CNLE

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les rapports du CNLE

Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence

Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »

Juin 2012

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence

Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »

Rapport du groupe de travail du CNLE
juin 2012

En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Paris, 2012

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale
Direction générale de la cohésion sociale
14 avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP
Tél. : 33 (0)1 40 56 83 26
www.cnle.gouv.fr

« *Que la vie soit meilleure pour les générations futures…* »

S. L.

« *… Et pour les générations actuelles aussi.* »

F. H.

Propos d'atelier extraits des journées

Dire et réagir ensemble. Tous acteurs, tous citoyens sur nos lieux de vie

Caen, 12 et 13 novembre 2009

SOMMAIRE

INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE 13

CHAPITRE 1
LA PAUVRETÉ : PRENDRE TOUTE LA MESURE DE SES CONSÉQUENCES À PARTIR DU TÉMOIGNAGE DE CEUX QUI LA VIVENT 15

CHAPITRE 2
RESSOURCES ET DÉPENSES, COMPOSANTES ESSENTIELLES DANS L'ANALYSE DU « RESTE À VIVRE » 19

2.1. ÉLÉMENTS POUR APPRÉHENDER LA QUESTION DES RESSOURCES 19

2.1.1. La composition des ressources des ménages 20

2.1.2. Les modalités d'indexation des prestations sociales ne sont pas adaptées à la lutte contre la pauvreté 21

2.1.3. Certaines prestations sociales ne s'adaptent pas en temps réel à la situation du demandeur 22

2.1.4. L'impact limité des aides au logement 22

2.1.5. Les aides sociales facultatives apportent plus de souplesse mais mériteraient une meilleure coordination territoriale 24

2.1.6. L'ampleur des aides distribuées par les associations illustre l'insuffisance des politiques sociales 25

2.2. ÉLÉMENTS POUR APPRÉHENDER LA QUESTION DES DÉPENSES 26

2.2.1. Composition des dépenses des ménages 26

2.2.2. Le poids du logement ne cesse d'augmenter dans le budget des ménages modestes 30

2.2.3. L'accès aux services essentiels est rendu plus difficile pour les ménages modestes : phénomène de la double peine 31

2.2.4. L'observation publique du coût de la vie et des inégalités entre les ménages doit encore s'affiner 34

CHAPITRE 3
« RESTE À VIVRE » : VERS UNE DÉFINITION PARTAGÉE 37

3.1. LE « RESTE À VIVRE » COMME MINIMUM INSAISISSABLE POUR LES PERSONNES SURENDETTÉES 37

3.2. LE « RESTE À VIVRE » COMME SOLDE DISPONIBLE APRÈS AVOIR RÉGLÉ LES DÉPENSES CONTRAINTES 37

3.3. AUTOUR DE CETTE NOTION, DES PRATIQUES MULTIPLES ET PEU HARMONISÉES 38

CHAPITRE 4
« RESTE POUR VIVRE » : L'IMPOSSIBLE ÉQUATION BUDGÉTAIRE 41

4.1. LES « RESTES POUR VIVRE » DES MÉNAGES DEMANDANT DE L'AIDE AUX ASSOCIATIONS SONT TRÈS FAIBLES, VOIRE NÉGATIFS 41

4.2. LES « BUDGETS-TYPES » DE L'UNAF CONFIRMENT QUE LES MÉNAGES MODESTES NE PEUVENT VIVRE CONVENABLEMENT DANS NOTRE SOCIÉTÉ 42

4.3. LE PRINCIPE DE FONGIBILITÉ DES INDUS DE PRESTATIONS SOCIALES EST CONTRAIRE AU DROIT SUR LA QUOTITÉ INSAISISSABLE 43

4.4. LES DIFFICULTÉS DE LA GYMNASTIQUE BUDGÉTAIRE ET BANCAIRE 45

4.4.1. Les frais bancaires aggravent les situations 45

4.4.2. Éducation et accompagnement budgétaire, garde-fous souvent absents face aux multiples tentations de la société 46

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 49

SECONDE PARTIE 51

PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSENT NOS RECOMMANDATIONS 53

PREMIER PRINCIPE : LE DROIT À L'EMPLOI 53

DEUXIÈME PRINCIPE : LE POUVOIR D'AGIR SUR SA PROPRE VIE 53

TROISIÈME PRINCIPE : LA CROYANCE EN UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE 54

RECOMMANDATIONS 55

1. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES DES MÉNAGES PAUVRES ET MODESTES 55

2. AGIR SUR LES RESSOURCES 56

3. AGIR SUR LES DÉPENSES 58

4. INVESTIR DANS LA PRÉVENTION 59

5. AMÉLIORER LA COORDINATION ET L'ACTION CONCERTÉE ENTRE TOUS LES ACTEURS 61

6. RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE SUR LA QUESTION DU LOGEMENT 62

CONCLUSION 65

BIBLIOGRAPHIE 67

LISTE DES SIGLES 70

ANNEXES 71

Annexe 1 73
Composition du groupe de travail du CNLE

Annexe 2 75
Avis du CNLE du 18 janvier 2010

Annexe 3 79
Mission confiée par Martin Hirsch au CNLE (17 mars 2010)

Annexe 4 81
Glossaire

Annexe 5 85
Définition des prestations sociales

Annexe 6 89
Barèmes mensuels des minima sociaux nationaux

Annexe 7 93
Textes législatifs

Annexe 8 97
Liste des personnes auditionnées par séance de travail

Annexe 9 99
Synthèse des auditions

INTRODUCTION

Si ce rapport a pour ambition de formuler des propositions pour la mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence des personnes vulnérables, il est important de rappeler que le groupe de travail avait pour mission, initialement, de consacrer ses travaux à des « Recommandations pour la définition d'un reste à vivre et d'un revenu minimum décent ». L'objectif était de savoir ce que ces termes recouvrent afin d'aider les acteurs sociaux de terrain à mieux répondre aux besoins des personnes accompagnées.

Face à l'intensification du phénomène de précarisation et malgré les différentes aides versées par l'État, les collectivités territoriales et les associations, force est de constater que, dans le contexte actuel de crise économique, financière et sociale, les personnes en situation de précarité ne parviennent plus à satisfaire convenablement leurs besoins primaires d'existence de manière autonome, et ce, en dépit des prestations sociales et des minima sociaux ; ce qui était déjà le cas des personnes en grande pauvreté. De plus, le caractère profond de cette crise risque, d'une part, de peser durablement sur le coût de la vie des ménages et d'autre, part de limiter les aides publiques.

Compte tenu des enjeux, le groupe a donc décidé d'orienter ses travaux en élargissant la problématique posée initialement. S'il s'est attaché à répondre de manière technique à la question première, il a néanmoins, au cours des auditions et de ses réflexions, pris en compte le fait que le « reste à vivre » pouvait être aussi regardé comme le symptôme qui révèle un problème social plus étendu.

C'est pourquoi ce rapport va plus loin, en proposant différentes mesures qui pourraient être mises en œuvre pour permettre à tous ceux qui, aujourd'hui, dans notre société, ne parviennent pas à vivre de façon décente, de bénéficier de moyens convenables d'existence.

Dans cet esprit, et comme le souhaitait Etienne Pinte lors de la mise en place de ce groupe de travail, le présent rapport doit permettre d'interpeller les pouvoirs publics et de leur rappeler leurs responsabilités.

Le groupe de travail, constitué de 23 membres, représentant 15 organismes (cf. annexe 1), s'est réuni lors de 10 séances échelonnées sur près de 10 mois et, pour répondre à la problématique, a orienté son travail selon une double approche méthodologique. Il a procédé, tout au long de ces séances, à une analyse de l'existant et de l'environnement, en auditionnant 22 experts de l'ensemble des domaines concernés (cf. annexes 8 et 9), en recueillant des témoignages de personnes vivant des situations de précarité ou de grande pauvreté et en menant en parallèle une large recherche documentaire.

Tout au long de ces travaux, sa démarche a été guidée par des principes fondamentaux, à savoir la Constitution et la Déclaration universelle des droits de l'Homme, textes fondateurs de notre République.

Il nous semble utile de citer ici quelques passages de ces deux textes :

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 parle explicitement de la sécurité de revenus parmi les « principes politiques, économiques et sociaux ».

> *« 1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.*
>
> *2. Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :*

…

5. ***Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.*** *Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.*

…

10. ***La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.***

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. ***Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »***

***

On peut citer également les articles 22, 23 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme :

Article 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a **droit à la sécurité sociale** ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays**.**

Article 23

1. Toute personne a **droit** au travail, **au libre choix de son travail**, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

2. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tout autre moyen de protection sociale.

Article 25

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Une position du CNLE qui devient un mandat

Si le sujet du « reste à vivre » est devenu un objectif pour l'un des deux groupes de travail mis en place en 2011 au sein du CNLE, c'est parce que le conseil avait amorcé en 2010 une réflexion critique sur la philosophie du droit public.

Consulté par Martin Hirsch, alors Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement, le CNLE avait formulé, le 18 janvier 2010, un avis défavorable à ce projet de texte (voir annexe 2), estimant que les modalités de recouvrement des indus (hors contexte de fraude) étaient contraires à la démarche d'insertion proposée aux allocataires du RSA[1]. Le conseil avait demandé que, compte tenu de la situation financière des personnes attributaires de minima sociaux, les principes de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soient abandonnés à leur égard : « Le CNLE considère qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en-dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable. »

Pour le CNLE, demander une distinction dans les publics visés par les recouvrements d'indus n'est pas une injustice ; c'est au contraire revendiquer un degré supérieur de justice. C'est pourquoi il défendait fermement le principe de préservation d'un seuil minimal de ressources, en-deçà duquel on ne procède pas à des recouvrements d'indus, sauf s'il y a fraude avérée et grave. Le souhait du CNLE était que la philosophie des finances publiques évolue dans le sens de cette réflexion.

Malgré les objections du CNLE, le décret a été promulgué[2]. Cependant, Martin Hirsch, souhaitant prolonger le dialogue sur les différentes pistes d'amélioration demandées par le conseil, lui a confié une mission d'expertise par un courrier du 17 mars 2010 (voir annexe 3). C'est la raison pour laquelle le CNLE a décidé de prolonger sa réflexion sur ce sujet, en en confiant le soin à un groupe de travail, dès le renouvellement des mandats de ses membres.

Lors de la réunion d'installation du CNLE, le 21 décembre 2010, le président Étienne Pinte a confirmé cette attente des membres : « J'ai entendu une forte demande pour travailler sur certaines problématiques comme le reste à vivre, le niveau des minima sociaux, la situation des enfants pauvres et l'influence de cette situation sur leur parcours, l'insertion des jeunes, l'accès aux soins des personnes âgées et le financement de la dépendance... Il est important, pour être en capacité d'améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de mieux comprendre les parcours et les raisons qui conduisent à la pauvreté, à l'échec scolaire, aux difficultés d'insertion dans le monde professionnel. Nous devons absolument y consacrer du temps. » Etienne Pinte a donc souhaité que le CNLE puisse avancer sur la notion de « reste à vivre », et en particulier réfléchisse à l'actualisation du concept en intégrant aux dépenses nécessaires les charges énergétiques, le coût de l'accès à l'internet, les loisirs et la culture… Le président a également annoncé un renforcement des collaborations avec l'Onpes et une recherche des domaines dans lesquels les deux conseils pourraient travailler ensemble. L'exploration des travaux sur la notion de « revenu minimum adéquat » en faisait partie.

En commençant leurs travaux en mars 2011, les membres du groupe de travail se sont saisis du sujet « reste à vivre » sans avoir encore un périmètre d'action bien défini mais avec l'intuition qu'il y avait quelque chose à explorer à partir de cette désignation, de plus en plus courante, du budget restreint voire déficitaire de certains ménages, avant de s'engager dans

[1] La procédure proposée par ce décret pour la fongibilité et le recouvrement des prestations sociales définit une échelle de recouvrement en fonction des revenus des ménages, dont le seuil minimal est un prélèvement mensuel de 45 €.

[2] Ce projet de décret, longtemps suspendu, a finalement été promulgué le 24 janvier 2011 (décret n° 2011-99).

une analyse des facteurs et de formuler des préconisations. Une série de domaines différents pouvaient permettre d'aborder le sujet : le « reste à vivre » peut être appréhendé sous l'angle de méthodes de calcul, de démarches qualitatives, d'un cadre juridique, d'une posture sociologique, etc. Il semblait important en particulier que le CNLE définisse clairement la dimension politique de son apport, au regard de ses missions.

L'ONPES est, quant à lui, engagé depuis 2010 dans un chantier qui vise à établir des budgets-types par catégories de ménages, pour estimer ce que devrait être leur « revenu minimal décent », une notion qui repose d'abord sur un consensus social entre experts et personnes représentatives de ménages ordinaires. Le travail de définition d'un revenu minimum décent par catégorie de ménages engagé par l'observatoire ne sera pleinement opérationnel que s'il est soutenu par un portage politique, d'où l'importance d'une articulation des travaux des deux organes.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE 1
LA PAUVRETÉ : PRENDRE TOUTE LA MESURE DE SES CONSÉQUENCES À PARTIR DU TÉMOIGNAGE DE CEUX QUI LA VIVENT

On annonce souvent dans les medias la hausse ou la baisse de la pauvreté en fonction de la seule évolution du taux de pauvreté monétaire[3]. Or, les formes de pauvreté sont multiples et souvent corrélées. On distingue notamment, en plus de la pauvreté monétaire (avoir de faibles ressources financières) :

- la **pauvreté en conditions de vie** : être privé de biens d'usage ordinaire ou de consommations de base ;

- la **pauvreté ressentie** : se sentir pauvre, que l'on soit ou non pauvre sur le plan monétaire ou sur le plan des conditions de vie.

Ce premier chapitre insiste justement sur la pauvreté ressentie par les personnes qui fréquentent les associations ou les travailleurs sociaux. Il cherche à illustrer la façon dont on vit la précarité[4], la pauvreté et l'exclusion en France. Les témoignages utilisés ici ont été recueillis auprès de personnes fréquentant une épicerie sociale de la Croix-Rouge française et de participants aux universités populaires d'ATD Quart Monde. Une mère de famille a été également auditionnée en séance par le groupe de travail[5].

Les personnes interrogées font très souvent état de difficultés multiples qui s'enchevêtrent, se démultiplient et les « enfoncent » dans un véritable **cercle vicieux de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion**.

Le manque chronique d'argent pousse les personnes à des privations dont certaines constituent une violation des droits fondamentaux. « *On doit choisir entre des choses essentielles*» :

- **la santé** : « *la sécurité sociale rembourse de moins en moins : on regarde à deux fois avant d'aller chez le médecin ; les suivis obligatoires après une intervention coûtent cher et ne sont pas faits ; les lunettes ne sont pas changées* ».

  Quatre millions de personnes ne disposent pas de complémentaire santé en France.

  Selon un récent sondage, 48 % des Français déclarent avoir remis à plus tard ou renoncé à l'achat de lunettes, lentilles ou prothèses dentaires. En outre, 35 % des personnes interrogées dans ce même sondage ont renoncé ou repoussé une consultation chez un spécialiste pour des raisons financières[6] ;

- **l'alimentation** : « *Les fruits sont chers : comment on fait quand on a beaucoup d'enfants ?* », « *Je ne mange qu'une fois par jour* », « *Je me prive sur la viande. Quant au poisson, ça fait des années que je n'en mange plus* », « *On fait les fins de marché et les poubelles.* »

---

[3] Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian.

[4] *« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle 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 »,* définition issue de l'avis du Conseil économique et social du 11 février 1987 intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, qui vient d'être réédité.

[5] Cf. fiche audition de Mme F. en annexe (séance du 10 novembre 2011).

[6] Sondage Sofinscope-Opinionway réalisé pour le quotidien *Métro*, publié jeudi 19 janvier.

437 millions de repas sont distribués chaque année à 3,4 millions de personnes (toutes associations confondues) ;

- **le logement** : « *Je ne chauffe qu'une pièce pour mon mari qui est malade* ». Plus de 600 000 ménages disent avoir froid l'hiver alors qu'ils dépensent plus de 10 % de leur budget en énergie.

  Selon le rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre, 3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées en France, et plus de 5 millions sont dans une situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement (impayés…) ;

- **les loisirs, la culture, les vacances** : « *Le cinéma : un luxe ; le théâtre : c'est impossible.* » « *Il reste la télé…* » *;*

- **les sorties, le bien-être** : pas de coiffeur, de restaurants…

Toutes ces privations peuvent avoir ensuite des conséquences sur la santé au sens large (bien-être physique, psychique ou moral).

- Le manque d'argent contraint certaines personnes à compléter leurs ressources par tous les moyens possibles comme le **recours aux aides des associations ou des collectivités, ce qui souvent n'est pas bien vécu** : *« On nous donne le RMI et avec ça on n'a pas ce qu'il faut pour payer et pour manger : est-ce qu'il faut toujours qu'on aille quémander ? Pourquoi ne pas aussi nous imposer d'aller faire la manche ? »*.

Cette difficulté à vivre décemment entraîne aussi :

- **un sentiment de colère, d'épuisement ou d'abandon** : « *Il y a risque de violence* », « *Moi les associations j'en ai ras-le-bol ! Maintenant j'ai dit : j'irai plus, voilà ! Il faut que ça s'arrête parce que c'est du n'importe quoi. Est-ce que c'est une bonne solution ? On veut qu'on nous donne des droits. On a besoin de solidarité sans assistanat* », « *C'est de la survie en fait ; ça me rend malade ; c'est pas normal* », « *C'est pas que je ne veux pas, c'est que je ne peux pas* », « *Avant que ça arrive sur mon compte ils se sont déjà servis… après 2, 3 jours, y a plus rie*n ! », « *On me dirait : il vous reste trois jours à vivre, je dirais merci* », « *L'administration, c'est un parcours du combattant.* » ;

- **un sentiment de peur** : « *On vit dans la peur de l'expulsion* », « *On ne peut pas faire d'économies : même si on pense avoir des droits, on peut se retrouver sans rien en cas de coup dur.* » ;

- **un sentiment de discrimination** : « *Les prix augmentent trop souvent : quand les choses augmentent de 30 centimes d'euros, pour certains ce n'est rien, pour nous c'est beaucoup.* » ;

- **des difficultés à mener une vie de famille** : « *Ca oblige à rester vivre chez les parents* », « *On travaille la nuit pour s'en sortir* », « *On ne peut pas gâter nos enfants* », « *Est-ce normal de travailler 50 heures par semaine ?* » ;

- **le recours à des moyens à la limite de la légalité** : *« On nous pousse à l'illégalité : on vole au supermarché »* ;

- **le recours au découvert bancaire, aux crédits *revolving*** ;

- **le manque d'estime de soi** : « *Quand on va dans les associations, là, on voit le vrai visage de la pauvreté ; on voit les gens, on lit sur leur visage, ils baissent la tête, ils ont honte.* ».

Cette précarité quotidienne crée un climat **qui rend plus difficile l'éducation des enfants**. Or pour vaincre la pauvreté des adultes, il faut aussi vaincre celle des enfants, en éliminant la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

La tendance caricaturale à la **stigmatisation des pauvres**, « ces assistés profiteurs du système », ajoute aux difficultés des personnes un sentiment de culpabilité et d'exclusion.

Par ailleurs, la pauvreté conduit beaucoup de personnes à s'enfoncer dans l'**isolement**, alors que l'environnement proche, les solidarités de voisinage sont souvent le dernier rempart à l'exclusion. Inversement, l'isolement est un puissant vecteur de pauvreté.

Enfin, les problèmes de santé, de budget, de peur, d'isolement… sont autant d'obstacles sur le chemin du retour à **l'emploi, qui est la source principale de revenus et de dignité**. Le cercle vicieux de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion est ainsi bouclé.

Notons pour terminer qu'à force d'affronter toutes ces difficultés, certaines personnes ont développé une **connaissance très fine du « système »** et gardent une grande lucidité sur leur situation :

- « *Pourquoi l'administration récupère les trop-perçus lorsque c'est de sa faute ?* » ;
- « *Appartenir au milieu de la pauvreté ce n'est pas une honte ; ce qui est une honte c'est de devoir vivre tout le temps dans l'assistanat.* » *;*
- « *Ce ne sont pas les associations qui sont en cause, c'est le système, l'organisation, le fait que cela dure et qu'on trouve que c'est normal ; l'assistanat maintient dans la précarité ; ce devrait n'être qu'une solution temporaire qui permet de souffler et de repartir : on peut avoir besoin de l'assistanat mais il faut savoir s'en séparer.* » *;*
- « *Pour comprendre la précarité, c'est ceux qui la vivent qu'il faut aller voir. Moi, j'en fais partie, et moi, on ne vient pas me poser de questions.* » *;*
- « *C'est bien de s'occuper des gens qui sont dans des situations d'urgence, mais est-ce qu'il ne faudrait pas mieux les aider avant ? Il y aurait moins de dégâts.* » ;
- « *Les minima sociaux ne permettent pas de vivre : les aides c'est ce qui permet de vivre 8-10 jours, c'est un complément*. » *;*
- *« On ne peut pas vivre que de démarches sociales, il faut faire par soi-même. »*

Ce qu'il faut retenir

La lecture de ce chapitre doit nous inciter à tenir compte des témoignages et de l'analyse de ceux qui vivent la pauvreté.

Ce que ces paroles nous dévoilent sur les situations vécues doit forcer à la vigilance, voire à l'humilité, ceux qui évaluent la situation de personnes pour apporter une aide adaptée ou ceux qui définissent les montants des prestations et les modalités d'application. On ne pourrait se limiter à la seule utilisation de l'indicateur du « reste à vivre » dans la décision d'octroi d'une aide.

Le respect de la dignité de la personne, de ses choix de vie et de son autonomie doivent prévaloir sur toutes les autres considérations, qu'elles soient d'ordre technique ou moral ou liées aux représentations sociales.

LES RECOMMANDATIONS DE CE RAPPORT ONT ÉTÉ CONSTRUITES EN TENTANT DE NE PAS S'ÉCARTER DE CES PRINCIPES.

CHAPITRE 2.
RESSOURCES ET DÉPENSES, COMPOSANTES ESSENTIELLES DANS L'ANALYSE DU « RESTE À VIVRE »

Trop souvent les études menées sur les ménages modestes abordent le phénomène de façon incomplète en traitant le sujet soit sous l'angle des ressources soit sous celui des dépenses. Le groupe de travail a adopté une approche globale visant à la fois à rapprocher ces deux composantes, essentielles dans l'analyse des budgets des ménages, mais également à couvrir l'ensemble des champs relatifs aux ressources et aux dépenses (logement, santé…).

Les constats dressés lors des auditions du groupe de travail, croisés avec des chiffres et des analyses de différentes sources que les rapporteurs ont recueillis, mettent en évidence que :

- les ressources des ménages à revenus modestes sont faibles et de plus en plus instables ;
- dans le même temps, leurs dépenses contraintes sont en forte augmentation.

2.1. ÉLÉMENTS POUR APPRÉHENDER LA QUESTION DES RESSOURCES

L'explosion des revenus les plus élevés est aussi l'une des caractéristiques de la période récente : « Faut-il rappeler qu'en 20 ans, les 10 % des salaires les plus élevés ont capté les trois quarts de la richesse produite, dans le même temps où 80 % des salariés voyaient leur situation se dégrader et que les 10 % des plus modestes étaient dépendants de l'évolution de la valeur du SMIC et de l'indexation des prestations sociales ?[7] »

Dans les **ressources**, on peut citer notamment :

- les salaires et autres revenus d'activité ;
- les pensions (retraites, préretraites, pensions d'invalidité, pensions alimentaires…) ;
- les allocations de chômage ;
- les prestations sociales définies au niveau national (voir annexes 5 et 6) ;
- les aides sociales facultatives, versées soit par les collectivités locales[8], soit par la Sécurité sociale, soit au titre de secours par des associations ;
- les autres ressources : solidarités interpersonnelles (familles, voisins, amis…), bourses scolaires, aides des entreprises bénéficiant d'un comité d'entreprise, aides des mutuelles, ainsi que les ressources exceptionnelles (donations, legs…).

Une partie de ces ressources est en nature et non en espèces. Mais ce sont uniquement les ressources en espèces qui sont prises en compte dans le calcul du « reste à vivre ».

Les ressources sont affectées en premier lieu à la **consommation** du ménage (charges et dépenses courantes) mais elles peuvent également servir à **investir** (dans un bien immobilier, par exemple) ou encore être **épargnées**.

[7] Martin Hirsch, « Gare à la dislocation sociale ! », *Le Monde,* 12 décembre 2011.
[8] Une étude de l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) analyse la complexité et la multiplicité des aides sociales locales versées en France : *Aides sociales. Enjeux et pratiques locales*, octobre 2010.

2.1.1. La composition des ressources des ménages

Composition du revenu disponible en 2008 selon le niveau de vie

en %

Composants du revenu disponible	Tranches de niveau de vie										
	< à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	> à D9	En-semble
Revenus d'activité	**43,3**	**53,0**	**60,1**	**65,7**	**71,9**	**77,2**	**78,9**	**82,1**	**79,4**	**76,5**	**73,3**
Salaires (chômage inclus)	38,8	50,4	57,5	62,9	69,6	74,6	76,0	78,2	73,3	60,8	66,8
- Salaire net	35,9	46,4	52,8	57,6	63,7	68,2	69,5	71,4	66,9	55,5	61,1
- CSG et CROS	2,9	4,0	4,7	5,3	5,9	6,4	6,5	6,8	6,4	5,3	5,7
Revenus d'indépendants	3,5	2,6	2,6	2,8	2,3	2,6	2,9	3,9	6,1	15,7	6,5
Dont : montant net de CSG CRDS	*2,9*	*2,3*	*2,3*	*2,5*	*2,0*	*2,3*	*2,6*	*3,5*	*5,5*	*14,2*	*5,8*
Pensions et retraites	**20,9**	**28,6**	**30,9**	**31,5**	**27,0**	**24,6**	**24,1**	**22,6**	**24,3**	**18,8**	**24,0**
Dont : montant net de CSG CRDS	*20,6*	*28,2*	*30,2*	*30,3*	*25,7*	*23,2*	*22,6*	*21,1*	*22,7*	*17,5*	*22,7*
Revenus du patrimoine	**4,1**	**3,7**	**4,7**	**4,9**	**5,6**	**5,9**	**7,3**	**7,9**	**12,1**	**29,1**	**12,5**
Dont : montant net de CSG CRDS	*3,8*	*3,4*	*4,3*	*4,5*	*5,1*	*5,4*	*6,6*	*7,1*	*10,9*	*26,2*	*11,3*
Prestations sociales[1]	**36,3**	**19,4**	**10,6**	**6,2**	**5,3**	**3,7**	**2,6**	**1,9**	**1,2**	**0,5**	**4,9**
Prestations familiales	10,9	7,2	5,0	3,4	3,2	2,6	2,0	1,4	0,9	0,4	2,4
Prestations logement	13,5	7,2	3,5	1,7	1,2	0,6	0,3	0,2	0,1	0,0	1,4
Minima locaux	11,9	5,0	2,1	1,1	0,9	0,5	0,3	0,3	0,2	0,1	1,1
Prime pour l'emploi	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**0,9**	**0,7**	**0,6**	**0,4**	**0,2**	**0,1**	**0,0**	**0,4**
Impôts directs	**- 4,7**	**- 5,8**	**- 7,3**	**- 9,2**	**- 10,5**	**- 12,0**	**- 13,3**	**- 14,7**	**- 17,1**	**- 24,9**	**- 15,1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Montant annuel moyen (en euros)	**12 220**	**18 060**	**21 560**	**24 540**	**28 070**	**31 880**	**35 490**	**40 520**	**48 210**	**84 370**	**34 450**

[1]. Prestations avec CRDS de 0,5 % incluse

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2008, pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1er décile, la part des salaires imposables dans le revenu disponible est de 38,8 %, celle des salaires nets perçus s'élève à 35,9 %.

Sources : Insee ; DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008.

Ce tableau fourni par l'Insee[9] décrit la distribution (en pourcentage) des différentes composantes qui constituent le revenu disponible des ménages et montre les différents profils que peut prendre cette distribution selon le niveau de vie des ménages, présenté par décile[10].

Si l'on compare les tranches de niveau de vie extrêmes, on observe que la part des **revenus d'activité** dans les revenus disponibles varie de 42,3 % pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au premier décile (D1) à 76,5 % pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur au dernier décile (D9).

On note également que la part des prestations sociales varie de 36,3 % pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au premier décile (D1) à 0,5 % pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur au dernier décile (D9). Cela prouve à quel point ces prestations représentent des compléments de ressources importants (en proportion) pour les ménages les plus pauvres du point de vue monétaire. Elles ont un effet majeur dans la redistribution

[9] www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/revpmen11h.pdf (fiches thématiques).

[10] Les tranches de niveau de vie des ménages sont présentées par l'Insee à travers une distribution par « déciles ». Les déciles du revenu fiscal décrivent la distribution des revenus par tranches de 10 % des personnes. La médiane constitue donc le cinquième décile. Le premier décile (D1) du revenu fiscal est tel que 10 % des personnes appartiennent à un ménage qui déclare un revenu inférieur à cette valeur (et 90 % présentent un revenu supérieur). Le dernier décile (D9) du revenu fiscal est tel que 90 % des personnes appartiennent à un ménage qui déclare un revenu inférieur à cette valeur (et 10 % présentent un revenu supérieur).

des richesses dans notre pays, tout comme la part évolutive des impôts directs (qui représente de - 4,7 % à - 24,9 % des revenus disponibles).

Il faut bien sûr considérer avec précaution ces moyennes nationales. Il faudrait aussi pouvoir examiner avec plus de finesse la première tranche (niveau de vie inférieur à D1) où les situations sont bien différentes entre un salarié à temps partiel par exemple et un allocataire du RSA socle dont 100 % des revenus sont composés de prestations sociales.

2.1.2. Les modalités d'indexation des prestations sociales ne sont pas adaptées à la lutte contre la pauvreté

Cette section fait l'objet d'une recommandation (2.3)

a) Un peu d'histoire : le Revenu minimum d'insertion (RMI)

Suite au débat parlementaire et au consensus politique qui a été obtenu en 1988 pour la création d'un Revenu minimum d'insertion (RMI), le montant de cette prestation a été initialement « calé » sur la moitié du montant du SMIC net mensuel à temps plein. Or, le SMIC horaire a connu plusieurs réévaluations, notamment du fait du passage aux 35 heures. **Aujourd'hui, le RSA socle pour une personne seule ne correspond plus qu'à 43 % d'un SMIC net** (au 1er janvier 2012, le SMIC net mensuel est de 1 096,94 € ; le RSA socle pour une personne seule est de 474,93 €).

D'autres minima sociaux ont aussi « décroché » par rapport au SMIC net, comme le montre le tableau ci-dessous, extrait du rapport 2009-2010 de l'ONPES.

Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC (*), en %

	RMI	API	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,6	67,8
1998	45,6	60,0	45,6	65,1
1999	46,3	59,6	46,4	65,5
2000	46,2	58,6	46,3	64,7
2001	45,5	57,5	45,6	63,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,3	62,4
2008	43,7	55,3	43,8	61,3

* SMIC mensuel 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel 35 heures à partir de 2006, nets de prélèvements et en moyenne annuelle.
Sources : Insee, DREES.

b) Les modalités d'indexation des prestations sociales ne sont pas basées sur des indicateurs de pauvreté

Cette section fait l'objet d'une recommandation (1.2)

La question de l'indexation des prestations sociales (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) est très technique, et donc rarement abordée, mais essentielle dans les débats sur le « reste à vivre »[11].

[11] Pour plus de détails, lire l'avis du 28 avril 2011 du Haut Conseil de la Famille : « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? ».

Ces dispositifs sont généralement indexés sur les prix c'est-à-dire sur l'inflation telle que mentionnée dans la loi de finances, et ils préservent ainsi en principe le pouvoir d'achat. Ils ne sont pas revalorisés en fonction de l'évolution générale des revenus.

On assiste ainsi à une **érosion du caractère protecteur des prestations sociales**, qu'on peut concevoir pourtant comme des amortisseurs de la pauvreté (en particulier les minima sociaux).

Face à cette déconnexion progressive, les pouvoirs publics procèdent à des réponses au coup par coup, en proposant primes et revalorisations en période de tension sociale, ou à l'occasion de réformes spécifiques (cas de l'allocation adulte handicapé par exemple). **Des gels peuvent être aussi proposés par les pouvoirs publics**, comme c'est le cas des prestations familiales en 2012 qui n'augmenteront que de 1 % versus 1,7 % d'inflation.

Cette question de l'indexation pointe aussi une faiblesse de la méthodologie utilisée pour mesurer le coût de la vie. En effet, l'indice des prix à la consommation (IPC) est une moyenne sur l'ensemble des ménages français. Il ne mesure pas finement la réalité budgétaire des ménages pauvres. Il faudrait construire un indicateur rendant compte plus fidèlement de **l'évolution du coût réel de la vie pour les petits budgets**.

2.1.3. Certaines prestations sociales ne s'adaptent pas en temps réel à la situation du demandeur

Cette section fait l'objet d'une recommandation (2.1)

Certaines prestations sociales nationales, comme les aides au logement, sont octroyées sur la base des revenus déclarés par les ménages aux services fiscaux pour l'année N-2. D'autres prestations, comme le revenu solidarité active (RSA socle) et, depuis le 1er janvier 2011, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), sont calculées sur la base d'une déclaration trimestrielle.

La période de référence pour estimer les ressources du ménage peut donc être très éloignée de la période où s'exprime la demande d'une aide ou d'une prestation (année N). Même si des ajustements et des mises à jour sont possibles dans certains cas, cette possibilité n'est pas toujours connue ou mémorisée par les allocataires.

Cela revient à dire qu'une partie de notre système de protection sociale compense actuellement les charges familiales ou la faiblesse des revenus en se basant sur l'appréciation d'une situation qui remonte à deux ans.

Face à la précarité de l'emploi et des situations personnelles (logement, santé…), on comprend bien que les ménages peuvent être confrontés à des situations insupportables, percevant des allocations très faibles parce qu'ils ont travaillé deux ans auparavant, alors qu'ils sont au chômage aujourd'hui.

Il n'est pas possible de conserver ce mode de calcul inadapté aux situations budgétaires réelles des ménages si l'on veut réellement lutter contre la précarité.

2.1.4. L'impact limité des aides au logement

Cette section fait l'objet d'une recommandation sur le logement (6.)

Les aides à la personne constituent désormais la principale aide publique au logement : **16 milliards d'euros d'aides versées en 2010 à 6,3 millions de bénéficiaires** (90 % de locataires). Jusqu'en 1993, seules certaines catégories de ménages économiquement fragiles pouvaient y prétendre mais, depuis, elles ont été généralisées à l'ensemble des ménages locataires ou accédants.

Cette généralisation s'est accompagnée de mesures d'économie et d'actualisations irrégulières et insuffisantes dont le résultat est double :

- le resserrement des conditions de ressources permettant d'obtenir l'aide (trois allocataires sur quatre ont un revenu inférieur au SMIC), qui fait que des ménages pourtant modestes n'en bénéficient pas (et c'est donc parmi eux que l'on trouvera des taux d'effort importants) ;
- l'érosion du pouvoir « solvabilisateur » de l'aide, dont le montant croît moins rapidement que les loyers et les charges.

Pour les bénéficiaires, la **prise en charge de la dépense de logement reste importante** : 230 € d'aide moyenne mensuelle perçue en locatif en 2010, 145 € pour les accédants. Le montant de l'aide versée est fonction du revenu, de la composition familiale et de la dépense (loyer ou mensualité). Le montant du loyer est pris en compte dans la limite d'un plafond ; les charges, dépenses d'énergie et d'eau sont prises en compte sous la forme d'un forfait.

L'effet de trappe à pauvreté pour les ménages les plus modestes est en partie évité par la neutralisation du revenu d'activité jusqu'à un montant égal au RSA socle (voir l'illustration ci-dessous). Cependant, au-delà de ce seuil, la diminution de l'aide quand le revenu croît est relativement importante, compte tenu de la forte « pente » du barème : pour 100 € de revenu supplémentaire, l'aide est réduite de 35 € pour un petit ménage, un peu moins pour les familles avec plusieurs enfants à charge.

L'**effet solvabilisateur** de l'aide est incontestable pour les bénéficiaires. Il est cependant limité à plusieurs niveaux :

- du fait d'une actualisation insuffisante, les loyers plafonds (au-delà desquels la dépense n'est pas prise en compte dans le calcul de l'aide) sont largement inférieurs aux loyers du secteur privé et, pour 90 % des bénéficiaires du secteur locatif privé, l'aide est en quelque sorte forfaitisée, sans lien avec la dépense effective. Même dans le secteur locatif social, 50 % des ménages versent un loyer supérieur au plafond du barème ;

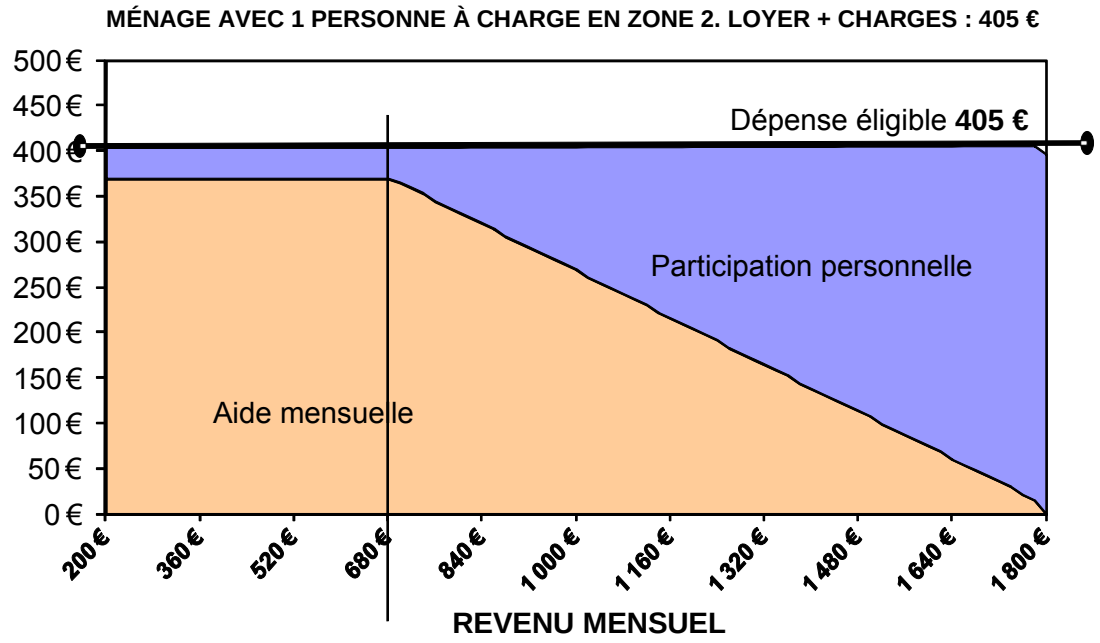
- les charges locatives et les dépenses d'énergie - environ 175 € mensuels en 2010 d'après le Compte du logement - sont particulièrement mal couvertes par le barème et laissent un reste à charge important, le forfait de charges du barème étant fixé à 52 €, majorés de 12 € par personne à charge ;
- enfin, le barème locatif comporte un reste à charge incompressible de 34 €, quel que soit le revenu.

