 ^e trimestre 2016 (%)	8,3 ₂	9,2 ₅	7,7 ₁	9,2 ₄	9,4 ₆	9,1 ₃	9,6 ₇	10,9 ₈	9,0	9,7
	Part des demandeurs d'emploi de catégories A, B et C dans la population en âge de travailler en 2015 (%)	12,1 ₃	12,3 ₅	11,0 ₁	11,5 ₂	12,3 ₄	12,9 ₇	12,7 ₆	13,5 ₈	12,3	13,3
	Part des demandeurs d'emploi de longue durée dans la population en âge de travailler en 2015 (%)	5,4 ₄	5,3 ₂	4,4 ₁	5,3 ₃	5,7 ₆	6,0 ₇	5,7 ₅	6,0 ₈	5,5	5,9
	Taux de sortie en emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur marchand en 2014 (%)									54,0	56,0*
	Taux de sortie en emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand en 2014 (%)									28,0	26,0*
Logement, hébergement	Taux d'effort médian des allocataires d'une aide au logement en 2014 (%)	18,7 ₈	17,1 ₇	16,4 ₄	15,6 ₁	16,8 ₅	16,0 ₃	16,9 ₆	15,7 ₂		
	Nombre de décisions d'expulsions locatives pour 1 000 ménages locataires en 2015 (%)	10,6 ₆	8,2 ₂	9,7 ₄	10,4 ₅	7,6 ₁	13,5 ₇	15,5 ₈	9,0 ₃	10,8	11,6
	Nombre de dossiers de surendettement avec impayés d'énergie pour 100 000 habitants en 2015 (%)	133 ₃	125 ₁	157 ₄	239 ₈	125 ₂	195 ₇	173 ₅	184 ₆	161,0	122,0
Santé	Taux de recours à la CMU-C en 2013 (%)	72,1 ₇	66,6 ₅	61,5 ₁	68,5 ₆	64,8 ₄	64,4 ₃	63,8 ₂	77,0 ₈	67,0	63,1
	Taux de recours aux soins dentaires en 2014 (%)	41,7 ₆	41,4 ₅	41,9 ₇	37,4 ₂	40,5 ₄	39,1 ₃	37,2 ₁	43,5 ₈	40,3	40,6
Famille, enfance, réussite éducative	Taux de retard à l'entrée en 6 ^e en 2016 (%)	8,4 ₂	9,1 ₃	10,2 ₇	8,4 ₁	9,7 ₅	10,2 ₈	9,9 ₆	9,3 ₄	9,4	8,8
	Taux de scolarisation à 2 ans en 2016 (%)	14,3 ₅	10,4 ₁	15,3 ₆	17,7 ₈	11,7 ₃	16,5 ₇	11,2 ₂	13,2 ₄	13,5	11,8
	Part d'élèves demi-pensionnaires dans les collèges classés en éducation prioritaire à la rentrée 2016 (%)	48,7 ₃	26,9 ₁	56,5 ₇	54,1 ₅	68,3 ₈	50,9 ₄	56,1 ₆	43,5 ₂	48,8	
Inclusion bancaire et surendettement	Nombre de dossiers de surendettement déposés en 2015	1 975 ₇	1 739 ₆	892 ₃	1 146 ₄	774 ₂	2 215 ₈	1 540 ₅	629 ₁	10 910	217 302
	Part des dossiers déclarés recevables en 2015 (%)	91,7 ₃	100,0 ₇	100,0 ₈	91,4 ₂	99,0 ₅	99,5 ₆	89,2 ₁	93,0 ₄	96,0	91,0
	Nombre de dossiers orientés vers une procédure de rétablissement personnel en 2015	619 ₆	755 ₇	406 ₄	346 ₂	354 ₃	772 ₈	440 ₅	241 ₁	3 933	

* France entière

En italique : rang du département dans la région (de la valeur la plus petite à la valeur la plus grande)

Sources : Insee, Dares, Dreal, Cnaf, Fonds CMU, MENESR-DEPP, Rectorats des académies de Besançon et de Dijon, Banque de France

