

# Refonder la politique de lutte contre la pauvreté

## Fragilités et périphéries territoriales

**La France compte aujourd'hui près de neuf millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Conséquence de trente années d'échec collectif, cette situation ne peut pas durer. La lutte contre la pauvreté doit être l'une des priorités du prochain quinquennat. Si elle passe naturellement par une politique active d'accès à l'emploi, elle procède également d'autres champs d'action : éducation, aménagement du territoire, logement, famille, santé, immigration, numérique, etc. Pour refonder la politique de lutte contre la pauvreté, il faudra aussi rénover les outils, en faisant confiance aux acteurs de terrain, à la société civile et aux territoires.**

La lutte contre la pauvreté dépasse largement les enjeux statistiques pour relever d'un projet de société, d'un choix à exprimer : placer l'homme au cœur de la Cité et de nos politiques. Davantage qu'une logique d'égalité entre citoyens, il convient de rappeler les principes de fraternité, de dignité, de responsabilité, et de gratuité afin de marquer notre solidarité avec les membres les plus fragiles de notre communauté.

Avec près de neuf millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en France, il est aujourd'hui indispensable que tout projet politique susceptible d'être mis en œuvre dans notre pays fasse de la lutte contre la pauvreté une ambition prioritaire. Dans cette perspective, il est crucial de renforcer les dynamiques de solidarité dans les politiques publiques comme dans la société civile, afin de ne pas faire porter aux plus vulnérables une part déraisonnable de l'effort collectif.

La lutte contre la pauvreté ne peut être abordée sous le seul angle de l'accès à l'emploi. Elle procède également d'autres champs d'action : éducation, aménagement du territoire, logement, famille, santé, immigration, numérique, etc. A cet égard, l'inévitable persistance d'un

chômage résiduel, les mutations en cours de la nature du travail dans une économie post-industrielle, ainsi que l'affaiblissement croissant des solidarités organiques imposent une prise en compte plus large des leviers d'actions. Dans ces conditions, l'accroissement statistique de la pauvreté en France, qui atteint désormais 14,1% de la population, exige une politique innovante et ambitieuse, au service d'un projet de société plaçant la fraternité parmi les premières de ses valeurs.

## **L'action sociale publique, pivot de la solidarité nationale**

Pour justifiées qu'elles puissent être, les critiques régulières de l'intervention de l'État dans la politique de lutte contre la pauvreté ne doivent pas conduire à une remise en cause totale de la légitimité de son action. Plus qu'un retrait, c'est davantage une redéfinition du rôle de l'État qui doit être ici opérée. En effet, la réforme de la politique de lutte contre la pauvreté doit être opérée sur la base d'une double logique : évaluation régulière de l'efficacité des dispositifs mis en place (dans la logique de la Révision Générale des Politiques Publiques, puis de la Modernisation de l'Action Publique, mises en place à partir de 2008) et co-construction avec les bénéficiaires ciblés des nouveaux dispositifs envisagés.

Au regard de ces principes, c'est donc une redéfinition du rôle de l'État comme garant de la politique de lutte contre la pauvreté, plus que comme acteur de sa mise en place, qui doit être opérée. Les impératifs d'humanité et de dignité qui doivent y présider nécessitent en effet que soit garanti un haut degré d'individualisation dans l'accompagnement fourni à tous les bénéficiaires.

Or, un tel objectif ne peut être obtenu que sous deux conditions : l'implication de l'ensemble des acteurs de la société civile, permettant ainsi le croisement d'approches complémentaires d'une même question, à l'échelon de proximité nécessaire pour leur compréhension réelle ; et la simplification de « l'enchevêtrement des compétences » entre échelons administratifs, en laissant au département la liberté de déterminer l'ensemble des moyens à mettre en œuvre – y compris financiers – pour atteindre les objectifs qu'il aura lui-même défini en fonction des besoins propres à son territoire.

Au-delà du nécessaire changement de paradigme qu'il permet, la mise en œuvre d'un tel principe de subsidiarité contribue également au renforcement des solidarités organiques, parfois fortement fragilisées au sein des territoires. Par ailleurs, confrontés à un impératif d'économies budgétaires, l'État et les collectivités peuvent également trouver dans cette nouvelle logique un levier précieux pour conjuguer les objectifs de solidarité, d'efficacité et de justice. Dans la continuité de cette nouvelle approche, plusieurs propositions peuvent être faites, permettant une articulation efficace entre prévention de la pauvreté et traitement social de celle-ci.