La solvabilisation des ménages par rapport au coût du logement ne peut pas reposer uniquement sur les aides à la personne. Des débats sont ouverts, d'une part, sur l'encadrement des loyers, et d'autre part, sur le bon équilibre entre aide à la pierre et aide à la personne.

Quelle que soit l'issue de ces débats, **l'indexation effective des barèmes sur l'indice des loyers est, dans l'immédiat, indispensable pour conserver le pouvoir d'achat des aides**, et ce aussi longtemps que de nouvelles dispositions ne garantissent pas une offre financièrement accessible aux ménages les plus modestes.

À cet égard, la suspension de l'indexation des aides en 2012, parmi les mesures de rigueur décidées à l'automne 2011, entraîne une nouvelle dégradation, supportée par les seuls bénéficiaires des aides.

Montant de l'APL - AL dans le secteur locatif, en fonction du revenu pour un ménage-type au loyer plafond, en zone 2 (grande agglomération hors Île-de-France)



L'aide au logement reste maximale jusqu'à 680 € de revenu, ce qui correspond au montant du RSA socle diminué des prestations familiales reçues par le ménage bénéficiaire. Au-delà, une hausse de revenu de 100 € entraîne une diminution de 33 € de l'aide.

2.1.5. Les aides sociales facultatives apportent plus de souplesse mais mériteraient une meilleure coordination territoriale

Cette section fait l'objet d'une recommandation (5.)

Les aides facultatives sont souvent **très nombreuses** et peuvent être distribuées par un **grand nombre d'acteurs différents** (collectivité, associations caritatives…) sur un même territoire.

Les modalités d'attribution de ces aides (montants, barèmes, critères d'éligibilité) sont elles aussi bien fréquemment diverses[12]. L'absence de vision d'ensemble de ces aides peut ainsi conduire à certains écueils (certains besoins sociaux peu ou pas assez couverts, d'autres trop).

Néanmoins les aides sociales facultatives distribuées par les collectivités locales présentent plusieurs avantages précieux et en premier lieu celui de **s'extraire des effets de seuil**, que l'on peut constater dans le cas des aides sociales légales.

Dans le cas de l'octroi d'aides délivrées par les CCAS par exemple, si l'étude de la situation financière du demandeur d'aide est prévue, celle-ci ne conditionne pas en général leur attribution à un seuil fixe (l'analyse financière du budget étant complétée par une évaluation sociale qualitative de la situation économique du demandeur).

En outre, les aides facultatives délivrées par les CCAS impliquent majoritairement une **analyse « au réel »**[13] des budgets et notamment des charges pesant sur les ménages demandeurs[14].

[12] Cf. fiche audition de l'Ansa en annexe (séance du 7 avril 2012).
[13] Ceci se déduit notamment du fait que très peu de collectivités utilisent des montants forfaitaires pour l'analyse de la situation financière d'un demandeur d'aide. Cf. en annexe fiche de l'audition de l'UNCCAS (séance du 13 octobre 2011).
[14] Plus des trois quarts des CCAS étudient ainsi, en plus des ressources, les charges pesant sur un demandeur d'aide. En moyenne, au moins huit types différents de dépenses « contraintes » sont étudiés (loyers et charges, factures d'énergie, frais d'assurance, coût de la mutuelle, impôts, remboursement de crédits en cours, paiement de pension alimentaire…). *Ibid*.

Enfin, ces aides présentent le grand avantage de pouvoir être, dans la grande majorité des cas, attribuées en **urgence**[15].

La diversité des aides sociales locales peut donc constituer un **point fort** à travers leur **capacité d'adaptation aux problématiques spécifiques repérées sur le territoire**.

La **nécessité de coordonner** ces dernières doit toutefois constituer une priorité afin de permettre un **maillage optimal en termes de public et de thématiques couverts**. La question de l'échelon de coordination pertinent mérite à ce titre une attention toute particulière aujourd'hui.

En outre, cette absence de coordination ne permet pas de monter des cofinancements (qui pourraient faire « levier » sur des besoins importants), ni de faire avancer la connaissance mutuelle des publics et des besoins du territoire.

On rappellera à cet effet que la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion incite les conseils généraux à organiser, à l'échelon du département ou de manière infra-territoriale, des **« pactes territoriaux pour l'insertion (PTI) »**, regroupant l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion, afin d'améliorer la coordination des offres de services de chaque institution. **Au 1er janvier 2012, un peu plus de la moitié des conseils généraux avait signé un PTI**.

Il y a lieu aussi de s'interroger sur les **inégalités entre territoires.** La « ségrégation territoriale » dont parle la Fondation Abbé Pierre[16] concentre la pauvreté dans certains territoires. Ainsi le manque de ressources global des habitants ne permet pas toujours de constituer des budgets locaux d'action sociale suffisants pour couvrir tous les besoins. Ce problème pointe la nécessité de développer les fonds de **péréquation territoriale**, par lesquels les territoires « riches » expriment leur solidarité vis-à-vis des territoires « pauvres ».

2.1.6. L'ampleur des aides distribuées par les associations illustre l'insuffisance des politiques sociales

Les politiques sociales ne permettent pas à chacun de satisfaire ses besoins essentiels de manière autonome. La collectivité, au sens large, n'arrive pas à donner un emploi à tout citoyen en capacité de travailler. C'est pourquoi elle a créé les minima sociaux dans un élan de solidarité nationale. Or, ceux-ci ne permettent pas aux ménages de vivre convenablement. Aussi les collectivités territoriales ont-elles développé des aides locales facultatives, mais même l'apport de ces dernières ne suffit plus à combler tous les besoins.

De ce fait, les associations distribuent de plus en plus de secours financiers et d'aides en nature (alimentaire, vestimentaire, hébergement, soins…) pour faire face à la hausse des demandes. De nouveaux publics - travailleurs à revenus modestes, retraités, jeunes - viennent solliciter **régulièrement** les associations pour obtenir des compléments de revenus.

Est-ce bien normal que **437 millions de repas**[17] soient distribués, **chaque année**, à 3,4 millions de personnes en France, toutes associations confondues ?

[15] Les aides alimentaires attribuées par les CCAS (aides en espèces, colis, bons alimentaires, chèques d'accompagnement personnalisé, etc.) peuvent ainsi être attribuées en urgence par la quasi-totalité de ces organismes. Cf. « Les modalités d'implication des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire », *Enquêtes et observations sociales*, UNCCAS, octobre 2011.

[16] Cf. en annexe fiche de l'audition de Christophe Robert, Fondation Abbé Pierre (séance du 5 mai 2011).

[17] Cf. le dossier de presse publié le 19 septembre 2011 par les Banques alimentaires, la Croix-Rouge française, les Restos du cœur, le Secours populaire français, sur la disparition du programme européen d'aide aux plus démunis : *Conseil des ministres européens de l'agriculture du 20 septembre 2011. Dernière chance pour le PEAD*.

Ce qu'il faut retenir

Si l'on peut se féliciter de l'importance des aides allouées par l'ensemble des structures en charge de l'action sociale, on doit néanmoins s'interroger sur leur multiplicité et leur complexité et constater l'insuffisance des minima sociaux à garantir aujourd'hui des moyens convenables d'existence.

De plus, les modalités de calcul et d'attribution des prestations sociales et des aides locales (indexation, plafonnement, décalage temporel, manque de coordination territoriale) doivent être revues pour optimiser leur efficacité et leur efficience en termes de solidarité à l'égard des publics concernés.

2.2. ÉLÉMENTS POUR APPRÉHENDER LA QUESTION DES DÉPENSES

Quatre questions principales se posent dès lors qu'il s'agit d'appréhender la problématique des dépenses des ménages modestes : *Quels sont les postes budgétaires les plus importants en matière de dépenses ? Sur quels postes se fait ressentir la pression budgétaire ? Les ménages pauvres payent-ils moins cher que les autres, compte tenu de la multiplication des tarifs sociaux ? Mesure-t-on précisément les inégalités en matière de coût de la vie entre les ménages ?*

2.2.1. Composition des dépenses des ménages

a) Terminologie

Dans les **charges ou dépenses du ménage**, on distingue tout d'abord les **dépenses pré-engagées**[18]. Selon la définition de l'Insee, elles ont trois caractéristiques :

1. elles surviennent à échéances régulières ;
2. leurs montants sont fixes ;
3. elles ne sont pas « renégociables » à court terme.

Une liste de ces dépenses pré-engagées comprend : **dépenses liées au logement (loyers charges locatives, énergie), télécommunication, cantine, assurances, télévision (redevance et abonnements), services financiers hors crédits (cotisations, etc.).**

Il faut noter que les **mensualités de crédit (à la consommation ou immobilier)**, remboursées pourtant dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme, **ne sont pas prises en compte** par l'Insee dans les dépenses pré-engagées, car elles ne sont pas assimilées à des dépenses de consommation conformément aux règles de la comptabilité nationale. Les **frais de transport**, même sous forme d'abonnement, de même que les impôts ne sont pas inclus dans cette liste. Ceci est très regrettable si l'on veut mesurer au plus près les réalités budgétaires car les mensualités de crédit ou les frais de transport peuvent représenter une pression budgétaire forte pour les ménages.

D'autres organismes parlent aussi de **dépenses incompressibles, contraintes, nécessaires, indispensables**… sans qu'il n'y ait de définition officielle. Nous reviendrons ultérieurement sur ces termes dans le paragraphe 3.1.

[18] Cf. glossaire en annexe (source Insee)

b) Ventilation des dépenses de consommation

L'enquête **« Budget de famille »**[19], réalisée tous les cinq ans par l'Insee, permet de dresser une typologie des dépenses de consommation des ménages français, et ce en fonction de leurs revenus.

Le tableau ci-dessous, issu du rapport *« Mesure du pouvoir d'achat des ménages »*[20] et basé sur l'enquête « Budget de famille » de 2006, compare la composition des dépenses annuelles de consommation entre les ménages les plus pauvres et la moyenne des ménages.

Types de dépenses de consommation	Dépenses moyennes par ménage			
	Ménages du 1er décile		Moyenne des ménages	
	En euros	En % du total consommé	En euros	En % du total consommé
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	2 816	17	4 164	15
Boissons alcoolisées et tabac	525	3	704	3
Articles d'habillement et chaussures	1 267	8	2 124	8
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	4 167	25	4 361	16
Meubles, articles de ménage et entretien courant de l'habitation	875	5	1 976	7
Santé	485	3	981	4
Transports	1 815	11	4 242	15
Communications	727	4	990	4
Loisirs et culture	1 237	7	3 120	11
Éducation	118	1	189	1
Hôtel, cafés et restaurants	583	4	1 470	5
Autres biens et services	1 950	12	3 384	12
TOTAL	**16 566**	**100**	**27 705**	**100**

NB : Les ménages du 1er décile de revenus ont en moyenne le même nombre d'unités de consommation par ménage que l'ensemble des ménages, ce qui permet la comparaison entre les deux colonnes.
Source : enquête « Budget de famille », Insee, 2006.

Ainsi le **logement et l'énergie associée au logement** (chauffage, électricité) représentent le poids budgétaire le plus important pour les ménages du premier décile, à savoir **un quart de leurs dépenses de consommation**, contre seulement 16% pour la moyenne des ménages.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les postes surreprésentés pour les ménages du premier décile sont :

- le logement, notamment parce que la part des locataires, et donc celle des loyers, est très élevée parmi les ménages du 1er décile ;
- les boissons alcoolisées et le tabac ;
- les communications ;
- l'alimentation.

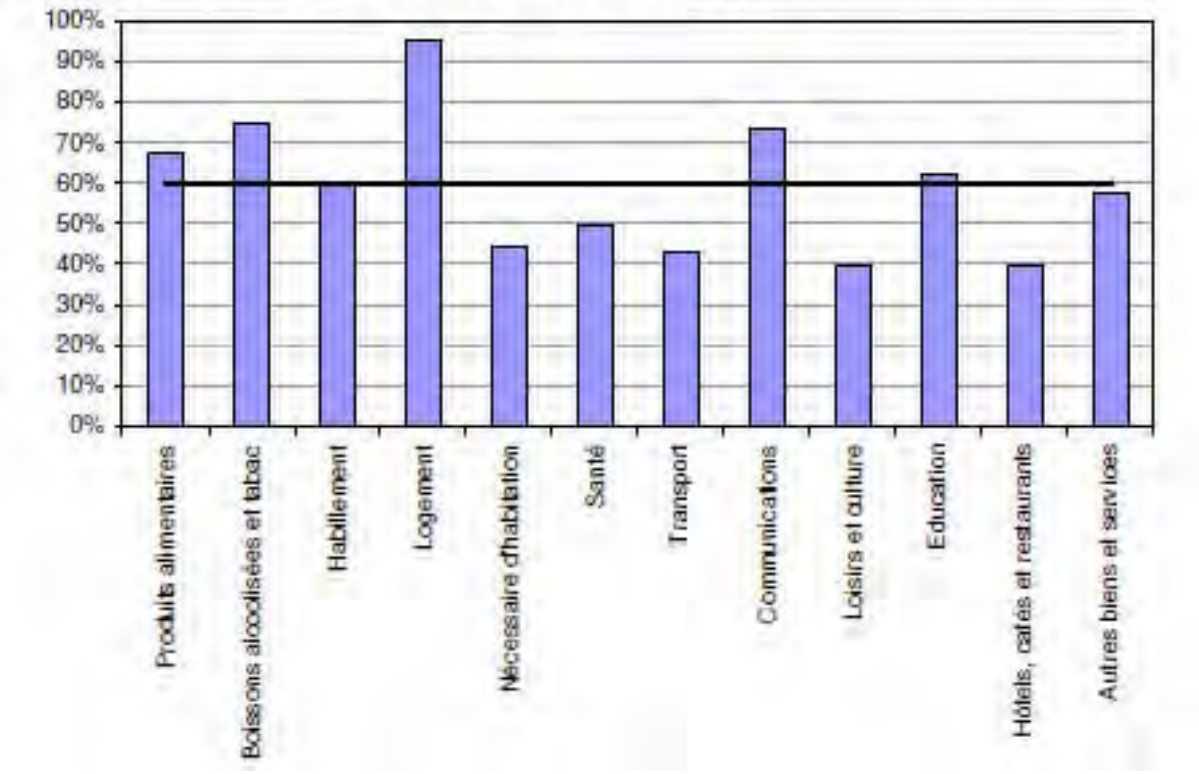
En revanche, le budget de consommation de ménages modestes est sensiblement inférieur à la moyenne pour :

- les loisirs et la culture ;
- les hôtels, cafés et restaurants ;

[19] Méthodologie de l'enquête disponible sur le site de l'Insee.
[20] Alain Quinet et Nicolas Ferrari, *Rapport de la Commission Mesure du pouvoir d'achat des ménages*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, février 2008, pages 58-59. Cf. fiche audition de M. Quinet en annexe (séance du 6 juillet 2011).

- les transports ;
- le nécessaire d'habitation (dépenses en meubles, articles de ménage et entretien courant de la maison) ;
- la santé.

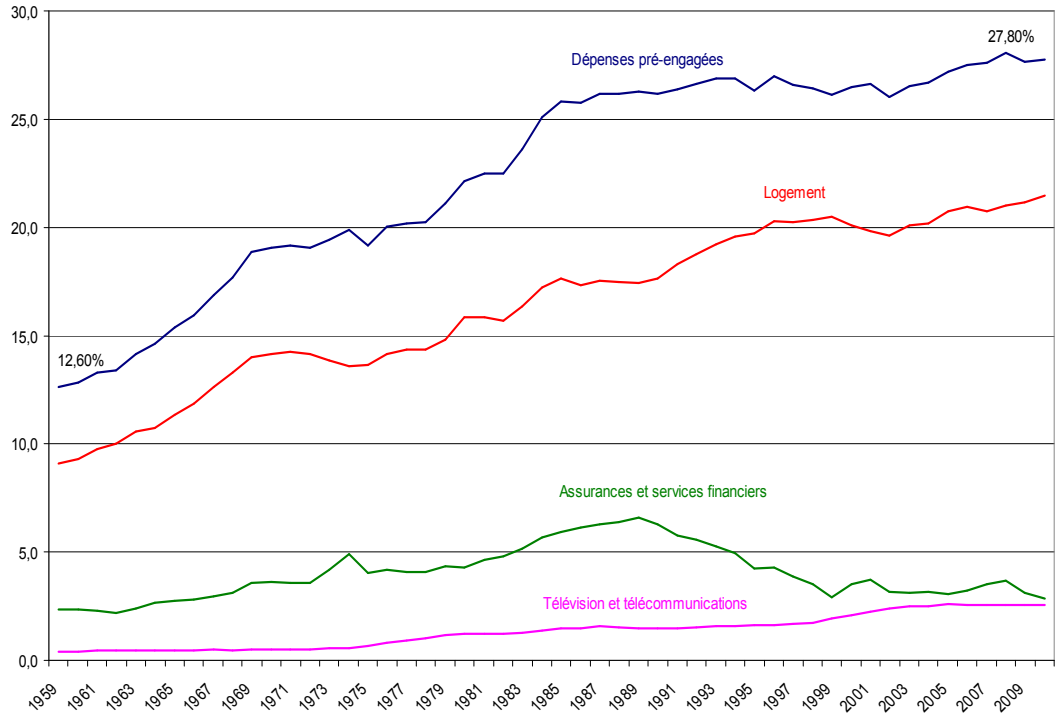
Graphique 3.5 : rapport du niveau de consommation des ménages du 1er décile de niveau de vie à celui de l'ensemble des ménages en 2006



Extrait du rapport *Mesure du pouvoir d'achat des ménages*
Source : enquête Budget des familles *Insee, 2006*

c) Poids des dépenses pré-engagées

Les dépenses pré-engagées : poids dans le revenu disponible brut de l'ensemble des ménages de 1959 à 2010 (en %).



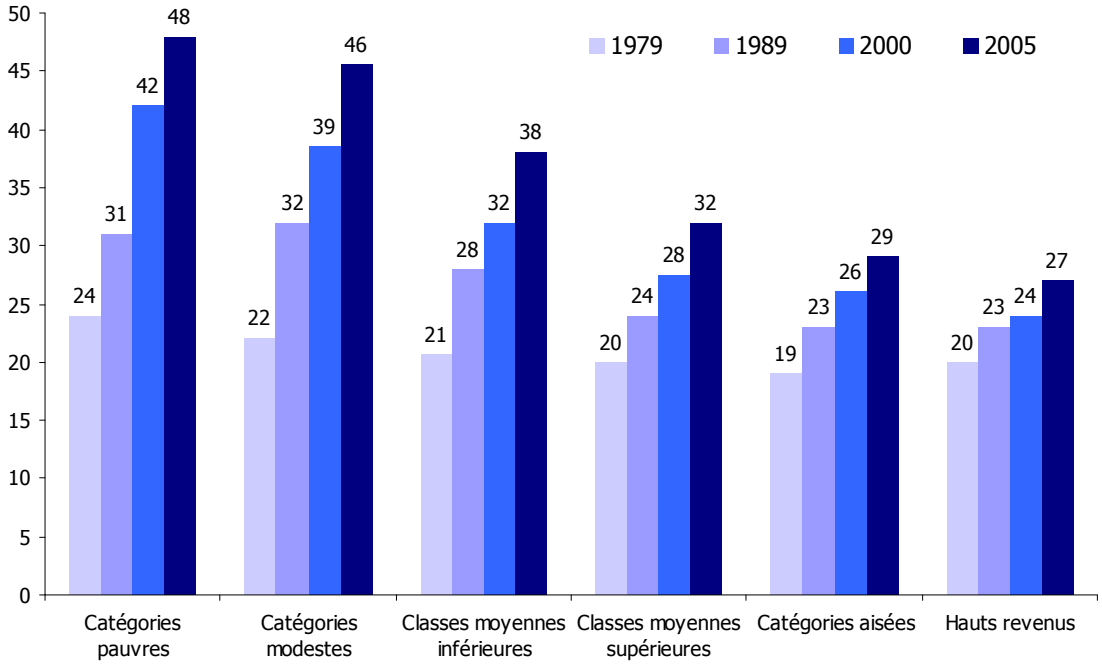
Source : Insee

Comme le montre le graphique ci-dessus, les dépenses pré-engagées (telles que définies par l'Insee) n'ont cessé d'augmenter depuis les années soixante pour l'ensemble des ménages français en passant de 12,6 à 27,8 % du revenu disponible brut. Les trois autres courbes détaillent l'évolution de trois composantes de ces dépenses : logement et énergie, assurances et services financiers, télévision et télécommunications. On constate que ce sont bien **le logement et l'énergie qui ont impacté l'évolution à la hausse des dépenses pré-engagées.**

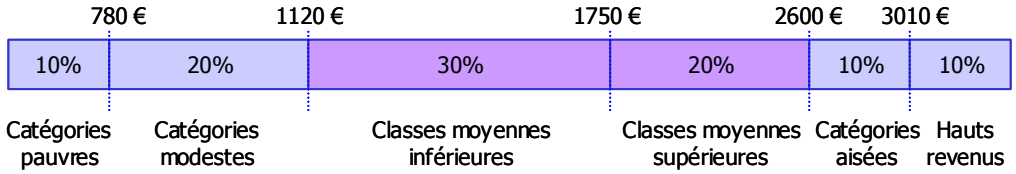
Le Credoc met en évidence que **les ménages pauvres et modestes sont les plus affectés par cette évolution**[21]. En effet, comme l'illustre le graphique ci-dessous, la part des dépenses contraintes représentait en 1979 de 19 % à 24 % du budget, selon la catégorie socioéconomique des ménages ; 25 ans après, l'écart entre les catégories de ménages se creuse puisque cette part des dépenses contraintes représente 27% pour les ménages à hauts revenus contre 48 % pour les ménages pauvres et 46 % pour les ménages modestes. **Pour ces deux dernières catégories, la part des dépenses contraintes dans le budget a doublé en 25 ans !**

[21] Régis Bigot, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC), « Classes moyennes et inégalités de conditions de vie », intervention au séminaire de l'Insee sur les inégalités de conditions de vie, 4 décembre 2009. Voir diaporama disponible sur le site du CNLE (notamment les diapositives 46 à 49 sur les dépenses contraintes).

Part des dépenses contraintes dans le budget des ménages, selon les déciles de niveau de vie (en %)



Les montants indiqués ci-dessous sont les revenus avant impôt pour une personne seule



Source : CREDOC, 2009.

2.2.2. Le poids du logement ne cesse d'augmenter dans le budget des ménages modestes

Cette section fait l'objet de recommandations (3.1 et 6.)

Entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 107 % ! Pendant que les prix à la consommation augmentaient de 17 %, les loyers à la relocation augmentaient de + 47 % dans le parc privé et de + 29 % dans le secteur HLM[22].

Entre 1992 et 2006, les **« taux d'effort » nets**, c'est-à-dire la part du logement dans le budget des ménages après avoir bénéficié des aides personnelles au logement, sont restés globalement stables et sous la barre des 20 % pour les ménages « aisés » (du dernier quintile) tandis qu'ils sont **passés de 32 % à 48 % pour les ménages modestes du premier quintile**.

Comme indiqué par ailleurs dans le paragraphe 2.1.4, les aides au logement n'ont pas permis de compenser la hausse des loyers.

Le logement, de par son poids global dans la composition des budgets et l'absence de régulation des prix, a donc fortement contribué ces dernières années à la dégradation des « reste à vivre » des ménages les plus modestes.

En outre, comme souligné par la Fondation Abbé Pierre, cette pression budgétaire sur le logement a des **conséquences sociales** fortes.

[22] Pour plus de détails, cf. fiche audition de Christophe Robert, Fondation Abbé Pierre, en annexe (séance du 5 mai 2011).

- Certains ménages modestes ont de plus en plus de difficultés à se loger, utilisant des systèmes D (hébergement chez des amis ou de la famille) ou vivant dans des **logements indignes** (camping, *mobil-home*...).

- Ils sont obligés de faire des choix arbitraires de consommation qui jouent en défaveur des dépenses alimentaires ou de santé (pratiques d'**auto-restriction**). Les logements ne sont de fait pas entretenus, augmentant les risques de santé et de précarité énergétique.

- On observe également une « **ségrégation territoriale** », les ménages les plus modestes ne pouvant plus choisir la zone géographique dans laquelle ils souhaitent habiter.

À propos des dépenses liées au logement, il faut également évoquer le problème de la **précarité énergétique**[23]. La loi reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. Dans tous les cas, le ménage doit alors faire des **arbitrages** : se chauffer au risque d'impayés ou ne plus se chauffer et subir les conséquences du froid sur sa santé, son logement, sa vie sociale.

Ainsi, 3,8 millions de ménages de France métropolitaine ont un taux d'effort énergétique (part de l'énergie dans leur budget) supérieur à 10 % de leur revenu tandis que **3,5 millions déclarent souffrir du froid dans leur logement**. Les ménages modestes sont surtout exposés au froid car ils cumulent des contraintes financières et un habitat peu performant. 621 000 ménages souffrent des deux formes de précarité.

2.2.3. L'accès aux services essentiels est rendu plus difficile pour les ménages modestes : phénomène de la double peine

Cette section fait l'objet d'une recommandation (3)

a) De quels services essentiels parle-t-on ?

Selon le rapport de P. Saglio et A. Chosson[24], réalisé dans le cadre des travaux du Pacte de solidarité écologique, les services essentiels comprennent aujourd'hui :

- l'eau et l'assainissement ;
- l'énergie pour le chauffage, l'eau chaude, l'éclairage, l'électroménager essentiel ;
- la mobilité, services de transports collectifs ou à des services de mobilité individuelle ;
- les moyens de paiement ;
- les moyens de communication, non seulement la téléphonie mais aussi l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

Ce sont des dépenses indispensables aujourd'hui au vu de l'évolution de nos sociétés. Les auteurs du rapport estiment en effet que le non-accès à internet réduit l'accès à l'information indispensable à l'exercice de la citoyenneté (sans parler de l'accès à la culture).

De même, le développement de l'e-administration impulsé par les pouvoirs publics incite fortement à ce que chaque citoyen dispose d'un accès à internet. La téléphonie mobile est quant à elle indispensable pour être joignable rapidement en cas de recherche d'emploi.

[23] Isolde Devalière, Pierrette Briant et Séverine Arnault, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première*, n° 1 351, mai 2011.
[24] Pierre Saglio et Alain Chosson, *Rapport de la mission « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation »*, janvier 2010. Voir aussi la fiche d'audition en annexe (séance du 5 mai 2011).

D'ailleurs les **services bancaires** (compte bancaire, moyens de paiement, crédit…), les services postaux, les télécommunications et les transports sont déclarés comme services essentiels par la Commission européenne. Dans un récent communiqué de presse[25], celle-ci affirme qu'elle mettra en œuvre « son engagement à assurer l'accès pour tous les citoyens aux services essentiels dans des secteurs spécifiques en s'appuyant sur les actions entreprises récemment dans les domaines des services bancaires de base, des services postaux, des télécommunications, les transports et l'énergie ».

b) Les difficultés pour accéder aux services essentiels

Selon P. Saglio et A. Chosson, les stratégies tarifaires, comprenant souvent des **parts fixes** (montants forfaitaires), sont des obstacles à l'accès à ces services pour les ménages les plus modestes.

À chaque ouverture ou fermeture de compteur d'électricité ou d'eau, des frais fixes sont imposés. De même, les factures comprennent une part fixe d'abonnement, quel que soit le volume consommé. Ces frais fixes sont d'un montant identique quels que soient les revenus du ménage. Les ménages à revenus modestes sont donc pénalisés car, proportionnellement, cela pèse davantage dans leur budget – et ceci avant d'avoir consommé quoi que ce soit.

Pour faciliter l'accès aux services essentiels des ménages modestes, on a tendance en France à proposer des tarifs sociaux, destinés à certains ménages sous conditions de ressources[26]. **Ces régimes dérogatoires, même s'ils permettent une solvabilisation partielle et temporaire des ménages, ne sont pas bénéfiques à long terme car ils peuvent être stigmatisants.** C'est ce qui peut sans doute expliquer une bonne partie du non-recours aux tarifs sociaux : les personnes ne se sentent pas concernées par ce tarif spécifique, car elles ne se sentent pas « pauvres » ou ne veulent pas être perçues comme telles par leur entourage.

C'est pourquoi à l'instar de P. Saglio et A. Chosson, le présent rapport recommande plutôt des solutions qui s'inscrivent dans le cadre du **droit commun** et qui privilégient à moyen terme la construction d'une **tarification progressive universelle** en fonction de la consommation réelle, y compris pour ce qui est aujourd'hui la part « fixe ».

c) Qualification de la « double peine »

Voici comment le Boston Consulting Group, qui a réalisé une étude pour l'*action tank* Entreprise et pauvreté[27], définit la « double peine » : « En plus de subir un pouvoir d'achat faible, les ménages français vivant sous le seuil de pauvreté peuvent, sur certains types d'achat, payer le même bien ou service plus cher par unité de consommation que le consommateur médian. »

Cette étude détaille les différentes causes de « double peine » :

- une structure de coût défavorable (le coût unitaire pour l'entreprise est supérieur pour les petites quantités consommées) ;
- une structure de prix défavorable (le mécanisme de tarification est pénalisant pour les petites quantités consommées par les ménages pauvres, compte tenu du mode d'allocation des coûts indirects) ;
- la loi de l'offre et de la demande (prix de marché unitaire supérieur pour les petites quantités consommées par les ménages pauvres) ;
- un manque d'équipement (voiture, internet, banque…) ou un profil de risque défavorable (non-accès aux produits ; offres plus économiques consommées par les autres clients) ;

[25] Cf. communiqué de presse du 20 décembre 2011, *La Commission adopte un cadre de qualité pour les services d'intérêt général dans l'UE*.
[26] Pour plus de détails, cf. la définition des tarifs sociaux dans le glossaire en annexe 4.
[27] Cf. fiche audition de Mathieu Jamot en annexe (séance du 6 septembre 2011).

- un recul insuffisant pour gérer une information difficile à obtenir, imparfaite, manquante ou asymétrique (réalisation de mauvais arbitrages).

Cette analyse met en évidence qu'un client pauvre peut être amené à payer un produit plus cher du fait qu'il consomme différemment ou qu'il est considéré par le fournisseur comme un client moins intéressant.

D'après l'étude de BCG, les ménages pauvres subissent cette "double-peine" sur leurs principaux postes de dépenses, avec un impact global de l'ordre de **4 % des dépenses contraintes et nécessaires**.

Calcul de la « double peine » et de sa distribution dans les dépenses des ménages les plus pauvres.

Postes de dépenses étudiés	Poids dans la consommation des plus pauvres[1]	« Double peine » moyenne	Commentaire
Logement - loyers	12,8 %	**+ 8 %**	« Double peine » concentrée sur les locataires du parc privé (+ 15 %)
Logement - charges	9,1 %	**+ 1%**	« Double peine » sur les charges du parc social (+ 10 %) et le gaz (+ 6 %)
Total logement	*21,9 %*		
Alimentation	15,4 %	**-**	« Double peine » portant surtout sur la moindre qualité nutritionnelle
Transport	9,4 %	**-**	L'éloignement fait partie d'un compromis avec le prix du logement
Assurances	6,3 %	**+ 3 %**	20 % sur l'assurance logement, qui représente ~ 15 % de l'assurance
Crédit	4,4 %	**+ 11 %**	Exclusion progressive du crédit, sur-utilisation du crédit conso, financement de logements plus chers au m^2
Communication	4,0 %	**+ 3,5 %**	Lié à l'utilisation des cartes prépayées au-delà de 1 h 30/mois
Santé	2,6 %	**+ 20 %**	« Double peine » résultant d'une moins bonne couverture complémentaire
TOTAL	**64,1 %**	**+ 2,5 % sur la dépense totale, soit 4 % sur les dépenses contraintes et nécessaires**	
~ 500 € de « double peine » annuelle pour 3,5 millions de ménages			

[1] Assimilés au premier décile de niveau de vie.
Source : INSEE (données 2006 – en cours d'actualisation) ; analyses BCG.

Des systèmes compensatoires publics (logement social, aides sociales, CMU-C, tarifs sociaux…) existent pour certaines catégories de dépenses et permettent de réduire la double-peine, mais **des leviers existent aussi au niveau des entreprises** :

- adaptation de **l'offre "standard"** (en matière de produit ou de politique de tarification) pour construire une offre qui ne pénalise par les consommateurs pauvres ;

- mise en place de **solutions alternatives** pour s'affranchir des barrières qui excluent les consommateurs pauvres de certaines offres ;

- **rôle d'information/conseil** auprès des consommateurs pauvres pour les aider à adapter leur consommation à leur besoin.

2.2.4. L'observation publique du coût de la vie et des inégalités entre ménages doit encore s'affiner

Cette section fait l'objet d'une recommandation (1.1)

Les services de la statistique publique chargés de mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des Français (dont la tendance est plutôt à la hausse) sont souvent contestés par l'opinion publique qui, pour sa part, ressent plutôt une hausse significative du coût de la vie, notamment depuis le passage à l'euro.

D'où vient cet écart ?

- Il y a tout d'abord, selon Alain Quinet, une incompréhension par le grand public de la **méthode de calcul de l'indice des prix à la consommation,** utilisé pour calculer l'évolution du pouvoir d'achat[28]. Cet indice mesure l'évolution moyenne du coût d'un panier standard de biens et services consommés (mais il ne prend pas en compte les mensualités de crédit immobilier).

- L'indice des prix à la consommation mesure essentiellement l'érosion monétaire, c'est-à-dire l'érosion du pouvoir d'achat d'un euro au fil du temps, à partir d'un panier consommé, constant en volumes et en qualité. Or, **la consommation des ménages n'évolue pas à volumes constants** ; certains postes peuvent évoluer du fait de changements dans nos modes de vie (par exemple, les distances parcourues pour aller au travail augmentent en moyenne).

- Alain Quinet signale qu'il existe aussi **un écart entre le pouvoir d'achat ressenti et le pouvoir d'achat mesuré**. Cet écart s'explique par :

  1. des causes sociologiques : on voit apparaître un nombre de produits de consommation de plus en plus importants, qui sont autant de sources de frustration pour ceux qui ne peuvent pas se les procurer. L'apparition des soldes en continu sur internet joue aussi un rôle, car elles provoquent pour les ménages une perte de repères sur le juste prix d'un article ;

  2. des causes techniques : le passage à l'euro est souvent cité parmi ces causes mais en réalité il n'est pas très significatif ;

  3. enfin, l'augmentation des dépenses contraintes a mécaniquement entraîné la diminution du revenu arbitrable, c'est-à-dire de l'argent disponible dans le porte-monnaie une fois les dépenses contraintes payées, donnant ainsi l'impression aux ménages d'avoir un pouvoir d'achat en baisse.

De manière générale, Alain Quinet suggère que la statistique publique développe davantage les **approches individuelles** (microéconomiques), par type de ménages par exemple, pour donner une analyse plus fine des inégalités et des réalités vécues par les ménages, en complément des moyennes nationales.

Enfin, on peut déplorer que, dans les sources statistiques officielles, on ne traite pas souvent les ressources et les dépenses dans une même enquête, ce qui ne permet actuellement pas, par exemple, d'avoir des chiffres sur le **revenu arbitrable par décile de niveau de vie**. Or cet indicateur répond parfaitement à la question qui nous intéresse ici : les ménages pauvres arrivent-ils à vivre convenablement ?

[28] Pour plus de détails, cf. Institut pour le développement de l'information économique (Idies), « Indice des prix et pouvoir d'achat : une relation tumultueuse », *Les chantiers de l'Idies, note de travail*, n° 19, novembre 2011.

Ce qu'il faut retenir :

Les dépenses contraintes ont considérablement augmenté et en particulier pour les ménages modestes, notamment sous l'impulsion des augmentations du coût du logement et de l'énergie.

Par ailleurs, victimes du phénomène de « double peine », ces ménages payent plus cher l'accès aux services essentiels. Il est inconcevable, lorsque le contexte économique est difficile, de faire porter sur les ménages les plus faibles économiquement le poids des conséquences d'un environnement contraint.

Enfin, les mutations de la société (développement des outils de communication, bancarisation…) ont un impact direct sur le budget des ménages dans la mesure où elles ont généré des besoins devenus aujourd'hui essentiels pour tout citoyen.

CHAPITRE 3.
« RESTE À VIVRE » : VERS UNE DÉFINITION PARTAGÉE

La notion de « reste à vivre », que beaucoup d'acteurs sociaux publics ou privés utilisent, n'a **aucune définition officielle en France** car très peu de travaux de recherche y ont été consacrés.

Néanmoins, cette expression de « reste à vivre » est utilisée par différents acteurs dans des contextes bien précis. Quelques éléments contribuant indirectement aux définitions du terme sont rappelés ici.