Notes et Références complémentaires

- (1) Sauf indication contraire, les citations mises en exergue sont issues des auditions menées par le CESER.
- (2) Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation.
- (3) Comme Eurostat (l'office statistique européen) et les instituts de statistique des autres pays d'Europe.
- (4) Il permet en effet de faciliter les comparaisons européennes.
- (5) À 50 % du revenu médian, 7,9 % des Français seraient pauvres ; 3,8 % avec un seuil de 40 %. Si un seuil de 40 % ne permettrait sans doute de cerner que la « grande exclusion », celui à 60 % pourrait, à l'inverse, entraîner une confusion entre ménages pauvres et très modestes. (Suzanne MAURY, « La lutte contre la pauvreté et les inégalités territoriales », *Idem* (dir.), *Les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 207.)
- (6) *Rapport européen sur le développement 2013. Après 2015 : une action mondiale pour un avenir inclusif et Durable*, 2013, p. 73.
- (7) Voir *infra*.
- (8) Définition adoptée par le Conseil des Ministres le 19 décembre 1984.
- (9) *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Joseph WRESINSKI, février 1987, p. 6.
- (10) René LENOIR, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil, 1974. Haut fonctionnaire, René LENOIR joua un rôle important pour sensibiliser les milieux politiques aux problèmes des exclus de la société. Pour René LENOIR, la caractéristique essentielle des « exclus » est qu'ils sont inadaptés : « Dire qu'une personne est inadaptée, marginale ou asociale, c'est constater simplement que, dans la société industrielle et urbanisée de la fin du vingtième siècle, cette personne, en raison d'une infirmité physique ou mentale, de son comportement psychologique ou de son absence de formation, est incapable de pourvoir à ses besoins, ou exige des soins constants, ou représente un danger pour autrui, ou se trouve ségréguée soit de son propre fait soit de celui de la collectivité » (p. 130). Voir Emmanuel DIDIER, « Émergences des mots de l'exclusion », *Revue Quart Monde*, n°165, 1998.
- (11) *Les exclus en Bourgogne*, avis du CESR de Bourgogne présenté par Bernard QUARETTA, 23 juin 2003.
- (12) Ces préconisations visent à : simplifier le parcours du combattant et travailler sur la prévention ; utiliser au mieux les réseaux de travailleurs sanitaires et sociaux existants ; faciliter l'accès aux services et diminuer le coût des charges fixes ; mobiliser le monde du travail sur la lutte contre la pauvreté ; développer les actions collectives de proximité ; maintenir le service public.
- (13) *L'extension de la pauvreté en Bourgogne : une fatalité ?*, avis du CESER de Bourgogne présenté par Daniel EVEILLEAU et Éric TAUFFLIEB, 12 avril 2012, p.11.
- (14) En 2013, le niveau de vie médian était de 1 667 euros par mois. Le seuil de pauvreté à 60 % était donc de 1 000 euros par mois. Pour un couple sans enfant, le revenu correspondant est de 1 500 euros. Et pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, il est de 2 100 euros.
- (15) Soit une baisse légère de 0,3 point par rapport à 2012. Au sein de l'Union européenne, la République tchèque et les Pays-Bas affichent les taux de pauvreté les plus faibles (respectivement 9,7 % et 11,6 %). À l'opposé, la Roumanie, l'Espagne, la Grèce, la Bulgarie et la Lettonie ont les taux les plus élevés (supérieurs à 20 %).
- (16) Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les effets d'une crise économique de longue durée*, rapport 2013-2014, p. 8.
- (17) Le revenu initial recouvre les revenus d'activité ou de remplacement, le revenu disponible se situant après paiement des impôts et versement des prestations sociales.
- (18) Celle-ci est définie comme l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes pauvres.
- (19) Insee Bourgogne, « En Bourgogne-Franche-Comté, des inégalités et une pauvreté plus faibles que la moyenne », *Insee Analyses*, n°12, juin 2015, p. 1.
- (20) La moitié des personnes pauvres vivent avec moins de 798 € par mois, la moyenne de la France métropolitaine se situant à 780 €.
- (21) Insee Bourgogne-Franche-Comté, *Portrait de la Bourgogne-Franche-Comté*, avril 2016, p. 32.
- (22) Les 10 % des ménages les plus modestes disposent d'un niveau de vie inférieur à 11 000 €, soit 500 € de plus qu'au niveau métropolitain. À l'autre extrémité, les 10 % des ménages les plus aisés disposent d'un niveau de vie d'au moins 34 150 €, inférieur de 3 100 € à la moyenne métropolitaine. Ce rapport entre hauts et bas revenus est de 3,1 en Bourgogne Franche-Comté contre 3,5 en moyenne en France métropolitaine.
- (23) Insee Bourgogne-Franche-Comté, « Les territoires ruraux isolés et les bassins de vie de certains pôles urbains davantage exposés à la pauvreté », *Insee Analyses*, n°2, février 2016.
- (24) De +0,5 point en Côte-d'Or à +1,3 point dans la Nièvre et le Territoire-de-Belfort (contre +1,1 point en France métropolitaine).
- (25) Alors qu'il n'est que de 16 % dans l'ensemble des unités urbaines dont ces quartiers relèvent.
- (26) DRDJSCS de Bourgogne-Franche-Comté, *Présentation de l'état de la pauvreté en Bourgogne-Franche-Comté*, septembre 2016.
- (27) Insee Bourgogne-Franche-Comté, « 58 quartiers de la politique de la ville en Bourgogne-Franche-Comté : un cumul de fragilités », *Insee Analyses*, n°5, mai 2016.
- (28) Insee Bourgogne-Franche-Comté, « Diagnostic territorial en appui au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Insee Dossier*, n°5, mars 2017, p. 7, 27-29.