## Simplifier l'organisation de l'action sociale pour une meilleure accessibilité et un meilleur suivi

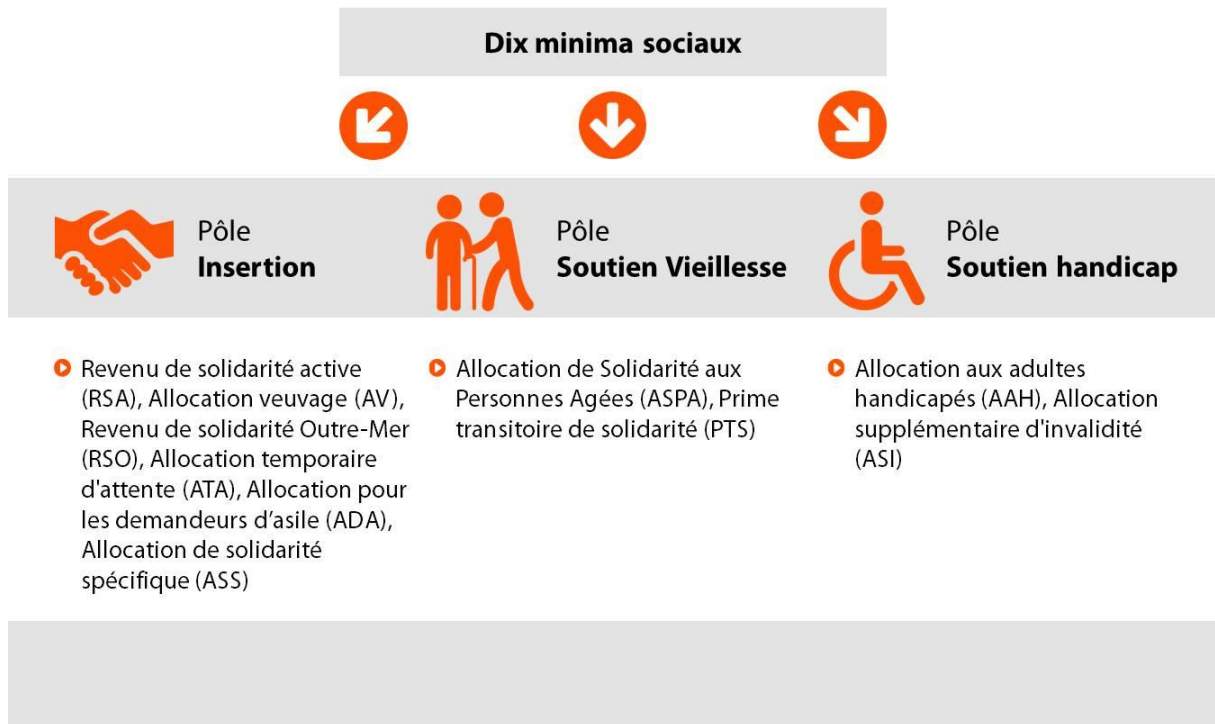
Principal acteur de la lutte contre la précarité, l'État doit réformer son action pour la rendre à la fois plus efficace mais aussi plus centrée sur l'accompagnement que sur le simple versement de prestations. Une simplification de l'organisation de l'action social est nécessaire afin de lutter contre l'"enfer administratif" pour les personnes aidés, qui conduit aujourd'hui aux graves problèmes du non recours (1) et de coûts de gestion incontrôlés (2).



### Proposition 1 | Fusionner les différents minima sociaux en trois allocations distinctes

A horizon cinq ans, nous proposons, la fusion *a minima* en trois allocations contre dix aujourd'hui : un pôle « insertion » autour de l'actuel Revenu de Solidarité Active (RSA) ; deux pôles « soutien » autour de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées (ASPA) et de l'Allocation aux Adultes handicapés (AAH) (3).

## Minima sociaux : passer de dix à trois allocations



(1) Taux de non recours : 20% pour la CMU-C, 30% pour le RSA socle (Observatoire des Inégalités, 2011).

(2) Supérieurs de 65%, en France, à la moyenne européenne. Voir Ifrap, *Société Civile*, n°130, décembre 2012.

(3) Voir les propositions du rapport Sirugue, *Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune*, avril 2016.

Nous croyons nécessaire d'exclure de ces rapprochements les aides au logement qui dépassent le cadre de la lutte contre la pauvreté (4). Sur un horizon plus long, il conviendra d'étudier la possibilité de fusionner ces trois allocations en une allocation sociale unique.



### **Proposition 2 | Créer un guichet unique de proximité commun aux différents organismes d'action sociale**

Dans les communes accueillant des organismes d'action social, réunir sur un même site des services nationaux, départementaux ou municipaux concernés (Pôle Emploi / Permanences sociales / Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) / Missions locales / Protection Maternelle et Infantile (PMI) / etc.). Cet accueil unique a un rôle d'orientation, de diagnostic, de prise en charge et de suivi. Logique de service centrée sur l'utilisateur.



### **Proposition 3 | Instaurer un référent de parcours pour chaque personne aidée**

Dans la mesure du possible, le référent de parcours est choisi au sein des différents organismes d'action sociale en fonction de la problématique principale du foyer. Généralisation de la logique de contrat avec l'utilisateur.



### **Proposition 4 | Créer un dossier numérique social de suivi**

Dans le respect de la protection des données personnelles assorti d'un droit à l'oubli, le dossier comprendra l'historique des prises en charge sociales (sans mention de leur cause ni de leurs développements) de l'utilisateur et ses données administratives de base. Restrictions d'accès à définir.

## **Professionnaliser le travail social au bénéfice de l'utilisateur**

Les situations de pauvreté ne sont jamais simples ou uniquement monétaires mais proviennent d'un cumul de précarités dans plusieurs domaines : emploi, famille, santé, logement etc. Les problématiques sont vastes, complexes et imbriquées et ne peuvent se résoudre qu'avec l'intervention de multiples acteurs. Premiers contacts des personnes en situation de précarité, les travailleurs sociaux doivent être formés à cette diversité de sujets ainsi qu'à un fonctionnement transdisciplinaires.

---

(4) L'inclusion des aides au logement, outre le fait qu'elles répondent à des logiques et conditions d'attribution différentes, introduirait un nouvel objectif à l'allocation unique, au risque de grever son efficacité.



### Proposition 5 | **Regrouper les instituts de formation en centres d'enseignement pluridisciplinaires rattachés à l'Université**

Détacher la formation académique des structures d'emploi, et favoriser les interactions avec la recherche universitaire et le monde associatif pour une appréhension de la pauvreté dans toutes ses dimensions, afin de permettre l'émergence de cadres formés au management moderne et à la coopération avec la société civile.