3.1. LE « RESTE À VIVRE » COMME MINIMUM INSAISISSABLE POUR LES PERSONNES SURENDETTÉES

La loi d'orientation 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions fournit, dans son article 87 à propos du traitement des **situations de surendettement,** des éléments de cadrage relatifs à cette notion, même si le texte de loi ne cite pas explicitement le terme de reste à vivre : « Le montant des remboursements [des dettes] résultant de l'application des articles L. 331-6 ou L. 331-7 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte de l'article L.145-2 du Code du travail, **de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité.** Cette part de ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, est mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou dans les recommandations prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1. »

L'article 78 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a précisé également pour les situations de surendettement que « le montant des remboursements [des dettes] est fixé par référence à la quotité saisissable du salaire de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part des ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, **intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond**, selon des modalités définies par décret ».

Le **reste à vivre** est donc, dans les deux textes de loi, la **part des ressources qui doit rester à une personne ou un ménage pour assumer l'ensemble de ses dépenses essentielles définies par la loi, quelle que soit sa situation débitrice**.

C'est une **vision protectrice du « reste à vivre »**. Il est calculé en faisant la somme des dépenses essentielles définies par la loi selon des barèmes précisés dans les règlements internes des commissions de surendettement.

3.2. LE « RESTE À VIVRE » COMME SOLDE DISPONIBLE APRÈS AVOIR RÉGLÉ LES DÉPENSES CONTRAINTES

Cette section fait l'objet de la première recommandation (1)

Dans la sphère de l'action sociale, on utilise aussi le terme de « reste à vivre » mais selon une toute autre définition. C'est la part de ressources restant aux ménages **une fois déduit le paiement des charges contraintes ou indispensables.** C'est une vision « soustractive », une différence mathématique entre des ressources et des dépenses contraintes. C'est de cette

manière que le terme est utilisé aujourd'hui par les travailleurs sociaux ou les bénévoles dans les collectivités territoriales et dans certaines associations.

Cette définition soustractive conforte la nécessité de faire évoluer le vocable utilisé afin de contribuer à sa clarification : **plutôt que de « reste à vivre », parler de « reste pour vivre »** semblerait plus logique (« il vous reste 200 euros pour vivre » plutôt que « il vous reste 200 euros à vivre »). **C'est pourquoi nous privilégierons désormais le terme de « reste pour vivre » dans ce rapport.**

Comment le calculer concrètement ?

Dans les **ressources**, on retrouve typiquement les salaires, pensions, allocations de chômage et autres prestations sociales. Si les ressources sont exceptionnelles (non régulières), elles ne sont en général pas prises en compte dans ce calcul.

La difficulté réside souvent dans la définition des **dépenses** à prendre en compte dans le calcul du « reste pour vivre ». Certaines dépenses des ménages sont **contraintes** (alimentation, tabac, hygiène, entretien du logement, vêtements, frais de santé non pris en charge par la protection sociale, frais imprévus, carburant…), mais elles sont toutefois susceptibles d'ajustements (montants variables, privations possibles même si cela n'est bien entendu pas toujours souhaitable).

D'autres dépenses ne sont pas contraintes mais elles sont néanmoins **nécessaires voire indispensables** (vacances, culture, loisirs…).

D'autres sont contraintes et difficilement ajustables : les **dépenses pré-engagées,** telles que définies par l'Insee[29], auxquelles on peut rajouter les **dettes** (bancaires ou non). Ainsi l'Insee donne une définition d'une certaine forme de « reste pour vivre », le **revenu arbitrable**, obtenu après déduction des dépenses pré-engagées du revenu disponible.

Il faut bien entendu rapporter le « reste pour vivre » au **nombre d'adultes et d'enfants composant le ménage** (en utilisant par exemple le système des unités de consommation[30]). On peut calculer le « reste pour vivre » par mois, par semaine ou par jour.

3.3. AUTOUR DE CETTE NOTION, DES PRATIQUES MULTIPLES ET PEU HARMONISÉES

Cette section fait l'objet d'une recommandation (1.3)

Que ce soit dans les définitions de l'Insee ou des commissions de surendettement, dans les règlements de la Caisse nationale d'allocations familiales ou dans les pratiques des collectivités territoriales et associations qui attribuent des aides sociales, on remarque une **extrême diversité des indicateurs opérationnels permettant de mesurer la pression budgétaire ressentie par les ménages** : « reste pour vivre », quotient familial, revenu arbitrable, revenu par unité de consommation, taux d'effort…

Un même terme revêt souvent des modes de calcul différents, selon les institutions rencontrées, suivant le principe de **libre administration des collectivités territoriales**. D'un

[29] Comme indiqué plus haut dans le paragraphe 2.2.1.

[30] Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC).
Pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante :
- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

CCAS à un autre, d'un Conseil général à un autre, on aura deux façons bien différentes de calculer un « reste pour vivre ». C'est souvent la liste des dépenses prises en compte qui varie d'un site à l'autre.

Comme souligné par l'Agence nouvelle des solidarités actives[31], le « reste pour vivre » tel qu'utilisé par les collectivités **affine le diagnostic budgétaire** du ménage en prenant en compte ses **dépenses réelles**. En cela, il semble intéressant d'y recourir pour attribuer des aides dans les **situations d'urgence** (quitte à ne pas tout prendre en compte de manière exhaustive dans les charges pour rester assez réactif quand même…).

Le calcul du « reste pour vivre » permet en outre, si le travailleur social ou le bénévole examine le budget sur base justificative, de **détecter** potentiellement d'autres problèmes (surendettement, addictions, précarité énergétique en cas de facture d'énergie élevée…) pour proposer un accompagnement adapté.

L'inconvénient du « reste pour vivre » est d'exiger plus d'informations du demandeur que dans le cas du simple quotient familial, ce qui peut alourdir la démarche. Enfin, il faut s'assurer que, dans une collectivité ou une association donnée, les modalités de prise en compte des ressources et dépenses sont bien comprises par tous.

Notons par ailleurs que, pour deux ménages de même composition et ayant un « reste pour vivre » égal, les implications peuvent être très différentes, **en fonction du territoire où ils vivent, des solidarités familiales ou de voisinage, ou de leurs modes de consommation**.

La qualité du service public (transports, logement, santé…) peut notamment faire une grande différence budgétaire. Pour ces raisons, promulguer des normes nationales de « reste pour vivre » pour attribuer des aides, de type « Donnons tant d'euros à ceux qui ont entre 200 et 250 € de *reste pour vivre*, quel que soit leur territoire en France », n'aurait pas vraiment de sens.

Le « reste pour vivre » ne doit donc rester qu'**un élément de décision parmi d'autres** pour l'attribution des aides. Si le pouvoir d'achat est monétaire, la pauvreté est en revanche multidimensionnelle[32], car elle se mesure en termes de revenus, mais aussi en conditions de vie. Tout ne peut pas s'exprimer en euros.

Ce qu'il faut retenir :

Ce rapport propose tout d'abord de ne plus parler de « reste à vivre » mais plutôt de « reste pour vivre ».

Les auditions ont montré une multitude de modes de calcul et de définitions associées. Cette nébuleuse ne facilite pas le travail d'observation, de coordination territoriale entre acteurs sociaux et de lisibilité pour les bénéficiaires eux-mêmes. Pour ces raisons, il semble pertinent de proposer le mode de calcul suivant : « reste pour vivre = ressources - dépenses contraintes »

Liste des « dépenses contraintes » à prendre en considération :

- loyer et charges liées au logement (locatives/copropriété/maison de retraite) ;
- énergie liée au logement (chauffage, électricité) ;
- télécommunications (téléphone fixe et mobile, internet, télévision) ;
- impôts, taxes et redevances ;
- assurances (maisons, véhicule, civile, complémentaire santé…) ;
- frais liés à la santé (reste à charge) ;

[31] Agence nouvelle des solidarités actives, *Aides sociales. Enjeux et pratiques locales*, 2010.
[32] Cf. fiche audition d'Henriette Steinberg en annexe (séance du 6 septembre 2011)

- frais liés à l'éducation (cantine, garderie, études, modes de garde…) ;

- transport (abonnements, tickets, carburant…) ;

- produits et services bancaires (cotisations mensuelles, remboursement des crédits immobiliers et des crédits à la consommation) ;

- pension alimentaire à verser.

Dans la logique de respect de la dignité des personnes, de leurs choix et de leur autonomie, il apparaît essentiel d'appliquer un principe de précaution dans l'utilisation par les acteurs sociaux de ce « reste pour vivre ». En effet, le montant du « reste pour vivre » ainsi calculé ne peut être le seul élément déterminant l'éligibilité à une aide. La démarche d'accompagnement social ne peut s'affranchir d'un dialogue avec la personne concernée pour comprendre la réalité de sa situation.

CHAPITRE 4.
« RESTE POUR VIVRE » : L'IMPOSSIBLE ÉQUATION BUDGÉTAIRE

Le calcul du « reste pour vivre » vise à savoir si les ressources d'un ménage permettent de compenser ses dépenses courantes. Or, pour beaucoup de ménages modestes, l'équilibre est structurellement impossible à réaliser.

4.1. LES « RESTE POUR VIVRE » DES MÉNAGES DEMANDANT DE L'AIDE AUX ASSOCIATIONS SONT TRÈS FAIBLES, VOIRE NÉGATIFS

Le **Secours catholique** a consacré son rapport annuel 2010 au thème « Ressources, crise et pauvreté »[33]. Une étude a été menée sur les dossiers de 1 163 personnes ou familles accueillies dans les permanences locales du Secours catholique et elle a permis de livrer une analyse détaillée des budgets mensuels des ménages selon leur composition.

Notons que les personnes accueillies par le Secours catholique vivent, pour la plupart, en-dessous du seuil de pauvreté à 40 % (soit moins de 636 euros par mois pour une personne seule après impôts et prestations sociales).

Selon cette étude, la **part des dépenses contraintes dans le budget des familles** est extrêmement importante (entre 50 % et 70 % du budget en fonction de la composition familiale), comme le montre le tableau ci-dessous :

	Personne seule	Couple sans enfant	Parent isolé 1 enfant	Parent isolé 2 enfants	Parent isolé 3 enfants	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Ensemble
Revenus hors allocation logement	585 €	686 €	647 €	775 €	909 €	836 €	1 025 €	1 114 €	759 €
Loyer net (hors aide au logement) et charges	150 €	195 €	145 €	150 €	150 €	185 €	185 €	180 €	160 €
Énergie, chauffage	55 €	80 €	70 €	80 €	100 €	90 €	100 €	105 €	80 €
Eau	20 €	25 €	25 €	30 €	35 €	25 €	35 €	30 €	30 €
Mutuelle et assurance	50 €	50 €	40 €	45 €	60 €	70 €	70 €	80 €	55 €
Téléphone, internet	35 €	45 €	40 €	45 €	50 €	40 €	40 €	50 €	40 €
Impôts, taxes	30 €	45 €	25 €	20 €	25 €	50 €	40 €	20 €	30 €
Transports	70 €	50 €	40 €	60 €	80 €	90 €	50 €	70 €	60 €
Scolarité, cantine, garde	-	-	40 €	55 €	80 €	40 €	60 €	40 €	60 €
Total des dépenses contraintes	410 €	490 €	425 €	485 €	580 €	590 €	580 €	575 €	515 €
Part des dépenses contraintes dans le revenu	**70,1 %**	**71,4 %**	**65,7 %**	**62,5 %**	**63,8 %**	**70,6 %**	**56,6 %**	**51,6 %**	**67,9 %**

[33] Secours catholique, *Statistiques d'accueil 2009. Ressources, crise et pauvreté*, rapport 2010. Cf. aussi fiche audition du Secours catholique en annexe (séance du 7 avril 2011).

Aux dépenses contraintes s'ajoutent les **dépenses plus souples mais inévitables** (alimentation, habillement) :

Estimation du solde après dépenses inévitables

	Personne seule	Couple sans enfant	Parent isolé 1 enfant	Parent isolé 2 enfants	Parent isolé 3 enfants	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Ensemble
Revenus hors allocations logement	585 €	686 €	647 €	775 €	909 €	836 €	1 025 €	1 114 €	759 €
Dépenses contraintes	410 €	490 €	425 €	485 €	580 €	590 €	580 €	575 €	515 €
Dépenses souples	175 €	265 €	230 €	280 €	335 €	315 €	370 €	420 €	265 €
Solde	0 €	-69 €	-8 €	10 €	-6 €	-69 €	+75 €	+119 €	-21 €

Le solde restant finance tout ce qui n'a pas encore été compté dans les dépenses. Ce sont des dépenses que l'on peut choisir de faire, de retarder, de financer par le crédit ou par un emprunt, ou auxquelles il faut renoncer, en particulier :

- les dépenses de santé hors remboursements (Sécurité sociale, mutuelle) ;
- les dépenses de loisirs, culture, vacances ;
- les dépenses d'équipement et d'entretien du logement ;
- l'achat et l'entretien d'un véhicule (voiture, deux-roues) ;
- les dépenses imprévues (pannes, déplacements en urgence…).

Il est évident que certaines de ces dépenses ne peuvent être éternellement reportées.

Quand on ajoute enfin à ce solde les « charges de la dette » (les remboursements de crédit), on arrive à des « reste pour vivre » négatifs pour tous les ménages, c'est-à-dire une **situation budgétaire déséquilibrée en permanence,** comme le montre le tableau ci-dessous**.**

Estimation du solde après dépenses contraintes, dépenses souples et charge de la dette

	Personne seule	Couple sans enfant	Parent isolé 1 enfant	Parent isolé 2 enfants	Parent isolé 3 enfants	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Ensemble
Revenus hors allocations logement	585 €	686 €	647 €	775 €	909 €	836 €	1 025 €	1 114 €	759 €
Dépenses contraintes	410 €	490 €	425 €	485 €	580 €	590 €	580 €	575 €	515 €
Dépenses souples	175 €	265 €	230 €	280 €	335 €	315 €	370 €	420 €	265 €
Charges de la dette	100 €	150 €	120 €	100 €	140 €	140 €	200 €	180 €	120 €
Solde	-100 €	-219 €	-128 €	-90 €	-146 €	-209 €	-125 €	-61 €	-141 €

4.2. LES « BUDGETS TYPES » DE L'UNAF CONFIRMENT QUE LES MÉNAGES MODESTES NE PEUVENT VIVRE CONVENABLEMENT DANS NOTRE SOCIÉTÉ

L'Union nationale des associations familiales (Unaf) calcule chaque mois des « budgets types » dont l'objet est d'évaluer le montant des dépenses de subsistance pour des catégories de familles de référence[34]. Ces budgets ne décrivent pas ce que dépensent effectivement les familles mais déterminent le niveau des dépenses estimées nécessaires, pour qu'une famille, d'une composition déterminée, vive sans privations.

[34] Les premiers « budgets-types » de l'Unaf datent de 1952. Ils ont été revus à différentes reprises, et assez fondamentalement en 2000 et 2011. Cf. fiche audition de Gilles Séraphin en annexe (séance du 6 juillet 2011).

En fait, ces budgets types répondent à trois objectifs principaux :

- évaluer la compensation des charges familiales,
- proposer un repère de minimum de vie décent, sous la forme de dépenses de subsistance pour les familles-types (approche normative),
- suivre l'évolution de ce repère dans le temps.

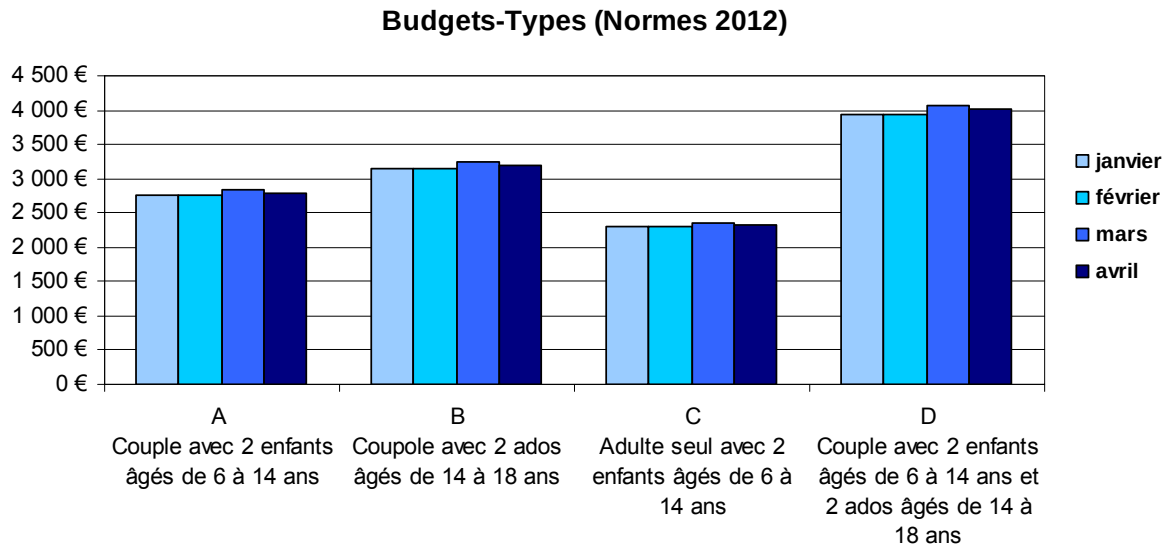
L'Unaf utilise pour ce calcul les normes et règlements publics (lois, décrets, recommandations scientifiques du type « 5 fruits et légumes par jour »…), ainsi que ses préconisations issues de l'observation de la réalité des situations des familles.

L'Unaf a ajouté en 2011 trois nouveaux postes de dépenses dans les budgets-types :

- les nouvelles technologies de l'information et de la communication, NTIC ;
- la santé : coût mensualisé d'une complémentaire « santé » ;
- l'éducation : achat de livres scolaires, de fournitures, assurance scolaire, sorties scolaires, etc.

L'Unaf distingue quatre types de composition familiale, comme illustré dans le graphique ci-dessous.

Évolution des budgets-types sur les quatre premiers mois de 2012 suivant la composition familiale



Selon l'Unaf, pour vivre décemment en France suivant les normes, il faudrait par exemple qu'un adulte seul avec deux enfants âgés de 6 à 14 ans gagne près de 2 300 € nets mensuels (avant impôts).

La conclusion de l'Unaf est sans appel : les dépenses des ménages augmentent constamment tandis que les prestations familiales ne compensent plus cette hausse. **Les ménages modestes en particulier ne peuvent pas vivre convenablement, en suivant les normes de notre société.**

4.3. LE PRINCIPE DE FONGIBILITÉ DES INDUS DE PRESTATIONS SOCIALES EST CONTRAIRE AU DROIT SUR LA QUOTITÉ INSAISISSABLE

Cette section fait l'objet d'une recommandation (2.1)

Le **barème de recouvrement des indus** de prestations sociales et d'aides au logement versées par la Cnaf[35] a été initialement conçu dans le cadre de la loi du 25 Juillet 1994 et de la loi de 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, avec un double objectif :

- améliorer les recouvrements,

- mieux prendre en considération les capacités contributives des «débiteurs».

Ses **modalités de calcul** reposent sur la détermination du quotient familial (QF), calculé à partir de la formule suivante :

$$\frac{\text{Toutes les ressources annuelles imposables de l'année N–2 / 12 + ensemble des prestations actuellement perçues sauf les a-périodiques}[36] - \text{charges de logement, sans limite de plafond}}{\text{Nombre de parts (personnes au foyer)}}$$

Les ressources annuelles imposables sont calculées à partir des ressources de **toutes les personnes vivant au foyer** (ascendants, descendants…). Un abattement de 30 % est prévu par le Code de la sécurité sociale en cas de baisse de revenus. Dans le même ordre d'idées, il y a un aménagement du barème de recouvrement en faveur des bénéficiaires du RSA activité ou de l'AAH, en se basant sur les déclarations de ressources du dernier trimestre, divisées par 3 pour une moyenne mensuelle. Les aides liées aux handicaps et celles concernant la création d'entreprise et/ou les divers dispositifs relatifs à l'insertion ne sont pas intégrées dans ces calculs.

Un nouveau système, dit « **barème de recouvrement personnalisé** », mis en place en 2011[37], se substitue dorénavant à la retenue forfaitaire mensuelle de 20 % sur les prestations à échoir.

Deux critiques portaient sur le système précédent :

- les retenues n'étaient pas proportionnelles aux revenus des allocataires ;

- il n'y avait pas de plafond, s'agissant des éventuelles saisies pour prestations alimentaires.

Pour la Cnaf, ce nouveau système se veut plus simple, plus progressif, plus réactif aussi pour mieux tenir compte des changements de situation (statuts familiaux par exemple…). Il comprend 5 tranches de barème - le minimum de recouvrement mensuel applicable à la première tranche étant de 45 euros (au lieu de 39 euros précédemment) - et il étend le principe de la fongibilité des indus au RSA socle (transposant ce qui était appliqué pour le RMI)**.**

Il faut aussi signaler que ce décret a élargi la compensation « interfonds », autrement dit la **possibilité de recouvrement d'indus d'une prestation sur n'importe quelle autre prestation à caractère social ou familial ou d'aide personnelle au logement**[38].

[35] Cf. fiche audition de Mariette Daval, Cnaf, en annexe (séance du 8 juin 2011).
[36] Les prestations familiales et les aides au logement mensuelles.
[37] Décret n° 2011-99 du 24 janvier 2011 relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement. Consulté en 2010 par le gouvernement sur ce projet de décret, le CNLE avait reconnu les efforts faits pour simplifier et harmoniser les procédures de recouvrement des indus mais avait objecté qu'il ne retrouvait pas dans ce projet de décret la philosophie du droit public qu'il souhaitait défendre, notamment dans l'application de la loi relative au RSA. Compte tenu de la situation financière très fragile des personnes attributaires du RSA, le conseil avait demandé que les principes de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soient abandonnés à leur égard. Cf. annexes 2 et 3.

Une enquête de la Cnaf sur **les profils et les motifs des indus** met en évidence que les changements de situation professionnelle constituent 40 % des dossiers d'indus, suivis des changements d'adresse, à hauteur de 16 %.

Il est à signaler que la convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf pointe dans ce domaine **deux axes de progression** : l'amélioration de la gestion des indus ; l'actualisation du barème de recouvrement.

Parmi les témoignages recueillis[39], le groupe de travail a noté qu'il subsiste une hétérogénéité de pratiques des Caf concernant la récupération des indus. De plus, la latitude qui était donnée parfois à certains allocataires en difficulté pour aménager de faibles montants de remboursements mensuels tend à disparaître au profit d'une standardisation des barèmes.

Les modalités de récupération des indus par la Caf, prélevés directement sur les montants des prestations à échoir, sans que les allocataires puissent toujours faire valoir leur bonne foi ou la fragilité de leur situation financière, **posent de réelles questions en termes de justice sociale**, au regard des difficultés qu'elles engendrent pour les familles pauvres, modestes et précaires.

Trois exemples ont été donnés par l'UDAF 44 pour illustrer les effets en cascade de ce dispositif :

- l'allocation de rentrée scolaire est considérée comme une « ressource exceptionnelle », donc comme un « rappel » : elle peut être prélevée en totalité au titre d'un indu (hors application du barème).
- l'étude des dossiers est souvent très longue pour l'obtention des allocations spécifiques versées par la Caf, telle l'Allocation journalière de présence parentale (destinée aux parents d'enfants très gravement malades) ou l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; en cas de recouvrement d'indus, les rappels dus sur ces prestations sont prélevés également en totalité.
- pour diverses raisons (que l'allocataire ignore), le traitement des prestations familiales habituelles peut être décalé par rapport à la date normale ; de ce fait, leur versement est considéré comme un « rappel » et donc ponctionné en totalité en cas d'indus : des familles peuvent se retrouver ainsi privées de toute prestation familiale pendant un mois.

4.4. LES DIFFICULTÉS DE LA GYMNASTIQUE BUDGÉTAIRE ET BANCAIRE

Cette section fait l'objet d'une recommandation (4.7)

4.4.1. Les frais bancaires aggravent les situations

Le « **Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles** », porté conjointement par la Croix-Rouge française, le Secours catholique et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)[40] pointe notamment des situations, observées sur le terrain, dans lesquelles **un allocataire du RSA socle peut se voir prélever jusqu'à 100 € de frais d'incident bancaire par mois** !

Cela a pour conséquence de « plonger la tête de ces clients sous l'eau » alors qu'ils auraient parfois besoin d'un accompagnement personnalisé.

---

[38] Par exemple, un trop-perçu sur une aide familiale peut être récupéré par un prélèvement sur une aide au logement. Ce dispositif a été étendu au RSA socle.

[39] Cf. fiche audition de M.-H. Lawani (UDAF 44) en annexe (séance du 8 juin 2011).

[40] Croix-Rouge française, Secours catholique et UNCCAS, *Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles*, septembre 2011.

Contrairement à ce que certaines banques avancent, ces frais d'incident (appelés aussi commissions d'intervention) n'ont aucune valeur pédagogique, car ils déclenchent une spirale dans laquelle les agios sont de plus en plus élevés, le risque de fichage est de plus en plus grand, et où les dettes augmentent, tandis que le « reste pour vivre » est littéralement amputé.

Ces frais d'incident sont certes plafonnés, mais les plafonds sont vraiment très hauts !

En effet, selon le premier rapport de l'Observatoire des tarifs bancaires[41] :

- 79 établissements bancaires (63 % de l'échantillon observé en juillet 2011) appliquent un plafond journalier de commissions d'intervention, équivalent en moyenne à 3,05 commissions unitaires, soit un **plafond de 25,28 € par jour** si l'on prend le coût moyen de la commission d'intervention à 8,29€ ;
- 68 établissements (54 % de l'échantillon) appliquent un plafond mensuel, équivalent en moyenne à 21,62 commissions unitaires, soit un **plafond de 179,23 € par mois.**

Dans certains cas, **ces frais sont prélevés directement sur le compte d'allocataires de minima sociaux, sur des prestations qui sont pourtant « insaisissables ».**

Si la création d'un observatoire des tarifs bancaires sous l'égide du Comité consultatif du secteur financier doit être saluée, **il est regrettable qu'à ce stade ces frais d'incidents ne fassent pas partie des éléments observés par l'Insee dans son analyse des services financiers**, car ils pénalisent encore des clients frappés par ailleurs par l'exclusion sociale et la pauvreté.

4.4.2. Éducation et accompagnement budgétaires, garde-fous souvent absents face aux multiples tentations de la société de consommation

Cette section fait l'objet d'une recommandation (4.4)

S'il est évident que l'accompagnement budgétaire ne peut résoudre le problème des ménages les plus pauvres qui ont des budgets structurellement déséquilibrés[42], on peut du moins tenter de **prévenir le surendettement des ménages** qui n'ont pas encore basculé dans ces situations dramatiques.

Pour ce faire, on pourrait agir d'une part sur la réduction du nombre de sollicitations publicitaires (combien de prospectus et d'appels téléphoniques pour nous inciter à accéder en deux temps trois mouvements à un crédit *revolving* ?).

Cela relève avant tout d'une volonté politique qui s'est illustrée notamment dans la loi Lagarde du 1er juillet 2010 qui a tenté d'encadrer la distribution de ces crédits renouvelables, facteurs importants de croissance économique. Il convient de mener maintenant une véritable évaluation de l'impact de cette loi sur le niveau d'endettement des ménages.

Mais il faut en parallèle agir sur un levier moins connu en France : **l'éducation et l'accompagnement sur les plans budgétaire et bancaire.**

Cette question renvoie inéluctablement à notre **relation à l'argent**, notion relativement taboue dans notre pays. Pourtant les enjeux sont importants et interviennent **tout au long de la vie** dans les étapes de construction ou de transition, notamment dans l'éducation des enfants et des étudiants (formation initiale) mais aussi dans l'accompagnement des adultes dans les phases de changement (perte d'emploi, maladie, séparation, passage à la retraite…).

Aujourd'hui, **l'Éducation nationale ne propose pas à grande échelle de cours sur l'argent** et la banque à l'école primaire, au collège ou au lycée, malgré les interpellations de certaines associations.

[41] Comité consultatif du secteur financier (CCSF), *Premier rapport de l'Observatoire des tarifs bancaires*, 2011.
[42] Cf. Secours catholique, *Statistiques d'accueil 2009. Ressources, crise et pauvreté*, rapport 2010.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux reçoivent une **formation initiale qui semble insuffisante sur les questions d'argent, de budget et de surendettement**. Ainsi, lorsqu'on regarde le contenu pédagogique des deux principaux diplômes d'État des travailleurs sociaux, on observe que les heures consacrées aux questions budgétaires sont très réduites.

- Assistant de service social[43]: 120 heures de cours d'Économie-Démographie, dont une partie sur « budget des ménages/surendettement/notion de budget prévisionnel », sur un total de 3 420 heures de formation sur 3 ans (1 680 heures de stage + 1 740 heures de cours théorique).

- Conseiller en économie sociale et familiale[44] (spécialisé sur les questions budgétaires) : 10 heures de cours « Consommation-Budget » (rapport à l'argent/gestion des budgets familiaux/prévention du surendettement) sur un total annuel de 540 heures de cours théorique + 560 heures de stage.

Compte tenu de cette faiblesse de formation initiale, de la masse de travail qui croît, notamment des urgences sociales traitées en priorité par les collectivités territoriales, les personnes présentant des problèmes de dettes ou de budget ne sont pas toujours prises en charge par les travailleurs sociaux.

Il est d'ailleurs difficile de répondre aujourd'hui clairement à la question : **qui est responsable de la prévention et du traitement du surendettement en France ?**

Les conseils généraux répondront que cela ne fait pas partie de leurs compétences obligatoires. Les centres communaux d'action sociale se doteront s'ils le souhaitent et s'ils le peuvent de moyens dédiés, mais surtout dans les grandes villes et seulement pour leurs administrés.

Quant à la Banque de France[45], elle se cantonne logiquement à sa mission définie par l'État, le traitement du surendettement déclaré par les ménages qui viennent déposer un dossier, mais sans aller jusqu'à l'accompagnement social et budgétaire, une fois que le dossier est accepté.

Quant aux associations, elles renvoient souvent les personnes confrontées à des problèmes budgétaires à ces mêmes travailleurs sociaux, car elles ont rarement les compétences pour les accompagner (sauf les associations spécialisées, telles que celles du réseau Crésus[46], ou les associations de consommateurs qui sont en nombre insuffisant).

Ce qu'il faut retenir

Les ménages pauvres, et de plus en plus de ménages à revenus modestes, doivent réaliser régulièrement un exercice périlleux d'adéquation entre leurs ressources et leurs dépenses, ayant ainsi des « reste pour vivre » très faibles. Pour la majorité de ces ménages, l'écart chaque mois entre la génération de dettes et la capacité à épargner ou à améliorer le quotidien se joue à quelques euros près, en fonction des aléas de la vie quotidienne.

Certains dysfonctionnements administratifs et bancaires rendent cette gestion du budget encore plus difficile et peuvent aggraver indirectement la situation des ménages. Un accompagnement adapté devrait pourvoir être proposé par les collectivités et les associations à tous ceux qui en expriment le besoin.

Quant aux ménages les plus pauvres, leur budget est structurellement déséquilibré, ce qui ne leur permet même pas d'envisager l'épargne.Il est dans ces conditions impossible de respecter l'ensemble des normes que nous adressent régulièrement les pouvoirs publics (du type « Manger 5 fruits et légumes par jour »).

[43] Circulaire DGAS/4A n° 2008-392 du 31 décembre 2008 relative à la formation et à la certification du diplôme d'État d'assistant de service social.
[44] Arrêté du 1er septembre 2009 relatif au diplôme d'État de conseiller en économie sociale et familiale.
[45] Cf. en annexe fiche audition d'Isabelle Gastal et Flavienne Chadelaud (séance du 6 juillet 2011).
[46] Cf. site internet : www.cresusalsace.org/mieux-nous-connaitre/le-reseau-cresus.html

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'observation des situations réelles de vie, l'écoute attentive des témoignages, les points de vue exprimés par les experts et les associations convergent vers le même constat : **de plus en plus de ménages ont des difficultés à boucler leurs budgets**. **Or, ceux qui ont des difficultés aujourd'hui à épargner, à se constituer un patrimoine ou à souscrire des assurances seront des retraités pauvres demain et leurs enfants risquent à leur tour d'être exposés à la pauvreté.**

La vocation de ce rapport est bien de proposer des pistes de solution, en prenant en compte le contexte économique et social que chacun sait particulièrement contraint.

Bien que le chiffrage du **coût de la « non-prévention** » dépasse nos capacités d'ingénierie, il apparaît clairement que les politiques menées jusqu'à maintenant provoquent des dégâts collatéraux en chaîne : problèmes de santé, exclusion, augmentation du chômage, surendettement, difficultés d'insertion, expulsions locatives, mal logement, etc.

À titre d'exemple, les **12 milliards d'euros d'aides fiscales annuelles distribuées dans le logement** seraient sans doute mieux utilisées à aider les personnes mal logées qui en ont besoin ou à éviter les expulsions locatives, dont les impacts financiers mais aussi psychologiques sont considérables. Il n'est ni normal ni moral que ce qui profite à 0,1 % de la population aboutisse à « mettre à la rue » l'équivalent de 3 à 4 millions de personnes ! Il faut redonner aux politiques du logement leur fonction de redistribution et de « solvabilisation » des ménages les plus concernés.

De même, le **coût du surendettement** a été estimé par la Cour des Comptes dans son rapport annuel 2010 à **200 millions d'euros par an**. Cette somme représente « seulement » le coût du traitement du surendettement pour la Banque de France[47]. À cela il faudrait ajouter encore le coût pour les collectivités et associations qui attribuent des aides pour éponger tant bien que mal les dettes, le coût de la « casse sociale » provoquée par le surendettement sur les ménages : problèmes de santé, séparations… Comme le dénonce la Cour des Comptes dans le même rapport, le dispositif actuel « ne correspond pas aux ambitions initiales de prévention du surendettement ».

Selon l'enquête menée en 2011 par le Credoc intitulée *Conditions de vie et aspirations des Français*[48], les citoyens attendent des pouvoirs publics qu'ils agissent en **priorité sur l'emploi, le logement et l'éducation pour tous** pour renforcer la cohésion sociale.

Ce qui est en jeu ici, c'est **l'autonomie du citoyen sur le plan économique**. La dignité passe par le fait d'avoir un travail, un logement, un accès à l'éducation mais aussi par le fait de pouvoir exercer des choix budgétaires non contraints. Or, sous le poids des dépenses contraintes en forte hausse, les ménages pauvres et modestes ne bénéficient plus de marge de manœuvre, leurs « reste pour vivre » sont dérisoires voire négatifs. C'est ce qui contraint une partie de ces ménages à recourir de plus en plus aux aides des associations.

Nous touchons là aux fondamentaux de la Constitution : **« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »**

[47] Cour des comptes, « La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », *Rapport public annuel 2010*, février 2010, p. 461-495.
[48] Sandra Hoibian, Credoc, *Baromètre de la cohésion sociale*, étude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, note de synthèse, juin 2011.

SECONDE PARTIE

PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSENT NOS RECOMMANDATIONS

CES PRINCIPES S'APPUIENT SUR L'ANALYSE DU CHAPITRE 1

Dans les orientations qui suivent, le CNLE a fait le choix d'élargir ses réflexions en ne se limitant pas aux conceptions strictement monétaires et/ou exclusivement statistiques mais en prenant en compte la complexité des situations de vie des personnes précaires et notamment la question des privations, des représentations sociales et des choix de vie.

C'est dans cette logique que le CNLE rappelle les grands principes (la vision) qui doivent guider et sous-tendre la mise en œuvre des recommandations (les leviers de changement) proposées dans ce rapport.

PREMIER PRINCIPE : LE DROIT À L'EMPLOI

Ce droit devrait constituer la meilleure garantie contre l'exclusion et, ainsi, protéger contre la pauvreté. Plusieurs des personnes auditionnées par le groupe de travail sont revenues sur ce point en considérant que cette mission incombait aussi à l'État en tant que « garant des droits des citoyens ». Il nous semble que les efforts de l'État devraient porter principalement sur :

- des politiques de création d'emplois durables ;
- des politiques d'accès à l'emploi, en développant notamment des solutions innovantes et plus ajustées ;
- des politiques d'accompagnement adaptées aux publics les plus éloignés de l'emploi et/ou qui éprouvent le plus de difficultés à s'y maintenir.

Ce droit à l'emploi est pour le CNLE la première priorité.

DEUXIÈME PRINCIPE : LE POUVOIR D'AGIR SUR SA PROPRE VIE

Ce n'est pas parce des personnes vivent des situations économiques, sociales et familiales difficiles qu'elles ne peuvent exprimer leurs avis, prendre des initiatives, être acteurs de leur vie.

C'est l'un des principes auxquels tient tout particulièrement le CNLE[49], même s'il peut paraître désuet pour certains ou politiquement incorrect pour d'autres. Sur le plan pratique, cela peut naturellement prendre des formes très différentes : de la participation à la vie politique locale dans le cadre de la démocratie représentative à celle dans le cadre de la démocratie participative, en passant par des expérimentations sociales locales[50]. Du local au national, ce principe peut s'exercer sur des thématiques très variées comme la gestion urbaine de proximité, la politique de la santé ou encore les politiques d'insertion.

Dans un autre registre, concernant la dignité des personnes elles-mêmes, le CNLE est convaincu de la nécessité d'encourager le développement de l'autonomie de chacun, notamment dans les choix opérés (lieux de vie, écoles…). On observe souvent, en effet, qu'à une sorte de « captivité sociale » s'ajoute souvent une « captivité spatiale », à l'origine de la production de poches de pauvreté urbaines et rurales, et même de constitution des ghettos

[49] Voir le rapport du CNLE intitulé *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques,* qui a été remis à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, le 21 octobre 2011.
[50] *Ibid.* : voir les expériences de participation décrites dans ce rapport, comme les groupes locaux d'allocataires du RSA dans le département de l'Hérault, les usagers membres du Conseil d'administration du CCAS d'Angers, etc.

périphériques évoqués par le sociologue Didier Lapeyronnie dans un récent ouvrage[51]. Cette « capacitation à agir » comme l'appelle certains, doit pouvoir être soutenue afin de leur permettre d'améliorer leurs chances d'accès et de progression dans le monde du travail et dans les autres sphères du développement personnel, politique, social, culturel, etc.