- (29) *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Jacqueline FARACHE, 10 mai 2016.
- (30) CNLE, *Les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2015*, octobre 2015, p. 5.
- (31) Insee Bourgogne, « En Bourgogne-Franche-Comté, des inégalités... », art. cit., p. 3.
- (32) Insee Bourgogne-Franche-Comté, *Portrait...*, op. cit., p. 34.
- (33) Les jeunes de moins de 25 ans ne représentent que 14,5 % des demandeurs d'emploi, contre 59,9 % d'adultes de 25 à 49 ans et 25,6 % de 50 ans et plus.
- (34) DIRECCTE Bourgogne-Franche-Comté, « Indicateurs régionaux : emploi, marché du travail et politiques d'emploi », *Études statistiques évaluation*, n°13, janvier 2017 p. 1.
- (35) Insee Bourgogne, « En Bourgogne-Franche-Comté, des inégalités... », art. cit., p. 3.
- (36) *Ibid.*
- (37) EFIGIP, *La jeunesse en Bourgogne-Franche-Comté*, décembre 2016. Ce travail, réalisé en collaboration avec la DRDJSCS, est notamment destiné à alimenter les réflexions dans le cadre du PPLPIS.
- (38) Apprentissage, CIVIS, emplois d'avenir, contrats de professionnalisation, CUI-CAE, CUI-CIE, contrats de génération.
- (39) Insee Bourgogne-Franche-Comté, « Diagnostic territorial... », art. cit., p. 7 et 33.
- (40) Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- (41) Association des paralysés de France, *Avis synthétique sur le rapport « Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources »*, décembre 2014.
- (42) *Ibid.*, p. 1.
- (43) IGAS, *Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources*, rapport établi par Christine ABROSSIMOV et François CHÉRÈQUE, novembre 2014.
- (44) Association des paralysés de France, *Avis synthétique...*, op. cit., p. 1.
- (45) Soit 51 385 allocataires fin 2014.
- (46) ARS Bourgogne-Franche-Comté, *Statistiques et indicateurs de la santé et du social 2015*, décembre 2015, p. 61.
- (47) Depuis le 1^{er} janvier 2006, les allocations constituant le minimum vieillesse sont modifiées. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation supplémentaire invalidité (ASI) remplacent l'ancien dispositif constitué principalement de l'allocation supplémentaire.
- (48) À l'inverse, la Corse (99) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (50) ont les taux les plus importants.
- (49) DRDJSCS de Bourgogne-Franche-Comté, *Panorama statistique. Jeunesse, sports, vie associative et cohésion sociale Bourgogne-Franche-Comté 2015*, janvier 2017, p. 18.
- (50) *Ibid.*, p. 8.
- (51) Nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de moins de 20 ans.
- (52) ARS Bourgogne-Franche-Comté, *Statistiques et indicateurs...*, op. cit., p. 7.
- (53) Cette évolution est principalement liée à l'élévation du niveau de vie et à l'amélioration du taux d'emploi, qui a modifié la pyramide des actifs, en particulier chez les femmes.
- (54) DRDJSCS de Bourgogne-Franche-Comté, *Présentation de l'état...*, op. cit., p. 20.
- (55) Premier Ministre, *Plan pluriannuel contre la pauvreté & pour l'inclusion sociale. Bilan 2013-2015 & perspectives 2016-2017*, avril 2016, p. 1.
- (56) Voir annexe 5.
- (57) SGMAP, *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, décembre 2013.
- (58) Des associations proposent par exemple aux bénéficiaires de l'aide alimentaire de faire un bilan de santé dans un centre de médecine préventive et accompagnent physiquement vers ce dernier. Ceci permet de faciliter l'accès aux soins pour des personnes qui en sont éloignées (« démarche d'aller vers ») et de réduire le non-recours à la CMU-C. En Meurthe-et-Moselle, un binôme travailleur social/infirmer psychiatrique a été mis en place dans les commissariats de police pour identifier des situations de troubles de santé mentale : 60 % des situations repérées n'étaient pas connues des travailleurs sociaux.
- (59) Par exemple, la création de guides locaux d'orientation pour les intervenants sociaux et les bénévoles (cartographiant les dispositifs et les acteurs selon leur champ de compétence) constitue une pratique inspirante et peu complexe à mettre en œuvre.
- (60) Des populations peuvent en effet faire face à différents obstacles pour bénéficier d'une prestation mais, au final, reçoivent tout de même l'aide.
- (61) Mauvaise information à propos des aides, problèmes liés à l'organisation et à la gestion administrative (complexité de certains formulaires de demande, trop nombreuses pièces justificatives, mauvaise distribution des services publics sur un territoire, horaires d'ouverture des services...).
- (62) Secours catholique, *L'état de la pauvreté en France. Rapport statistique 2016*, décembre 2016, p. 58.
- (63) La prestation est récupérable sur succession dès lors que le patrimoine de l'allocataire est de plus de 39 000 euros. En 2015, 117,8 millions d'euros ont été recouverts par recours sur succession tandis que le montant des prestations versées a dépassé 2 milliards d'euros. En 2010,

dans la loi portant réforme des retraites, une mesure avait été prise pour sortir de la reprise sur succession le capital d'exploitation agricole. En outre, le décret du 26 décembre 2011 relatif aux modalités de recouvrement sur les successions des sommes versées au titre de l'ASPAs exclut explicitement de la procédure les bâtiments d'habitation indissociables de l'exploitation. La CNAV pensait que le recours des agriculteurs, disposant de petites retraites mais voulant laisser à leurs enfants la ferme familiale, allait fortement augmenter. Il n'en a rien été.

(64) Insee Bourgogne-Franche-Comté, « Diagnostic territorial... », art. cit., p. 7 et 21-22.

(65) Les mesures s'organisent en trois volets : les initiatives destinées à améliorer la connaissance des phénomènes de non-recours ; les mesures favorisant la détection et l'information des bénéficiaires potentiels ; les réformes des modalités de calcul ou d'octroi de prestations visant à en élargir, simplifier voire automatiser l'accès.

(66) Premier Ministre, *Plan pluriannuel...*, op. cit.