### Proposition 6 | **Créer un tronc commun à toutes les formations dans le domaine du travail social et médico-social**

Lutter contre le cloisonnement des prises en charge et favoriser le dialogue entre professionnels du social et de la santé.

## Former les nouvelles générations à la solidarité

Premier acteur de création du lien social, l'individu a un rôle prépondérant à jouer dans la lutte contre la pauvreté. Entre initiative individuelle et incitation de la part des politiques publiques, l'équilibre à trouver doit susciter la responsabilité des parties prenantes. Pour être efficace, la sensibilisation aux problématiques de la précarité doit commencer dès le plus jeune âge, par le biais de l'école, et continuer auprès des jeunes adultes.



### Proposition 7 | **Inclure dans les programmes d'Enseignement Moral et Civique (EMC) un module sur la solidarité au lycée, comprenant une mise en pratique obligatoire et bénévole pour l'obtention du baccalauréat**

Sensibiliser les jeunes aux fragilités sociales et à la solidarité avant leur orientation professionnelle. Ce module ferait intervenir, dans la mesure du possible, une personne du secteur associatif pour un partage d'expérience avec les jeunes. Ce module permettrait également d'informer et de lutter contre le non recours en présentant notre système d'aides (minimas sociaux, CCAS, aides associatives).



### Proposition 8 | **Généraliser le Service civique obligatoire**

Outil de renforcement de la cohésion nationale et de soutien au monde associatif. Il pourrait s'effectuer dans les associations agréées et permettrait une prise de conscience des défis de la citoyenneté. Sans être uniquement dédié aux associations s'occupant des personnes précaires, il permettrait aux jeunes soucieux de cette cause un moyen simple d'action.

## La famille, premier rempart contre la pauvreté

Cellule de base de la société, la famille est le premier lieu de constitution du lien social et, partant, l'un des premiers remparts contre la pauvreté. Lieu de transmission des savoir-faire et savoir-être, c'est aussi le premier lieu de la solidarité financière (5). Notre conviction est qu'il faut chercher à favoriser la stabilité financière et juridique de la cellule familiale, comme lieu de transmission de la vie et d'éducation, et à porter secours aux familles en difficulté.

### Renforcer la valeur de l'engagement dans le mariage

Le renforcement de l'institution du mariage et la réaffirmation des droits et devoirs qui lui sont liés est la condition indispensable pour qu'il constitue une protection efficace contre la pauvreté. A ce titre, c'est autant pour le renforcement de son cadre juridique que pour sa revalorisation symbolique que nous proposons d'agir.



#### Proposition 9 | **Créer une formation préalable au mariage civil**

D'une durée d'une journée, elle détaillera les bénéfices de l'engagement (stabilité du foyer, solidarité mutuelle, rôle de transmission du savoir, avantages fiscaux...) et les devoirs associés (solidarité, fidélité, éducation des enfants...). Elle permettra ainsi que les couples s'engagent en étant pleinement conscients de la nature de leur engagement.



#### Proposition 10 | **Revenir sur la réforme du divorce par consentement mutuel**

En vigueur depuis le 1er janvier 2017, la réforme du divorce par consentement mutuel prévoit la fin du recours au juge pour l'homologation de la convention de divorce. A ce titre, elle représente un surcoût majeur pour les couples, qui seraient alors obligés de payer deux avocats, et constitue également un affaiblissement direct des intérêts de l'enfant, que le juge permettait auparavant de prendre en compte et de préserver lors de l'élaboration de la convention. Compte-tenu de ses impacts économique et financier pour le couple, il est donc indispensable de revenir sur cette déjudiciarisation du divorce par consentement.

---

(5) En 2014, dans un quart des familles françaises, on a prêté de l'argent à un proche dans les douze derniers mois (sondage BVA pour Cetelem, réalisé sur Internet auprès d'un échantillon représentatif de 5 111 personnes âgées de 18 ans et plus, juin 2014).

## Maintenir une politique fiscale favorisant les familles

Levier indispensable de l'accompagnement économique et financier des familles, la politique fiscale peut également en devenir l'un des facteurs directs de déstabilisation. A cet égard, la politique menée depuis 2012, favorisant la surimposition de certains foyers, a contribué à la fois à renforcer à fragiliser la situation financière de certaines familles et à décourager l'engagement des couples dans le mariage.

Au-delà des autres réformes ayant profondément fragilisé le cadre de la famille, il est ainsi urgent de revenir sur deux dispositions.

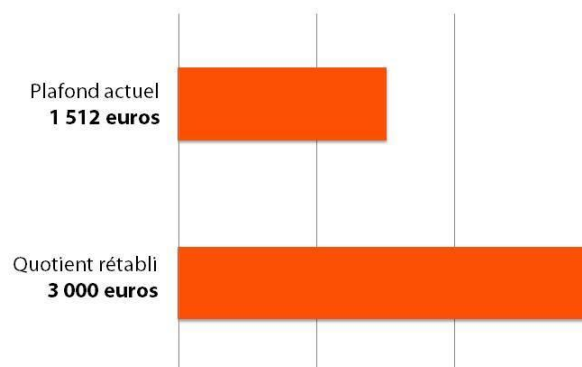


### Proposition 11 | Revenir sur la baisse du quotient familial

Les deux réformes successives du quotient familial, toutes deux opérées dans les cinq dernières années, ont constitué une remise en cause profonde des fondements mêmes la politique familiale. Dispositif instauré en 1945 comme soutien à la démographie, il permet d'instaurer une modulation de l'impôt sur le revenu selon le nombre d'enfants du foyer. Les abaissements successifs du plafond quotient familial ont ainsi contribué à affaiblir davantage la situation des familles, en entraînant une hausse d'impôt pour les familles touchées.