TROISIÈME PRINCIPE : LA CROYANCE EN UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

La personne en situation de pauvreté ou de précarité se trouve doublement exclue lorsqu'elle est en outre désignée comme un profiteur en puissance, voire un poids économique pour la société. Le CNLE juge qu'il faut défendre et promouvoir l'esprit de solidarité nationale, celui qui a guidé les fondateurs de la Sécurité sociale de 1945, les initiateurs de la politique de cohésion économique et sociale de la France d'après-guerre, les partenaires sociaux et les associations qui ont participé à la mise en œuvre progressive du modèle social français.

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion consiste notamment à permettre l'accès de tous aux droits fondamentaux. Le CNLE estime que la posture stigmatisante porte préjudice à ces droits.

Pour illustrer et promouvoir cette éthique, on pourrait par exemple expérimenter l'attribution d'allocations immédiates, afin de faire face aux besoins urgents, avec des mécanismes de contrôle *a posteriori*, tout en donnant crédit aux demandeurs éventuels : autrement dit, en leur faisant confiance par défaut.

Il faudrait aussi pouvoir répondre avec des chiffres réels aux détracteurs des prestations sociales. Non seulement le gain que représentent les politiques de prévention et les actions de sensibilisation est considérable, mais il est à mettre aussi en regard avec la très faible proportion de fraude réalisée par les allocataires de prestations sociales. L'économie réalisée par le non-recours aux droits est de la même façon bien supérieure au coût de la fraude des allocataires.

Objectiver cette réalité par des chiffres et une démonstration associée apparaît comme une nécessité pour passer d'une société de défiance à une société de confiance.

[51] Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Éditions Robert Laffont, 2008.

RECOMMANDATIONS

1. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES DES MÉNAGES PAUVRES ET MODESTES

Cette recommandation s'appuie sur l'analyse du chapitre 3.2

Tous les acteurs locaux se plaignent en permanence de la carence de l'information statistique en matière de grande pauvreté et de politiques sociales. Trois objectifs devraient pouvoir être poursuivis à court terme :

1. construire des budgets de référence pour mieux définir les moyens convenables d'existence

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.2.4)

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) est engagé notamment, depuis 2010, dans un chantier qui vise à établir de façon participative des budgets-types par catégories de ménages, pour estimer ce que devrait être leur « revenu minimal décent », notion qui repose d'abord sur un consensus social ;

2. mieux connaître la réalité budgétaire des ménages les plus pauvres

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.1.2 b)

En particulier, il faudrait :

- d'une part, construire un indicateur rendant compte plus fidèlement de l'impact de l'évolution du coût de la vie sur les petits budgets,
- d'autre part, que les incidences de la mise en œuvre du RSA socle puissent être expertisées après quelques années de fonctionnement (sans oublier une évaluation spécifique en milieu rural) ;

3. repenser et uniformiser le mode de calcul du reste pour vivre

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 3. (3.2 et 3.3)

À l'aune de la proposition de calcul du reste pour vivre formulée dans ce rapport (p. 38), il nous apparaît important que l'Insee se saisisse des préconisations avancées par le CNLE pour réévaluer ses modes de calcul du reste pour vivre, en concertation avec les utilisateurs de cette notion.

2. AGIR SUR LES RESSOURCES

Cette recommandation s'appuie sur l'analyse des chapitres 2. (2.1.3), 3 (3.1) et 4 (4.3)

1. En préservant à tout prix le niveau des ressources essentielles

À cet effet, nous recommandons de :

- *redéfinir la quotité saisissable des ressources en fonction de la composition familiale.*

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, a transformé dans son article 3 la quotité insaisissable en une fraction fixe correspondant au montant du RSA socle pour une personne seule, quelle que soit la composition du foyer (alors qu'avant elle dépendait de la composition familiale).

Une des conséquences de cette loi s'illustre pour les personnes surendettées (ayant déposé un dossier de surendettement plus exactement), à qui on laisse une somme pour vivre égale au minimum à cette quotité insaisissable.

Dans la mesure où 47 % des personnes surendettées ont au moins une personne à charge, cela signifie que des familles dont au moins l'un des parents travaillent seront contraintes de vivre avec 466 euros par mois seulement, soit deux fois moins que le seuil de pauvreté calculé pour une personne seule ;

- *appliquer cette même quotité en cas de recouvrements d'indus de prestations sociales ou de prélèvement de frais d'incident bancaire ;*
- *maintenir les aides au logement en cas d'impayés de loyer plutôt que d'aggraver la dette.*

L'aide doit être versée en tiers payant au bailleur mais en aucun cas remise en cause. Sa suppression ne peut que rendre l'expulsion inéluctable et hypothéquer les chances de relogement du ménage ;

- *revoir la règle d'attribution de certaines prestations sociales, basée sur les revenus de l'année N-2, ce qui est totalement déconnecté de la réalité budgétaire des ménages.*

2. En créant un droit d'accès personnel à un fonds de secours immédiat pour prévenir la spirale du surendettement

Ce dispositif permettrait que les personnes qui connaissent un « accident de la vie » puissent être secourues immédiatement sous forme d'aide ou de prêt à taux zéro, sans des délais excessifs pour l'instruction des dossiers. Il représenterait ainsi une alternative aux crédits *revolving*, contractés trop souvent dans l'urgence, et qui conduisent dans bien des cas au surendettement.

Ce fonds devrait pouvoir être financé par les budgets départementaux et locaux qui alimentent les aides locales facultatives et serait distribué aussi via les Caf, MSA, CCAS, etc. Sa mise en place devra toutefois tenir compte des contraintes qui pèsent sur les finances des collectivités locales et associer celles qui sont concernées à la définition des circuits de financement envisageables.
Dans cette logique, l'État devra apporter une large contribution sur ce fonds compte tenu de l'augmentation des sollicitations qui pèsent sur les collectivités locales.

3. En réévaluant tous les minima sociaux et en les indexant sur la croissance

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.1.2)

Le CNLE plaide pour **une augmentation de 25 % du RSA socle**, le plus rapidement possible et au plus tard sous cinq ans (comme cela fut le cas pour l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse)[52]. Les récentes revalorisations de ces prestations sociales, pour nécessaires qu'elles soient, n'ont pas bénéficié aux populations actives en situation de pauvreté. C'est une grande préoccupation pour le CNLE qui considère qu'on ne fait pas assez pour l'insertion sociale et professionnelle des publics éloignés de l'emploi, alors qu'ils sont aujourd'hui en plus grande difficulté qu'ils ne l'étaient auparavant. Il est d'autant plus inquiet qu'un bon nombre de départements déclare avoir diminué en 2010 ses dépenses en matière d'insertion sociale, du fait de la montée en charge des dépenses liées au RSA socle. C'est pourquoi il considère qu'il faut réexaminer la clause d'indexation du RSA et porter une attention particulière aux méthodes d'indexation de toutes les prestations sociales.

Il est par ailleurs et parallèlement urgent d'accompagner cette réévaluation des minima sociaux par une indexation sur la croissance. Il y a aussi urgence à examiner les conditions d'indexation des aides au logement. L'ONPES a eu l'occasion de mesurer que ces aides sont inégalement calculées du fait des inégalités régionales et des situations de famille non ou mal prises en compte.

[52] Cf. avis du CNLE du 2 décembre 2011.

3. AGIR SUR LES DÉPENSES

Cette recommandation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.2.2 et 2.2.3)

1. <u>En garantissant plus de régulation de la part de l'État</u>

Il s'agit ici de réfléchir à des modalités souples et adaptées pour encadrer, autant que possible, et réguler les prix dans les secteurs-clés suivants : logement, santé, énergie, biens de consommation, produits et services de première nécessité. On ne pourra compenser éternellement par des aides publiques la hausse non régulée des prix du marché.

2. <u>En incitant les entreprises à faire évoluer leur offre de produits et services à destination de leurs clients fragiles</u>

Si des systèmes compensatoires publics (logement social, aides sociales, CMU-C, tarifs sociaux…) existent pour certaines catégories de dépenses et permettent de réduire la double peine qui touche les ménages pauvres, des leviers existent aussi au niveau des entreprises :

- ♦ *adaptation de l'offre "standard" (en matière de produit ou de politique de tarification) pour construire une offre qui ne pénalise pas les petits consommateurs.*

Dans le secteur de l'énergie (électricité, gaz, eau), il s'agirait de mettre en place une tarification universelle progressive - incluant les frais fixes -, basée sur des profils de consommation. Ce mode de tarification a l'avantage de maîtriser les dépenses des ménages consommant peu, tout en intégrant des objectifs de développement durable. Il permet aussi de ne pas stigmatiser les ménages susceptibles de percevoir les tarifs sociaux. Il faudra toutefois être vigilant afin de ne pas pénaliser les ménages qui, malgré leurs faibles ressources financières, consomment beaucoup d'énergie faute d'une isolation thermique de qualité de leur logement ;

- ♦ *mise en place de solutions alternatives pour s'affranchir des barrières qui excluent les consommateurs pauvres de certaines offres ;*
- ♦ *rôle d'information/de conseil auprès des consommateurs pauvres pour les aider à adapter leur consommation à leur besoin.*

D'une manière générale, les entreprises qui fournissent les biens essentiels peuvent construire des politiques de marketing (produits et services) et commerciales (relation client, recouvrement, modes de paiement…) adaptées aux besoins et aux modes de consommation des clients fragiles pour ne pas les pénaliser.

4. INVESTIR DANS LA PRÉVENTION

Surendettement, précarité énergétique, expulsions locatives, santé… les sujets de prévention sont multiples mais tous représentent des enjeux essentiels qu'il convient de résoudre dans une logique systémique et de manière coordonnée : on ne peut se contenter de s'attacher à traiter l'un d'entre eux, il est indispensable de tous les prendre en compte.

Or, ne pas traiter les problèmes en amont coûte cher à la société et, pire, crée les conditions dramatiques d'un basculement dans la précarité. La lutte contre l'exclusion ne se conçoit pas sans cette double orientation préventive et curative.

1. En menant une politique de prévention des expulsions et d'accompagnement des foyers fragiles dans le logement

Il est urgent qu'une véritable politique de prévention des expulsions locatives des ménages de bonne foi soit mise en place, appuyée sur des moyens conséquents d'accompagnement social dans le logement. Le constat alarmant de l'augmentation de la précarité des personnes qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté, dans un contexte de forte augmentation des coûts du logement, nous appelle à engager sans attendre une politique qui éviterait aux pouvoirs publics de devoir héberger des milliers de personnes supplémentaires.

2. En garantissant l'accès aux soins

Se soigner ou pas est une variable d'ajustement quand les personnes sont démunies. Favoriser un état de bien-être physique et psychique des personnes (au sens de l'Organisation mondiale de la santé) et assurer les conditions d'une offre de santé équilibrée sur l'ensemble du territoire (hôpitaux, médecins et professions paramédicales) sont les conditions essentielles de leur participation à la vie de la cité.

3. En luttant contre le non-recours

Si les citoyens étaient mieux informés de leurs droits, on pourrait réduire la proportion des non-recours. Il est important que les citoyens puissent bénéficier de la meilleure information possible sur l'ensemble des droits sociaux, car lorsque quelqu'un se retrouve en grande difficulté ou en situation de crise, il n'est pas en état d'apprendre à se servir de la « boîte à outils » des aides et recours, d'affronter le maquis des droits et des interlocuteurs...

Promouvoir périodiquement des campagnes d'information publique sur les droits et les dispositifs existants – RSA socle, Dalo, CMU, aides légales et aides facultatives – doit être une préoccupation des pouvoirs publics.

4. En développant les métiers du travail social et en soutenant le bénévolat

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 4 (4.4.2)

Il apparaît essentiel de renforcer les compétences et les moyens des professionnels (notamment des conseillers en économie sociale et familiale, des travailleurs sociaux) et des bénévoles pour accompagner/former les ménages les plus fragiles.

Il faut notamment assurer une formation aux économies d'énergie, sensibiliser aux « coûts cachés » des consommations de téléphonie et d'internet, mettre en garde sur les mécanismes des crédits renouvelables, etc.

Ces professionnels et bénévoles jouent un rôle déterminant dans notre société où les sollicitations constantes à la consommation représentent des risques de dérapage des

dépenses et de basculement des budgets des ménages en solde négatif, voire dans l'endettement.

Pour cela, il convient de revoir les modalités de formation initiale et continue de ces professionnels et bénévoles pour les adapter aux évolutions de la société et des situations vécues de pauvreté (les coformations ont prouvé leur efficacité de ce point de vue). Il faut en même temps leur donner les moyens de couvrir les besoins sur l'ensemble du territoire.

Enfin, en milieu rural, il apparaît nécessaire de prendre en compte les surcoûts avérés des divers modes d'intervention dans les financements de l'État et inciter les organismes de protection sociale à tenir compte des spécificités de ces territoires pour l'attribution des moyens à leurs services d'action sociale.

5. En aidant le plus tôt possible ceux qui risquent de « décrocher »

« C'est bien de s'occuper des gens qui sont dans des situations d'urgence, mais est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux les aider avant ? Il y aurait moins de dégâts ». Ce témoignage d'une bénéficiaire d'épicerie sociale relève du bon sens. Or, dans la réalité, les collectivités et les associations concentrent prioritairement leur accompagnement sur les personnes les plus en difficulté.

Il serait ainsi pertinent de reconsidérer les dispositifs d'action sociale (nationaux mais aussi locaux) pour prévenir le risque de basculement des ménages qui sont juste au-dessus des plafonds qui ouvrent droit aux aides sociales : travailleurs pauvres, jeunes en difficulté d'insertion professionnelle, retraités…

6. En combattant la transmission intergénérationnelle de la pauvreté

De même que la puissante politique durable de bourses d'éducation orientée vers les jeunes enfants d'agriculteurs dans les années 60-80 avait permis d'amortir la crise de l'agriculture et de faciliter l'orientation des nouvelles classes d'âge de ce milieu vers des métiers plus « urbains », il serait pertinent de s'en inspirer pour développer des politiques d'aides éducatives massives et plus ciblées en direction des enfants des familles les plus pauvres et des catégories les plus modestes.

Le CNLE a conscience que ce point est une grande ambition. Des travaux et réflexions ont déjà été menés sur ce thème et il conviendrait que certaines des préconisations de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch en 2005, soient véritablement portées et mises en œuvre.

7. En mettant en œuvre un dispositif de lutte contre l'exclusion bancaire

Cette préconisation s'appuie sur l'analyse du chapitre 4 (4.4.1)

Force est de constater que les difficultés d'accès et/ou d'usage des produits et services bancaires des populations fragiles ont de multiples conséquences telles que le non-financement de certains besoins ou projets fondamentaux, le malendettement, le surendettement et la diminution du « reste pour vivre ».

Le *Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles*, porté par la Croix-Rouge française, le Secours catholique et l'UNCCAS, démontre que l'offre de produits bancaires adaptés à certains profils de clients (salariés intérimaires ou en CDD), tout comme les démarches d'information, de conseil, d'orientation vers des organismes sociaux et de prévention des impayés sont, à ce jour, significativement limitées.

Il paraît donc nécessaire que les banques améliorent leurs pratiques en matière d'accès et d'usage des produits et services bancaires, tout particulièrement en direction des ménages économiquement fragiles.

5. AMÉLIORER LA COORDINATION ET L'ACTION CONCERTÉE ENTRE TOUS LES ACTEURS

Cette recommandation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.1.5)

1. En encourageant par tous les moyens possibles la coordination entre les collectivités, l'État et les acteurs locaux, en particulier à l'échelle départementale

Des partenariats équilibrés sont à rechercher entre l'État et les collectivités territoriales lors de l'élaboration de plans et programmes aboutissant, si possible, à des contractualisations avec les territoires concernés.

Parmi les outils disponibles, deux sont particulièrement intéressants à noter :

- les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), destinés à organiser les interventions nécessaires pour assurer l'accès et le maintien dans le logement des personnes pauvres ou éprouvant des difficultés particulières ;

- les pactes territoriaux d'insertion (PTI) qui ont pour objet de connaître localement les offres de service de chaque acteur, de telle sorte à pouvoir assurer une coordination et de mieux répondre aux besoins des populations qui vivent dans ce territoire.

Ces outils pilotés ou copilotés par les conseils généraux permettent à la fois de savoir qui fait quoi sur un territoire donné, de déterminer les modes de complémentarité en matière de couverture territoriale et d'actions, voire de réaliser des cofinancements pour démultiplier l'impact des finances locales.

Ils pourraient par exemple développer au niveau local le contrôle et la correction des situations administratives aberrantes, en lien avec le Défenseur des droits. Ils pourraient aussi chercher à intégrer les NTIC pour accélérer les procédures communes et réduire les temps de réaction.

La condition de réussite de ces instances de coordination réside principalement dans la volonté politique des différents acteurs politiques de travailler ensemble et de ne pas faire de ces outils qu'une coquille vide.

2. En faisant évoluer la composition et le fonctionnement de toutes les commissions locales de concertation - de planification, de recours, de suivi…- pour que les personnes concernées y soient représentées et entendues.

6. RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE SUR LA QUESTION DU LOGEMENT

Cette recommandation s'appuie sur l'analyse du chapitre 2. (2.1.4)

La première partie de ce rapport met en évidence la part importante des dépenses liées au logement dans le budget des ménages en général, et dans celui des ménages pauvres plus particulièrement. De surcroît, le non-encadrement des loyers dans le parc privé constitue, pour eux, un inconvénient majeur au regard de l'incertitude des budgets des familles pauvres, dont les dépenses contraintes représentent une part toujours grandissante.

C'est la raison pour laquelle, une politique de lutte contre la pauvreté ne saurait s'exonérer d'intervenir dans ce domaine très technique, à propos duquel nous sommes tentés de renvoyer aux analyses et propositions des experts[53].

Néanmoins, en sus des recommandations concernant la régulation des prix des logements (3e recommandation) et la prévention des expulsions (4e recommandation), le CNLE tient à avancer les orientations complémentaires suivantes qui devraient constituer le socle d'un engagement national dans ce domaine :

1. Maintenir le pouvoir d'achat des aides personnelles au logement, en les adaptant aux situations individuelles des ménages au moyen d'une indexation sur l'Indice de révision des loyers (IRL), tout en conservant le principe d'aides au logement qui demeurent distinctes et complémentaires des aides sociales, et notamment du RSA.

À moyen terme, il conviendrait d'envisager une remise à niveau des paramètres de calcul des aides en intégrant les loyers plafonds des barèmes et les forfaits de charges qui sont associés.

2. Poursuivre un niveau élevé de construction de logements sociaux, à travers deux moyens :

- la consolidation du circuit public d'épargne et de financement du logement social par le biais du Livret A,
- le maintien des aides des différents partenaires : État, Action logement, collectivités territoriales…

3. Assurer une nouvelle gouvernance locale des politiques de l'habitat[54] grâce à la création d'une véritable autorité organisatrice, à la bonne échelle, au plus près des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de manière à pouvoir assurer au mieux les arbitrages nécessaires à la production d'une offre de logement adaptée à chaque bassin d'habitat, tant quantitativement que qualitativement.

4 Mettre en œuvre un plan d'urgence pour le logement ou le relogement des ménages prioritaires dans les zones tendues[55]. Les modalités pratiques ne sauraient être toutes définies précisément ici mais elles doivent pouvoir intégrer tous les outils et dispositifs existants :

- acquisition et/ou réquisition des logements vacants ;

[53] Voir en particulier les rapports de la Fondation Abbé Pierre et du Comité de suivi du Dalo.

[54] Cette gouvernance nouvelle, que nous appelons de nos vœux, doit privilégier le niveau des agglomérations (et/ou des groupements de communes) comme échelle de résolution ordinaire des problèmes de logement. Dans le cas particulier de la région Île-de-France, la création d'un organisme *ad hoc* devrait être urgemment mise en place au niveau régional, avec, le cas échéant, un droit de substitution pour l'État, en cas de défaillance des autorités intermédiaires par rapport aux objectifs.

[55] Cette préconisation, inscrite de manière récurrente dans les rapports du CESE et du Comité de suivi du Dalo, a été rappelée récemment dans le rapport annuel 2011 de la Fondation Abbé Pierre.

- suspension des ventes du patrimoine immobilier de l'État pour l'affecter au logement des populations pauvres et des publics prioritaires du Dalo ;
- mise en place d'un vaste programme aidé de réhabilitation des logements privés et des centres d'hébergement, dont un trop grand nombre est encore indigne ou insalubre ;
- obligation de trouver localement les moyens d'hébergement pour les personnes en détresse.

CONCLUSION

Si la vocation initiale de ce groupe de travail était de définir les contours de la notion de « reste à vivre », il a orienté ses travaux selon une approche élargie qui le conduit aujourd'hui à proposer à travers ce rapport un véritable plaidoyer pour des moyens convenables d'existence pour tous, droit établi par la Constitution.

Dans cet esprit, le groupe de travail a donc jugé utile d'interroger plus largement les mécanismes et les dispositifs qui apportent une réponse insuffisante aux difficultés des plus pauvres et sont souvent inadaptés aux situations des ménages modestes.

En cela, le rapport propose **des orientations nouvelles fortes** relatives aux dispositifs existants qu'il conviendrait de revisiter, consolider, voire encadrer ou réguler.

Il faut notamment investir de manière significative et efficiente dans la prévention. Le débat au sein du groupe de travail a mis en évidence plusieurs orientations et/ou nouvelles stratégies qui doivent être développées à cet effet, en complément des recommandations elles-mêmes :

- dans le cadre de l'ONPES, il faut poursuivre les travaux sur les budgets-types afin d'aboutir rapidement à une meilleure connaissance et une plus grande compréhension de ce que pourrait être une notion de « revenu minimum décent », partagée par tous ;
- il faut pouvoir mobiliser à très court terme des équipes de recherche sur les indicateurs les plus pertinents comme sur les mécanismes d'indexation et d'actualisation des prestations - et ce d'autant plus si la croissance n'est plus au rendez-vous ;
- il est essentiel de mettre l'accent sur les moyens humains d'accompagnement ;
- il est particulièrement nécessaire d'améliorer notre observation de la pauvreté et de la précarité et d'identifier les facteurs du basculement dans la pauvreté des personnes et des familles, les causes de la transmission intergénérationnelle et celles de leur maintien dans cette situation, et les voies et les moyens pour les en sortir.

L'observation du coût de la vie et la connaissance approfondie et anticipée de son évolution doivent par ailleurs s'affiner dans la culture statistique publique. Nous proposons notamment la mise en place d'observatoires et d'indicateurs précis permettant de dégager des tendances relatives aux situations individuelles et collectives des populations démunies.

Nous insistons sur l'encadrement et la régulation nécessaires des prix dans certains secteurs, tels que le logement et les énergies, et sur le développement d'une tarification progressive universelle afin de permettre l'accès de tous aux services essentiels.

Compte tenu de l'importance du facteur logement dans les causes de basculement dans la pauvreté et de la part très élevée qu'il occupe dans le budget des familles pauvres, il nous a semblé pertinent de formuler une sixième série de préconisations liées à la question spécifique du logement.

Ce rapport, dans l'élaboration duquel le groupe de travail s'est efforcé d'associer des auditions d'experts et le recueil de témoignages, vise à interpeller les pouvoirs publics et à leur rappeler leurs responsabilités dans ce domaine. Dans cette logique et afin d'atteindre ce but, le CNLE s'engage à porter politiquement les recommandations de ce rapport et à consacrer chaque année l'une de ses séances au suivi de leur avancement ou à l'évaluation de leur mise en œuvre, sur la base des indicateurs proposés dans ce rapport ou de ceux qui seront développés par la suite.

BIBLIOGRAPHIE[56]

OUVRAGES

Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Aides sociales. Enjeux et pratiques locales*, ANSA avec le concours du Groupe Chèque déjeuner, octobre 2010.

Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Éditions Robert Laffont, 2008.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, 2011.

Bérénice Storms et Karel Van den Bosch, *What income do families need for social participation at the minimum ?*, Centrum Voor Sociaal Beleid Herman Deleek (CSB), Belgique, octobre 2009.

AVIS ET RAPPORTS

Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE), *Les effets de la crise sur la population active, l'emploi, le chômage et la pauvreté. Rapport préliminaire*, BIPE, octobre 2011. Lire notamment le chapitre « Conséquences de la crise sur les arbitrages des ménages », p. 102-148.

Comité consultatif du secteur financier (CCSF), *Premier rapport de l'Observatoire des tarifs bancaires*, 2011.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, rapport remis à Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, le 21 octobre 2011.

Cour des comptes, « La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », *Rapport public annuel 2010*, février 2010 (pages 461-495).

Croix-Rouge française, Secours catholique et UNCCAS, *Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles, ou comment lutter à grande échelle contre une forme latente d'exclusion sociale ?*, septembre 2011.

Fondation Abbé Pierre, *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France*.

Haut Conseil de la famille (HCF), *Avis sur l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 28 avril 2011.

Observatoire de l'épargne règlementée, *Rapport annuel 2010*, juin 2011.

[56] La plupart des documents cités dans cette bibliographie peuvent être consultés sur internet. Les liens des références se trouvent dans la version mise en ligne sur le site du CNLE

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), *Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise. Rapport 2009-2010*.

Alain Quinet, Nicolas Ferrari, *Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages »*, rapport remis à Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, le 6 février 2008.

Pierre Saglio, Alain Chosson (prés.), *Rapport de la mission « Transformations des modes de vie, des comportements et de la consommation »*, rapport remis à Madame Valérie Létard, secrétaire d'État auprès du ministre d'État Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010.

Secours catholique, *Statistiques d'accueil 2009. Ressources, crise et pauvreté*, 2010.

Joseph Wresinski, Conseil économique et social, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Journal officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 6, 1987.

ARTICLES ET DOSSIERS

Denis Anne et Yannick L'Horty, « Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA socle) et gains du retour à l'emploi », *Économie et statistique*, n° 429-430, Insee, août 2010.

Banques Alimentaires, Croix-Rouge française, Restos du cœur, Secours populaire français, dossier de presse « *Conseil des ministres européens de l'agriculture du 20 septembre 2011 : dernière chance pour le PEAD »*, 19 septembre 2011.

« Belgique : Les budgets de référence et l'importance de l'implication des bénéficiaires », *Examen par les Pairs en Matière de Protection Sociale et d'Inclusion Sociale et Évaluation en Matière d'Inclusion Sociale - Newsletter*, lettre d'actualité publiée par la DG emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne, n° 5-2010, p. 4-6.

Commission européenne, communiqué de presse du 20 décembre 2011 : *La Commission adopte un cadre de qualité pour les services d'intérêt général dans l'UE*

Laurence Dauphin, « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », *Insee Première*, n° 1 352, mai 2011.

Nicolas Derobert et Jean Métreau, « Le non-recours aux droits », Dossier, in *Proteste*, n° 123, octobre 2010.

Isolde Devalière, Pierrette Briant et Séverine Arnault, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première*, n° 1 351, mai 2011.

Martin Hirsch, « Gare à la dislocation sociale ! », *Le Monde*, 12 décembre 2011.

Sandra Hoibian, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC), *Baromètre de la cohésion sociale*, Étude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, note de synthèse, juin 2011.

INSEE, "Les niveaux de vie en 2009", *Insee Première*, n° 1365, août 2011.

Institut pour le développement de l'information économique, « Indice des prix et pouvoir d'achat : une relation tumultueuse », *Les Chantiers de l'Idies*, note de travail n° 19, novembre 2011.

Sandrine Levasseur, « Cherté du logement : le logement social est-il la bonne solution ? », *Les notes de l'OFCE* (Observatoire français des conjonctures économiques), n° 4, 5 octobre 2011.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), « Les aides locales en réponse aux situations fragiles », *Lettre de l'ONPES*, n° 1, octobre 2007.

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), « Les modalités d'implication des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire », *Enquête et Observations*, n° 2, octobre 2011.

UNCCAS, *Quelles sont les pratiques des CCAS en matière de calcul du reste à vivre ?*, Note présentée par l'UNCCAS à l'occasion de son audition par le CNLE sur la question du reste à vivre, le 13 octobre 2011.

UNCCAS, « Les modalités d'implication des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire », *Enquêtes et observations sociales*, UNCCAS, octobre 2011.

DIAPORAMAS [57]

Régis Bigot, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC), *Classes moyennes et inégalités de conditions de vie*, intervention au séminaire de l'Insee sur les inégalités de conditions de vie, 4 décembre 2009. Voir notamment les diapositives 46 à 49 sur les dépenses contraintes.

Marie-Hellen Lawani, Union départementale des associations familiales de Loire-Atlantique (UDAF 44), *Indus Caf : fraudes ? Escroqueries ? Malversations ? Fausses déclarations ? Étude sur dossiers de recours devant la Commission départementale des aides publiques au logement*, juin 2010.

The Boston Consulting Group (BCG), *Entreprise et pauvreté : qualification de la « double-peine » et enjeux pour les entreprises*, avril 2011.

GUIDES

UNCCAS, *Les aides et secours délivrés par les CCAS et les CIAS*, UNCCAS avec la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), septembre 2009.

UNCCAS (groupe d'experts), *Nouveaux indicateurs pour une meilleure connaissance locale de la pauvreté,* UNCCAS, avec le soutien de la Délégation Interministérielle, à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), septembre 2009.

[57] Tous les diaporamas sont disponibles sur le site du CNLE dans le dossier du groupe de travail : https://www.cnle.gouv.fr/Groupe-de-travail-Propositions.html

LISTE DES SIGLES

A

AAH : Allocation aux adultes handicapés
ACS : Aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé
AER-R : Allocation équivalent retraite de remplacement
AI : Allocation d'insertion
ALF : Allocation de logement familiale
APA : Allocation personnalisée d'autonomie
API : Allocation pour parent isolé
APL : Aide personnalisée au logement
APRE : Aide personnalisée de retour à l'emploi
ASI : Allocation supplémentaire d'invalidité
ASI : Appui social individualisé
ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS : Allocation de solidarité spécifique
ASV : Allocation supplémentaire vieillesse
ATA : Allocation temporaire d'attente
AV : Allocation veuvage
AVTS : Allocation aux vieux travailleurs salariés

C

CCAS : Centre communal d'action sociale
CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CMU : Couverture maladie universelle
CMU-C : Couverture maladie universelle complémentaire

F

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

N

NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

P

PDALPD : Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
PPE : Prime pour l'emploi
PTI : Pactes territoriaux d'insertion

R

RMI : Revenu minimum d'insertion (devenu RSA socle)
RSA : Revenu de solidarité active (socle ou activité)

S

SIAO : Service intégré de l'accueil et de l'orientation

U

Unaf : Union nationale des associations familiales
UNIOPSS : Union nationale des institutions et œuvres privées sanitaires et sociales
USH : Union sociale pour l'habitat

ANNEXES

ANNEXE 1
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNLE

Le groupe de travail était composé de vingt-trois membres, représentant tous les collèges du CNLE.

Président :
Didier PIARD, Croix-Rouge française

Rapporteurs :
François COUTEL, Conseil national des villes (CNV)
Fabien TOCQUE, Croix-Rouge française

Avec la collaboration de :
Hélène ÉPAILLARD puis Pradeepan BERTRAND, stagiaires au CNLE
Alice BLAISE et Clément DI CIOCCIO, stagiaires à la Croix-Rouge française

Secrétariat général du CNLE :
Christiane EL HAYEK

Administration :
Marie-France CURY, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Conseils :
Didier GELOT, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)
Bernard LACHARME, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)

Associations :
Françoise CORE, ATD Quart Monde
Marie MALLET, Union nationale des centre communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS)
Hélène MARCHAL, Union nationale des associations familiales (UNAF)
Bernard SCHRICKE, Secours catholique
Emmanuelle SOUBLIN, Croix-Rouge française

Personne qualifiée :
Olivier BRES

Organismes sociaux nationaux :
Jean-Marc BEDON, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
Juliette FURET, Union sociale pour l'habitat (USH)

Partenaires sociaux :
Daniel BOGUET, Union professionnelle artisanale (UPA)
Jacqueline DONEDDU, Confédération générale du travail (CGT)
Jacques PERNEY, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
Chantal RICHARD, Confédération française démocratique du travail (CFDT)

ANNEXE 2
AVIS DU CNLE DU 18 JANVIER 2010

AVIS DÉFAVORABLE DU CNLE SUR LE PROJET DE DÉCRET RELATIF AU RECOUVREMENT DES INDUS DE PRESTATIONS À CARACTÈRE SOCIAL OU FAMILIAL ET D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Suite à la présentation du projet de décret, faite par la Direction de la Sécurité sociale, en séance plénière du 10 décembre 2009, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a formulé l'avis suivant.

Rappel de la position du CNLE

Les membres du CNLE sont satisfaits de la consultation prioritaire de leur conseil sur ce projet de texte et reconnaissent les efforts faits par l'administration pour simplifier et harmoniser les procédures de recouvrement des indus de RSA. En ce sens, la retenue unique, calculée sur la base d'un barème de recouvrement personnalisé, et l'adoption d'un plan de recouvrement échelonné devraient permettre de mieux tenir compte de la capacité contributive des allocataires, notamment de ceux qui ont à faire face au remboursement d'indus multiples.

Cependant, les membres du CNLE ne retrouvent pas dans ce projet de décret la philosophie du droit public qu'ils avaient souhaité affirmer et défendre dans l'avis rendu par le conseil en février 2009, lors de sa consultation sur les décrets d'application de la loi relative à la généralisation du RSA. Compte tenu de la situation financière des personnes attributaires du RSA, le CNLE avait demandé que le principe de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soit abandonné : « Le CNLE considère qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en-dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable. »

Préserver un minimum décent de « reste à vivre »

Le CNLE exprime à nouveau sa grande inquiétude sur l'impact des plans de recouvrement d'indus sur le « reste à vivre » des personnes ayant de très faibles revenus. La CNAF elle-même[58] remarque : « L'indu frappe principalement les personnes en situation de précarité. Le remboursement des sommes perçues à tort, en dépit de possibles remises de dettes qui ne peuvent être générales, peut aggraver la situation. »

Le seuil minimal de recouvrement porté à 45 €/mois doit être rapporté aux **ressources restant disponibles après les prélèvements relatifs aux dépenses pré-engagées…** Le tableau de bord de suivi de l'objectif de baisse de la pauvreté d'un tiers en cinq ans inclut un indicateur sur la part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages du premier quintile. Dans le rapport du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté remis au Parlement le 17 octobre 2009, cet indicateur fait l'objet du commentaire suivant : « Entre 2001 et 2006, la part des dépenses pré-engagées dans le budget du quintile des ménages les plus modestes est passée de 52 % à 74 % » (p. 8) et « plus de la moitié des ménages pauvres estime à moins de 250 € par mois ce qui lui reste pour vivre, une fois acquittées les charges fixes » (p. 24). L'enquête menée par le CREDOC en 2009 à la demande du Haut Commissaire apporte ces précisions supplémentaires : une fois payées toutes les dépenses fixes, 15 % des

[58] Dans une note présentant les principaux résultats de l'étude réalisée en 2000 par la CNAF pour comprendre les causes des indus : « Les indus des caisses d'allocations familiales », *L'essentiel*, n° 7, décembre 2002.

ménages pauvres ont un « reste à vivre » négatif, 21 % disposent de 0 à 150 € pour le mois, 20 % de 151 à 250 €.

Le CNLE regrette que la notion de « reste à vivre » n'apparaisse pas clairement dans le projet de décret. Le barème de recouvrement personnalisé qui sert à calculer la retenue mensuelle est basé sur un revenu pondéré[59] qui ne tient pas compte pleinement de cette notion, du moins telle qu'elle est définie par l'indicateur du tableau de bord sus-mentionné. De plus, le fait d'appliquer à la première tranche de revenus pondérés une retenue forfaitaire de 45 € équivaut à **taxer le plus fortement les plus faibles revenus**[60].

On met ainsi les personnes dans des situations impossibles à gérer, ce qui entraîne généralement des frais bancaires accrus, des intérêts plus lourds, un enfoncement dans le surendettement. C'est donc une multiplication des handicaps.

Le CNLE considère qu'il faut mettre en place des **mécanismes de protection d'un seuil minimal de ressources**[61] :

- il demande que le taux de recouvrement soit de **0 % pour la première tranche** de revenus pondérés. Il considère que c'est à l'État de prendre cette responsabilité et il ne peut se satisfaire de l'argument que des remises de dette peuvent être accordées par les caisses ou les présidents de conseils généraux ;

- il souhaite également que soit déterminée une **durée maximale** pour le plan de recouvrement échelonné, pour que les ressources des ménages allocataires du RSA ne soient pas amputées sur une trop longue période.

Enfin, la question des procédures et des **droits de recours** constitue un enjeu essentiel pour les personnes concernées par un recouvrement d'indus : comment sont-elles prévenues ? Avec quel délai de préavis et quelles possibilités de recours ? Le projet de décret sur lequel l'avis du CNLE est sollicité ne précise pas ces points.

Identifier les causes d'erreur et prévenir les indus

Pour le CNLE, la hausse constatée du nombre des dossiers d'indus est liée, entre autres causes, à la **complexité des procédures**, notamment en ce qui concerne le RSA. Cette complexité dans le suivi individuel des dossiers augmente les risques pour chaque allocataire d'enfreindre la loi à tout moment et en toute bonne foi.

La variabilité du droit au RSA-activité en fonction des fluctuations du revenu d'activité ne peut qu'accroître le nombre de cas de versement d'indus (tout comme le non-versement de sommes dues aux allocataires…).