(67) Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux* présenté par Gisèle BIEMOURET et Jean-Louis COSTES, octobre 2016. Le champ d'évaluation a été limité à l'accès aux minima sociaux contribuant à soutenir le revenu, c'est-à-dire le RSA, l'AAH, l'ASPAs, l'ASS (qui regroupent 96 % des allocataires) et à favoriser l'accès aux soins (CMU-C et ACS).

(68) Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune, rapport au Premier Ministre sur la mission confiée à M. Christophe SIRUGUE, député de Saône-et-Loire, avril 2016. Dans le cadre de la poursuite du PPLPIS, le Gouvernement a souhaité engager un chantier de simplification de l'ensemble des minima. La France compte aujourd'hui 10 minima sociaux dont bénéficient 4 millions d'allocataires. Pour préserver leur rôle indispensable, les dispositifs existants doivent toutefois faire l'objet d'une réforme en profondeur. C'est le but de la mission confiée à Christophe SIRUGUE. Les 10 minima existants se caractérisent en effet par la complexité et la diversité des règles applicables aux allocataires. Cette complexité est double : elle concerne tant la compréhension de l'ensemble du système et l'articulation entre les différents dispositifs que le parcours propre de l'usager dans chacun des minima et les démarches qu'il doit entreprendre pour avoir accès à ses droits. Cette situation alimente les phénomènes de non-recours, nuit à l'efficacité des politiques publiques de solidarité et nourrit les critiques de notre système de solidarité. Il n'existe pas de modèle unique ni optimal de réforme de l'architecture des minima et c'est pour cela que le Premier Ministre a souhaité plusieurs scénarios. Christophe SIRUGUE en propose trois.

(69) Centre d'analyse stratégique, « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ? », *La Note d'analyse*, n°306, novembre 2012, p. 5.

(70) En liant systématiquement l'organisation d'un rendez-vous des droits à la survenue d'un événement de la vie (naissance, perte d'emploi, maladie, décès...) pour détecter une éventuelle éligibilité, immédiate ou à venir.

(71) Prévoir une information des jeunes sur les droits sociaux dans le cadre de la Journée de défense et de citoyenneté ; mettre à disposition des demandeurs d'emploi une information sur les droits sociaux...

(72) Former les agents d'accueil au premier accompagnement des personnes précaires, maintenir l'accueil téléphonique en généralisant les numéros verts...

(73) Notamment en expérimentant l'octroi automatique de l'ASPAs pour les bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou de l'AAH qui atteignent l'âge requis.

(74) « Lutte contre les déserts sociaux : les communes en première ligne », *Maires de France*, n°343, février 2017, p. 39.

(75) La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) consacre l'élaboration dans chaque département d'un schéma de la domiciliation. Arrêté par le préfet de département sous la coordination du préfet de région et en lien avec les acteurs du territoire, ce document constitue une annexe du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Dans le cadre des objectifs du PPLPIS, les schémas de la domiciliation doivent notamment permettre d'assurer un suivi annuel de l'activité de domiciliation.

(76) Le principe de ce schéma a été inscrit dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ce schéma définit, pour une durée de 6 ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental et dresse une liste des services au public existant sur le territoire, leur localisation et leurs modalités d'accès.

(77) Le ministère des Affaires sociales et l'Association des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles (ANDASS) ont édité un *Guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité*.

(78) 2015 a néanmoins été une année charnière dans la prise de conscience du lien entre mobilité et insertion sociale et professionnelle. En effet, l'instruction du 6 mars 2015 à l'attention des préfets encourage les autorités organisatrices de la mobilité à prendre des engagements (inscrits dans les contrats de ville) pour une meilleure accessibilité aux transports en commun des habitants des quartiers prioritaires. L'année a également été marquée par la commande par le Premier Ministre d'une évaluation de la mobilité géographique des travailleurs à l'inspection générale des Finances et à l'inspection générale des Affaires sociales. En septembre, le président de la République a

annoncé la création de 100 plateformes de mobilité et en novembre a été publié le 3^e rapport statistique du Secours Catholique, intitulé *La Fracture mobilité*.

(79) Créé à l'initiative de Wimoov et de Total, le Laboratoire de la mobilité inclusive a pour objectif d'associer les grands acteurs de la mobilité (privés, publics, société civile) afin d'analyser les difficultés rencontrées par les publics les plus fragiles et de proposer des solutions.

(80) Le 17 octobre 2016, la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté avait d'ailleurs pour thème « De l'humiliation et l'exclusion à la participation : éliminer la pauvreté sous toutes ses formes ».

(81) Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

(82) Les comités de liaison, créés dans chaque département et au niveau national, permettent la représentation et l'écoute des demandeurs d'emploi par la voie d'associations de chômeurs et d'organisations syndicales. Ils participent à ce titre à l'amélioration de l'offre de services de Pôle emploi.

(83) Conseil consultatif régional des personnes accueillies et/ou accompagnées. Le CCRPA est ouvert à toutes les personnes concernées par les politiques de lutte contre l'exclusion. Il y a une réunion tous les trois mois, avec la possibilité de faire des CCRPA exceptionnels. Les thèmes sont choisis et votés par le CCRPA, et les règles de vie construites ensemble. Une séance de travail peut prendre la forme suivante : le matin, on travaille sur la thématique choisie avec les intervenants ; l'après-midi, sur les préconisations qui seront ensuite remises aux services de l'État. Les thèmes sont variés : l'accès à la culture, à l'emploi et au logement, les discriminations, les addictions, la gestion budgétaire, la fracture numérique... En outre, le CCRPA peut participer aux réunions de la DRDJSCS, de l'ARS... Il existe un CCRPA en Bourgogne depuis 2011 et un CCRPA en Franche-Comté depuis 2013. Le CCRPA du 4 octobre 2016 les a regroupés. La thématique était la citoyenneté.