Ainsi, l'augmentation du plafond du quotient à 3 000 euros et le maintien d'une fiscalité protectrice de la famille est aujourd'hui indispensable pour en garantir la pérennité.

## Revenir sur la baisse du quotient familial





## Proposition 12 | **Renoncer au projet d'individualisation de l'impôt**

Présenté comme une mesure de promotion de l'emploi des femmes, le passage de l'impôt calculé sur la base du couple à l'impôt individualisé représente pourtant une mesure particulièrement lourde économiquement. Elle menace en effet directement la situation des familles modestes imposables, où la part des couples mono-actifs est souvent très forte. Malgré la mise en place du prélèvement à la source, il est donc primordial de continuer à prendre en compte la situation familiale pour ne pas pénaliser des foyers où un seul parent travaille.

### **Renoncer au projet d'individualisation de l'impôt**



Le passage de l'impôt calculé sur la base du couple à l'impôt individualisé menace la situation des familles modestes imposables, où la part des couples mono-actifs est souvent très forte

### **Soutenir les familles monoparentales**

Représentant près d'une famille sur deux en 2015, les familles monoparentales sont également les plus concernées par la pauvreté, représentant jusqu'à 25% de la population en situation de pauvreté du fait de faibles revenus (travail précaire, temps partiels subis et sous-qualification des emplois).

L'extrême sensibilité de ces familles à la question de la pauvreté doit encourager les pouvoirs publics à définir un cadre clair et stable, à même de leur fournir un accompagnement attentif au sein de la société. A cet égard, plusieurs priorités peuvent d'ores et déjà être engagées.





### Proposition 13 | **Soutenir les dispositifs de garde pour familles monoparentales**

Faciliter la création de crèches dans le secteur privé et prioriser des places en crèche pour les familles monoparentales (6).



### Proposition 14 | **Faire connaître le dispositif de garantie des pensions alimentaires**

Ce dispositif a été mis en place le 1er avril 2016 par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et permet d'avancer les pensions en lieu du mauvais payeur. La CAF pourra se retourner contre lui pour récupérer les sommes et procéder à des saisies sur salaires, indemnités chômage et retraite, et même faire des prélèvements sur le compte bancaire. La CAF assure également l'aide juridique pour récupérer les sommes non perçues.



### Proposition 15 | **Prioriser les familles monoparentales pour l'accès aux logements sociaux des centres urbains**

Ces familles sont davantage sujettes à relégation en périphérie que la moyenne des ménages (et incidemment confrontées aux coûts induits en matière de transport, ainsi qu'à une moindre densité de services publics).

## **L'entreprise et l'insertion par le travail**

Occupant une place toujours plus grande dans notre société, les entreprises vont devoir accompagner cette évolution par une prise de responsabilité accrue face à la pauvreté. Parallèlement, c'est aussi une opportunité pour les entreprises de redéfinir leur modèle en mobilisant salariés et parties prenantes autour d'un projet commun. La rapidité de l'innovation, la capacité d'investissement et la flexibilité propres aux milieux économiques leur donnent la possibilité d'apporter des réponses originales, en collaboration avec les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté. Par le revenu qu'il assure, par la fierté qu'il donne et par les liens qu'il crée, le travail est un moyen d'insertion fort pour les personnes en situation de précarité.

---

(6) Exemples : crèches IEPC à vocation d'insertion (50% places réservées et accompagnement des parents) ; le Réseau "Parents solos et compagnie" d'entraide pour les familles monoparentales.

## Favoriser le développement d'une économie de marché responsable

Le modèle économique issu des premières révolutions industrielles et basé sur la poursuite de la gloire a fait preuve de ses limites : limiter la lecture de l'entreprise comme étant au seul service de l'actionnaire ne peut suffire. L'enjeu est d'élargir la compréhension que nous avons de l'entreprise à sa dimension profondément sociale afin de lui permettre de répondre aux défis qui sont posés à notre société.



### Proposition 16 | **Modifier la définition de l'entreprise dans le Code civil**

Il s'agirait d'y inclure la notion de « projet d'entreprise » (ce pour quoi l'entreprise est créée) au bénéfice des différentes « parties prenantes » (actionnaires, collaborateurs, fournisseurs, clients et l'ensemble des communautés affectées par son activité). Le collectif du 16 novembre 2016, comprenant quinze signataires reconnus, propose une modification des articles 1832 et 1833 du Code Civil définissant l'entreprise : « *Toute société doit avoir un projet d'entreprise licite et être gérée dans l'intérêt commun des associés et des tiers prenant part [...]* » (7).

## Modifier la définition de l'entreprise dans le Code civil

### Proposition de modification de l'article 1832

« *La société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent d'affecter des actifs, sous la forme d'apports en numéraire, en nature ou en industrie, à une entreprise commune en vue de développer un projet d'entreprise et de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie susceptible d'en résulter.* »

### Proposition de modification de l'article 1833

« *Toute société doit avoir un projet d'entreprise licite et être gérée dans l'intérêt commun des associés et des tiers prenant part, en qualité de salariés, de collaborateurs, de donneurs de crédit, de fournisseurs, de clients ou autrement, au développement de l'entreprise qui doit être réalisé dans des conditions compatibles avec l'accroissement ou la préservation des biens communs.* »

Source : « Plaidoyer en faveur d'une "économie de marché responsable" », *Le Monde*, 16 novembre 2016

(7) Voir « Plaidoyer en faveur d'une "économie de marché responsable" », *Le Monde*, 16 novembre 2016, disponible sur [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/11/16/la-france-doit-passer-a-une-economie-de-marche-responsable\\_5031791\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/11/16/la-france-doit-passer-a-une-economie-de-marche-responsable_5031791_3232.html).