Lors de l'examen de la mise en place du RSA, le CNLE avait vivement souhaité qu'il y ait une **mensualisation des déclarations de ressources** pour réduire ce facteur parmi les causes de création et de cumul d'indus. Les CAF avaient objecté à l'époque que leur capacité organisationnelle ne permettait pas encore ce traitement mensuel, mais il semble aujourd'hui indispensable au CNLE que l'on puisse accéder à ce niveau de traitement, car on ne peut adopter une loi sans se donner les moyens techniques qui garantissent la logique du dispositif appliqué.

---

[59] La technicité du calcul de la retenue mensuelle enlève toute lisibilité pour l'allocataire.

[60] Dans la note sur le calcul de la retenue mensuelle transmise au CNLE par la Direction de la Sécurité sociale, on observe que dans le cas-type présenté pour une personne isolée avec un revenu pondéré de 131 €, à laquelle on applique la retenue minimale de 45 €, on aboutit à un taux de recouvrement plus élevé que celui de la deuxième tranche de revenus pondérés et égal à celui de la troisième.

[61] Ceci serait en conformité avec l'article 20 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures, relatif au minimum bancaire insaisissable : « La banque laisse à disposition du débiteur personne physique une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire mentionné à l'article 262-2 du Code de l'action sociale et des familles » (en l'occurrence égal au montant du RSA-socle).

Par ailleurs, il semble nécessaire de renforcer la communication en direction des allocataires pour mieux souligner l'importance des **déclarations de changement de situation**. Il n'est pas toujours évident de comprendre, pour un allocataire, qu'un changement de situation qui lui paraît anodin puisse entraîner un réexamen important de ses droits. Ce problème renvoie concrètement aux grandes difficultés de gestion matérielle du budget familial ou individuel auxquelles sont confrontées les familles qui vivent sous le seuil de pauvreté…

Mesurer les conséquences de la « fongibilité des indus »

La règle de fongibilité des indus a été instaurée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009. Elle concernait les prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les aides au logement et le RSA. Le CNLE déplore de ne pas avoir été consulté lors de la préparation du décret d'application du 21 juillet 2009 qui portait sur les prestations familiales, l'AAH et les aides au logement.

Le CNLE considère qu'il faut préserver le principe de n'affecter les **aides au logement** qu'à ce seul objet, car la fongibilité affaiblit potentiellement le droit au logement : la récupération sur l'aide personnalisée au logement (APL) versée en tiers payant d'indus liés à d'autres aides met le locataire, de facto, en situation d'impayés de loyer (le montant de la quittance que doit acquitter le locataire n'est plus couvert en totalité)[62].

Les organismes de logement social ne sont pas informés par les CAF des montants et durées des plans de recouvrement. Aux risques encourus par les ménages s'ajoute une complexité accrue de gestion pour les bailleurs sociaux. L'application au RSA de la fongibilité des indus va renforcer ces difficultés.

Sachant par ailleurs que les aides au logement génèrent les deux tiers des situations d'indus (l'APL génère à elle seule un tiers), il est à craindre que, si le RSA-socle n'est pas protégé, la récupération d'indus d'aides au logement ne l'émarge encore plus.

Faire évoluer l'approche du droit public dans le domaine des indus

Réclamer un recouvrement d'indu, de 45 € ou même davantage, à la majorité des citoyens n'entraîne généralement aucun problème dans la gestion de leurs revenus. En revanche, pour celui qui touche le RSA, c'est le mettre face à une situation impossible à gérer. Pour le CNLE, demander une distinction dans les publics visés par les recouvrements d'indus n'est pas une injustice : c'est, au contraire, revendiquer un degré supérieur de justice.

Une autre distinction que le CNLE trouve importante à faire est celle de l'origine de la faute ou de la responsabilité de l'indu : si l'administration reconnaît qu'elle est à l'origine de l'erreur, elle ne peut s'appuyer sur cette faute pour réclamer le respect de son droit de recouvrement. Il s'agit du principe exprimé par le vieil adage juridique latin : « *Nemo auditur turpitudinem suam allegans* » : nul ne peut se justifier de sa propre turpitude (ou : personne n'est entendu s'il vient prétexter de sa faute personnelle pour procéder au bénéfice d'un droit).

À partir de cette double considération, le CNLE défend fermement le principe de préservation d'un seuil minimal de ressources, en-deçà duquel on ne procède pas à des recouvrements. Il souhaite que la philosophie des finances publiques évolue dans le sens de cette réflexion et donne un avis défavorable sur le projet de décret qui lui a été présenté malgré les éléments positifs qu'il contient.

[62] La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 ne fait que limiter partiellement ce risque : son article 97 prévoit la faculté (et non l'obligation) pour les CAF de récupérer les indus des aides versées en tiers payant (parmi lesquelles l'APL) sur des aides qui sont versées directement aux allocataires (prestations familiales, AAH et, comme maintenant proposé, RSA). D'un autre côté, si le montant des indus liés à ces prestations dépasse les montants versés directement à l'allocataire, leur recouvrement pourra continuer à s'effectuer sur l'APL.

Annexe 3
Mission confiée par Martin Hirsch au CNLE (17 mars 2010)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

LE HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ
LE HAUT COMMISSAIRE A LA JEUNESSE

Au possible nous sommes tenus

LE HAUT COMMISSAIRE

CAB/MM/PS

Paris, le 17 MARS 2010

Monsieur le Président,

Le conseil que présidez a rendu le 18 janvier dernier un avis sur le projet de décret relatif à l'extension au revenu de solidarité active du principe de fongibilité des indus.

Par un courrier en date du 19 février, j'ai souhaité vous apporter des éléments de réponse concernant les inquiétudes exprimées dans cet avis. J'ai notamment souligné le caractère protecteur des mécanismes de recouvrement qui accompagnent la mise en œuvre de la fongibilité pour les foyers ayant de faibles revenus. En particulier, la retenue unique, calculée sur la base d'un barème de recouvrement personnalisé, constitue une disposition plus favorable pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active que les règles de recouvrement précédemment en vigueur.

Ainsi que le conseil l'a exprimé dans son avis, au-delà de ces mécanismes de recouvrement, des améliorations peuvent être apportées en amont concernant la prévention des indus. C'est pourquoi je souhaite que le conseil poursuive sa réflexion concernant les moyens de mieux prévenir les situations d'indus.

Le conseil considère que la complexité des procédures est cause d'indus, et place des allocataires de bonne foi en situation de faute. Afin d'alimenter cette réflexion, le conseil pourrait conduire une analyse précise sur les causes d'indus et les procédures qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour les prévenir.

.../...

Monsieur Bernard SEILLIER
Président du CNLE
DGCD
14, avenue Duquesne
75350 Paris 07 SP

59, avenue de Ségur - CS 60702 - 75345 PARIS CEDEX 07
Tél. : 01 44 38 14 14 - Fax : 01 44 38 14 10

Le conseil préconise notamment en la matière de mensualiser les déclarations de ressources des allocataires du RSA. La CNAF s'est engagé à étudier l'opportunité et la faisabilité de cette disposition. Une analyse approfondie du CNLE sur la mensualisation permettrait de compléter utilement cette étude.

Je vous serais obligé de bien vouloir me transmettre les résultats des travaux du conseil sur ces sujets avant la fin de l'année 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Martin HIRSCH

Annexe 4
Glossaire

(Voir aussi la fiche « Prestations sociales », en annexe 5)

Aides au logement : Prestations sociales dont la finalité est de réduire les dépenses de logement des familles (loyer, mensualités d'emprunt). Elles sont accordées sous condition de ressources, permettant donc aux bénéficiaires de parvenir au niveau du minimum concerné. Elles sont calculées en tenant compte également de la situation familiale, de la nature du logement et du lieu de résidence du bénéficiaire. Les aides au logement peuvent prendre différentes formes (APL, ALF… Voir annexe 5).

Aide sociale : « Dispositif de protection sociale ancien qui n'a cessé de s'adapter, l'aide sociale occupe dans le paysage social une place originale […] par ses caractéristiques, son organisation ainsi que par les différentes formes qu'elle prend[63]. » Une aide sociale ne peut être versée que si le demandeur ne peut faire valoir ses droits pour une prestation sociale analogue (caractère subsidiaire). Ces aides sont notamment prises en charge par le département et peuvent prendre différentes formes :

- aide sociale à l'enfance ;
- aide sociale aux personnes âgées ;
- aide sociale aux personnes handicapées ;
- aide médicale ;
- aide sociale à l'insertion.

Aides locales facultatives[64] : Aides extralégales qui recouvrent trois modalités différentes :

- aides monétaires : il s'agit principalement d'aides répondant à des situations exceptionnelles ou d'urgence (aide alimentaire, cantine, énergie, logement, etc.) ;
- aides en nature : celles-ci émanent surtout des associations caritatives et des communes sous forme notamment de colis (alimentaire, de Noël) ;
- aides tarifaires : permettant l'accès à des services à tarif préférentiel (restauration scolaire, modes de garde, loisirs, culture, sport, etc.), sont uniquement octroyées par les communes.

Allocation différentielle : Le montant maximal de l'allocation est égal au plafond de ressources à ne pas dépasser. L'allocation versée est calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales : elle vise à compléter strictement ces dernières pour atteindre le plafond. Les allocations RSA et AAH sont calculées sur ce mode.

Allocation forfaitaire : Un montant fixe est versé si le revenu mensuel du foyer n'atteint pas le plafond de ressources à ne pas dépasser. L'ATA est calculé sur ce mode.

Allocation « forfaitaire/différentielle » : Le montant maximal de l'allocation est inférieur au plafond de ressources à ne pas dépasser. L'allocation versée est égale au montant maximal si les ressources initiales sont inférieures au plafond moins le montant maximal. Sinon,

[63] Jean-Yves Barreyre et Brigitte Bouquet (dir.), *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Bayard, 2006.
[64] Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), « Les aides locales en réponse aux situations fragiles », *Lettre de l'ONPES*, n° 1, octobre 2007.

l'allocation est calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales. L'ASS, l'AER-R, l'ASPA, l'ASI et l'AV sont ainsi calculés.

Budget-type : Calculés par l'UNAF, ces budgets ne décrivent pas ce que dépensent effectivement les familles mais déterminent le niveau des dépenses estimées nécessaires, pour qu'une famille, d'une composition déterminée, vive sans privations.

Chômage : Représente l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, privées d'emploi et en recherchant un. Sa mesure est complexe. En France, il existe deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du Ministère du travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par Pôle Emploi, et l'enquête Emploi de l'Insee, qui mesure le chômage au sens du Bureau international du travail, organisme rattaché à l'Organisation des nations unies (ONU).

Déciles : Valeurs qui partagent une distribution de salaires, de revenus, de chiffres d'affaires… en dix parties égales. Pour une distribution de salaires :

- le premier décile (noté généralement D1) est le salaire au-dessous duquel se situent 10 % des salaires ;
- le neuvième décile (noté généralement D9) est le salaire au-dessous duquel se situent 90 % des salaires.

Dépenses contraintes : dépenses considérées par les ménages comme inévitables, ou sans substitut possible, et qui peuvent être liées à l'existence d'un contrat non renégociable à court terme, associé à des coûts de sortie de contrat.

Dépenses pré-engagées : Dépenses qui ne sont pas « renégociables » à court terme et qui se caractérisent par leur régularité et par un montant fixe.

Droits connexes[65] : Expression qui recouvre l'ensemble des aides sociales venant en complément de la base nationale et légale des revenus sociaux de transferts (minima sociaux, allocations familiales…). Les droits connexes sont donc conditionnés par un statut reconnu par ailleurs mais la démarche actuelle tend à remplacer le lien entre un statut et des droits connexes par un lien entre « niveau de ressources » et droits connexes. Les droits connexes comportent des aides à caractère national et légal, telles l'exonération de la redevance télévision ou la CMU ou la CMU-C. Les autres droits connexes sont des aides locales facultatives (voir plus haut la définition de ces dernières).

Exclusion sociale : C'est un processus de mise à l'écart durable des mécanismes d'intégration, en raison de la pauvreté, de l'isolement, du manque de compétences de base, de possibilités d'apprentissage ou de discriminations. Les personnes exclues ont le plus souvent un accès très restreint aux lieux d'exercice de pouvoir et ressentent un sentiment d'impuissance à contrôler les décisions affectant leur vie quotidienne

Médiane : Valeur qui partage une distribution de salaires, de revenus, de chiffres d'affaires... en deux parties égales. Ainsi, pour une distribution de salaires, la médiane est le salaire au-dessous duquel se situent 50 % des salaires et, de manière équivalente, au-dessus duquel se situent 50 % des salaires.

Ménages pauvres/modestes : il n'existe pas de catégories officielles permettant de distinguer les « moins pauvres » des « plus pauvres ». Par commodité, le rapport utilise le classement proposé par le Crédoc en 2009 (voir page 30), basé sur les revenus mensuels

[65] Denis Anne et Yannick L'Horty, « Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi », *Economie et statistique*, n° 429-430, Insee, août 2010, p. 2.

avant impôt pour une personne seule : le Crédoc qualifie de ménages pauvres ceux du premier décile et de ménages modestes ceux des 2e et 3e déciles. Il s'agit d'une mesure statistique restreinte aux ressources monétaires du ménage.

Mesures de la pauvreté :

- la **pauvreté monétaire** est un indicateur relatif des inégalités de distribution de revenu. Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou le Canada) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %).

- la pauvreté se mesure aussi à l'aide d'indicateurs de **conditions de vie des ménages**. Cette mesure caractérise les situations de cumul de handicaps sociaux (au nombre de 28) relatifs aux caractéristiques du logement, de la consommation et de la gestion du budget familial. Est considérée comme pauvre la population cumulant au moins huit handicaps sociaux.

- la pauvreté peut enfin se mesurer à l'aide d'indicateurs appelés de **pauvreté administrative** : sont considérées comme pauvres les personnes qui perçoivent l'un des huit minima sociaux.

Minima sociaux : Ce sont des prestations sociales qui visent à assurer un revenu minimal à une personne (ou à un ménage) en situation de précarité. Elles sont non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations à la Sécurité sociale et financées par la solidarité nationale.

Précarité/pauvreté : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. **Elle 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. » (Définition issue de l'avis du Conseil économique et social du 11 février 1987, intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*.)

Personne isolée : Administrativement, on parle de "personne isolée" dans le calcul des prestations sociales (comme le RSA par exemple) pour désigner les personnes vivant seules (célibataire, personne qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente) ou les personnes qui vivaient en couple mais qui se retrouvent seules.

Pouvoir d'achat libéré : Revenu disponible une fois déduit un ensemble de dépenses dites « contraintes ».

Prestations sociales : Appelées également « transferts sociaux », ce sont des transferts versés (en espèces ou en nature) à des individus ou à des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques. Elles sont associées à six grandes catégories de risques :

- la vieillesse et la survie (pension de retraite, pension de réversion, prise en charge de la dépendance) ;

- la santé (prise en charge totale ou partielle des frais liés à la maladie, à l'invalidité, aux accidents du travail et aux maladies professionnelles) ;

- la maternité-famille (prestations familiales) ;

- la perte d'emploi (indemnisation du chômage) et les difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle ;

- les difficultés de logement (aides au logement) ;

- la pauvreté et l'exclusion sociale (minima sociaux).

Prestations familiales : Prestations sociales dont l'objet est d'apporter aux familles une aide compensant partiellement les dépenses engagées pour la subsistance et l'éducation des enfants.

Reste à vivre : Différence arithmétique pour un ménage donné entre l'ensemble de ses ressources et l'ensemble de ses dépenses contraintes ou pré-engagées.

Revenu arbitrable : Terme employé par l'Insee pour désigner ce qui correspond à la définition générale du « reste à vivre ».

Tarifs sociaux : Aides financières dont les personnes en situation de précarité peuvent bénéficier sur certains postes de dépenses pour alléger le montant de leurs factures :

- pour l'électricité : « tarif de première nécessité »[66] ;

- pour le gaz naturel : « tarif spécial de solidarité »[67] ;

- pour l'eau : les personnes en situation précaire peuvent demander à bénéficier d'une « aide exceptionnelle » lorsqu'elles ne peuvent plus faire face au règlement de leurs factures[68] ;

- pour le téléphone fixe : à ce jour, l'opérateur historique est le seul à offrir une réduction sociale tarifaire : sont éligibles les bénéficiaires du RSA socle, de l'ASS, de l'AAH et les invalides de guerre ;

- pour le téléphone mobile, une convention a été signée en mars 2011 entre l'État et les opérateurs téléphoniques qui se sont engagés à proposer un « tarif social mobile » respectant un cahier des charges et qui sera labellisé par l'État.

Taux d'effort : Rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est prise en compte dans la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire.

Sources : Insee, DREES, ONPES, site www.service public.fr

[66] Tarification spéciale sous condition de ressources dont le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 précise les modalités de mise en œuvre.

[67] Cf. décret n° 2008-778 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité et décret n° 2008-779 relatif à la compensation des charges de service public portant sur la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité.

[68] L'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a introduit le « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». La mise en œuvre de ce droit d'accès est cependant freinée par la dispersion des opérateurs. Seuls peuvent être activés des fonds d'impayés dans le cadre des FSL gérés par les départements.

Annexe 5
Définition des prestations sociales

Allocation aux adultes handicapés (AAH)
Minimum social, créé en 1975, destiné à apporter une aide financière aux personnes handicapées présentant un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % (reconnu par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées), âgées de 20 ans ou plus, voire 16 ans pour celles qui ne sont pas à la charge de leurs parents, et disposant de revenus modestes.

Aide complémentaire santé (ACS)
Aide qui permet aux personnes dont les ressources sont supérieures au seuil de la CMUC de bénéficier d'une réduction sur un contrat d'assurance complémentaire santé souscrit auprès d'un organisme complémentaire à choisir librement par l'intéressé. Cette aide varie en fonction de l'âge.

Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)
Allocation de chômage du régime de solidarité, créée en 2002 et supprimée depuis le 1er janvier 2011. Cette allocation s'adressait aux demandeurs d'emploi totalisant 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge légal de départ à la retraite ; seuls les personnes dont les droits à l'AER ont été ouverts avant le 1er janvier 2011 continuent à percevoir l'allocation jusqu'à expiration de leurs droits.

Allocation d'insertion (AI)
Allocation créée en 1984, elle a été remplacée en novembre 2006 par l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Allocation de logement familiale (ALF)
Allocation créée en 1948, destinée aux ménages aux revenus modestes ayant des enfants ou d'autres personnes à charge, et qui prend en charge une partie du loyer ou des mensualités de remboursement d'un prêt pour les accédants à la propriété.

Allocation personnalisée d'autonomie (APA)
Mesure financière qui a pour objectif d'aider les personnes âgées et dépendantes.

Aide personnalisée au logement (APL)
Aide au logement, créée en 1978, qui s'adresse à tous les ménages aux revenus modestes indépendamment de leurs caractéristiques démographiques pour les logements conventionnés dans le cas des locataires ou pour un certain type de prêts pour les accédants à la propriété.

Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)
Aide mise en place avec le RSA et attribuée aux bénéficiaires de RSA relevant du champ des « droits et devoirs » pour lever des obstacles ponctuels à leur reprise d'activité.

Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
Allocation créée en 1957 et attribuée aux personnes invalides, titulaires d'une rente au titre de l'assurance invalidité ou vieillesse, qui n'ont pas l'âge requis pour bénéficier de l'ASPA.

Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)
Allocation qui, depuis le 13 janvier 2007, remplace le minimum vieillesse du premier étage et celui du second étage, à savoir l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV). Elle permet aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans et 4 mois en cas d'inaptitude au travail, et report à 62 ans à compter de la génération 1955), et disposant de faibles revenus, d'atteindre un seuil minimal de ressources.

Allocation de solidarité spécifique (ASS)
Allocation versée, sous conditions de ressources, aux chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits aux allocations d'assurance chômage.

Allocation simple : Allocation destinée aux personnes âgées de plus de 65 ans dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) mais qui ne remplissent pas les conditions pour percevoir l'ASPA.

Allocation temporaire d'attente (ATA)
Allocation chômage de solidarité qui remplace l'allocation d'insertion (AI) pour les nouvelles entrées depuis novembre 2006, elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.

Allocation veuvage (AV)
Créée en 1980, elle est versée aux personnes veuves d'un assuré social du régime général ou agricole ne pouvant pas encore prétendre aux pensions de réversion. La durée du versement est limitée à deux ans, à compter du mois de décès de l'assuré.

Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS)
Allocation du premier étage du minimum vieillesse, créée en 1941 et attribuée aux travailleurs âgés qui ont insuffisamment cotisé. Cette prestation n'est plus attribuée ; seules les personnes qui en bénéficiaient avant la mise en place de l'ASPA continuent à la percevoir.

Couverture maladie universelle – de base et complémentaire (CMU et CMU-C)
Dispositif institué en 1999, la couverture maladie universelle comprend deux dispositifs distincts :

- la CMU de base qui vise à généraliser le système de protection sociale en matière de santé en affiliant automatiquement au régime général de l'assurance maladie, sur critères de résidence, toute personne n'ayant pas de droits ouverts à un autre titre à un régime de l'assurance maladie ;

- la CMU complémentaire qui permet de bénéficier d'une couverture maladie complémentaire gratuite, attribuée à toute personne résidant en France de manière stable et régulière, sous condition de ressources fixée par décret.

Revenu de solidarité active (RSA)
Depuis le 1er juin 2009, le RSA socle majoré se substitue à l'Allocation pour parent isolé (API)[69], et le RSA socle non majoré au revenu minimum d'insertion (RMI) en métropole[70].

[69] L'allocation pour parent isolé (API), créée en 1976, était une prestation familiale versée, sous conditions de ressources, aux personnes isolées qui résident en France et élèvent seules un ou plusieurs enfants. Cette allocation était destinée :
- soit aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans (API dite longue, versée jusqu'au mois précédant le troisième anniversaire du dernier enfant) ;
- soit aux parents séparés, divorcés, veufs depuis moins d'un an et élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers (API dite courte, versée pour une durée d'un an).

Il garantit un revenu minimum aux personnes en situation précaire (RSA socle) et/ou il complète les revenus modestes tirés du travail quand ils sont insuffisants pour vivre dans des conditions décentes (RSA activité). Le RSA a été étendu à l'Outre-mer en janvier 2011, et à Mayotte en janvier 2012. Depuis septembre 2010, le RSA est ouvert aux jeunes actifs âgés de moins de 25 ans qui ont exercé une activité professionnelle pendant deux ans durant les trois ans précédant le dépôt de la demande de RSA (soit 3 214 heures de travail).

Revenu de solidarité (RSO)
Prestation financière créée en 2001 dans les départements d'Outre-mer, qui s'adresse aux bénéficiaires du RSA depuis au moins deux ans, ayant au moins 55 ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

Sources : DREES, DGCS, DSS.

[70] Le revenu minimum d'insertion (RMI) était une allocation financière instituée en 1988 qui visait à assurer un revenu minimum aux plus de 25 ans ne bénéficiant pas de l'assurance chômage ou dont le seuil de ressources était inférieur à celui fixé par décret.

Annexe 6
Barèmes mensuels des minima sociaux nationaux

Montants et plafonds en vigueur au 1er avril 2012, en euros

	Montants mensuels maxima	Plafonds de ressources mensuelles (initiales ou à ne pas dépasser)
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	743,62	743,62
Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)	1 012,20[71]	(Voir infra)
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	De 388,31 à 776,62[72] (voir détails infra)	Plafond à ne pas dépasser : 674,69 pour une personne seule ; 1 181,78 pour un couple
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	777,16 pour une personne seule ; 1 181,77 pour un couple	777,16 pour une personne seule ; 1 181,77 pour un couple
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	468,90	(Voir infra)
Allocation temporaire d'attente (ATA)	330,30	Montant forfaitaire du RSA
Allocation veuvage (AV)	582,18	772,72
Revenu de solidarité active (RSA) socle non majoré	De 474,93 à 997,36	Dépend de la composition du foyer
Revenu de solidarité active (RSA) socle majoré	De 609,87 à 813,16	Dépend de la composition du foyer

Pour l'allocation aux adultes handicapés :

Pour les personnes présentant un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 %, 104,77 € de **majoration pour la vie autonome** (MVA) peuvent être accordés en complément de l'AAH et de manière forfaitaire, sous certaines conditions (AAH à taux plein, logement indépendant, pas de revenus d'activité professionnelle). Un autre complément de l'AAH existe : le **complément de ressources**, d'un montant mensuel forfaitaire de 179,31 €, ouvert sous les mêmes conditions que la MVA sous réserve que la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ait reconnu une capacité de travail inférieure à 5 %.

[71] L'AER-R, l'ASS et l'ATA ont un montant journalier (respectivement 33,74 €, 15,63 € et 11,01 € au 1er avril 2012). Les montants indiqués correspondent au montant journalier multiplié par le nombre moyen de jours calendaires par mois, à savoir 30.
[72] Montants en vigueur au 1er avril 2011.

Pour l'allocation équivalent retraite de remplacement
L'allocation est versée à taux plein lorsque les ressources de l'allocataire sont inférieures à :

- 607,32 € par mois pour une personne seule ;

- 1 315,86 € par mois pour un couple.

Le montant de l'allocation est réduit lorsque les ressources de l'allocataire sont comprises :

- entre 607,32 € et 1 619,52 € par mois, pour une personne seule, le montant de l'AER-R est alors fixé à 1 619,52 € moins le montant de ses ressources ;

- entre 1 315,86 € et 2 328,06 € par mois, pour un couple, le montant de l'AER-R varie alors selon que les ressources comprennent ou non un revenu d'activité ou de substitution (allocations chômage, rémunérations de stage) du conjoint.

Pour l'allocation supplémentaire d'invalidité

La fourchette des montants indiqués correspond aux situations des ménages, allant d'une personne seule à un couple *pacsé* ou concubin de deux bénéficiaires de l'ASI :

- personne seule ;

- couple dont un seul bénéficiaire de l'ASI ;

- couple marié de deux bénéficiaires de l'ASI ;

- couple *pacsé* ou concubin de deux bénéficiaires de l'ASI.

Pour l'allocation de solidarité spécifique

L'allocation est versée à taux plein lorsque les ressources de l'allocataire sont inférieures à :

- 625,20 € par mois pour une personne seule ;

- 1 250,40 € par mois pour un couple.

Le montant de l'allocation est réduit lorsque les ressources de l'allocataire sont comprises :

- entre 625,20 € et 1 094,10 € par mois, pour une personne seule, le montant de l'ASS est alors fixé à 1 094,10 € moins le montant de ses ressources ;

- entre 1 250,40 € et 1 719,30 € par mois, pour un couple, le montant de l'ASS est alors fixé à 1 719,30 € moins le montant des ressources.

671,30 euros sont accordés avec le taux majoré. Pour mémoire, jusqu'au 31 décembre 2003, pouvaient bénéficier de l'ASS majorée, les allocataires :

- âgés de 55 ans ou plus et justifiant d'au moins 20 ans d'activité salariée ;

- ou âgés de 57 ans et demi ou plus et justifiant de 10 ans d'activité salariée ;

- ou justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisation retraite.

Pour le revenu de solidarité active non majoré

Les fourchettes des montants et plafonds indiqués correspondent aux situations des ménages, allant d'une personne seule à un couple avec deux enfants :

- personne isolée sans enfant ;

- personne isolée avec un enfant ;

- personne isolée avec deux enfants ;

- couple sans enfant ;

- couple avec un enfant ;

- couple avec deux enfants.

À partir du 3e enfant, 186,80 euros sont attribués par enfant supplémentaire.

Pour le revenu de solidarité active majoré :

Les fourchettes des montants et plafonds indiqués correspondent aux situations des ménages sans abattement du « forfait logement » (situations qui varient de la femme enceinte à la personne isolée avec un enfant). 199,99 euros sont attribués par enfant supplémentaire.

Sources : DREES, DSS, DGCS, site www.service-public.fr

Annexe 7
Textes législatifs[73]

La notion de « reste à vivre » a été développée en France plus particulièrement dans le champ des politiques de traitement du surendettement des particuliers.

C'est la **loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion**, modifiant l'article L.331-2 du Code de la consommation, qui a défini le « reste à vivre » comme « la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage » qui doit échapper aux créanciers.

La **loi 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation**, a complété la nature des dépenses devant être prises en compte pour déterminer le « reste à vivre » et tend à encadrer les modalités de calcul du « reste à vivre » par les commissions de surendettement des particuliers.

Article L. 331-2 du Code de la consommation
Modifié par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 – art. 40

La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définies au premier alinéa de l'article L. 330-1.

Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 ou L. 331-7-1 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du Code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé. Les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission sont précisées par voie réglementaire. La part des ressources nécessaire aux dépenses courantes est fixée par la commission et mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6, dans les mesures prévues à l'article L. 331-7 ou les recommandations prévues à l'article L. 331-7-1.

Article R. 331-15-1 Code de la consommation
Modifié par décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 - art. 10
Abrogé par décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010 - art. 3

Pour l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1, la part des ressources mensuelles du débiteur à affecter à l'apurement de ses dettes est calculée, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2, par référence au barème prévu à l'article R. 3252-2 du Code du travail. Toutefois, la somme résultant de ce calcul est plafonnée à la différence entre le montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles applicable à un foyer composé d'une seule personne, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage.

[73] Cette annexe a été réalisée à partir d'une note de synthèse rédigée par Marie-France Cury (DGCS).

La définition du « reste à vivre » fait également référence à la quotité non saisissable du salaire telle qu'elle résulte des **articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du Code du travail**. Cette part de ressources ne peut être inférieure au montant du revenu de solidarité active pour le ménage. La loi précise que ces ressources doivent intégrer le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture, de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé.

Article L. 3252-2 Code du travail

Sous réserve des dispositions relatives aux pensions alimentaires prévues à l'article L. 3252-5, les sommes dues à titre de rémunération ne sont saisissables ou cessibles que dans des proportions et selon des seuils de rémunération affectés d'un correctif pour toute personne à charge, déterminés par décret en Conseil d'État.

Ce décret précise les conditions dans lesquelles ces seuils et correctifs sont révisés en fonction de l'évolution des circonstances économiques.

Article L. 3252-3 Code du travail
Modifié par loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 18

Pour la détermination de la fraction insaisissable, il est tenu compte du montant de la rémunération, de ses accessoires ainsi que de la valeur des avantages en nature, après déduction des cotisations et contributions sociales obligatoires.

Il est en outre tenu compte d'une fraction insaisissable égale au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles applicable au foyer du salarié.

Il n'est pas tenu compte des indemnités insaisissables, des sommes allouées à titre de remboursement de frais exposés par le travailleur et des allocations ou indemnités pour charges de famille.

Article R. 3252-2 du Code du travail
Modifié par décret n° 2011-1909 du 20 décembre 2011 - art. 1

La proportion dans laquelle les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles, en application de l'article L. 3252-2, est fixée comme suit :

1° le vingtième, sur la tranche inférieure ou égale à 3 590 € ;

2° le dixième, sur la tranche supérieure à 3 590 € et inférieure ou égale à 7 030 € ;

3° le cinquième, sur la tranche supérieure à 7 030 € et inférieure ou égale à 10 510 € ;

4° le quart, sur la tranche supérieure à 10 510 € et inférieure ou égale à 13 950 € ;

5° le tiers, sur la tranche supérieure à 13 950 € et inférieure ou égale à 17 410 € ;

6° les deux tiers, sur la tranche supérieure à 17 410 € et inférieure ou égale à 20 910 € ;

7° la totalité, sur la tranche supérieure à 20 910 €.

Dans le même temps, le « reste à vivre » est proche de la notion de « solde bancaire insaisissable », somme équivalente au montant du RSA laissée à la disposition du débiteur faisant l'objet d'une saisie-attribution sur ses comptes bancaires. Cette mise à disposition a été rendue automatique par l'**article 20 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009** portant simplification et clarification du droit et d'allègement des procédures. Cette procédure a été précisée par le décret n° 2009-1694 du 30 décembre 2009 relatif à la mise à disposition automatique d'une somme à caractère alimentaire sur un compte saisi.

Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 - art. 20

Le tiers saisi laisse à disposition du débiteur personne physique, dans la limite du solde créditeur du ou des comptes au jour de la saisie, une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, mentionné à l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles.

Article L 262-2 du Code de l'action sociale et des familles
Modifié par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3

Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre.

Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme :

1° d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer ;

2° d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge.

Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti. Il est complété, le cas échéant, par l'aide personnalisée de retour à l'emploi mentionnée à l'article L. 5133-8 du Code du travail.

Annexe 8
Liste des personnes auditionnées par séance de travail

Séance du 7 avril 2011

- Dominique Saint-Macary, chef du département des enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique
- Émilie Grouès, chargée de mission à l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)
- Chantal Richard, secrétaire confédérale de la CFDT

Séance du 5 mai 2011

- Christophe Robert, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés
- Mireille Elbaum, responsable de la chaire Politiques et économie de la protection sociale, au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et personne qualifiée au CNLE
- Alain Chosson, vice-président de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), et Pierre Saglio, président d'ATD Quart Monde jusqu'en 2010

Séance du 8 juin 2011

- Mariette Daval, responsable du Pôle solidarités à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- Marie-Hellen Lawani, vice-présidente de l'UDAF 44, administratrice de la Caisse des allocations familiales de Nantes

Séance du 6 juillet 2011

- Gilles Séraphin, sous-directeur en charge des études et des actions politiques, directeur de la recherche, Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Alain Quinet, inspecteur général des finances
- Micheline Bernard-Harlaut, membre du Conseil économique, social et environnemental de la région Île-de-France et membre de la Commission de surendettement de Paris
- Isabelle Gastal et Flavienne Chadelaud, chargées de mission au siège de la Banque de France

Séance du 6 septembre 2011 :

- Henriette Steinberg, secrétaire nationale du Secours populaire français
- Mathieu Jamot, chef de projet au Boston Consulting Group

Séance du 13 octobre 2011

- Daniel Zielinski, délégué général, Marie Mallet et Maela Castel, chargées de mission, Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)
- Jean-Louis Lhéritier, chef du Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, Insee
- Luc Jerabek, directeur de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)

Séance du 10 novembre 2011

- Mme F., résidant en Ille-et-Vilaine

Annexe 9
Synthèse des auditions

AUDITION DE DOMINIQUE SAINT-MACARY, CHEF DU DÉPARTEMENT DES ENQUÊTES ET ANALYSES STATISTIQUES AU SECOURS CATHOLIQUE

PRÉSENTATION DU RAPPORT *STATISTIQUES D'ACCUEIL 2009. RESSOURCES, CRISE ET PAUVRETÉ*

SÉANCE DU 7 AVRIL 2011

Dominique Saint-Macary a présenté l'enquête nationale réalisée par le Secours catholique sur la pauvreté des familles, à partir de l'analyse des budgets de référence des familles accueillies par les permanences de l'association. Avec Bernard Schricke, elle a également mis en évidence les préconisations et recommandations formulées par le Secours catholique.

Le rapport 2009 du Secours catholique[74] s'appuie exclusivement sur les situations de pauvreté rencontrées par l'association (qui s'élèvent à 637 200 en 2009). Les personnes accueillies vivent, pour la plupart, en-dessous d'un seuil de pauvreté à 40 %.

Le thème central du rapport porte sur les ressources et les budgets des ménages pauvres, à partir d'un relevé spécifique qui se base sur les **dossiers d'accueil**. À partir de leur examen, on dégage un profil général. En 2009, celui-ci s'est appuyé sur l'analyse de 101 140 situations différentes.

➢ Le mode de recueil

Dominique Saint-Macary a présenté plus particulièrement le mode de calcul que le Secours catholique a adopté pour mettre en évidence les **budgets familiaux** : les chiffres ont été pris dans les dossiers d'accueil établis par les bénévoles du Secours catholique. À partir du dossier d'accueil, les bénévoles remplissent une fiche statistique anonyme ; en principe, tout dossier d'accueil doit donner lieu à une telle fiche.

Le Secours catholique mène un travail statistique, au niveau national, depuis 1982, qui a connu des étapes diverses jusqu'à ce jour. Toutes les délégations (quasi départementales) font remonter leurs données et le Département des enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique analyse environ 100 000 situations par an : il ne s'agit pas d'un recueil méthodique échantillonné, c'est plutôt la loi du grand nombre : cela représente environ 15 % des personnes seules ou des familles que cette association reçoit.

Les budgets analysés sont classés selon le type de ménage concerné et le nombre d'enfants et d'adultes qui le composent (ménages vivant en zone rurale ou dans une grande ville ou dans une ville moyenne…).

➢ L'analyse des données

Il ne s'agit pas de calculer les ressources du « pauvre moyen » mais bien de faire émerger les thématiques ou phénomènes majeurs touchant les familles les plus pauvres. Par exemple, depuis quelques années, le Secours catholique constate que les **familles monoparentales** sont de plus en plus nombreuses à venir à ses permanences et que leur situation est de plus en plus précaire. Le Secours catholique accueille quatre fois plus de familles monoparentales que leur proportion dans la population générale.

[74] Secours Catholique, *Statistiques d'accueil 2009. Ressources, crise et pauvreté*, 2010.

➢ **Construction de budgets de référence pour les différents types de ménages**

a) Dépenses contraintes

L'étude souligne l'existence de dépenses contraintes, ou inévitables, qui sont les suivantes : loyer, énergie, eau, chauffage, téléphone, internet, impôts, frais de transport, de garde…

Le total des dépenses contraintes peut atteindre 410 euros pour une personne seule. C'est la fourchette de dépenses contraintes la plus basse qui a été retenue (c'est-à-dire avec un loyer qui n'est pas celui de la région parisienne ou de Paris). Le montant des dépenses contraintes d'un ménage va de 410 € à 590 €, selon la composition du foyer (hors région parisienne).

L'inflation généralisée des prix a des conséquences sur le volume des dépenses contraintes, surtout pour les ménages les plus fragilisés.