(84) Le décret du 17 décembre 2013 stipule que ces personnes sont nommées sur proposition d'associations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la suite d'un appel à candidatures national. Un accompagnement est également prévu, par exemple face aux difficultés pour prendre la parole.

(85) Présenté en octobre 2015, le plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social prévoit 26 mesures autour de quatre thématiques : la participation et l'accompagnement des personnes ; la promotion du développement social pour simplifier les politiques publiques ; la reconnaissance du travail social et la modernisation de l'appareil de formation ; la rénovation de la gouvernance.

(86) *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*, avis du CESE présenté par Patrick LENANCKER, 10 novembre 2015. Saisi par le président de l'Assemblée nationale, le CESE

a souligné le potentiel innovant de ce projet et le pari sur la volonté collective des acteurs territoriaux de développer localement des activités nouvelles, en se plaçant au plus près des besoins des gens. Il a néanmoins identifié des points de vigilance, tels que les nécessaires mesures d'accompagnement social et professionnel, l'équilibre du modèle financier et les méthodologies d'évaluation de l'expérimentation. Pour le CESE, l'expérimentation devra notamment mobiliser les structures d'insertion par l'activité économique, dont la vocation est précisément de proposer une activité et d'accompagner dans un parcours d'insertion les personnes éloignées de l'emploi.

(87) Les coûts directs (allocations), les manque-à-gagner (impôts et cotisations sociales) et les coûts induits (aggravation des problèmes de santé liés à la précarité) représentent un coût moyen de 15 000 à 17 000 euros par an et par demandeur selon une étude d'ATD Quart Monde.

(88) Loi n°2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Laurent GRANDGUILLAUME, porteur du projet de loi, insiste sur ce **caractère expérimental** : « On porte le paradoxe de vouloir faire des expérimentations en allant le plus vite et le plus loin possible, de raccourcir les temps prévus, sans toujours se donner le temps de l'évaluation. Les acteurs de tous les niveaux ont perdu l'habitude du temps long. Sur ce projet, il faut être vigilant pour préserver son caractère expérimental et résister à la pression de l'accélération. C'est essentiel, car lorsqu'on généralise trop vite, on se prive de l'apprentissage inhérent au caractère expérimental, indispensable pour mener à bien ce type de projet innovant. C'est pourquoi le choix a été fait de réaliser l'expérimentation avec un nombre limité à dix territoires, sur une durée de 5 ans incluant une évaluation [...] pour vérifier si l'expérimentation fonctionne et si elle peut éventuellement être étendue. » (Sol & civilisation, n°58, octobre 2016, p. 15.)

(89) Le choix des 10 territoires s'est fait parmi 32 dossiers de candidature déposés.

(90) L'État, appuyé par les collectivités, s'engage dans un premier temps à financer le différentiel entre le « coût » d'un chômeur (15 000 € par an) et un smic (22 000 €), en attendant que les emplois créés génèrent leurs propres revenus : l'objectif est que les entreprises de l'ESS deviennent autonomes et puissent s'émanciper des financements publics.

(91) Ils se composeront de 2 500m² pour l'outil de travail et de bungalows achetés par la communauté de communes pour la partie administrative.

(92) « Vingt-cinq contrats signés », *Le Journal du Centre*, 7 février 2017.

(93) Ou « revenu de base », « revenu d'existence », « revenu de citoyenneté », « allocation universelle », « revenu garanti », etc.

(94) On peut en situer l'origine au XVI^e siècle, dans le mouvement humaniste de la Renaissance.

(95) Les économies réalisées sur les coûts de la distribution des allocations (en termes de réduction d'emplois publics) sont aussi avancées en faveur du dispositif.

(96) Selon les hypothèses relatives au montant de la prestation (entre 500 et 1 000 € par mois), le coût brut de l'introduction d'un revenu de base se situerait entre 300 et 700 milliards d'€ par an. Pour un revenu universel de 750 € par mois (comprenant une réforme de la fiscalité et une réforme profonde du système de protection sociale, la suppression du RSA, de l'ASS, de la prime d'activité, des allocations logement, de l'ensemble des prestations familiales et du quotient familial), le coût est estimé à 349 milliards par l'Institut Montaigne.

(97) Si l'on ne prend que le RSA, l'AAH, l'ASPA, l'ASS, il serait difficile de ne pas aligner le montant sur le minima le plus élevé, sans compter qu'il faudrait aussi valoriser les avantages connexes (exonérations fiscales par exemple) qui concourent au pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires.

(98) Pour Pierre GATTAZ, président du Medef, le revenu universel (qui part de l'hypothèse que la croissance économique va désormais stagner et que le travail, victime de l'innovation technologique, va se raréfier) nie le rôle central de l'entreprise dans l'émancipation individuelle et dans la création de richesses. Plutôt que d'inventer un nouveau concept, l'urgence est à la libération du potentiel de croissance et d'emplois via l'allègement des charges pesant sur le travail et de la fiscalité des entreprises, une réglementation sociale qui permette sécurité et flexibilité, la simplification des normes et règlements, la réforme de l'éducation et de la formation. (« La fin du travail, l'erreur fondamentale », *Libération*, 13 février 2017.)