### Proposition 17 | **Renforcer l'application de la norme ISO 26000 relative à la responsabilité sociétale des entreprises**

En exigeant de ses fournisseurs qu'ils respectent ce cadre, l'entreprise diffusera les standards de cette norme au sein de son écosystème économique.

## Rationaliser et réorienter l'insertion par l'activité économique

Même si un système à deux vitesses (structures classiques et Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)) n'est pas satisfaisant (les entreprises classiques devraient remplir leur vocation d'insertion sociale et professionnelle), l'insertion par l'activité économique doit être soutenue mais rationalisée et réorientée. Les SIAE sont de tailles trop petites, évoluent sur des secteurs économiques non porteurs (bâtiment et espaces verts notamment) et leur évaluation (taux de sorties dynamiques) tend à fausser le recrutement des personnes ciblées.



### Proposition 18 | **Rationaliser l'organisation des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)**

Notamment en favorisant leur regroupement en utilisant le pouvoir d'agrément de la Direccte (pas de nouvel agrément sans consolidation); leur diversification (numérique, santé, habillement, métiers de bouche etc.); une meilleure adéquation entre l'offre d'emploi locale et le type de formations et d'accompagnement proposés (en passant par un rapprochement plus fort entre SIAE et entreprises classiques) **(8)**; un accompagnement de l'État s'inspirant du dispositif « Garantie Jeune » avec un suivi intensif en début de parcours et des allers-retours fréquents avec le monde de l'entreprise.



### Proposition 19 | **Inciter les branches professionnelles à utiliser les Groupement d'employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) et favoriser leur utilisation par la promotion de clauses d'insertion dans les marchés publics**

Un GEIQ est un collectif d'entreprises piloté par ses adhérents permettant de mutualiser un outil de recrutement, de qualification et d'accompagnement de nouveaux salariés éloignés de l'emploi **(9)**. Le GEIQ embauche et met à disposition des adhérents des salariés pour des parcours allant de 6 à 24 mois ; le GEIQ assure également un suivi et un accompagnement social du salarié tout au long du parcours. A terme, l'entreprise adhérente a la possibilité d'embaucher directement le salarié.

---

**(8)** Pôle Emploi ou le département peuvent être un bon intermédiaire pour pousser les entreprises classiques à formuler leurs besoins aux SIAE qui peuvent orienter leur activité et les formations de leurs personnels en conséquence, et promouvoir les périodes d'immersion en entreprise classique.

**(9)** Forme de SIAE encore trop peu connue demandent une plus grande implication des entreprises classiques membres du groupement et permettent de créer un lien fort entre structure classique et SIAE.



### Proposition 20 | **Poursuivre l'expérimentation des dispositifs « Territoires zéro chômeurs de longue durée »**

Inspiré des travaux d'ATD Quart Monde, cette expérimentation en cours dans dix territoires vise à réorienter les financements (RSA, ASS, etc.) afin donner la possibilité à des personnes en déficit d'employabilité d'accéder à des CDI rémunérés au SMIC dans des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce dernier permet d'exercer une grande variété d'emplois : aide à domicile, secteur primaire, secteur marchand, etc. Ces dispositions s'appuyant sur des SIAE renversent doublement la logique d'insertion classique : l'accompagnement n'est plus réalisé par un organisme public mais par un opérateur privé qui va créer lui-même l'emploi en question en partant de besoins qu'il a identifiés et de trouver et proposer un emploi correspondant à la situation de chaque personne.

## Valoriser et soutenir l'entrepreneuriat social

Aux côtés de l'entreprise classique, l'écosystème économique français s'est aussi diversifié avec des acteurs prenant plus directement part aux problématiques sociales et qui emploie plus de deux millions de personnes France. Fondé sur quatre principes (tels que définis par Mouves.org) – un projet économique viable, une finalité sociale et/ou environnementale, une lucrativité encadrée et une gouvernance participative – l'entrepreneuriat social offre des solutions souvent innovantes là où l'entreprise classique ne peut intervenir avec son système de contraintes économiques et là où l'État et les collectivités peinent à trouver l'équilibre entre croissance des besoins et baisse des moyens disponibles. Une politique visant à consolider cet écosystème ainsi qu'à pérenniser son financement nous semble ainsi indispensable à la lutte contre la pauvreté.



### Proposition 21 | **Identifier les investissements responsables en matière d'insertion en soutenant le label Finansol**

Ce label identifie et évalue continûment les entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS). Le label est accordé lorsqu'elles respectent les critères définissant l'ESS.



### Proposition 22 | **Appliquer une fiscalité favorable aux placements financiers solidaires (assurance-vie, placement type PEA-PME)**

La mise en place de petits tickets d'entrée (de l'ordre du millier d'euros) est également importante car elle permettra d'augmenter le nombre d'investisseurs **(10)**.

---

(10) Comme par exemple : foncière d'Habitat et Humanisme, fonds d'investissement Phitrust, fonds NovESS de la caisse des Dépôts.

## Le monde associatif, un relais vital pour l'aide sociale

En poursuivant la logique de subsidiarité et d'efficacité, l'État devra chercher à permettre aux associations d'agir à sa place partout où cela est possible, en jouant un double rôle de facilitateur (en favorisant le financement, la montée en compétences et la notoriété des différents acteurs) et de coordinateur des initiatives locales.