Il est souligné qu'aujourd'hui internet et le téléphone doivent être considérés comme des dépenses contraintes : l'accès à l'emploi et à l'information nécessitent de tels outils, car il faut être rapidement accessible et pouvoir accéder aux sources d'information.

b) Dépenses souples ou dépenses de la vie courante

Les dépenses souples sont celles liées à l'alimentation et à l'habillement ; elles constituent les variables d'ajustement pour ces familles. Même en retenant les prix des denrées d'une épicerie sociale, les budgets d'alimentation analysés ne permettent pas de respecter les préconisations du plan Nutrition-santé. Peut-être que ces budgets permettent de se nourrir mais pas de bien se nourrir. Quant aux dépenses liées à l'habillement, elles peuvent être modulées mais pour autant elles ne peuvent pas être réduites à zéro.

Dominique Saint-Macary précise que les questions ayant trait à la santé (renoncement aux soins…) ne sont pas posées dans les dossiers d'accueil. Cette étude est exploratoire, il y a donc des lacunes ; il faut sans doute l'affiner encore. Mais l'observation des secours financiers accordés par le Secours catholique pour ce qui touche à la santé (dépenses de santé et prise en charge d'une complémentaire santé) montre que c'est un poste budgétaire qui s'élève.

c) Solde négatif

Dans plusieurs cas, le solde du budget des ménages calculé après les dépenses contraintes et les dépenses souples est négatif ; cela veut dire qu'il y a des remboursements de dettes et un surendettement. Quand le solde est négatif et que s'y ajoutent les charges de la dette, le budget des ménages plonge. Le surendettement se creuse de plus en plus[75].

Même concernant les personnes les moins démunies de l'échantillon, on constate qu'elles n'ont qu'un « reste à vivre » minime à gérer. On peut dire que la gestion de leur budget est impossible, surtout quand s'y ajoute les problèmes de non-recours aux aides sociales et les écarts de niveau de vie selon les territoires. L'analyse régionale présentée dans le rapport montre par exemple qu'entre l'Île-de-France et le Limousin, il y a des situations très différentes.

Dominique Saint-Macary souligne les difficultés des personnes pauvres à gérer un budget quand leurs ressources sont si faibles. Ces personnes ne sont pas négligentes, elles déploient au contraire bien plus d'énergie et de qualités de gestion pour s'en sortir que la plupart d'entre nous.

Toutefois, il faut noter que le terme « reste à vivre » lui-même n'est pas utilisé par le Secours catholique car, selon l'association, il existe des définitions tellement diverses que le concept est flou.

[75] Voir tableau page 42.

- **Préconisations du Secours catholique**

1. Bien que le taux inflation soit actuellement assez faible, il faut souligner que les personnes pauvres consomment des produits de première nécessité dont les prix n'ont cessé d'augmenter (notamment, en matière d'énergie et d'alimentation). Un indice des prix global doit être établi pour toute la population, pour définir plus précisément l'impact de l'évolution des prix sur les dépenses contraintes des ménages les plus fragilisés et pour définir les critères du « reste à vivre ».
2. Pour le Secours catholique, plutôt que de revendiquer une revalorisation des minima sociaux, il faut recalculer les paniers de biens que ces minimas sont censés solvabiliser car de nouvelles dépenses sont devenues indispensables aujourd'hui, telles que le téléphone et internet. Ce sont désormais des dépenses contraintes puisque l'accès à l'emploi et à l'information nécessitent de tels équipements.
3. Aujourd'hui, il existe une trop grande hétérogénéité des aides sociales attribuées selon les territoires car certaines régions y sont plus favorables que d'autres. Par exemple, on constate que les délais d'attente avant qu'une aide soit renouvelée varient selon que l'on vit dans telle ou telle ville/département : dans certains, on peut être aidé plusieurs fois au cours de la même année et dans d'autres seulement tous les trois ans. Pour qu'on puisse travailler à une définition harmonisée du « reste à vivre », il faut réduire les inégalités entre de tels dispositifs.
4. Enfin, le problème majeur de l'attribution des aides locales est qu'au moment où les ménages demandent de l'aide, ce sont les ressources de l'année précédente qui sont prises en compte et non leur situation financière actuelle. Or la majorité des ménages n'a pas de capacité d'épargne, ce qui crée des trappes à pauvreté.

AUDITION D'EMILIE GROUÈS,
CHARGÉE DE MISSION À L'AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITÉS ACTIVES (ANSA)

PRÉSENTATION DU RAPPORT *AIDES SOCIALES, ENJEUX ET PRATIQUES LOCALES*

SÉANCE DU 7 AVRIL 2011

Emilie Grouès a présenté le rapport rédigé par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) et le groupe Chèque déjeuner, fruit des réflexions sur les enjeux de l'organisation des aides locales d'un comité d'experts, et largement illustré par les pratiques locales partagées par les collectivités.

Le rapport s'efforce de dresser un panorama des dispositifs d'aides sociales (sans prétendre à une impossible exhaustivité), afin de fournir aux décideurs des collectivités des pistes de réflexion pour répondre à un double enjeu : répondre aux besoins des usagers grâce à un service de qualité tout en rendant la gestion des aides aussi efficace que possible, afin d'optimiser les dépenses publiques.

De cette étude approfondie de l'organisation des dispositifs d'aides sociales se dégage un ensemble de constats sur les limites et enjeux des dispositifs dont les rédacteurs tirent plusieurs pistes d'actions destinées à renforcer l'efficacité des dispositifs.

Emilie Grouès a dressé un bilan de ces difficultés avant de livrer quelques pistes d'action.

- **L'hétérogénéité des acteurs nuit à la clarté des dispositifs existants**

Il existe une multitude d'aides due à une très grande pluralité d'acteurs. Une étude menée par l'ANSA illustre parfaitement cet état de fait : il existe en Seine-Maritime, « sur un territoire d'environ 60 000 habitants, 80 dispositifs différents, proposés par 19 acteurs, sans spécialisation thématique. Sur une seule commune, un demandeur a face à lui 10 organismes différents et un catalogue de 41 dispositifs».

L'action des différents acteurs est très peu coordonnée, conduisant à une incohérence et à une redondance des dispositifs, alors que certains objets ne sont pris en charge par aucune structure. Cela s'explique par le fait que les acteurs se connaissent très mal et qu'il y a d'importantes disparités territoriales. Il y a peu d'interaction entre les acteurs et celles-ci reposent en grande partie sur des relations informelles.

Une clarification des niveaux d'intervention des différents acteurs est donc nécessaire pour l'ANSA : dans une logique d'optimisation des moyens de l'aide sociale tout d'abord, mais également pour favoriser un accès à l'aide équitable pour l'ensemble des bénéficiaires.

La connaissance limitée des dispositifs par les bénéficiaires, les difficultés d'accès à l'information pour les travailleurs sociaux ou encore le manque de procédures de co-instruction - conséquences directes de la disparité de l'offre - ont en effet pour conséquence un accès aux aides très inégal pour les usagers. L'accès aux aides est entravé par cette hétérogénéité des modes d'attribution, ce qui amène souvent les usagers à considérer les démarches comme un « parcours du combattant ». De plus, pour la collectivité, l'éparpillement des aides avec de petits montants a un effet contre-productif.

Emilie Grouès suggère donc de **développer la connaissance mutuelle** des acteurs de l'aide sociale, elle insiste sur la nécessité **que les modalités d'intervention soient mieux coordonnées**, que l'on **réduise la complexité des mécanismes d'attribution** et qu'on accentue **la cohérence et la lisibilité** des dispositifs existants.

➢ **Pistes d'action pour renforcer l'efficacité des dispositifs**

L'ANSA préconise trois étapes pour la réforme des dispositifs d'aides :

- établir des diagnostics de territoire et en extraire des constats à partager entre les acteurs ;

- déterminer les pistes d'action à mettre en œuvre grâce à une collaboration multi-partenariale ;

- mettre en œuvre les actions collectivement.

Plusieurs scénarios ont été étudiés par l'ANSA afin de réformer les dispositifs d'aides tout en optimisant la gestion des ressources financières disponibles. Il lui a semblé utile d'intégrer par exemple les préconisations du rapport Demarescaux qui concernent la réforme des barèmes et recommandent d'accentuer la **dégressivité des barèmes d'attribution** (c'est à dire de donner plus à moins de bénéficiaires plutôt que de donner moins à plus de bénéficiaires) ou de développer le concept de « barèmes par plateau », permettant d'éviter les effets de seuil et une diminution sensible des revenus au moment de l'obtention d'un salaire à temps plein. Le cumul des barèmes contribue également à ces effets de seuils. Les barèmes mis en place devront donc être cohérents et s'adapter à chaque individu.

L'ANSA recommande ainsi de fixer plusieurs paliers pour une même aide, ainsi que de lisser les critères de fin d'éligibilité des bénéficiaires. Cela permettrait de rendre l'aide globale plus juste, en traitant les périodes difficiles des bénéficiaires de manière plus flexible.

Il importe aussi de **ne pas prôner de « solution unique »**, mais de tenir compte des cultures, des disparités territoriales et de la nécessité d'adaptations locales. L'ANSA recommande ainsi de coordonner la réforme des dispositifs sans pour autant harmoniser leur gestion au niveau national. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur le plan local avec les collectivités territoriales, en ayant pour objectif la mise en place d'un plan stratégique global. Pour l'analyse des demandes d'aides, l'utilisation de critères simples et uniformisés doit être favorisée.

Émilie Grouès conclut sa présentation en soulignant que **l'organisation de l'attribution de l'aide** représente un véritable enjeu qui engendre actuellement des coûts importants : une étude dans le département des Pyrénées-Orientales a permis de faire apparaître que l'attribution de l'aide mobilisait 40 ETP ; une étude à Strasbourg a montré qu'elle représente 40 à 60 % des budgets d'aide.

➢ **S'agissant de l'attribution des aides locales, trois pistes de recommandations peuvent être explorées :**

- s'agissant des **méthodes de calcul des budgets** des ménages pour l'attribution des aides locales, et du fait qu'on ne dispose pas de « méthode type », on pourrait peut-être suggérer des modalités homogènes, au moins pour la prise en considération des ressources ;

- un **accompagnement** des personnes en situation de précarité, en complément de l'attribution des aides locales, quelle que soit leur nature, semble indispensable ;

- on pourrait expérimenter des formules d'assistance et/ou de solidarité de proximité pour accompagner les personnes en situation de précarité vers des **possibilités d'épargne**, quand ces familles peuvent en avoir la capacité.

FICHE DE LECTURE

AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITÉS ACTIVES (ANSA),
AIDES SOCIALES – ENJEUX ET PRATIQUES LOCALES

Le rapport propose un panorama très exhaustif de l'organisation de l'aide sociale en France. Il dresse différents constats sur les aides sociales locales et expose les limites et les enjeux des dispositifs en place ou en cours d'expérimentation, avant de proposer différentes pistes d'action pour renforcer l'efficacité des dispositifs. En outre, il donne des exemples d'utilisation du « reste-à-vivre » pour l'attribution des aides.

Le rapport fournit à la fois une bonne synthèse des travaux réalisés par les différents acteurs, une méthodologie au service des décideurs, de nombreuses propositions d'amélioration illustrées par des exemples issus des pratiques des acteurs de terrain. Les difficultés liées aux disparités territoriales pour le calcul d'un RAV, ainsi que l'absence d'un mode de calcul unifié sont soulignées.

1. Le contexte et l'évolution des aides sociales

Définitions

La 1ère partie **définit et cadre de manière précise les aides sociales**, dressant un panorama des différents types d'aides, des acteurs publics et des objectifs liés à chacune d'entre elles (p. 11-22). Le contexte de **l'évolution récente de l'action sociale local**e est ensuite mis en perspective : croissance des travailleurs pauvres, situation budgétaire structurellement déficitaire, création du RSA (p. 22-28).

Recommandations

Trois scénarios possibles de réforme des dispositifs d'aide ont été étudiés par le Haut Commissariat aux solidarités actives. Celui-ci recommande de « revoir les barèmes d'attribution des aides, pour éviter de pénaliser les personnes défavorisées et de créer des effets de seuil nuisant au retour à l'emploi ». A partir de l'exposé des **limites actuelles de l'organisation** des aides sociales locales (p. 28-32) sont dressés les constats et les enjeux d'une réforme.

2. Du pilotage à la mise en œuvre opérationnelle des aides sociales

La 2nde partie présente les grandes questions auxquelles un décideur doit faire face, les enjeux posés par la refonte d'un dispositif d'aides sociales, ainsi que les leviers de changement et les pistes d'action possible.

Méthodologies

Une méthode pour le pilotage des dispositifs d'aides, organisée en cinq étapes, est proposée sous forme de fiches méthodologiques, illustrées par certaines pratiques locales. Ce chapitre fournit notamment des éléments de réflexion sur le type d'actions qui peuvent être mises en place afin d'entrer dans une démarche de **concertation avec les parties prenantes** (p. 35-41) lors de la redéfinition d'un dispositif d'aides locales. Les propositions pour les aides individuelles formulées par le Conseil général de la Mayenne illustrent bien cette démarche (p. 37).

Des solutions pour les différentes **étapes du processus d'octroi d'une aide** sont ensuite proposées sous la forme de quatre fiches techniques. La partie consacrée à l'instruction des dossiers de demande d'aide offre des pistes afin de **favoriser la coordination des offreurs d'aides** (p. 69). Ces pistes d'action ont pour objectif la mise en cohérence des aides des

différents acteurs, l'organisation du partage des connaissances, l'amélioration de la lisibilité pour les usagers et l'optimisation des processus d'octroi des aides. Elles sont illustrées par l'exemple du formulaire unique de demande d'aide utilisé par les partenaires à Grenoble.

Définition, mode de calcul et enjeux du reste-à-vivre

Sont ensuite exposés les différents critères disponibles pour **analyser une demande d'aide** (p. 73). Les méthodes d'analyse par le calcul du **« reste à vivre »** d'une part et **du quotient familial** d'autre part sont exposées et comparées. Une définition du « reste à vivre » est proposée : « le montant qui reste à disposition du foyer pour ses dépenses de subsistance (alimentation, habillement, hygiène) ».

L'utilisation du « reste à vivre » par le CCAS de Laval est intéressante à signaler car elle permet de proposer des aides extralégales aux ménages dont les ressources sont insuffisantes ou qui sont en situation de surendettement. Une méthode de calcul du « reste à vivre » par personne est proposée (cf. figure 1, p. 73) :

« Reste à vivre » (par personne) = **ressources** (salaires, minima sociaux, APL, prestations CAF, soutien familial) **– charges courantes** (loyer, eau, électricité, gaz, télécommunications) **– dettes** mensualisées / **nombre de personnes dans le foyer**.

Solutions et témoignages de collectivités sur le ciblage des aides

La dernière partie de ce rapport (p. 108-124) décrit les initiatives concluantes de plusieurs collectivités innovantes ayant expérimenté le recours à un émetteur de titres de paiement pour remplacer les aides financières par des aides ciblées. Des solutions sont ainsi présentées et illustrées pour accompagner les personnes dépendantes ou en situation de handicap (p. 110), aider les personnes en difficulté sociale (p. 113) ou développer des politiques d'aide à la jeunesse (p. 118).

AUDITION DE CHANTAL RICHARD,
SECRÉTAIRE CONFÉDÉRALE,
CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)

RECOMMANDATIONS ET REVENDICATIONS SYNDICALES SUR LA QUESTION DU RESTE-À-VIVRE

SÉANCE DU 7 AVRIL 2011

Pour la CFDT, la lutte contre la pauvreté passe prioritairement par une politique volontariste et coordonnée reposant sur trois piliers :
• permettre l'accès à l'emploi pour tous ;
• offrir à chacun un travail et un salaire décents ;
• assurer une redistribution efficace par la protection sociale, les aides sociales et la fiscalité.

Les minima sociaux ne sauraient se substituer à cette politique de lutte contre la pauvreté, mais ils doivent permettre à leurs bénéficiaires de ne pas tomber dans la grande pauvreté. C'est pourquoi, dans une période où la pauvreté et la grande pauvreté progressent, la CFDT revendique la revalorisation des minima sociaux[76].

Des revalorisations insuffisantes

Chaque année, les minima sociaux sont revalorisés. Sur les dernières années, certains d'entre eux ont évolué trop lentement, c'est le cas du RSA et de l'ASS. L'objectif de la CFDT n'est pas de les aligner sur les revenus du travail, mais cette moindre évolution a pour effet de baisser le pouvoir d'achat des bénéficiaires et d'accentuer leur risque de glisser de la pauvreté à la grande pauvreté.

Des droits connexes inégaux

Les droits connexes aux minima sociaux (tels que les aides à la cantine, au transport, à la garde d'enfants...) diffèrent d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, voire d'une commune à l'autre. Ainsi, selon son lieu d'habitation, un même ménage n'aurait pas de droits identiques.

➢ **Les six revendications de la CFDT :**

1. **la revalorisation de tous les minima sociaux en fonction du seuil de pauvreté :** la revalorisation annuelle de tous les minima sociaux doit être proportionnelle à l'évolution du seuil de pauvreté, et non plus à celle du Smic ;
2. **la revalorisation de l'ASS et du RSA** : l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et le revenu de solidarité active (RSA) doivent être portés à hauteur de 55 % du seuil de pauvreté (contre 50,6 % aujourd'hui pour le RSA) ;

   De plus, la CFDT revendique dès maintenant l'application du nouveau seuil de pauvreté (soit 949 €), ce qui établirait le RSA socle et l'ASS à 522 € par mois. Le coût estimé de cette revendication est de 200 millions d'euros, à rapprocher du coût actuel du RSA socle estimé à 1,671 milliard d'euros, soit 12 %[77] ;
3. **l'assouplissement des conditions d'accès au RSA jeune :** Les conditions d'accès au RSA doivent être assouplies afin que les jeunes, et notamment les plus précaires d'entre eux, y aient plus facilement accès. Aujourd'hui, un jeune de moins de 25 ans doit justifier de deux années de travail (soit 3 200 heures) dans les 3 dernières années pour bénéficier du RSA ;

[76] CFDT, « Pauvreté : Pour la revalorisation des minima sociaux », in *Les argumentaires*, CFDT, octobre 2010.
[77] Ces calculs étaient effectués sur la base des données disponibles en 2010. En 2009 (dernière année connue), l'indicateur de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du niveau de vie médian était équivalent à un revenu disponible (c'est-à-dire après impôts) de 954 € mensuels pour une personne seule.

4. **l'uniformisation des droits connexes aux minima sociaux :** L'uniformisation des droits connexes aux minima sociaux en fonction du revenu, et non plus du lieu d'habitation ;
5. **une mesure plus fine et plus réactive de la pauvreté :** Une mesure plus fine et plus réactive de la pauvreté, afin d'agir plus efficacement qu'avec trois années de retard, notamment en période de crise économique ;
6. **une politique de l'emploi plus active :** Une politique de l'emploi plus active en direction des publics les plus fragiles, notamment par :

   • un soutien accru aux acteurs de l'insertion par l'activité économique,

   • un travail ciblé contre les temps partiels imposés et le développement des contrats courts,

   • un soutien et une reconnaissance renforcés aux associations de lutte contre la pauvreté et la grande pauvreté.

Pour Chantal Richard, beaucoup de réponses aux nombreuses questions sur le sujet d'un « revenu décent » doivent venir du niveau local : la coordination, le mode de calcul, les effets de seuil, les modalités de gestion, les contrôles… Il lui paraîtrait particulièrement judicieux de faire remonter les expériences menées dans plusieurs départements pour choisir les formules les plus adaptées.

Quelles que soient les solutions envisagées pour l'avenir, elles doivent être accompagnées d'un effort considérable d'information sur l'ensemble des aides sociales et d'un affichage plus important des dispositifs existants.

AUDITION DE CHRISTOPHE ROBERT,
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL ADJOINT DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

AUGMENTATION DU POIDS DES DÉPENSES LIÉES AU LOGEMENT : EXCLUSION ET INÉGALITÉS

SÉANCE DU 5 MAI 2011

➢ Constats

La situation du logement en France illustre parfaitement le creusement des inégalités, comme l'expose Christophe Robert en introduction. Il souligne également que le poids des dépenses pour le logement entraîne une grande violence sociale.

Il présente un graphique qui montre que les prix des logements anciens ont doublé en l'espace de 10 ans. Le prix des loyers à la relocation a quant à lui augmenté de 47% dans le secteur privé et de 29% dans le secteur des HLM sur la même période. L'indice de prix a lui augmenté de 17% dans cette même période.

Christophe Robert précise que les problèmes de logement entraînent souvent des problèmes d'emploi, de famille, de santé, de lien social et peuvent aussi avoir un impact sur l'épanouissement personnel.

Le poids des dépenses de logement (loyer + charges) est de plus en plus lourd dans le budget des ménages. Cette évolution négative pénalise principalement les ménages modestes (cf. graphique sur les taux d'efforts ci-dessous).

➢ Conséquences

Les conséquences de la pression accrue des charges liées au logement sont nombreuses :

- certains ménages modestes ont des plus en plus de difficultés à se loger, ils utilisent des systèmes D (hébergement chez des amis ou de la famille) ou vivent dans des logements indignes (camping, mobil home...) ;

- ils sont obligés de faire des choix arbitraires de consommation qui jouent en défaveur des dépenses alimentaires ou de santé (pratiques d'auto-restriction). Les logements ne sont de fait pas entretenus, augmentant les risques de santé et la précarité énergétique ;

- on assiste également à une ségrégation territoriale, les ménages les plus modestes ne peuvent plus choisir la zone géographique dans laquelle ils souhaitent habiter ;

- on note enfin l'impossibilité de conserver un logement stable face aux situations de pauvreté.

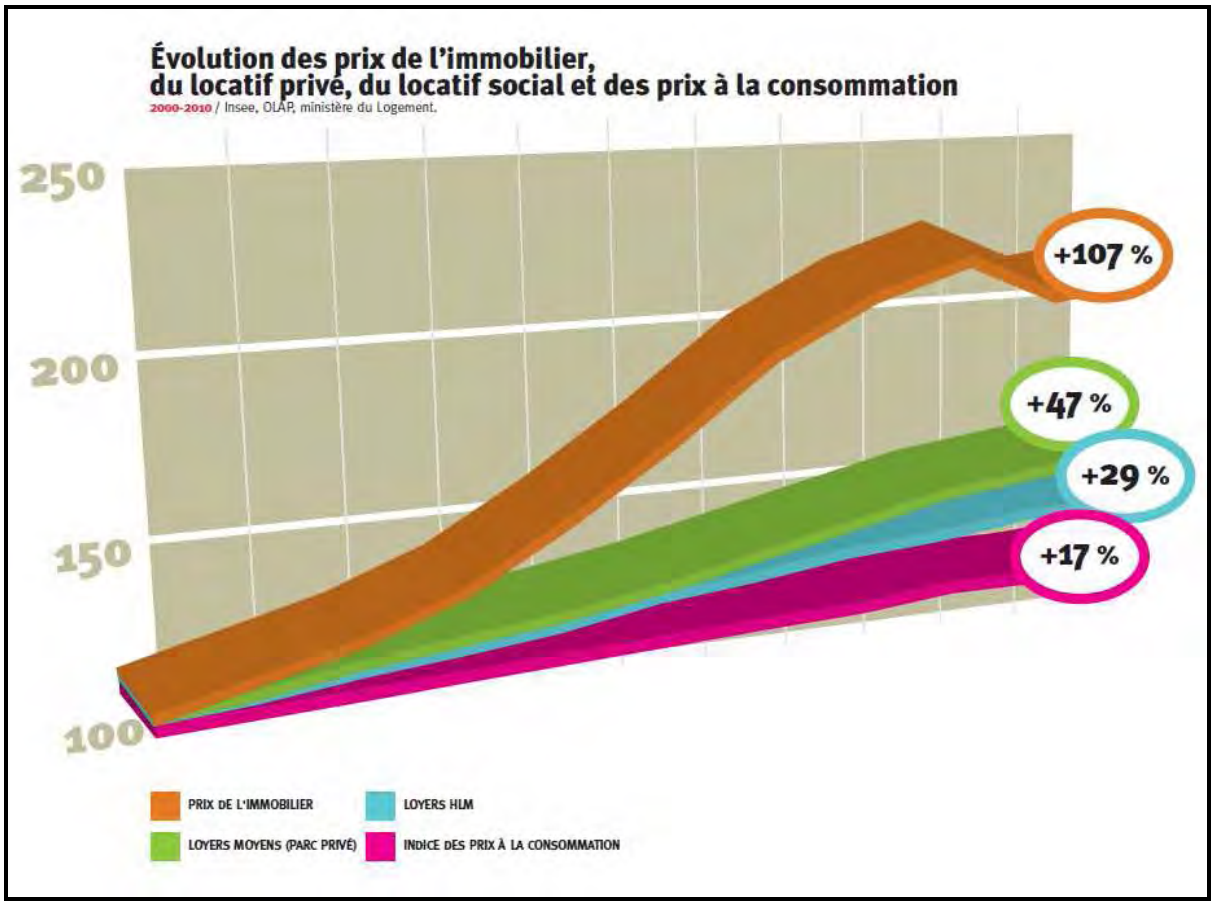
➢ Les aides au logement

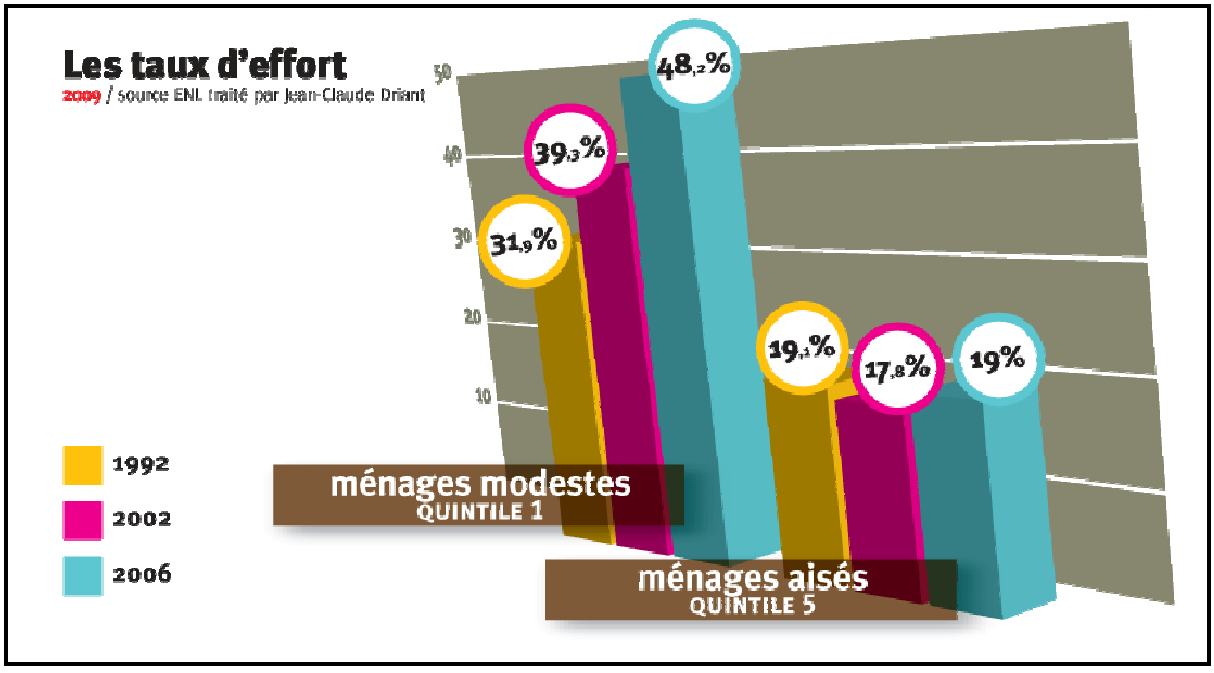
Il termine sa présentation par un point sur les aides personnelles au logement (APL). 15 milliards d'euros par an sont versés, et 6,3 millions de ménages ont bénéficié des APL en 2010. Mais il indique que l'État mène des pratiques de restrictions budgétaires en fixant notamment des loyers plafonds, ce qui conduit à une moindre compensation de la hausse des loyers. Au fil de ces mesures, ce sont environ 600 000 ménages qui ont été exclus des APL ces dernières années.

➢ Conclusion

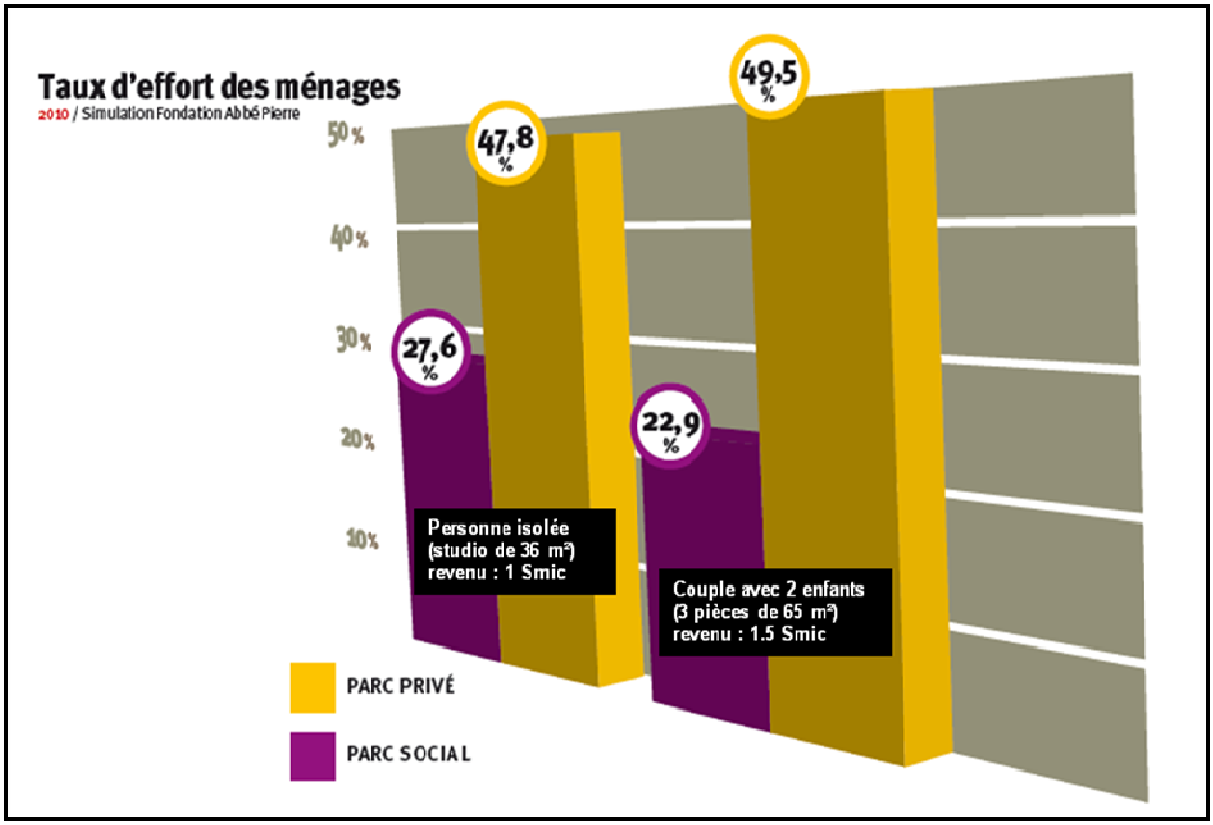
Christophe Robert conclut que la question du logement est politique : veut-on laisser faire le marché pour déterminer le niveau des loyers et le prix de l'immobilier ?

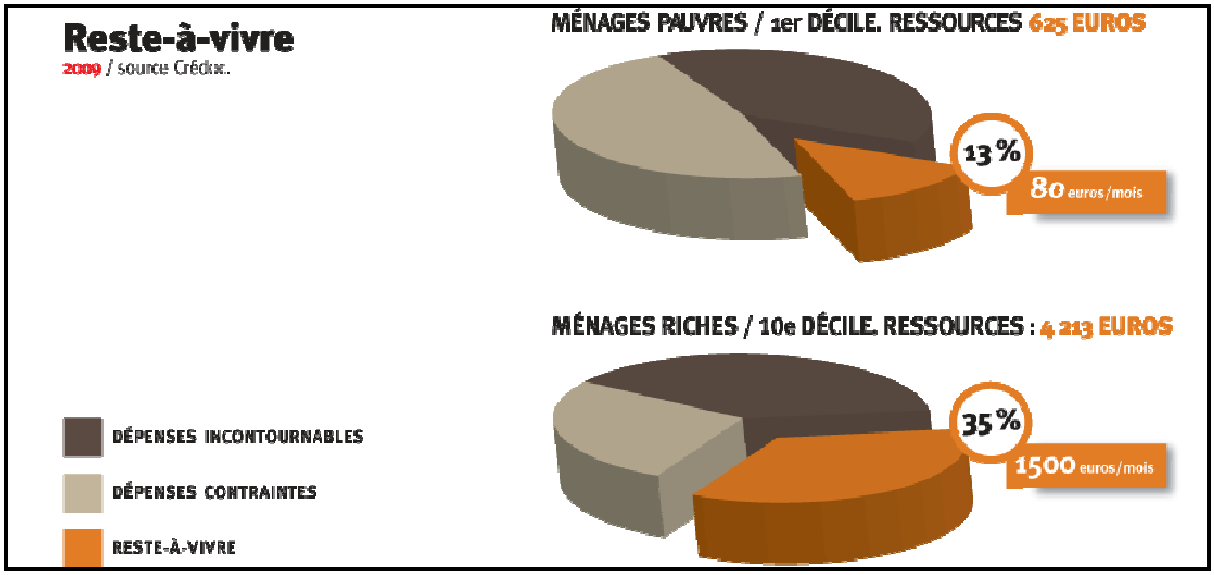
Graphiques présentés lors de l'audition :





➢ **Taux d'effort nets des ménages locataires du parc privé et du parc social :**





AUDITION DE MIREILLE ELBAUM,
PROFESSEURE AU CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS (CNAM),
RESPONSABLE DE LA CHAIRE POLITIQUES ET ÉCONOMIE DE LA PROTECTION SOCIALE

RÉFLEXIONS AUTOUR DES IDÉES DE RESTE À VIVRE ET DE REVENU MINIMUM DÉCENT

SÉANCE DU 5 MAI 2011

➢ La notion de « revenu arbitrable » selon l'Insee

Mireille Elbaum a d'abord exposé l'approche du « reste à vivre » faite par l'Insee, qui propose d'appréhender un *« revenu arbitrable »* à partir de la notion de *« dépenses pré-engagées »,* ce qui est un progrès important réalisé récemment par le système statistique.

Le principal problème réside dans la définition de ce qu'englobent ces dépenses pré-engagées : on entend par là celles qui « ne peuvent pas être remises en cause à court terme ». Elles regroupent généralement le logement, les charges, les télécommunications, les assurances, les dépenses de cantine ou encore les crédits à charge. Elles sont cependant à distinguer des dépenses obligatoires, telles que l'alimentation ou le transport : en théorie, un ménage ne disposant pas d'un logement a moins de dépenses pré-engagées ! (Cf. cas des jeunes et des personnes hébergées chez des tiers.)

Parvenir à une connaissance partagée de ce qu'englobent les dépenses pré-engagées est donc indispensable. Cela permet par ailleurs de mieux comprendre la perception de l'évolution du revenu des ménages qu'ont les différents acteurs. Il existe en effet un débat à ce sujet : le pouvoir d'achat des ménages est en hausse selon l'Insee, tandis que les ménages peuvent avoir le sentiment d'une baisse. Pour Mireille Elbaum, une partie de l'explication réside dans le fait que le revenu arbitrable des ménages peut diminuer si leurs dépenses pré-engagées augmentent plus vite que leurs revenus, ce qui explique l'écart entre la perception qu'ont les ménages de leur pouvoir d'achat et les statistiques disponibles.

Notons que les études réalisées par l'Insee indiquent que les dépenses pré-engagées, telles qu'elles sont définies actuellement, constituent 1/3 des dépenses du décile des ménages les plus pauvres contre 1/5 des dépenses du décile des ménages les plus aisés.

Mireille Elbaum signale que le surendettement pèse principalement sur les ménages moyens. Elle évoque la mise à l'étude d'une « allocation logement capitalisable », qui permettrait aux ménages n'ayant pas de logement autonome (les jeunes travailleurs notamment) de « préfinancer » leur accès au logement.

➢ Étendre la prise en compte de la notion de « reste à vivre » aux personnes hébergées

Les statistiques portant sur les revenus fiscaux et sociaux (et donc les taux de pauvreté habituellement retenus) ne concernent que les ménages "ordinaires", ce qui exclut les personnes résidant en établissement. Celles-ci ne sont donc pas réellement prises en compte lorsqu'est abordée la question du « reste à vivre », au motif que leurs besoins essentiels sont pour partie inclus dans les services facturés par l'établissement. Mais, selon Mireille Elbaum, il est important de considérer la situation de ces personnes lorsqu'est développée une réflexion sur le « reste à vivre » : pouvoir disposer d'un budget personnel, même minime, mesure la liberté de choix qui est laissée aux personnes résidant en établissement, en référence à une notion de « dignité ».

➢ Sortir de l'approche statique de la notion de RAV

L'un des problèmes de l'approche qui est faite actuellement du « reste à vivre » tient au fait qu'elle est le plus souvent abordée de manière statique. En fait, une rupture familiale ou professionnelle provoque souvent une baisse de revenus soudaine qui peut entraîner la

personne concernée dans une situation de pauvreté ou de surendettement, à laquelle les systèmes publics ont parfois du mal à s'adapter de manière réactive.

➢ Problèmes de l'indexation et de la revalorisation des minima sociaux

Enfin, Mireille Elbaum présente le résultat de ses travaux d'analyse des mécanismes d'indexation des minima sociaux sur les prix. La question est très technique, et donc rarement abordée, mais elle est essentielle dans les débats sur le « reste à vivre ».

Ces mécanismes d'indexation préservent généralement le pouvoir d'achat, explique-t-elle, mais organisent une « déconnexion institutionnelle » par rapport au seuil de pauvreté monétaire. On assiste à une érosion du caractère protecteur des prestations sociales, avec par exemple des minima sociaux s'éloignant progressivement du seuil de pauvreté. De même, les allocataires bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL) dépassent-ils parfois les loyers plafonds établis.