(99) Denis CLERC, Michel DOLLÉ, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, Paris, Les Petits matins/Alternatives Économiques, 2016, p. 191.

(100) Confer l'introduction.

(101) Le Conseil régional accompagne les jeunes avec la carte Avantage Jeunes, dont l'extension à l'ensemble du territoire doit être progressive et continue. Cette carte propose de nombreuses réductions et gratuités pour la culture, les loisirs et la vie quotidienne des jeunes.

(102) *L'action culturelle en Bourgogne : lien social et territorial*, avis du CESER de Bourgogne présenté par Daniel MARTIN et Jean PIRET, 10 octobre 2013 ; *Éducation aux arts et à la culture : quelle ambition pour les jeunes en Franche-Comté*, avis du CESER de Franche-Comté présenté par Daniel BOUCON, 7 février 2013.

(103) *La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation*, avis du CESER de Franche-Comté présenté par Brigitte VAUGNE, 13 octobre 2015.

(104) *L'accès aux soins en Franche-Comté, pour tous et partout*, avis du CESER de Franche-Comté présenté par Daniel BOUCON, 1^{er} décembre 2014 ; *L'accès aux soins en Bourgogne, pour tous et partout*, avis du CESER de Bourgogne présenté par Martine WESOLEK et Yves BARD, 15 octobre 2015.

(105) Cette loi confie aux régions la compétence des transports et de la mobilité dans le cadre de l'aménagement et de l'égalité des territoires. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les régions sont compétentes en lieu et place des départements s'agissant des services non urbains (réguliers ou à la demande), des transports scolaires (à l'exception des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui demeurent à la charge du département) ou encore de la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant du département. Dans le cadre de sa mission stratégique, la région aura aussi à charge de définir, avant septembre 2019, ses choix en matière d'intermodalité et d'infrastructures sur l'ensemble du territoire régional. Cette stratégie, qui s'imposera à tous les acteurs, fera partie du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET).

(106) Dans le cadre de ce travail, le CESER de Bourgogne a auditionné Julien HONNART, président et fondateur de WAYZ-UP, une start-up désirant promouvoir le covoiturage domicile-travail. Grâce à une application mobile prenant en compte les contraintes spécifiques des salariés en termes de détours, d'horaires variables et de partage des frais, WAYZ-UP supprime les principaux freins et met à disposition de nouveaux leviers d'incitation pour déclencher le passage à l'acte et pérenniser la pratique. Julien HONNART a rappelé que depuis trois ans le covoiturage du week-end, longue distance et occasionnel, s'est démocratisé grâce au succès des sites internet de mise en relation. Mais sur les trajets courts et réguliers, principalement domicile-travail, le covoiturage ne décolle pas. 30 % des salariés se disent prêts à covoiturer mais seulement une très faible partie d'entre eux pratiquent le covoiturage entre collègues, de manière informelle. Voir *Covoiturage et nouvelles mobilités*, avis du CESER de Bourgogne présenté par Marc LEURETTE et Charles ROZOY, 10 novembre 2015, p. 16.

(107) Par exemple, l'association Declic Incubateur d'Initiatives a installé sur la commune d'Étalans (Doubs) des panneaux « points auto-stop » afin d'aider les jeunes à se déplacer. Ces panneaux permettent de matérialiser la possibilité de faire de l'auto-stop et du covoiturage en toute sécurité.

(108) Dans la région, 34 % des résidences principales dépassent 100 m², soit 4 points de plus qu'en moyenne nationale.

(109) Insee Bourgogne-Franche-Comté, *Portrait de la Bourgogne-Franche-Comté*, avril 2016, p. 38.

(110) *Ibid.*

(111) *Quel habitat pour quel habitant ?*, avis du CESER de Bourgogne présenté par Jean-Claude GIRARD et Éric TAUFFLIEB, 10 mars 2015.

(112) Denis CLERC, Michel DOLLÉ, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, Paris, Les Petits matins/Alternatives Économiques, 2016, p. 9.

(113) Voir *supra*.

(114) Trois cas permettent toutefois de bénéficier du RSA en ayant moins de 25 ans : la parentalité ; la vie maritale avec une personne de plus de 25 ans remplissant les conditions d'ouverture ; le RSA « jeunes actifs » (depuis le 1^{er} décembre 2010, pour une personne de 18 à 24 ans ayant travaillé au moins deux ans à temps plein au cours des trois années précédant la date de sa demande).

(115) *Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune*, rapport au Premier Ministre sur la mission confiée à M. Christophe SIRUGUE, député de Saône-et-Loire, avril 2016, p. 4.

(116) Notamment, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales stipule, dans son article 49, que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. » Cette disposition fait du Conseil général le chef de file de l'ensemble des politiques sociales.

(117) SGMAP, *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, décembre 2013, p. 21.

(118) *La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation*, avis du CESER de Franche-Comté présenté par Brigitte VAUGNE, 13 octobre 2015, p. 29.