### Rôle de l'Etat : faciliter et coordonner plutôt que faire



### Mieux coordonner les réseaux associatifs existants

Le réseau associatif en France est d'une extraordinaire richesse et densité. Les Français sont massivement engagés dans la vie associative: 39% d'entre eux «donnent du temps aux autres» et on dénombre aujourd'hui treize millions de bénévoles dont 30% au sein d'associations à caractère social (11).

Mieux coordonner ce réseau et ces énergies avec les multiples acteurs locaux (collectivités) ou étatiques (État et agences déconcentrées de l'État) est un défi de taille mais qui peut démultiplier l'impact des politiques publiques.

(11) France Bénévolat, *La France bénévole*, 2016.



### Proposition 23 | **Utiliser les appels à projet pour le financement des associations**

Dans les appels à projet, les acteurs publics (département, mairie, région, etc.) proposent des thèmes sur lesquelles les associations répondent. Cela permet de mieux guider les politiques publiques car ce sont les financeurs qui prennent l'initiative sur le sujet. De plus, les associations s'engagent et ont une obligation de résultat et d'implication si elles veulent que l'aide soit reconduite à la fin du contrat initial, permettant ainsi d'éviter la reconduction automatique de financements sans efficacité.



### Proposition 24 | **Définir, pour chaque quartier ou ville, l'association de référence par type d'activité (aide au logement, alimentation, scolarisation...)**

Cette association obtiendrait un financement en contrepartie d'un «service minimum » à rendre. En complément, cette mesure pourrait également être doublée par la publication par les régies de quartier ou le CCAS d'un guide identifiant l'ensemble des associations référentes.

## Soutenir et encourager toutes les initiatives locales à l'extérieur de la sphère publique

Dans un souci d'efficacité mais surtout par respect du principe de subsidiarité, l'État gagnera à favoriser partout où il le peut toutes les initiatives provenant de la société civile. Les initiatives locales, qui partent du terrain dans une logique ascendante tirent leur pertinence du fait qu'elles sont plus proches des besoins locaux et donc plus aptes à proposer « *une logique de développement et non d'assistance* ».



### Proposition 25 | **Soutenir les initiatives locales qui accompagnent les chômeurs dans leur recherche d'emploi**

Aujourd'hui, Pôle Emploi dispose des moyens financiers mais manque de moyens humains : on compte un conseiller pour 70 à 350 chômeurs selon le type de suivi. De nombreuses associations locales proposent des initiatives qui portent des fruits mais manquent de moyens. Il conviendrait de rapprocher les associations en mettant en avant les PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi) et en y intégrant le maximum d'associations locales. Cela permettra un suivi personnalisé et long terme des demandeurs d'emploi. Pour aider les chercheurs d'emploi, il conviendra de recenser ces associations en les recensant dans un guide qui sera disponible à la fois dans les mairies et à Pôle Emploi.



### Proposition 26 | **Développer des formations du soir sur les thématiques rencontrées par les associations de quartiers**

Ces modules pourraient être validés comme formation professionnelle ou dans le cadre de validations de compétences. Leur financement serait pris en charge par les collectivités locales. Elles pourraient être dispensées dans les CCAS. Développer la formalisation de l'engagement du bénévole, par exemple à travers la systématisation de chartes du bénévolat.



### Proposition 27 | **Favoriser l'innovation sociale**

Via la BPI ou via des concours comme « la France s'engage ». S'appuyer sur les acteurs publics ou privés spécialisés comme l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) ou l'Action Tank Entreprise et Pauvreté. S'inspirer des laboratoires d'innovation sociale comme *Emmaüs Défi* qui a, entre autres projets, développé un programme « Convergence » proposant à ses salariés en insertion un accompagnement complet et personnalisé sur de nombreux sujets (emploi, mais aussi logement et santé) pouvant inspirer des initiatives politiques comme par exemple la proposition de « référent unique » (proposition 3). Pour exemple, les nouvelles technologies ont récemment permis de faire éclore des services comme le *Réseau Entourage*, une application pour téléphone portable au service des acteurs sociaux et médicaux intervenant dans la rue. D'un côté, l'application se construit avec l'aide des associations pour leur permettre une meilleure coordination et efficacité de leurs tournées de rue (maraudes). De l'autre, *Entourage* connecte les habitants entre eux, pour les aider à reconstruire un cercle bienveillant autour des personnes sans-abri de leur quartier.

## **Les territoires, sources de solutions à la fragilité sociale**

On ne peut se contenter d'aborder la question de l'exclusion et de la fragilité sociale sous le seul angle de la nature et des modalités des soutiens à apporter aux personnes fragiles : une réflexion sur l'environnement le mieux à même de favoriser leur épanouissement est également nécessaire.

Le monde urbain, dynamique et dense, se prête à la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'exclusion fondées sur l'offre. Cette approche, que l'on peut qualifier de « palliative », ne permet pas de redonner de perspectives durables à la personne en situation de précarité. Certains voudraient cependant l'étendre au monde rural malgré les coûts induits prohibitifs, au nom de « l'égalité des territoires ».

A l'inverse, le monde rural rend possible une politique de traitement de la fragilité sociale mettant l'accent sur la réappropriation d'autonomie et la création de liens interpersonnels durables. En effet, il constitue un réservoir d'activités intensives en travail permettant des réalisations très concrètes, et les liens de solidarité y sont plus forts. Cette affirmation, qui peut paraître paradoxale dans un contexte caractérisé par une fragilisation inquiétante des



territoires ruraux, constitue pourtant à nos yeux une opportunité unique de consolider ces territoires, en les incitant à la valorisation de leurs ressources locales et au déploiement de modèles économiques et sociaux innovants, créateurs d'emplois non délocalisables, répondant à des besoins de proximité, et favorisant l'engagement de chacun au service de petites communautés.