Face à cette déconnexion progressive, les pouvoirs publics procèdent à des réponses au coup par coup, en proposant des primes et des revalorisations en période de tension sociale ou à l'occasion de réformes spécifiques.

Pour Mireille Elbaum, il serait nécessaire de revoir ces modes d'indexation et de revaloriser les minima sociaux et certaines prestations aux familles modestes, comme le propose le rapport récent du Haut Conseil de la famille[78].

[78] Haut conseil de la famille (HCF), *Avis sur l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 28 avril 2011.

AUDITION D'ALAIN CHOSSON, VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CONSOMMATION, LOGEMENT ET CADRE DE VIE (CLCV), ET DE PIERRE SAGLIO, ANCIEN PRÉSIDENT D'ATD QUART MONDE

PRÉSENTATION DU RAPPORT
TRANSFORMATION DES MODES DE VIE, DES COMPORTEMENTS ET DE LA CONSOMMATION

SÉANCE DU 5 MAI 2011

Par lettre de mission du 18 novembre 2009, Valérie Létard et Jean-Louis Borloo ont invité Pierre Saglio, alors président du mouvement ATD Quart Monde, et Alain Chosson, vice-président de CLCV (Consommation, logement et cadre de vie.), à participer aux travaux qu'ils ont lancés pour élaborer un Pacte de solidarité et d'écologie. Leur rapport a été remis le 3 février 2010 aux deux ministres.

Ce rapport fait des propositions de politique gouvernementale. Il rappelle que l'éradication de la pauvreté est **un objectif explicite du développement durable** depuis le départ. La dynamique du développement durable doit être équitable pour tous. Il s'agit de conduire une politique d'accès de tous aux droits de tous.

Face à divers constats, notamment celui selon lequel les inégalités sociales, économiques et culturelles s'additionnent entre elles, Pierre Saglio et Alain Chosson préconisent une transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation.

Pour ce faire, Pierre Saglio souligne **cinq axes-repères favorables à l'éradication de la pauvreté :**

- l'accès de tous aux services essentiels pour vivre « au milieu de tout le monde, comme tout le monde » ;
- le refus des développements séparés et le refus de l'augmentation des inégalités ;
- la conciliation entre échéances à court, moyen et long terme ;
- la nécessaire évolution des pratiques de consommation et de production ;
- l'appropriation par tous du développement durable.

Par exemple, pour lui, l'institutionnalisation des distributions alimentaires participe à des développements séparés.

Il précise que le préambule de la Constitution de 1946 dispose que **« chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».** « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit **d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence**. »

Or, aujourd'hui, l'emploi s'est éloigné de nos concitoyens. Beaucoup d'entre eux ne peuvent obtenir ces moyens convenables d'existence par leurs revenus du travail. D'ailleurs, il suggère que le groupe de travail du CNLE soit intitulé « pour des moyens convenables d'existence » au lieu de « pour un "reste à vivre" convenable ».

➢ L'accès de tous aux services essentiels

Selon les auteurs, il est primordial de sortir de la notion d'allocation, d'assistanat. Ce qui compte, c'est de rester dans **le cadre du droit commun**. Tous les citoyens doivent bénéficier des mêmes avantages, l'existence de régimes dérogatoires n'est pas bénéfique mais stigmatisante. Il faut éviter de mettre en place un droit conditionnel qui favorise une sorte de « marquage social », c'est-à-dire « J'ai droit à telle ou telle aide mais pour cela je dois justifier… ».

La mission a listé les **services essentiels** qui doivent être accessibles à tous, pour répondre aux besoins actuels, en précisant que cette liste doit évoluer pour prendre en compte l'évolution de la société française :

- l'eau et l'assainissement ;
- l'énergie pour le chauffage, l'eau chaude, l'éclairage, l'électroménager essentiel ;
- la mobilité, les services de transports collectifs ou de mobilité individuelle ;
- les moyens de paiement ;
- les moyens de communication, non seulement la téléphonie mais aussi l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Le rapport insiste plusieurs fois sur le fait que le non-accès à internet réduit l'accès à l'information indispensable à l'exercice de la citoyenneté.

Pour les auteurs, les **stratégies tarifaires** sont des obstacles à l'accès à ces services essentiels. De plus, à chaque ouverture/fermeture de compteur d'électricité, d'eau, des frais d'un montant assez élevé sont imposés. Or, pour l'eau par exemple, les collectivités locales peuvent ne pas établir de parts fixes : chacun paye alors à hauteur de ce qu'il consomme. Environ 20 % des collectivités ont fait ce choix. Certaines commencent aussi à mettre en place une tarification progressive. Ce sont des choix politiques et non économiques. Les auteurs de ce rapport préconisent ainsi **la limitation voire la suppression des parts fixes** (qui représentent en moyenne annuelle l'équivalent d'un mois de RSA). Sont particulièrement concernés l'eau, l'assainissement, les énergies, la collecte des déchets ménagers, pour lesquels la part fixe (abonnement) est fortement pénalisante. L'ensemble des coûts devrait être réparti sur la totalité des consommations, avec une facturation équitable entre catégories d'usagers. Si de telles réformes sont engagées, le poids des charges sur les ménages les plus démunis sera moindre, sans que cela n'entraîne de dépenses pour la collectivité.

L'accès à certains services essentiels doit être amélioré, facilité. Quant aux prix de ces services, ils doivent être inférieurs à ce qu'ils sont actuellement pour assurer un accès généralisé pour tous. La démonstration est faite qu'une plus grande transparence sur la réalité des coûts et sur la formation des prix ainsi que la réduction des coûts de gestion des services permettraient une baisse sensible de leurs prix.

Les leviers pour l'accès aux services essentiels :

- agir au niveau des coûts : il faut supprimer ce qu'il est inutile de dépenser : réduction des pollutions et nuisances à la source, application équitable du principe pollueur-payeur, actions de prévention (modernisation des réseaux vétustes, aides au changement des équipements obsolètes, priorité à l'efficacité énergétique des bâtiments, etc.) ;
- agir sur la nature et les conditions de l'offre, et sur l'organisation générale des services ;
- agir sur la gouvernance : les consommateurs et usagers ne doivent plus être considérés comme assujettis aux services, destinataires de politiques publiques, mais comme des citoyens qui ont leur mot à dire sur tout ce qui les concerne et qui ont des idées sur les solutions à apporter, quelle que soit leur situation économique et sociale.

Il faut lutter plus généralement **contre la logique de stigmatisation**, qui est permanente.

FICHE DE LECTURE

PIERRE SAGLIO ET ALAIN CHOSSON
RAPPORT DE LA MISSION *TRANSFORMATIONS DES MODES DE VIE, DES COMPORTEMENTS ET DE LA CONSOMMATION*

Le rapport définit précisément les besoins et services essentiels ainsi que les droits fondamentaux et formule plusieurs propositions pour réduire le poids des charges sur les ménages les plus démunis, ce qui permet de situer quelles charges doivent être prises en compte pour le calcul d'un reste-à-vivre.

Définitions
Le rapport rappelle les **« besoins essentiels »** (se nourrir, se loger, se vêtir, travailler). Il rappelle également la définition des **droits fondamentaux**, établie par le Pacte International relatif aux droits économiques et sociaux : droit au travail, au logement, à une nourriture suffisante, à l'eau, à la santé et à l'éducation (voir la loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions de juillet 2008).

Politiques publiques
Les politiques publiques en la matière en France se traduisent par des mesures curatives dont la mise en œuvre est souvent complexe. La mission préconise de rentrer dans une logique de droit commun pour un accès à une consommation durable de ces services.

Préconisation

- Redéploiement des aides curatives actuelles.

Poids des charges
Le poids des charges liées au logement est souligné. Il a doublé en 10 ans pour les 20 % de ménages aux plus bas revenus : c'est le quart voire la moitié de leur budget (loyer ou remboursement d'emprunt, énergie, eau).

Évolution de la pauvreté
Alors que le taux de pauvreté a baissé de plus d'un tiers entre 1970 et 2004, les courbes se sont inversées entre 2004 et 2007 : le nombre de personnes qui se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté est passé de 12,7 % à 13,4 %. La crise a probablement encore accru ce chiffre. On note une forte progression du travail précaire, face à laquelle l'apport du RSA activité est insuffisant. D'après l'étude de l'Insee, *Les travailleurs pauvres par branche d'activité* (2006), leur pouvoir d'achat (reste-à-vivre après déduction des charges de loyer, énergie, transports en commun) se situe entre 1,5 et 8 € par jour et par personne.

Préconisation

- Hausse des minima sociaux et en particulier revalorisation du RSA socle.

Accès au crédit
Environ 40 % de la population française n'accède pas au crédit, et parmi les 60 % restant, 15 % n'accèdent qu'au crédit renouvelable.

Préconisation

- Faciliter la connaissance et l'accès au microcrédit personnel.

Dispositif global de solvabilisation des ménages

Préconisation

- Sortir d'une logique de gestion service par service. Le mécanisme d'aide prendrait en considération les charges incompressibles globales du budget des ménages.

→ Exemple : quand le montant total « loyer ou remboursement d'emprunt + accès aux services essentiels » dépasse un certain seuil de revenus, une revalorisation des aides au logement prendrait ce dépassement en charge. Le budget correspondant à la « part des charges » dans le calcul des aides au logement pourrait être abondé par le redéploiement des aides curatives actuelles.

- Plutôt que la création de nouveaux « tarifs sociaux », intégrer le forfait téléphonie et internet dans le calcul des aides au logement.

AUDITION DE MARIETTE DAVAL, RESPONSABLE DU PÔLE SOLIDARITÉS À LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

LE BARÈME DE RECOUVREMENT PERSONNALISÉ DES INDUS

SÉANCE DU 8 JUIN 2011

Le barème de recouvrement des prestations indûment versées par la branche famille de la CNAF a été conçu dans le cadre de la loi du 25 Juillet 1994, puis de la loi de 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, avec le double objectif suivant :

- améliorer les recouvrements ;

- prendre en considération les capacités financières des « débiteurs ».

Le **barème de recouvrement personnalisé** mis en place en 2011 se substitue dorénavant à la retenue forfaitaire de 20 % sur les prestations à échoir (à savoir, l'ensemble des prestations familiales, hormis le RMI/RSA). Le système précédent soulevait en effet deux critiques importantes :

- les retenues pratiquées n'étaient pas proportionnelles à la capacité financière des débiteurs ;

- il n'y avait pas de plafond s'agissant des éventuelles saisies de prestations familiales pour dette alimentaire.

Le nouveau système se veut donc **plus simple, plus progressif, plus distributif** et s'efforce, contrairement au précédent, de tenir compte des ressources des ménages. Il est devenu « la règle applicable sur l'ensemble du territoire » ; il est conçu pour être plus réactif (tenir compte plus rapidement des changements de statuts familiaux par exemple) et, partant, plus susceptible de s'adapter aux changements de ressources. La récupération des indus est effectuée en fonction des capacités financières des débiteurs, déterminées selon la composition de la famille, des charges de logement, des ressources et des prestations.

La loi de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998 a par ailleurs limité la saisie pour dette alimentaire des prestations familiales selon les mêmes modalités que celles applicables au recouvrement des indus de prestation. Le barème de recouvrement personnalisé permet ainsi de gérer à la fois, et sans les même conditions, le recouvrement des indus et la saisie des prestations pour le recouvrement des dettes alimentaires.

Par ailleurs, en application de l'article 118 de la loi de financement pour 2009, le dispositif de **compensation inter-fonds** a été, depuis janvier 2010, élargi à l'ensemble des prestations servies mensuellement par la branche famille, quel que soit le fond de financement : tout indu constaté au titre d'une prestation (prestation familiale, aide au logement, RSA, AAH) est recouvrable sur n'importe quelle autre prestation.

Le recouvrement s'effectue :

- dans la limite de la retenue déterminée en application du barème de recouvrement personnalisé ;

- prioritairement sur les prestations versées directement entre les mains de l'allocataire.

Le barème personnalisé de recouvrement des indus présente les caractéristiques suivantes :

- caractère distributif : les prélèvements les plus faibles sont opérés sur les personnes justifiant d'un faible montant de ressources ;

- caractère social ;

- réactivité par rapport au changement de situation (y compris changement de situation familiale ou professionnelle ayant une incidence sur les prestations) ;

- il peut, le cas échéant, être adapté avec accord de l'allocataire.

Le barème peut par ailleurs être utilisé comme outil de recouvrement : il permet de mieux appréhender les situations sociales plus difficiles en raison de la précarité de la situation de l'allocataire ou en raison d'un montant d'indu élevé. Il constitue une référence pertinente pour juger de l'opportunité d'une remise de dette.

- **Présentation du barème**

Il est conçu sur la base d'un quotient familial tenant compte des ressources et des prestations, des charges de logement et des charges familiales. Toutes ces informations nécessaires au calcul de la mensualité de remboursement sont celles connues au dossier de l'allocataire sauf exception.

Le quotient est divisé en cinq tranches sur lesquelles s'applique un pourcentage qui détermine le montant à recouvrer. Sur la première tranche, il est recouvré au minimum 45 euros. La somme des montants recouvrés par tranche donne le total de la mensualité à recouvrer. Le principe s'approche de celui de la saisie des rémunérations.

Détermination du quotient familial (QF) :
QF = (Ressources annuelles/12 ou trimestrielles/3 + prestations légales - charges de logement) / nombre de parts.

Les ressources prises en compte sont :

1. s'agissant des bénéficiaires de prestations hors RSA, et AAH soumis à déclaration de ressources trimestrielles, les ressources imposables prises en compte pour la détermination des droits à prestation soumises à conditions de ressources annuelles (c'est-à-dire les ressources de l'allocataire et/ou de son conjoint ou concubin) perçues durant l'année civile de référence précédant l'exercice de paiement, soit le premier janvier de chaque année. Les ressources sont prises en compte avant tout abattement fiscal, après déduction toutefois des pensions alimentaires et après application de l'ensemble des mesures correctives relevant de la législation de Sécurité sociale (abattement de 30 %, ou neutralisation en raison de chômage, invalidité, départ du conjoint…). Les abattements fiscaux ne sont pas déduits afin d'apprécier la capacité financière réelle de l'allocataire.
2. s'agissant des bénéficiaires de RSA, et d'AAH soumis à déclaration trimestrielle de ressources, les ressources trimestrielles telles que prises en compte pour la détermination des droits à ces mêmes prestations.

Les prestations prises en compte sont l'ensemble des prestations légales mensuelles avant toute retenue.

Les charges de logement prises en compte sont le montant du loyer principal ou des charges de remboursement telles que déclarées pour le calcul des aides au logement. Ces charges, d'une part, ne sont pas limitées au plafond de calcul des aides au logement et, d'autre part, ne sont pas augmentées des charges forfaitaires de logement. Si ces charges ne sont pas connues, elles sont réputées égales à 25 % des ressources mensuelles.

Le nombre de parts :

- 1,5 part pour la personne isolée ;
- 2 parts pour un ménage ;
- 0,5 part par enfant.

À compter du 1er janvier 2011, les retenues sur les tranches de revenus sont fixées à :

- 25% sur la tranche de revenus comprise entre 241 euros et 360 euros ;
- 35% sur la tranche de revenus comprise entre 361 euros et 540 euros ;
- 45% sur la tranche de revenus comprise entre 541 euros et 722 euros ;
- 60% sur la tranche de revenus supérieure à 723 euros.

La retenue forfaitaire opérée sur la tranche de revenus inférieurs à 241 euros s'élève à 45 euros. Les tranches et le montant de la retenue minimale sont revalorisés au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année civile précédente.

AUDITION DE MARIE-HELLEN LAWANI,
VICE-PRÉSIDENTE DE L'UDAF 44 ET ADMINISTRATRICE DE LA CAF DE NANTES

ANALYSE DES DOSSIERS DE RECOUVREMENT D'INDUS D'AIDES AU LOGEMENT PRÉSENTÉS SUR LE DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE ENTRE AVRIL 2009 ET MARS 2010

SÉANCE DU 8 JUIN 2011

Administratrice à l'UDAF 44, c'est dans le cadre de sa mission de représentation des familles que Mme Lawani a participé pendant quatre années aux CDAPL (Commissions départementales pour les aides publiques au logement), à la DDE de Nantes, jusqu'à leur suppression, le 31 mars 2010.

Ces commissions traitaient uniquement les dossiers concernant les APL (aides au logement venant d'un fonds spécial du ministère du Logement et gérées par les CAF) et qui étaient de deux types : impayés de loyers et recours sur indus.

Sa surprise fut grande de découvrir, à travers ces **dossiers de recours sur des indus**, le fonctionnement d'un système incompréhensible pour les non-spécialistes, qui aggravait la situation financière très précaire d'allocataires, sans leur laisser un minimum décent pour subsister, du fait :

- d'un mode de récupération qui ne tient pas compte des capacités réelles de remboursement des familles et qui est totalement obsolète pour ce qui concerne les situations professionnelles changeantes ;

- d'une législation complexe, introuvable, totalement ignorée des allocataires ;

- et de bien d'autres interrogations soulevées par l'observation de dossiers aberrants.

Lorsque les CDAPL ont été supprimées, elle a décidé de reprendre l'étude des **1 218 dossiers de recours sur indus**, traités au cours de la dernière année (du 01/04/2009 au 31/03/2010) et d'analyser les causes de ces indus.

Un diaporama (disponible sur le site du CNLE) a été préparé à l'appui de son intervention pour témoigner de ce que, contrairement aux idées reçues, les allocataires ne sont pas forcément responsables des 70 % de « déclarations tardives » qui leur sont reprochées.

Ce diaporama tente de définir juridiquement « l'indu », puis explique comment les institutions se sont penchées sur le sujet de 2001 à 2008 (diapos 1-2-3). Ensuite sont détaillées les causes des indus avec des exemples concrets (diapos 6 à 14) :

- pour 47 % ils sont liés à des changements de situation professionnelle ;

- pour 20% à des changements de situation familiale ;

- 19 % sont dus à des erreurs des CAF ;

- 8 % à des questions de logement ;

- 7 % à des fraudes ;

- 5% à des erreurs de déclaration des allocataires eux-mêmes.

Les erreurs de la CAF sont de deux natures : des erreurs de saisie ou de données non exploitées dans le dossier, et une majorité d'erreurs « système » dues (?) aux mises à jour des logiciels informatiques.

Les indus liés aux **situations professionnelles changeantes** sont ubuesques : application de deux mois de carence à un nouveau chômeur, puis abattement de 30 % sur ses revenus de référence (c'est-à-dire l'année N-2), ce qui augmente son APL… s'il n'a pas travaillé 1 heure pendant ce temps. Dès qu'il va retrouver une activité et qu'il est considéré comme salarié, l'abattement de 30 % tombe, l'APL diminue… et il a un indu à rembourser. Chaque fois qu'il va changer de statut, salarié ou chômeur, sa situation va se modifier. **Certains**

précaires atteignent ainsi une trentaine d'indus, que la CAF récupère aussitôt sur les prestations de la famille.

La récupération des indus se fait suivant un barème national (diapos 15 à 17), appelé PRP (plan de récupération personnalisé), difficile à comprendre, inconnu du public et qui peut changer de mois en mois suivant le statut de l'allocataire.

La fongibilité a aggravé le phénomène puisque, depuis le décret du 24 janvier 2011, tout indu est récupérable sur n'importe quelle autre prestation sociale, y compris les aides au logement. Des allocataires se retrouvent en impayé de loyer sans le savoir, la notification pouvant arriver après la récupération de l'indu.

L'information à l'allocataire est faite sous la forme d'une « **notification** » (diapo 22) qui n'explique rien, ni le pourquoi de l'indu, ni le calcul du PRP. Plusieurs notifications se contredisant peuvent être adressées en quelques jours à la même famille.

Les prélèvements d'indus sur les prestations sociales impactent directement le « **reste à vivre** » puisque la famille reçoit ses prestations amputées d'un ou plusieurs PRP, selon les cas, sans qu'elle ne puisse rien faire :

- ce qui est déjà prélevé ne sera de toute façon pas rendu en cas de réclamation ;

- il peut être prélevé par mois 3 PRP x 45 € (mensualité officielle minimale depuis janvier 2011), par exemple pour : un indu à l'égard de la CAF, un indu sur le RSA, une dette envers le Trésor public (de cantine ou d'hôpital), et ceci peut être prélevé même sur le RSA socle ;

- quelles que soient ses ressources, il est impossible pour l'allocataire d'obtenir une mensualité de remboursement moins élevée ;

- lorsqu'un document est déposé à la CAF, le logiciel remonte sur deux ans pour recalculer les droits... ce qui peut générer un rappel ou un indu sans que l'on sache pourquoi ;

- la récupération d'indus peut se faire sur les rappels, qui peuvent être captés en totalité (ce qui « n'est pas une obligation », dit le ministère) ;

- la récupération peut se faire sur des prestations particulières, qui devraient être « sanctuarisées » : allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), RSA…

On ne s'occupe pas du tout de savoir quelle somme va rester à la famille pour ses besoins essentiels. Les dossiers de ces familles peuvent ensuite se retrouver en commission d'aide financière de la CAF - alors que la CAF a elle-même participé à déséquilibrer le modeste et précaire budget - ou en commission de surendettement quand la famille ne trouve plus de solutions. Alors, quel est le sens, quelle est la cohérence de tout cela ?

Mme Lawani a pu, dans son étude des dossiers, repérer un certain nombre de situations plus ou moins « aberrantes », donnant un aperçu des difficultés engendrées par une législation mal adaptée :

- un chômeur qui a trouvé quelques heures de travail a gagné 297 €, mais il a perdu alors 347 € d'aide au logement sur 3 mois (un mois travaillé plus 2 de carence) du fait de son changement de statut ;

- une femme, après séparation ou divorce, continue de payer les indus liés à l'ancienne situation professionnelle changeante de son ex-conjoint : elle garde avec elle les enfants, les soucis quotidiens… et sa dette.

Il faut toutefois préciser que toutes les CAF n'appliquent pas le PRP défini par la CNAF ; certaines ont décidé d'adapter la récupération au budget familial.

Les nombreuses situations qu'elle a rencontrées lui ont démontré que la récupération des indus, telle qu'elle est pratiquée, est un facteur déstabilisant et aggravant pour le budget des familles modestes et précaires. Beaucoup de ces familles ne savent pas combien elles vont

percevoir le mois suivant ni combien on va leur retirer sur leurs prestations en cas d'indu. Elle confirme qu'à son avis il est totalement indécent de récupérer des indus sur de tous petits budgets, ce qui ne laisse pas ou peu de « reste à vivre ». Cela s'apparente à « tondre un œuf » ! Dans quel but ? Et avec quelles conséquences ?

Enfin, Mme Lawani signale que la question **des retards de versements** des prestations est un réel problème. En Loire-Atlantique, en décembre 2009, elle avait alerté sur les cas suivants :

* la CPAM : 1 à 3 mois de retard sur remboursements et indemnités journalières ;

* la MSA : 3 mois de retard sur nouveaux dossiers d'aide au logement ;

* le CNASEA : 2 mois de retard dans l'instruction des nouveaux stagiaires ;

* Pôle emploi : 4 mois de retard…

La situation est-elle « moins pire » actuellement ? Pendant ces délais d'attente, comment font les familles pour vivre ?

AUDITION DE GILLES SÉRAPHIN,
SOUS-DIRECTEUR DE L'UNAF EN CHARGE DES ÉTUDES ET DES ACTIONS POLITIQUES,
DIRECTEUR DE LA RECHERCHE

LE MODE DE CALCUL DES BUDGETS TYPES DE L'UNAF

SÉANCE DU 6 JUILLET 2011

Gilles Séraphin nous a présenté la nouvelle version des **budgets types** de l'Unaf. Il nous rappelle que l'Unaf a publié ses premiers « budgets types » en 1952. Depuis, ces budgets types ont été révisés partiellement par retouches successives. Toutefois, en 2000 et 2011, les normes ont été revues dans leur ensemble.

➢ Objectifs des « budgets types »

L'Unaf calcule chaque mois des **budgets-types** dont l'objet est de permettre d'évaluer le montant des dépenses de subsistance pour des catégories de familles de référence. Ces budgets ne décrivent pas ce que dépensent effectivement les familles mais déterminent le **niveau des dépenses estimées nécessaires** pour qu'une famille, d'une composition déterminée, vive sans privations.

Depuis leur création, les budgets types répondent à **trois objectifs principaux** :

- évaluer la compensation des charges familiales ;
- proposer un repère de « minimum de vie décent », sous la forme de dépenses de subsistance pour des familles types ;
- ivre l'évolution de ce repère dans le temps.

L'autre fonction de ces budgets types est de présenter, sous la forme d'un **indice spécifique d'évolution des dépenses familiales**, une exposition à l'inflation différente de celle de l'indice des prix à la consommation de l'Insee. L'Unaf constate que les dépenses ont fortement augmenté pour certaines familles, depuis quelques années, alors même que l'indice des prix reste relativement stable (voir le diaporama de l'Unaf, disponible sur le site du CNLE).

➢ Construction de ces budgets

Les budgets types de l'Unaf ne mesurent pas des budgets « réels » moyens.

Un **budget réel** est établi selon des critères très précis, pour une famille déterminée, vivant d'une certaine manière, dans un certain logement, avec des goûts et des contraintes particuliers, et parfois des avantages en nature. C'est un budget de ressources qui part des moyens disponibles pour les affecter le plus judicieusement possible aux différents postes de dépenses.

Les budgets de l'Unaf sont **des budgets de besoins**, des budgets **construits** dont la démarche est inverse : ils fixent les besoins d'une famille-type et indiquent les sommes nécessaires pour les couvrir. Autrement dit, les budgets types mesurent de manière théorique **les sommes nécessaires pour satisfaire des « besoins minimaux décents »**. Cela implique de se doter de critères pour définir ce qui est décent et ce qui ne l'est pas.

Les normes que l'UNAF a retenues fixent non un minimum vital mais **un minimum décent**, le but n'étant pas d'assurer la survie mais la vie, dans des conditions modestes mais convenables. Par exemple, l'Unaf considère qu'un poste de dépenses pour les vacances (séjour de type trois semaines en village vacances familial) doit être prévu, car les vacances caractérisent une vie décente.

Il existe différents budgets selon la composition des ménages. Ils correspondent à des dépenses à quantités constantes de biens et services (on considère que le même panier de

consommations se répète chaque mois.) Ces dépenses sont mensualisées et tiennent compte de la durée de vie des biens et services (amortissement des dépenses).

Pour calculer les budgets types, l'Unaf s'appuie sur l'analyse des besoins réels des familles (enquêtes des observatoires des familles, statistiques publiques…) mais recourt surtout à des sources de normes précises, objectives et pragmatiques. Elle s'appuie sur **cinq grandes sources de normes** pour établir ces budgets types :

- les recommandations scientifiques (notamment recommandations nutritionnelles) ;

- les dispositions législatives (ex : une disposition du Code de la route rend obligatoire l'usage du siège enfant dans les voitures) ;

- les dispositions règlementaires (ex : le Code de la construction et de l'habitat prévoit une surface habitable minimale décente) ;

- les préconisations de l'UNAF (ex : l'âge minimal de 14 ans pour l'usage de la téléphonie mobile) ;

- l'observation, le contexte (ex : km moyens quotidiens parcourus /personne en France).

➢ **Recommandations de l'UNAF**

Selon l'Unaf, en janvier 2011, le **revenu nécessaire décent** d'un couple avec deux enfants, âgés de 6 à 14 ans, doit s'élever à 2 700 euros par mois (avant paiement d'impôt). Pour un couple avec deux enfants de 14 à 18 ans, il doit s'élever à **3 100 euros, et à 3 900 euros** pour un couple avec quatre enfants, dont deux enfants âgés de 6 à 14 ans et deux de 14 à 18 ans.

L'UNAF est souvent critiquée et accusée de favoriser une politique nataliste et d'établir des « budgets types de bourgeois », mais c'est bien une politique familiale que l'Unaf réclame de mettre en place. Et le calcul des budgets types ne se base pas sur des biens de luxe ; par exemple, les dépenses liées à l'habillement sont calculées à partir des prix de vêtements bas de gamme et pas de marques connues.

En 2011, L'UNAF a introduit **trois nouveaux postes de dépenses** dans les budgets types :

- les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ;

- la santé (le coût mensualisé d'une complémentaire santé) ;

- l'éducation (achat de livres scolaires, de fournitures, assurance scolaire, sorties scolaires, etc.) : en matière d'éducation, l'UNAF estime que 50 € par mois sont nécessaires pour un enfant entre 14 et 18 ans.

De manière générale, on note que les dépenses pour le logement ont augmenté depuis 2000, alors que celles de l'habillement ont diminué (prise en compte des prix du discount).

Le taux de couverture par les allocations familiales des dépenses liées aux enfants a diminué depuis 1977. En règle générale, différentes dépenses augmentent et les taux des couvertures sociales diminuent.

AUDITION D'ALAIN QUINET,
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

PRÉSENTATION DU RAPPORT DE LA COMMISSION
MESURE DU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

SÉANCE DU 6 JUILLET 2011

Alain Quinet commence son intervention en replaçant dans son contexte la rédaction du rapport sur la mesure du pouvoir d'achat des ménages, en 2008. Il existait à l'époque une polémique sur les statistiques que l'Insee utilisait pour mesurer le pouvoir d'achat.
Pour introduire son propos, Alain Quinet revient sur le rôle des chiffres dans notre démocratie : « Les gens ne croient plus aux chiffres, mais ils en demandent de plus en plus !». On utilise souvent des moyennes nationales dans les débats, mais la tendance va vers des statistiques individualisées (ou par profil).

- **Diagnostic**

Alain Quinet présente le diagnostic établi dans le rapport sur la mesure du pouvoir d'achat des ménages qui indique que les statistiques de l'Insee sont conçues pour une analyse macroéconomique et pas assez dans une optique d'analyse sociétale.

Il avance qu'il y a un problème de compréhension de la méthodologie de calcul de l'indice des prix. Ceci pour deux raisons principales :

- cet indice mesure l'évolution d'un panier standard de biens et services consommés, mais il ne prend que très partiellement en compte le logement, notamment ses coûts d'acquisition ;

- l'indice des prix mesure l'érosion monétaire, l'érosion du pouvoir d'achat, à panier consommé constant en volumes et en qualité. Or le coût de la vie résulte non seulement des prix mais aussi de la structure de la consommation. Alain Quinet note également que la qualité n'est pas intégrée par l'Insee dans cet indice.

Alain Quinet explique qu'il existe aussi un écart entre **le pouvoir d'achat ressenti** et le **pouvoir d'achat mesuré**. Cela est dû à deux types de causes :

- **des causes sociologiques** : en effet, on voit apparaître un nombre de produits de plus en plus important et cette croissance est une source de progrès mais aussi une source de frustrations. L'apparition des soldes en continu sur internet joue aussi un rôle dans ces causes, car elles provoquent chez les ménages une perte de repère sur les bons prix.

- **des causes techniques** : le passage à l'euro est souvent cité parmi les causes mais en réalité il n'est pas très significatif. Par contre, le fait que le logement ne soit pas pris en compte dans le calcul des prix est l'une des raisons pour lesquelles il y a un écart entre le pouvoir d'achat ressenti et le pouvoir d'achat mesuré. En effet, le logement est un bien particulier qui, selon la comptabilité nationale, se trouve dans la catégorie des investissements alors qu'en réalité il est à la fois un placement et un bien consommé : le remboursement du capital emprunté aux banques n'est pas pris en compte par l'Insee dans l'indice des prix par exemple.

Alain Quinet note également l'augmentation des dépenses contraintes, et notamment celles liées au logement.

- **Recommandations**

⇒ La première recommandation concerne le **passage d'une approche globale à une approche individuelle du pouvoir d'achat**. En effet, le nombre de ménages augmente beaucoup plus vite que la population. Depuis 1974, la population a augmenté de 0,5 % par an alors que le nombre de ménages a augmenté de 1,3 % par an. La taille des ménages se réduit et les économies d'échelle disparaissent. Depuis 1974, le pouvoir d'achat moyen a augmenté de 2 %, mais les ménages ayant augmenté, le pouvoir d'achat moyen par ménage

a augmenté de 0,7 %. Si l'on raisonne par unité de consommation, on doit distinguer le premier adulte du ménage, les personnes de plus de 14 ans puis les personnes de moins de 14 ans, car on considère qu'un enfant coûte moins cher qu'un adulte. Les unités de consommation ont augmenté de 0,8 % par an. Le barème utilisé mérite d'être revisité, selon Alain Quinet.

⇒ La deuxième recommandation concerne les **dépenses contraintes**. Il existe deux approches pour définir ces dépenses :

- une approche normative qui prend en compte un **panier de biens essentiels**, mais cette approche n'a pas été retenue par le groupe de travail en 2008 car les statisticiens ne considéraient pas avoir la légitimité pour creuser cette piste ;

- une approche par **dépenses pré-engagées** (par contrat ou abonnement). Cette approche permet de définir un **revenu arbitrable**.

⇒ La troisième recommandation consiste à **mieux prendre en compte le logement** dans le calcul du pouvoir d'achat des ménages.

La première et la deuxième recommandations ont bien été entendues par l'Insee, la troisième beaucoup moins, car les statistiques sont difficiles à construire du fait de la faiblesse des données officielles.

Alain Quinet fait ensuite un point sur les inégalités et revient sur les éléments qui permettent de mieux prendre en compte le pouvoir d'achat des plus modestes (notamment les biens consommés). D'après lui, les inégalités en France sont essentiellement abordées par le revenu (pauvreté monétaire) et **la question de l'inégalité induite par l'évolution des prix n'est pas assez traitée**. Pourtant, les prix des biens essentiels (logement, énergie, alimentation) augmentent plus vite que ceux des biens non essentiels, et l'augmentation des coûts du logement pèse plus sur les ménages à faibles revenus. Cette approche est valable aussi pour les dépenses pré-engagées qui représentent 1/3 du revenu des 20 % les plus pauvres contre 1/5 du revenu des 20 % les plus riches.

Alain Quinet note que lorsqu'on observe l'évolution des revenus en France, on ne constate pas d'augmentation des inégalités. Mais celles-ci se trouvent plutôt dans les prix, le coût du logement et le poids des dépenses pré-engagées - d'où notamment l'intérêt d'un **indice des prix par décile à suivre dans le temps**.

Alain Quinet revient sur la question de comment articuler l'accès aux biens essentiels et le pouvoir d'achat des plus modestes. Soit on cherche à contrôler les prix des biens essentiels, soit on évite de taxer les biens polluants. Il pense que c'est une erreur dans les deux cas, car le prix doit exprimer la rareté des choses et les taxes doivent compenser les effets nocifs de la pollution de certains biens.

D'après Alain Quinet, il faudrait plutôt **revoir le mode de calcul des minimas sociaux** pour que ceux-ci évoluent plus en ligne avec les prix et les contraintes auxquels font face les ménages les plus modestes (avec un fort appui de l'Insee).

Fiche de lecture

ALAIN QUINET ET NICOLAS FERRARI
RAPPORT DE LA COMMISSION *MESURE DU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES*
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI, 2008.

Ce rapport apporte des éléments intéressants sur les questions de dépenses contraintes et de revenu libéré.

Le chapitre 3 qui nous intéresse plus particulièrement analyse la différence entre les dépenses pré-engagées et les dépenses nécessaires au quotidien, puis compare le revenu libéré (différence entre le revenu disponible brut et le champ des seules dépenses de consommation pré-engagées) et le « revenu reçu dans le porte-monnaie ».

Le pouvoir d'achat libéré est le revenu disponible une fois déduit un ensemble de dépenses dites « contraintes ». Deux critères définissent les **dépenses contraintes** : le fait que la dépense puisse être considérée comme inévitable par les personnes ou qu'il n'existe pas de biens substituts, et l'existence d'un contrat non renégociable à court terme, associé à des coûts de sortie de contrat.

Les dépenses pré-engagées de consommation représentaient, en 1959, 13,4 % des revenus des ménages, et 29 % en 2006. Cette progression est principalement due au poids du logement, la part des dépenses liées à l'habitation ayant augmenté de 9 % en 1959 à 21,3 % en 2006.

La notion de « revenu reçu dans le porte-monnaie » permet une approche plus large des dépenses pré-engagées, sans se contraindre à des dépenses de consommation.

Cependant, le champ des dépenses contraintes doit être élargi au-delà de celui des seules dépenses pré-engagées pour couvrir également les **dépenses « inévitables » ou « nécessaires »**. Mais il semble qu'il soit difficile de les définir. Trois approches ont été envisagées successivement :

- une approche purement normative ;

- une approche à travers la consommation des ménages du premier décile de niveau de vie ;

- une approche appuyée sur les résultats de l'enquête « Standards de vie » qui interroge des personnes sur les privations qu'elles jugent être un signe de pauvreté.

À l'issu de ces analyses, la majorité des membres de la commission a considéré que la définition normative d'un champ des dépenses nécessaires est trop difficile à cerner pour pouvoir donner lieu, à ce stade, à des recommandations de mesures statistiques concrètes, mais plusieurs membres ont souligné que l'enjeu d'une mesure de ces dépenses inévitables était trop important pour pouvoir être passé sous silence et que cela devrait donner lieu à leur mesure statistique. Des études supplémentaires devraient être mises en œuvre pour objectiver cette notion de dépenses nécessaires, notamment les dépenses alimentaires sur la base de travaux de nutritionnistes.

Le chapitre 4 propose une meilleure prise en compte du **logement** : inclure les prix des logements dans un indice de la dépense des ménages pose des questions de principe importantes et débattues depuis longtemps. Au niveau européen, un groupe de travail a étudié la mise au point technique d'un indice de prix prenant en compte le coût du logement pour les propriétaires occupants. L'objectif est de traiter les investissements en logement comme des dépenses de consommation de biens durables.

Le chapitre 5 examine les **indicateurs catégoriels** de pouvoir d'achat « libéré » et déplore une méthodologie complexe : Le système statistique français ne dispose pas de bases de données individuelles portant à la fois sur les revenus des ménages et sur leurs consommations. La seule source d'information microéconomique concernant les consommations par ménages est l'enquête Budget des familles (BDF), conduite tous les cinq ans.