(119) *État des lieux et avenir de la politique des Pays*, avis du CESR de Bourgogne présenté par Jean-Michel BROCHERIEUX et Philippe KOENIG, 3 février 2009, p. 15.

(120) Par exemple, Suez Environnement a créé en 2011 la Maison pour Rebondir, à Bordeaux. Elle permet à des personnes éloignées du travail de reprendre le chemin de l'emploi. La Maison pour Rebondir s'adresse en priorité aux personnes en grande difficulté, tels que les chômeurs longue durée, les jeunes sans qualifications ou les allocataires du RSA. L'association a également lancé le programme « J'entreprends », qui aide les demandeurs d'emplois à créer leur entreprise.

(121) Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective. Rapport 2016*, p. 8.

(122) *Ibid.*, p. 7.

(123) Le 1^{er} novembre 2016, *Le Monde* titrait « L'hostilité envers les pauvres s'exprime de plus en plus ouvertement en France ». Si le phénomène n'est pas nouveau, il semble s'installer dans la société française et se manifester de plus en plus visiblement dans le comportement des riverains, des collectivités territoriales ou des administrations. Le quotidien parlait d'une « pauvrophobie », néologisme admis par ATD Quart Monde pour désigner les discriminations pour précarité sociale.

(124) Denis CLERC, Michel DOLLÉ, *Réduire la pauvreté...*, *op. cit.*, p. 9.

(125) *Ibid.*

déclarations

Jean-Luc Piton, au nom de la CCIR	50
Joseph Battault, au nom de la CFDT	50
Isabelle Rauszer, au nom de la CGT	50
Élisabeth Grimaud, au nom de l'URAF	51

Jean-Luc Piton, au nom de la CCIR

Ce rapport important traite d'un sujet essentiel qui impacte directement la cohésion sociale, et donc le "vivre ensemble". Il comporte un état des lieux détaillé et une analyse précise des enjeux qui ne peut laisser personne indifférent et doit guider les actions indispensables à mener (on peut regretter d'ailleurs que cette idée ne soit pas reprise dans le libellé du titre). Des propositions audacieuses - à défaut d'être toujours opérationnelles dans certains cas - en direction du Conseil Régional, sont développées. Elles recueillent pour l'essentiel notre avis favorable, en particulier concernant les questions de mobilité.

Un débat, au sein de notre collège, s'est néanmoins développé autour de la préconisation d'"instaurer un droit au travail opposable" (page 31 et 32), qui nécessite des explications et précisions, si on veut éviter une interprétation hâtive et erronée.

En effet, si le préambule de la Constitution Française considère le travail comme un Droit du Citoyen, et de ce fait impose à l'État une responsabilité en la matière, c'est bien à lui que s'adresse ce titre.

L'évocation d'un "revenu universel", qui ne saurait bien évidemment constituer une référence politique, est notamment l'occasion de rappeler l'importance d'une dynamisation des aides sociales et en particulier l'exigence de formation des bénéficiaires.

En ce qui concerne le chômage, évoqué dans le deuxième paragraphe, la notion de "plein emploi" qui figure dans le texte n'étant pas définie, ne peut être celle traditionnellement acceptée en matière économique (qui conduit à considérer que plusieurs pays ont atteint le plein emploi, tels que la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche...mais aussi les USA), mais serait en fait la notion de "zéro chômeur", dont on peut concevoir l'utopie. Enfin la question des "stages parking" fait référence aux politiques nationales et renforce l'exigence d'une évaluation précise de l'efficacité des dispositifs publics concernés.

Au regard de ces précisions concernant la préconisation évoquée ci-dessus, le Premier Collège votera ce rapport.

Joseph Battault, au nom de la CFDT

Cet avis attire notre attention sur l'importance grandissante de la pauvreté dans notre région. Nous comprenons bien qu'il est aussi le reflet de l'expression d'hommes et de femmes de notre assemblée engagés dans la lutte contre la pauvreté. Nous partageons un certain nombre des analyses et des préconisations formulées.

Soulignons que ces recommandations s'adressent à des destinataires très divers, montrant ainsi que le CESER ne peut limiter strictement son intervention au seul Conseil régional.

Toutefois un élément majeur nous interroge fortement dans cet avis, c'est la place du travail. Ainsi la première mesure recommandée est l'accompagnement. Accompagnement au sport, à la culture, à la santé, à la vie associative, et nous partageons cette priorité. À la CFDT nous aurions souhaité voir en premier lieu l'accompagnement au travail !

Alors quand arrive une préconisation sur le droit au travail opposable, nous nous interrogeons. Concrètement qu'est-ce que cela veut dire ? Quels sont les acteurs de notre région qui sont concernés ? Surtout que l'explication mêle droit au travail opposable, revenu universel, sécurité sociale professionnelle, chacune de ces propositions aurait mérité un minimum d'explications.

La CFDT préfère voir se développer très concrètement des droits garantis pour tous. Certains existent déjà, doivent être améliorés. Le CPA (compte personnel d'activité) permet le regroupement de ces droits individuels qui permettent de sécuriser les parcours professionnels.

Face à cette préconisation, un amendement pour supprimer cet article était proposé. Ainsi nous serions face à un dilemme : soit soutenir une préconisation peu réaliste, soit supprimer toute référence au retour au travail. Nous ne choisirons pas entre les deux. Comme nous l'avons dit nous avons eu peu de temps pour préparer et nous étions hors délai pour proposer un amendement positif sur l'accompagnement au travail. Donc au regard des ambiguïtés sur cette question, la délégation CFDT s'abstiendra sur ce texte.