## S'appuyer sur le monde rural dans le traitement de la fragilité sociale

De nombreux travaux montrent que « *les campagnes sont des territoires refuges pour des publics fragiles* » : l'exode urbain des ouvriers et salariés qui trouvent dans la ruralité un moyen d'accéder à un logement meilleur marché, ainsi que les migrants précaires (chômeurs et familles monoparentales) (12). La même tendance est étudiée par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) qui valide dans les faits un « *avantage comparatif* » des territoires ruraux dans l'accueil des ménages urbains très modestes et de personnes en « *errance* » (13). Il est vrai qu'en milieu rural la pauvreté revêt des formes moins aliénantes qu'en milieu urbain.

D'une part, à la différence des villes, la ruralité constitue un réservoir d'activités économiques intensives en main d'œuvre, variées, porteuses de sens et accessibles aux personnes peu qualifiées. D'autre part, le milieu rural concentre divers facteurs qui peuvent contribuer au rétablissement d'un équilibre psychologique et physiologique : la sécurité au sens large, le cadre de vie et la proximité de la nature, les liens de solidarité plus directs et le sentiment d'appartenance.

### La pauvreté en milieu rural



« *Les campagnes sont des territoires refuges pour des publics fragiles* » **Pierre Pistre**

Il existe un « *avantage comparatif* » des territoires ruraux dans l'accueil des ménages urbains très modestes et de personnes en « *errance* » **IGAS**

(12) Selon les mots du géographe Pierre Pistre, dans ses travaux sur le renouveau des campagnes françaises.

(13) Marianne Berthod-Wurmser, Roland Ollivier, Michel Raymond, Sophie Villiers et Dominique Fabre, *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, Inspection générale des affaires sociales, 2009.





Proposition 28 | **Porter ce message fort, qui place la lutte contre l'exclusion au cœur de l'unité nationale et qui met en avant le traitement de la fragilité dans et pour la ruralité**

Cela aurait un effet mobilisateur et facilitateur important. Ce pourrait être formalisé par des instructions aux services de l'État de faciliter les expérimentations en ce sens, et par une invitation formelle aux maires ruraux à s'engager dans la démarche.



Proposition 29 | **Mettre en place les coopérations entre acteurs économiques, sociaux et opérateurs du logement à l'échelle de territoires pilotes et en lien avec le milieu d'origine, afin de proposer un accompagnement des personnes fragiles émettant le souhait de quitter la ville, les quartiers ou l'espace péri-urbain pour la campagne**

Certains dispositifs de ce type existent déjà, à l'instar des associations Lazare ou AresCoop. La première développe sur tout le territoire national des colocations entre des personnes qui étaient à la rue et des jeunes professionnels volontaires ; elle a mis en œuvre le projet de la Ferme de Vaumoise (Picardie), lauréat de l'appel à projet *La France s'engage* en 2016, afin de dépasser les limites de ses colocations situées en ville. Dans cette alternative rurale et familiale vivent ensemble une famille accompagnatrice et vingt-cinq personnes auparavant sans-domicile-fixe. A moyen terme, l'association Lazare souhaite lancer une activité économique d'insertion liée à la ferme.

Saisir l'opportunité de cette mission d'accueil des personnes fragiles pour consolider les territoires ruraux les plus fragiles autour de modèles économiques et sociaux innovants

Dans son rapport consacré à l'hyper-ruralité, publié en juillet 2014, le sénateur Alain Bertrand souligne que ces territoires, « *confrontés à la nécessité de dépasser l'écueil de leurs faibles ressources et ayant conservé une culture de réseaux de solidarité et de proximité généralement active, [...], peuvent être porteurs de nouvelles formes d'activités, voire de nouveaux modèles économiques et sociaux, plus centrés sur l'humain et créateurs d'emplois non délocalisables* » (14). Par une meilleure valorisation de leurs atouts, ainsi qu'une plus grande liberté d'organisation, des territoires considérés comme fragiles pourraient être redynamisés en même temps que les fragilités individuelles traitées.

Différents types de modèles économiques existent déjà au sein de la ruralité, que ce soit ceux exploitant des ressources spécifiques qui confèrent au territoire un avantage comparatif (agriculture intensive, vignobles, forêts, patrimoine architectural ou paysager etc.), ou ceux

---

(14) Alain Bertrand, *Hyper-ruralité. Pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine »*, rapport remis à Mme Sylvia PINEL, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires le 30 juillet 2014, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000475.pdf>.

reposant sur des initiatives industrielles tirant souvent parti de créneaux de niche spécialisés, parfois à haute valeur ajoutée, et capitalisant sur une coopération étroite avec tous les acteurs du territoire.

Ainsi, le *Groupe Archer* est né en 1987 comme SIAE, pour lutter contre le déclin de l'industrie de la chaussure haut de gamme en cuir. Son fondateur, Christophe Chevalier, a créé une holding de 112 actionnaires, reprenant de petites activités en tenant compte avant tout des compétences des gens, et en pariant sur la collaboration interentreprises (centrales d'achat, mutualisations, etc.). L'ensemble intervient désormais dans de multiples secteurs et emploie 1 200 personnes (340 équivalent temps plein), dont 66% sont en insertion. Il fait partie des tous premiers Pôles Territoriaux de Coopération Économique (PTCE) qui visent à institutionnaliser ce type de coopération par la mutualisation des compétences et des ressources du territoire au service d'une stratégie de développement local.