Isabelle Rauszer, au nom de la CGT

Toutes les préconisations de l'avis nous paraissent indispensables et font partie du plan de lutte nationale contre la pauvreté décliné régionalement. De plus, l'avis souligne le rôle décisif du système de la Sécurité sociale dans la réduction de la pauvreté.

Cependant, il y a besoin d'interroger en profondeur l'efficacité des politiques publiques et sociales mises en œuvre depuis maintenant 30 ans dans le domaine des droits fondamentaux, au logement, à la santé, à l'éducation, au transport et plus particulièrement le droit à l'emploi. D'ailleurs, cet avis le reconnaît dans sa conclusion qui, je cite : « regrette le peu d'évolution intervenue depuis l'avis de 2012. »

En effet, en 1987 lors de l'avis du père Wrezinski, le pays compte 2,5 millions de pauvres ; en 2003, M. Didier Robert (CESE) écrit son avis dans un contexte où ce sont 4 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté ; et en 2017, ce sont 9 millions de personnes qui sont frappées par l'exclusion et la pauvreté.

Dès lors, on peut regretter que l'avis ne s'attaque pas à la racine du mal car prétendre vouloir lutter contre la pauvreté tout en refusant d'analyser ce qui l'engendre est un non-sens. Pour la CGT, il s'agit d'obtenir des revenus quels qu'ils soient, qui permettent de vivre dignement, sans assistanat. Ainsi, depuis 10 ans, la CGT avance l'idée d'une Sécurité sociale professionnelle comportant quelques principes fondamentaux :

- Protéger le salarié dans toutes les situations de rupture de son intégrité professionnelle ; changement d'emploi, menace de licenciement, début ou fin de formation, etc. La Sécurité sociale professionnelle est en sorte la couverture d'une "risque".

- Reconnaître des droits attachés aux salariés alors qu'aujourd'hui, l'essentiel des droits sociaux est relié à l'exercice d'un emploi.

- Faciliter l'accès à la formation. La révolution technologique va se traduire par un besoin d'élévation de la qualification à tous les niveaux d'où un besoin massif de formation.

Favoriser les CDI, supprimer toutes les dérogations (inscrites dans le code du travail) permettant les temps partiels inférieurs à 24h et le renouvellement des CDD sur plusieurs années, la rupture du contrat de travail devant avoir un caractère exceptionnel.

- Éradiquer les causes de vieillissement prématuré au travail. Il faut savoir que le travail de nuit a considérablement augmenté depuis 10 ans, parallèlement, il y a une dégradation de la médecine du travail.

- Réformer le mode de contribution sociale des entreprises. Par exemple, envisager de prendre en compte les politiques d'emploi et de formation des entreprises dans leur niveau de cotisations au régime d'assurance chômage. Cotisations différentes selon les pratiques d'embauche et le type de contrats utilisés.

- Organiser le suivi individualisé des personnes. Il s'agit d'un "contrat tout au long de la vie" ; ce contrat va se décliner avec des employeurs différents au fur et à mesure de la succession des emplois tenus par le salarié, mais les éléments de qualification, ancienneté, niveau de salaire, etc., attachés actuellement au contrat de travail, le seront désormais à la personne et donc opposables à tout employeur qui sera tenu de le respecter.

Pour la CGT, la Sécurité sociale professionnelle est une réponse efficace à la lutte contre la paupérisation. Or, ce n'est pas le chemin que semble suivre le nouveau gouvernement avec le projet de loi sur le travail. À l'instar des lois Hartz en Allemagne qui ont plongé 12 millions de salariés dans la pauvreté, ce projet de loi conduira inexorablement à une augmentation de la pauvreté.

Même si nous considérons que les préconisations n'auront qu'un effet palliatif, nous voterons cet avis.

Élisabeth Grimaud, au nom de l'URAF

L'URAF, à travers ses actions auprès de l'ensemble des familles constate que la pauvreté n'a pas qu'un seul visage.

- pauvreté monétaire entraînant des restrictions de biens,
- pauvreté administrative,
- pauvreté culturelle de connaissances,
- pauvreté laborieuse des personnes travaillant avec de faibles rémunérations dues à des absences de qualification,
- et bien d'autres causes.

La pauvreté entraîne une vulnérabilité et un isolement des familles, elle est un frein aux droits, elle fragilise la mission parentale.

Mais la famille, quelle que soit sa structure, reste le premier lieu de SOLIDARITÉ.

Pour lutter contre la pauvreté, il est nécessaire de travailler :

- à la prévention de toute rupture,
- à mener des actions partenariales auprès des territoires et des familles,

- à accompagner les personnes en difficulté dans l'accès aux droits à la santé, à l'éducation.

Ceci est l'affaire de tous.

L'URAF constate que l'emploi est déterminant dans les situations de pauvreté des familles.

L'URAF votera ce rapport.

CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ

Conseil économique social et environnemental régional



Site de Besançon

4 square Castan | CS51857
25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03



Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502
21035 Dijon cedex
Tél. 03 80 44 34 32 | Fax 03 80 44 33 09

www.ceser.bourgognefranche-comte.fr

Retrouvez-nous également sur