Proposition 30 | **Favoriser l'implantation d'entreprises en milieu rural (création par l'État de zones franches à vocation sociale en milieu rural, associées à des mesures des collectivités locales comme des incitations fiscales, des mises à disposition de locaux, etc.)**

Enfin, un troisième type de territoires ruraux parviennent à maintenir ou même à retrouver un dynamisme en concentrant leurs efforts sur la production de valeur au sein de circuits courts, valorisant la notion de proximité et de lien social. A rebours de la stratégie la plus répandue parmi les élus locaux consistant à rechercher des ressources exogènes publiques ou privées il s'agit de redonner aux habitants la possibilité de bâtir un modèle alternatif viable, adapté aux ressources spécifiques du territoire, reposant sur une production et une consommation locales. De nombreuses communes se sont engagés dans cette démarche, à l'instar d'Ungersheim, dans le Bas-Rhin (2 200 habitants), médiatisée par la sortie en 2016 d'un film *Qu'est-ce qu'on attend ?*, dédié à la transition écologique de cet ancien bassin minier.

Les effets de ce modèle, fondé sur le principe de subsidiarité et sur une vision de l'homme digne et responsable, sont riches :

- revitalisation de territoires en difficulté par l'attrait de nouvelles populations, souvent qualifiées, qui le remodèlent en profondeur (15) ;
- très bonne inclusion des personnes en situation de précarité grâce à l'implication personnelle de chacun au service d'un projet de territoire, source de liens de solidarité solides, facteur d'*empowerment* et de confiance en soi ;
- sentiment d'appartenance renforcé en inscrivant le projet des personnes fragiles et de ceux qui agissent pour leur remobilisation dans un territoire ;
- mise en place d'un écosystème résilient, parce que porté par les habitants eux-mêmes.

---

(15) Dans son rapport de 2015 sur le maintien des services en milieu rural, le député socialiste du Lot Jean Launay fait les comptes : « Le phénomène néorural représente près de 2 millions d'habitants sur les vingt dernières années (Ipsos), dans les communes de moins de 2.000 habitants ; les néoruraux recherchent pour 95 % d'entre eux une meilleure qualité de vie. »

Cette résilience permet la sécurité et la stabilité indispensables aux personnes les plus fragiles.

Toutefois, de tels modèles reposent davantage sur une logique de création d'activité que d'emploi salarié, et ne permettent pas de dégager une valeur ajoutée suffisante pour permettre l'intégration dans une économie de marché. Ils butent sur le modèle social actuel fondé sur le salariat et un salaire minimum imposant une productivité importante des salariés, sur la croissance de la consommation et la facilitation du commerce mondialisé. Ils assurent en revanche une fonction sociale essentielle : l'intégration sociale de tous par le travail. Un service qui n'est pas monétisé dans le fonctionnement actuel de l'économie (« *externalité positive* »), excepté, en creux, par le versement de prestations sociales à ceux qui sont laissés de côté. C'est la logique poursuivie par l'expérimentation Territoires zéro chômage (proposition 20).

A l'image de cette expérimentation, il importe de favoriser, pour des territoires pilotes, l'innovation économique et sociale.



Proposition 31 | **Favoriser, pour des territoires pilotes, l'expérimentation de nouveaux modèles économiques et sociaux**

Le principal frein à la revitalisation rurale et à l'insertion par l'activité étant le coût du travail, il est nécessaire d'en prévoir une adaptation. Une disposition pourrait être introduite dans la loi à l'intention de structures multi-sociétaires de l'ESS (type SCIC) implantées dans la ruralité, qui autorise l'embauche pour une rémunération moindre que le SMIC, à condition, pour éviter les abus, que l'employeur garantisse un logement à l'employé avec une possibilité d'accession à la propriété (aisée dans le monde rural). En ce qui concerne l'alimentation, des solutions coopératives pourraient être facilitées (jardins partagés, partenariats avec producteurs locaux).

Cette note s'inscrit dans la continuité de la réflexion menée dans le cadre du rapport *Pauvreté et lien social* publié par Fonder Demain (<https://fonderdemain.com>).

Elle a été rédigée par Cécile et Philippe d'ARGENLIEU, engagés au sein de collectivités publiques au service du développement local, Aynard de CHEVRON VILLETTE, coordonnateur du rapport *Pauvreté et Lien Social* de Fonder Demain en 2015, Gabriel de COUËSSIN, rédacteur du rapport *Famille et Cité* de Fonder Demain en 2015, Pierre VÉHEL, rédacteur du rapport *Pauvreté et Lien Social* de Fonder Demain en 2015, Marc REYNAUD, co-responsable de l'Economie de Communion en Provence et Etienne de VILLÈLE, membre d'une conférence Saint Vincent de Paul pendant cinq ans.

Programme  
**Société et culture**

Le Programme *Société et Culture* a pour objectif de formuler des solutions opérationnelles et concrètes aux défis sociaux, éducatifs et culturels de notre temps, en réservant toujours la première place aux personnes, aux familles et aux acteurs de la société civile, dans le but d'une société libre, enracinée et porteuse des valeurs universelles qui font l'héritage des pays européens.

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, avril 2017

**Paris**

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris  
+33 (0)1 49 49 03 30

**Bruxelles**

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles  
+32 (0)2 374 23 13

[www.institut-thomas-more.org](http://www.institut-thomas-more.org)  
[info@institut-thomas-more.org](mailto:info@institut-thomas-more.org)