D'après une étude du Centre d'analyse stratégique (travaux réalisés par Nicolas Ruiz), en 2005, le poids des dépenses contraintes serait supérieur de 10 points par rapport à la moyenne dans le 1er décile de revenu, tandis qu'il serait au contraire inférieur de 11 points dans le dernier décile. Plus la taille du ménage est faible, plus le poids des dépenses contraintes est important. Une personne seule a une part de dépenses contraintes de 46 %, contre 30 % pour une famille nombreuse. Les résultats de cette étude montrent que certains publics sont fortement pénalisés par l'augmentation de leurs dépenses contraintes. Ces effets justifient aux yeux de la commission d'encourager le suivi des dépenses contraintes par catégories.

AUDITION DE MICHELINE BERNARD-HARLAUT, MEMBRE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL D'ÎLE-DE-FRANCE, MEMBRE DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT DE PARIS

CALCUL DU RESTE À VIVRE ET DE LA CAPACITÉ DE REMBOURSEMENT

SÉANCE DU 6 JUILLET 2011

Micheline Bernard nous a présenté son point de vue, en tant que représentante des consommateurs à la Commission de surendettement de Paris, sur le rapport entre le « reste à vivre » et le surendettement.

Il y a **112 commissions de surendettement** en France, **composée chacune de sept membres** dont un représentant des usagers ou consommateurs, un juriste, un travailleur social et un gestionnaire des dossiers de surendettement.

Les dossiers doivent être traités objectivement et équitablement : c'est pourquoi le calcul du « reste à vivre » se fait selon **une grille** qui a été harmonisée pour un traitement le plus équitable possible par les différentes commissions. Mais, pour Micheline Bernard, il y a un manque d'adaptations locales et la rigidité informatique ne permet aucune souplesse dans le traitement des dossiers.

Comment sont définis les revenus et les charges dans cette grille d'analyse des dossiers ?

a) l'ensemble des revenus correspond à la somme des revenus salariaux, des retraites, des pensions, des minima sociaux - soit toutes les ressources disponibles ;

b) les charges regroupent trois postes de dépenses :

1. le loyer réel (avec les charges),

2. les impôts,

3. les dépenses de la vie quotidienne (la nourriture, l'habillement, la téléphonie, les transports, les assurances et les dépenses diverses et variées) ;

c) revenus – charges = capacité de remboursement. Cette capacité peut être aussi bien positive que négative. La notion de « reste à vivre » n'est pas utilisée en tant que telle par les commissions de surendettement.

Le montant des dépenses de la vie quotidienne est estimé à 700 euros pour la première personne du foyer ; on ajoute 210 euros supplémentaires à partir de la 2e personne. Il existe certaines dérogations augmentant la part de ces dépenses (frais scolaires, dépenses de santé, dépenses de garde d'enfant) mais elles restent à l'appréciation des commissions. Dans le cas des personnes hébergées, on retire 80 euros des dépenses de la vie quotidienne, en estimant qu'elles ne payent pas d'assurance[79].

Il faut noter que la composition de la famille n'est pas véritablement prise en compte dans le calcul de la capacité de remboursement, or on sait qu'un adolescent pèse davantage dans le budget familial qu'un jeune enfant…

Les dossiers de surendettement sont dits recevables dès lors que les personnes prouvent qu'elles sont endettées et de bonne foi. Les commissions, après l'étude de chaque dossier, décident de la liquidation ou du redressement ou de l'effacement des dettes.

- **Difficultés des personnes endettées :**

Micheline Bernard regrette que les commissions, une fois leur décision prise, ne puissent pas mettre en place un **suivi social**, en collaboration avec des organismes sociaux, notamment pour suivre le sort de ces personnes, comment elles s'en sortent, leurs

[79] À Paris, Micheline Bernard a obtenu que ces 80 euros ne soient pas retirés aux personnes hébergées en hôtel ou en établissement social, car elle fait valoir qu'elles ont des dépenses supplémentaires du fait de ne pas pouvoir cuisiner, faire leur lessive, etc.

conditions de vie après l'exécution de la décision. Les commissions n'ont pas les moyens de savoir si ce qu'elles ont considéré comme étant possible comme capacité de remboursement **leur laisse suffisamment de moyens pour vivre**. Cela préoccupe les commissions mais elles n'ont aucun accès à ces informations car les suites relèvent de la vie privée de ces personnes.

Micheline Bernard déplore également le taux élevé des « re-dépôts » (40 % des dépôts sont des réexamens) qui lui semble lié à ce manque de suivi des ménages endettés.

- **Pistes à explorer pour résoudre le surendettement à répétition**

  - Le problème du **logement** est souligné : beaucoup de dettes correspondent à des loyers impayés par les familles. Le coût croissant des loyers devient un handicap considérable pour les familles modestes, et cela va au-delà du champ d'intervention de la commission.
  - De grosses difficultés financières sont souvent liées à des situations de suspension ou de **perte des prestations sociales ou de l'APL** qui entraînent des difficultés de paiement du loyer, des dettes qui augmentent et une spirale vers le surendettement.
  - Il y a un **manque de coordination, d'information et de stratégies communes**, notamment avec les bailleurs sociaux. Il faudrait mieux encadrer, expliquer...
  - Parfois les travailleurs sociaux déconseillent aux personnes surendettées de se tourner vers la commission de surendettement : « Attention, vous allez être fichés ! » La **crainte de la stigmatisation** les tient ainsi à distance du droit commun.
  - Il faut résoudre le problème de **l'absence de suivi** des familles après le passage en commission de surendettement.

AUDITION D'ISABELLE GASTAL ET FLAVIENNE CHADELAUD, CHARGÉES DE MISSION AU SIÈGE DE LA BANQUE DE FRANCE

HARMONISATION DES MODES DE TRAITEMENT DES DOSSIERS PAR LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE SURENDETTEMENT

SÉANCE DU 6 JUILLET 2011

Les représentantes de la Banque de France (BDF) ont présenté la méthode d'harmonisation du traitement des dossiers de surendettement. Cette méthode ne s'applique pas nécessairement aux 112 commissions départementales de surendettement, qui restent souveraines.

Ces commissions devraient en théorie instruire tous les dossiers de surendettement mais ce n'est pas le cas : seuls les dossiers complexes leur sont présentés, le reste étant traité par la Banque de France.

Dans le traitement des dossiers, la BDF recherche des solutions pérennes et soutenables pour les personnes surendettées, pour éviter les re-dépôts. Elle s'interroge sur la manière d'harmoniser les traitements, tout en prenant en compte les différences territoriales. C'est pourquoi elle propose une méthode de calcul homogène mais qui n'est pas figée.

Pour ce faire, la BDF est partie de la comptabilité nationale. Elle n'a pas pris en compte un panier moyen mais les postes de dépenses prioritairement présents dans le budget d'un foyer déposant un dossier de surendettement.

La BDF appelle « reste à vivre » l'ensemble des charges mesurées, qui sont calculées soit avec un barème réel, soit avec un barème forfaitaire.

- Au niveau des **frais réels** sont pris en compte : le loyer, les charges locatives ou de copropriété et les impôts.

- Les charges calculées avec un **barème forfaitaire** sont les suivantes :

  - les charges incompressibles liées à la personne (qui comprennent l'alimentation, l'habillement, la mutuelle, les transports et un poste « divers ») : c'est un forfait de base qui s'élève à environ 530 € par personne ;

  - les charges attachées au logement hors loyer (qui intègrent l'eau, l'énergie hors chauffage, la communication et l'assurance habitation) : ce forfait s'élève à environ 80 € ;

  - le forfait chauffage.

En tout, ce montant forfaitaire représente 700 €/personne + 210 € pour chaque autre personne du foyer, quelle que soit la composition familiale, pour permettre d'assurer « la vie quotidienne ». Quelques dérogations (frais scolaires, santé…) sont possibles mais laissées à l'appréciation de la commission. Ce barème ne prend pas en compte le patrimoine : le remboursement de prêts immobiliers n'entre pas dans le calcul ; la loi dit qu'on doit vendre l'immobilier acquis avant l'effacement des dettes.

Le règlement des commissions de surendettement doit en théorie être revu régulièrement, mais ce n'est pas toujours le cas.

AUDITION D'HENRIETTE STEINBERG,
SECRÉTAIRE NATIONALE DU SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS

RESTE À VIVRE ET SOLIDARITÉ AU SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS : DEUX APPROCHES DIFFICILEMENT COMPATIBLES

SÉANCE DU 6 SEPTEMBRE 2011

Face à des contrôles récurrents provenant de différentes structures publiques ou assimilables, le Bureau national du Secours populaire français (SPF) réaffirmait, au travers de l'un de ses relevés de décision, le 8 février 2011, qu'il n'existe pas dans la pratique de solidarité mise en œuvre par le SPF de « quotient au niveau national ». Notre instance précise que « les calculs de ressources ne sont que des indicateurs parmi d'autres pour cerner les problématiques des personnes accueillies ».

Dans l'organisation décentralisée du SPF, les fédérations départementales et leurs comités locaux disposent chacun, en tant qu'association déclarée, d'instances décisionnelles propres qui mettent en œuvre et développent, dans le cadre des statuts et orientations du Secours populaire, la pratique de la solidarité. Cette mise en œuvre se fonde sur des diagnostics de contextes locaux, produits par des acteurs locaux, sur la base desquels s'élabore une « déclinaison concrète » des missions du SPF.

Autrement dit, l'unité des orientations du mouvement se conjugue avec l'action déployée en fonction des besoins du territoire, des moyens mobilisables, des réseaux à activer, de la force bénévole mise en mouvement… Le mouvement s'enrichit de la proximité nourrie par ce mode d'organisation, au plus près des personnes et des problématiques de précarité. Les informations recueillies sur les lieux d'activité nourrissent quant à elles les interventions développées à tous les niveaux et devant toutes les autorités, en France et en Europe. Ce process interactif permet au SPF de mieux comprendre les besoins et d'élaborer des réponses adaptées.

Ainsi, il n'existe pas un mode de faire, pas plus qu'un concept qui partirait du « reste à vivre » mais des pratiques diverses, en cohérence avec le projet et le contexte de la structure qui le met en œuvre.

➢ Les valeurs de l'accueil au Secours populaire français

À notre sens, s'il y a réflexion sur la notion de « reste à vivre », celle-ci ne peut être conduite « hors sol » - ce qui au SPF voudrait dire « en dehors du cadre de l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté ou de précarité par les permanences d'accueil de solidarité et de relais santé du SPF ».

Ces 1 300 permanences implantées sur l'ensemble de notre territoire, mises en place depuis 1987, sont conçues comme des lieux où se côtoient celui qui vient pour donner et celui qui vient pour recevoir. La permanence est avant tout « un lieu d'écoute compréhensive où doit s'instaurer un climat de confiance réciproque. La qualité des rapports est toujours recherchée, améliorée[80] ». Depuis 25 ans, nous insistons sur la nécessité de construire, dès ce temps d'accueil, une relation particulière entre l'accueillant et les personnes qu'il reçoit, invitant l'accueillant à « abandonner systématiquement tout comportement para-administratif de type institutionnel[81] ». Cette relation à l'autre s'inscrit dans la recherche d'un « partenariat fraternel sur une base de confiance qui permet à ceux qui viennent demander une aide de devenir eux aussi des acteurs de la solidarité[82] ».

Ce contexte nous conduit à refuser de faire du « reste à vivre » une clause à respecter, préalable à une décision d'aide. Cette notion nous semble ne prendre en compte qu'une

[80] Actes du Congrès national du SPF, Brest, 1987.
[81] *Le Secours populaire des années 2000,* Assises nationales, européennes et mondiales de la solidarité, Poitiers Futuroscope, 15, 16, 17 et 18 décembre 1999.
[82] *Ibid*.

partie monétaire de la situation des personnes et de leur famille. Elle nous semble partielle et ne nous semble pas faciliter l'approche globale qui doit être partagée par les personnes concernées pour que l'accompagnement soit pertinent.

➢ La notion de « reste à vivre »

À ce stade, nous souhaitons être clairs sur ce que, à notre connaissance, recouvre ce syntagme de « reste à vivre ». Sauf erreur de notre part, il s'agit du calcul du revenu disponible par foyer, voire par personne du foyer, obtenu en soustrayant les charges identifiées sur une période définie (souvent mensuelle) des ressources existantes.

L'ouvrage de Didier Fassin évoquant le sujet[83] fait apparaître que cette notion provient d'outils utilisés dans le cadre de l'attribution d'aides financières par les services sociaux, notamment ceux des conseils généraux, voire par les entreprises, telle EDF. Ce calcul leur permet de déterminer un seuil au regard duquel sera ou non attribuée l'aide.

Cette origine du « reste à vivre » et la dimension « couperet » qu'elle implique, nous semble devoir appeler à la vigilance, notamment des acteurs de la solidarité. Notons, qui plus est, la dimension paradoxale et pour le moins cynique que ce syntagme de « reste à vivre » revêt dans bon nombre de situations rencontrées où le solde des ressources, déduction faite des charges, est négatif. Il ne reste alors précisément rien pour vivre !

Ce point de sémantique n'est pas neutre. Le SPF travaille autour des « **ressources disponibles** » lorsque ses partenaires lui demandent la prise en compte de ce type d'indicateur pour verser leur contribution[84].

➢ Les usages de l'indicateur de ressources au SPF

Si la plupart des fédérations départementales du SPF utilisent un indicateur de ressources dans l'accompagnement des personnes, il est rarement un fondement de la décision d'aide (sauf si un financeur ou un bailleur l'exige…). Lorsqu'il intervient pour définir un quotient, c'est le plus souvent dans des contextes particuliers ne rendant plus possible l'ajustement entre les moyens disponibles pour la solidarité et la demande des personnes en situation de pauvreté et/ou de précarité. L'aggravation constante de la pauvreté et de la précarité ces dernières années (un million trois cent mille personnes accueillies au SPF en 2010, et ce nombre s'annonce déjà nettement plus haut en 2011) constitue un facteur de contrainte pour nos permanences qui doivent déployer d'immenses moyens de collecte et de mobilisation bénévole pour être en mesure de répondre aux multiples besoins. Pour autant, cela ne peut jamais constituer un motif de refus en cas d'urgence.

Concrètement, le calcul des ressources disponibles peut, tout au plus, faire varier le montant de la contribution financière des personnes pour l'accès à certaines formes de soutien, plus spécifiquement dans le cadre de nos libres-services alimentaires.

Le mode de calcul des ressources est d'ailleurs variable selon les fédérations, voire selon les comités. Lorsque certains prennent en compte l'ensemble des charges qui incombent au foyer, y compris les remboursements de crédit et les dépenses de téléphonie, d'autres se limitent aux dépenses « incompressibles », et avec une fonction de conseil aident les personnes à mieux identifier les dépenses prioritaires.

➢ Un outil de diagnostic des situations

Le calcul des ressources ne constitue donc pas le fondement de la décision de soutien. Il sert davantage à l'accompagnement et comme outil de diagnostic.

En balayant l'ensemble des charges et ressources d'un foyer avec les personnes concernées, sur la base d'un échange amical, en regardant ensemble les pièces ou informations apportées, le bénévole accueillant dispose d'une photographie instantanée de

[83] Didier Fassin, *La raison humanitaire, une histoire morale du temps présent*, Paris, Gallimard Seuil, 2010.
[84] Terme validé dans les outils de *reporting* ATRIUM - Pop Accueil, déployés actuellement par le SPF.

la situation d'accès aux droits des personnes. Même si on le mesure mal, on soupçonne fortement l'importance du non-recours aux droits et services dans le contexte actuel[85]. L'état des lieux des ressources disponibles constitue un outil précieux pour déceler ces non-recours et orienter l'accompagnement des personnes vers ces droits. De nombreuses demandes de RSA ou de CMU proviennent de cette phase diagnostique des ressources.

Par ailleurs, le calcul des ressources disponibles permet d'identifier la dette du foyer. Ceci est la première étape d'un travail de médiation conduisant les bénévoles accueillants à prendre contact avec des créanciers pour obtenir d'eux le rééchelonnement des sommes dues et « donner un peu d'air » à la personne.

La pratique du SPF en matière de calcul des ressources disponibles des personnes accueillies ne constitue donc pas une base de décision ou de détermination de celle qui bénéficiera du soutien alimentaire, de la sortie culturelle ou du départ en vacances.

La rencontre avec les personnes en situation de pauvreté et/ou de précarité requiert une approche fine, fondée sur la confiance et le respect de la dignité. C'est dans ce contexte qu'une règle de calcul peut intervenir comme outil d'analyse de la situation de la personne, pour repérer la nature et l'étendue de ses difficultés. Ces éléments d'information permettent de mieux orienter et accompagner ces personnes.

Il n'est pas d'autres seuils ou couperets que ceux qu'imposerait un bailleur ou un financeur. Quand le bailleur ou le financeur l'exige comme condition *sine qua non* de sa contribution, le SPF recherche d'autres solutions, d'autres dispositifs à mettre en place pour les personnes qui n'entrent pas dans ce cadre. C'est dans ce sens que s'organise la permanente activité de collectage, au fondement des principes d'action du SPF. Celle-ci constitue la garantie de son indépendance pour mettre en œuvre de la solidarité.

- **Les limites identifiées des seuils, quotients et autres « reste à vivre »**

Ainsi, les permanences d'accueil de solidarité et de relais santé du SPF ne retiennent-elles pas stricto sensu pour principe de mise en œuvre de la solidarité un seuil ou un niveau de ressources disponibles. Cette conception provient de l'expérience des bénévoles du SPF.

Une donnée incomplète

En premier lieu, un niveau de ressources à un instant « T » n'informe que partiellement sur le niveau de difficulté d'une personne. Il n'est qu'un indicateur dans un ensemble d'informations. Il est largement démontré[86] que l'approche monétaire de la pauvreté reste insuffisante pour en comprendre les déterminants et élaborer une réponse pour y remédier. Une approche centrée uniquement sur des indicateurs de ressources ne raconte rien de l'isolement, des difficultés ressenties, des freins à l'action, des réalités du bassin d'emploi, de la complexité administrative et des contradictions connexes auxquelles les personnes sont confrontées…

Un protocole complexe à délimiter

Par ailleurs, l'évaluation des charges et des ressources peut être très variable selon la nature des critères retenus. L'expérience du SPF montre que la définition des charges « incompressibles » reste relativement subjective et sujette à débat. Doit-on distinguer les charges « légitimes » ou « normales » et celles « inutiles » ? Sur la base de quels critères ? Quel accompagnement cela implique-t-il ? Quelle place au libre arbitre et, par effet de conséquence, à la dignité de la personne accueillie ? Autant de questions auxquelles il faut impérativement répondre pour définir un indicateur opérant.

L'inévitable contrôle

Enfin, une limite se révèle lorsque l'on aborde la question de la justification voire des justificatifs de ressources qui pose en creux celle du « contrôle ». En effet, un dispositif « sérieux » de calcul de ressources imposerait d'exiger des personnes la production des

[85] Les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) à ce sujet sont éloquents.
[86] Référence est faite, entre autres, aux travaux de définition de la pauvreté de Serge Paugam.

pièces justificatives. Cette quête de documents personnels implique une relation de contrôle passablement contraire à l'approche que suppose la solidarité. Elle pose la question de la légitimité de celui qui contrôle, voire la légalité de ce contrôle (qui contrôle ? à quel titre et selon quelles prérogatives?), ses limites (jusqu'où contrôle-t-on ?) et celles des moyens de coercition et de sanction inhérents à toute démarche de contrôle. On s'éloigne alors largement des valeurs et missions que porte une association de solidarité comme le SPF.

Une finalité floue

Au-delà de la définition de l'indicateur, une autre limite apparaît : l'utilisation de cette information. Le montant d'un « reste à vivre » en soi ne dit rien. Il n'a de sens que dans un contexte. Que décrit ce montant de la réalité de la précarité, de la pauvreté ? Que nous dit-il de la trajectoire de ces individus, de leur situation à un moment donné, de leur niveau de difficulté ? En quoi ce « reste à vivre » informe-t-il sur la pertinence ou non d'un soutien ? En quoi constitue-t-il une aide à la décision ? Peut-on comparer deux personnes sur la base de leur « reste à vivre » comme si on détenait une donnée absolue ? On le voit, détenir une belle mécanique de calcul (ce qui n'est pas aussi aisé qu'il n'y paraît) ne résout pas le fond du problème. La finalité de cette donnée et l'usage qu'on en fait reste toujours à définir.

Ces constats montrent quelle prudence impose le maniement de ce syntagme de « reste à vivre », que, pour sa part, le SPF ne retient pas. L'orientation du SPF est de faire sienne cette prudence : lorsque ces éléments existent, ils ont vocation à être partie prenante, après la démarche d'accueil, de l'accompagnement global de la personne.

Enfin, et pour conclure le propos, quid du « revenu minimum adéquat » ? Le SPF n'a pas vocation à déterminer un montant « en soi ». Pour le SPF, les personnes ont besoin d'emplois rémunérés leur permettant de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles. Les rémunérations, produit de leur travail et de la production corrélative de richesses, doivent leur permettre de payer leur loyer, leurs charges, l'énergie, leur nourriture et leurs vêtements en quantité suffisante pour eux comme pour leur famille, et d'une qualité correspondant au monde dans lequel nous vivons ; idem en ce qui concerne l'accès à la culture qui inclut loisirs, vacances et activités sportives.

Le SPF pense que ce n'est pas son rôle de déterminer des seuils, sur quoi que ce soit : notre société est assez riche de capacités et de formes d'organisation pour que d'autres y travaillent.

Le SPF n'intervient pas sur les causes des situations mais sur leurs conséquences. Il pense utile que chacun et chacune contribuent à obtenir que ce monde tourne mieux, en prenant comme critère d'efficacité la prise en compte des plus fragiles et des plus vulnérables, en ne pensant pas pour eux mais en faisant en sorte qu'ils soient parties prenantes des choix et des décisions. C'est son approche concrète de la citoyenneté et de l'éducation populaire.

AUDITION DE MATHIEU JAMOT, CHEF DE PROJET AU BOSTON CONSULTING GROUP

LA PÉNALISATION DE LA PAUVRETÉ, DOUBLE PEINE

SÉANCE DU 6 SEPTEMBRE 2011

Le Boston Consulting Group est un cabinet de conseil spécialisé en stratégie. Ciblant historiquement les grandes entreprises, le cabinet a récemment ouvert ses activités aux administrations d'une part, aux associations d'utilité publique d'autre part.

Le cabinet a publié en avril 2010 un rapport intitulé *Entreprises et pauvreté : qualification de la double-peine et enjeux pour les entreprises*. Il a ensuite mené une étude sur la « double pénalité » de la pauvreté, commanditée par la Chaire HEC[87] « *Social Business* - Entreprise et pauvreté ». Elle a été conduite par le BCG dans le cadre de sa contribution à l'a*ction tank* Entreprise et pauvreté, association co-présidée par Martin Hirsch et Emmanuel Faber[88].

Cette étude a été réalisée en février-mars 2011 et s'appuie sur la dernière grande enquête détaillée de l'Insee sur les revenus et la consommation des ménages en France, sortie en 2008. Elle s'emploie à définir, analyser, expliciter et quantifier les mécanismes de double-peine issus de la société de consommation qui pénalisent les consommateurs pauvres. Elle propose des pistes de réflexion aux entreprises pour lutter contre ces mécanismes.

Le BCG a également travaillé avec la Fondation de l'Abbé Pierre afin de pouvoir échanger avec des personnes en situation de pauvreté. Il ressort de ces rencontres que l'hétérogénéité des situations de pauvreté rend difficile tout effort de classification ou de typologie. On observe néanmoins une capacité d'épargne négative pour l'ensemble des ménages du premier décile, source d'une spirale de l'endettement.

➢ La double-peine

Il existe plusieurs définitions de la double-peine. Le BCG la définit ainsi : « *En plus de subir un pouvoir d'achat faible, les ménages français vivant sous le seuil de pauvreté peuvent, sur certains types d'achat, payer le même bien ou service plus cher par unité de consommation que le consommateur médian.* »

➢ Matérialisation de la double-peine

La téléphonie mobile est un cas typique de double-peine : les clients les plus pauvres, ne pouvant se permettre de prendre des forfaits du fait des aléas budgétaires auxquels ils sont soumis, sont contraints de se rabattre sur des cartes prépayées dont la structure de prix est telle que le prix à la minute peut atteindre 150 % de plus que dans les forfaits.

Le logement fournit un autre exemple révélateur : non seulement les logements les plus petits sont ceux dont le rapport prix/surface est le plus élevé, mais les mécanismes de sélection sur dossier entravent l'accès des plus démunis à des logements de qualité, les contraignant à se rabattre sur des logements dont la performance énergétique est mauvaise. Pauvreté + prix élevé + logements de mauvaise qualité : les mécanismes régissant le marché de l'immobilier infligent ici une triple-peine aux plus démunis.

Les mécanismes qui régissent l'accès à de nombreux biens fondamentaux comprennent les mêmes biais : les structures de prix, qui incluent une part fixe élevée, pénalisent lourdement les petites quantités consommées par les ménages pauvres. Il en va ainsi des abonnements au gaz, à l'électricité, aux assurances habitation... Notons cependant que la structure de

[87] L'École des hautes études commerciales (HEC).

[88] L'action tank Entreprise et pauvreté est une association loi 1901 dont l'objet est de favoriser le développement, par des entreprises, de projets expérimentaux ayant un impact sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France et susceptibles d'être déployés à grande échelle. Elle a confié une étude spécifique sur le sujet de la « double peine » au BCG (cf. diaporama de synthèse disponible sur le site de l'action tank Entreprise et pauvreté).

tarification EDF, liée à la capacité et à la puissance nominale, est plus équitable que celle de GDF sur le gaz, dont l'abonnement est très fort.

Les mécanismes d'accès au crédit sont également facteurs de double-peine : le taux d'intérêt rémunérant la prise de risque du prêteur, évaluée en fonction du niveau de solvabilité de l'emprunteur, les personnes les plus pauvres se voient proposer des taux d'intérêt usuriers.

Une double-peine est également observée en matière de remboursement des soins de santé : alors que les mutuelles d'entreprise offrent une bonne couverture aux salariés bénéficiaires, ceux qui n'ont pas accès à l'emploi sont souvent condamnés à restreindre leur accès aux soins.

Enfin, les personnes les plus pauvres, ne disposant d'aucune épargne (ou, dans bien des cas, d'une capacité d'épargne négative), sont plus fragiles face aux aléas du quotidien.

- **Mécanismes et postes concernés**

La double-peine est un effet collatéral d'une offre de biens et services construite pour la population moyenne ou de classe supérieure. Elle est liée à différents facteurs non nécessairement exclusifs :

- une structure de coût défavorable (le coût unitaire pour l'entreprise est supérieur pour les petites quantités consommées) ;

- une structure de prix défavorable (le mécanisme de tarification est pénalisant pour les petites quantités consommées par les ménages pauvres, compte tenu du mode d'allocation des coûts indirects) ;

- la loi de l'offre et de la demande (prix de marché unitaire supérieur pour les petites quantités consommées par les ménages pauvres) ;

- un manque d'équipement (voiture, internet, banque…) ou un profil de risque défavorable (non-accès aux produits ; offres plus économiques consommées par les autres clients) ;

- un recul insuffisant pour gérer une information difficile à obtenir, imparfaite, manquante ou asymétrique (réalisation de mauvais arbitrages).

Les ménages pauvres subissent donc cette double-peine sur leurs principaux postes de dépenses. Sept catégories de dépenses peuvent présenter plus de 10 % de double-peine : assurance habitation, téléphonie prépayée, crédits (immobilier et consommation), santé, habitation (loyers du locatif privé et charges collectives). Au total, la double-peine représente en moyenne 2,5 % de pénalité sur la dépense totale et peut générer jusqu'à 8 % de pénalité sur les dépenses contraintes et nécessaires pour certains profils de ménages pauvres.

Les ménages s'adaptent à ces contraintes par un choix de non-consommation, par une dégradation des caractéristiques des produits ou services ou par un recours à l'endettement.

- **Leviers d'action**

Des systèmes compensatoires publics existent sur certaines catégories de dépenses et permettent de réduire voire d'annuler la double-peine : logement, crédit immobilier, aides sociales, CMU-C, « tarifs spéciaux RSA ».

Des leviers de compensation de la double-peine existent aussi au niveau des entreprises mais sont dans l'ensemble peu développés : adaptation de l'offre standard (en termes de produit ou de politique de tarification) pour construire une offre qui ne pénalise par les consommateurs pauvres ; mise en place de solutions alternatives pour s'affranchir des barrières qui excluent les consommateurs pauvres de certaines offres ; information/conseil des consommateurs pauvres pour les aider à adapter leur consommation à leur besoin, etc.

Les objectifs du BCG étaient d'identifier les facteurs de double-peine et les mécanismes sous-jacents et de sensibiliser les entreprises sur ce sujet afin de les engager dans la

recherche de solutions de compensation ou d'annulation de la double-peine. A partir des constats dressés, le BCG a identifié cinq secteurs prioritaires pour initier le développement de solutions avec les entreprises : logement, assurances, crédit, communication, santé.

Plusieurs leviers d'action ont été identifiés pour permettre aux entreprises de lutter contre ces mécanismes de double-peine :

- une restructuration de l'offre par **la création d'une offre à bas prix**, ce qui nécessite de savoir comment baisser les coûts (une solution consisterait par exemple à exclure de l'offre des opérateurs de téléphonie mobile le créneau 18 h – 20 h, puisqu'il est le plus couteux) ;

- une refonte du système de tarification qui permettrait de répartir les coûts sur l'ensemble des consommateurs (une redistribution des marges sur coûts directs) ;

- le développement d'une offre à accès élargi (par ex. forfait téléphonique sans engagement) ou d'une offre alternative ;

- la mise en place d'une information améliorée, d'un accompagnement spécifique et de conseils aux consommateurs en situation précaire pour les aider à remplir les conditions d'accès (par ex. cautionnement, mise à disposition d'un accès internet), pour réduire l'asymétrie de l'information et pour les aider à réaliser de meilleurs arbitrages. Cet accompagnement pourrait être sous-traité aux associations et devrait être soutenu par la mise en place de moyens pédagogiques.

➢ **Freins**

Une fois ces leviers identifiés, plusieurs problèmes subsistent néanmoins :

- la création d'offres à bas prix risque de présenter un attrait pour l'ensemble des clients, ce qui viendrait plomber les marges à produits identiques ;

- les systèmes compensatoires en place sont souvent trop complexes pour être parfaitement lisibles.

Le BCG travaille actuellement avec des entreprises (Crédit agricole, Cetelem) sur des pistes d'action.

AUDITION DE DANIEL ZIELINSKI, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL, DE MARIE MALLET ET MAELA CASTEL, CHARGÉES DE MISSION, UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (UNCCAS)

LES PRATIQUES DES CCAS EN MATIÈRE DE CALCUL DE "RESTE À VIVRE"

SÉANCE DU 13 OCTOBRE 2011

Daniel Zielinski signale, en introduction, que les CCAS pratiquent depuis plusieurs années l'octroi d'aides en fonction des ressources des demandeurs plutôt que de leur seul statut ; ceci les a notamment amenés à repérer la problématique des **travailleurs pauvres**, et, à ce titre à pointer les besoins émergents de cette frange de notre société. Le congrès de l'UNCCAS organisé à Grenoble en 2007, dont la thématique était centrée sur ce public[89], a contribué à la diffusion de cette pratique dans le réseau, ce qui a notamment eu un impact sur les budgets des CCAS.

Il rappelle ensuite la différence entre les aides légales obligatoires et les aides des CCAS qui sont extra-légales et facultatives. Celles-ci n'en impactent pas moins, pour autant, les budgets des familles auxquelles elles apportent des « marges de manœuvre » particulièrement appréciées, surtout en temps de crise.

Les collectivités territoriales ont la libre initiative pour la distribution des aides extra-légales ; ce sont les conseils d'administration des CCAS qui fixent les critères d'intervention et d'octroi. De ce fait, il existe une forte diversité dans la nature de ces aides. À la lumière du rapport réalisé par l'UNCCAS, *Les aides et secours délivrés par les CCAS et les CIAS*[90], Daniel Zielinski signale une hétérogénéité territoriale très importante. Il fait un rappel historique pour expliquer les règles et critères d'octroi et précise les trois principes généraux à respecter :

- **la spécificité territoriale** : le CCAS/CIAS ne peut intervenir qu'au profit des habitants de la commune - ce qui peut expliquer des différences de traitement d'une commune à l'autre, les aides proposées n'étant pas forcément les mêmes ;

- **la spécificité matérielle** : le CCAS ne peut intervenir que sur la base d'activités à caractère social ;

- **l'égalité devant le service public** : placée dans une situation objectivement identique, toute personne a droit aux mêmes secours que tout autre bénéficiaire.

Les critères d'octroi reposent, en général, sur un ou des indicateurs composites, basés sur une combinaison de caractéristiques telles que la composition familiale et la situation financière du ménage, la nationalité, la résidence, l'âge et/ou d'autres considérations à la diligence des collectivités qui instruisent la demande.

➢ Définition et modalités de calcul du « reste à vivre » par les CCAS[91]

Afin d'apprécier les ressources des personnes en demande d'aides facultatives, la majeure partie des CCAS utilise désormais la formule « ressources - charges / composition familiale », à laquelle ils attribuent principalement le nom de « reste à vivre ». Néanmoins, les détails de ces éléments de calcul peuvent bien évidemment être différents d'un CCAS à l'autre : nature des ressources ou des charges prises en compte, manière de calculer la composition familiale, etc.

---

[89] UNCCAS, dossier de presse, *Travailleurs pauvres. En sortir !*, Congrès de l'UNCCAS, Grenoble, 10-11 octobre 2007.
[90] UNCCAS, *Les aides et secours délivrés par les CCAS et les CIAS*, UNCCAS avec la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), septembre 2009.
[91] UNCCAS, *Quelles sont les pratiques des CCAS en matière de calcul du reste à vivre ?*, Document présenté par l'UNCCAS à l'occasion de son audition par le CNLE, le 13 octobre 2011 (disponible sur le site du CNLE).

En pratique, les CCAS calculent donc le « reste à vivre » selon leurs propres critères et décident en conséquence si l'aide demandée est justifiée. En outre, des justificatifs sont en général demandés pour l'octroi des aides, mais leur absence n'est pas forcément rédhibitoire.

Si certaines charges comme le loyer sont presque toujours prises en compte (voir graphique ci-dessous), certains postes sont davantage sujets à une variation des pratiques selon les CCAS, comme les dépenses relatives au transport par exemple. Par ailleurs, le « reste à vivre » peut être calculé sur une base quotidienne ou mensuelle. De manière générale, celui-ci est davantage considéré comme un outil d'aide à la décision d'octroi que comme un critère rigide. Il est très généralement complété par une évaluation sociale de la situation personnelle du demandeur et/ou de son ménage. Ceci présente notamment l'avantage de s'extraire des effets de seuils qui existent pour les aides légales.

- **Avantages et inconvénients relatifs au calcul du « reste à vivre »**

Cette méthode de calcul (ressources – charges / composition familiale) comporte, selon les CCAS qui la pratiquent, des avantages et des inconvénients.

Avantages :

- c'est un outil d'analyse « objectif » qui permet une équité de traitement des demandes ;

- il facilite la décision d'octroi, sans forcément passer par la commission d'attribution en cas d'urgence ;

- il permet la mise en place d'un travail d'accompagnement budgétaire.

Inconvénients :

- l'étude des finances sur une période d'un mois ne suffit pas à une appréhension globale de la situation des bénéficiaires ;

- le temps passé à l'étude de la situation financière (demandes de justificatifs…) ;

- l'automatisme de l'aide ;

- la rigidité si les barèmes et les seuils sont appliqués à la lettre.

En résumé, pour la majorité des CCAS, le fait d'utiliser une méthode de calcul arithmétique pour le « reste à vivre » n'empêche pas d'avoir une vision critique des inconvénients associés à cette méthode. C'est pourquoi ils considèrent qu'il est utile de mixer une approche quantitative, avec la formule de calcul mentionnée ci-dessus, et une approche qualitative basée sur l'analyse de la situation personnelle du demandeur.

- **La mise en place d'un référentiel**

Le poids des politiques sociales dans une commune donnée peut expliquer le fait qu'il existe une grande hétérogénéité des aides et des conditions d'octroi selon les CCAS. C'est pourquoi, l'UNCCAS souhaiterait, à terme, mettre en place un référentiel qui servirait de base commune afin :

- d'une part, de promouvoir de bonnes pratiques auprès de son réseau, tout en préservant la marge de manœuvre nécessaire pour la prise en compte des spécificités des territoires ;

- d'autre part, de fournir un cadre pour les CCAS qui sont en demande de repères sur cet aspect de leurs interventions, et notamment pour ceux qui sont implantés dans les plus petits territoires.

M. Zielinski clôture son propos en livrant les enseignements que l'UNCCAS tire de son expérience : « Notre union nationale a pu observer une augmentation de 83 % des demandes d'aides au cours des deux dernières années ! Bien que nous ayons conscience qu'il n'y a pas de méthode idéale - les CCAS parlent d'ailleurs de plus en plus de « demandes interstitielles complémentaires » -, nous sommes convaincus de la pertinence

de nos interventions, même si les instructions de dossiers ne sont pas « normalisées ». De la notion de *guide*, notamment sur l'aide alimentaire, nous aimerions passer à la notion de *référentiel*, comprenant un certain nombre de repères et de comparaisons communes. Il nous paraît utile, parallèlement à l'octroi d'aides, de développer une action pédagogique, prenant la forme d'un accompagnement budgétaire complémentaire. Il faut aussi que nous puissions mieux démontrer l'efficacité de nos interventions : dans le cas de Coulommiers, par exemple, l'enveloppe prévue pour ces aides a augmenté de 15 %, suite à une évolution du mode de calcul ! Il serait également utile de vérifier si les modalités de recours aux aides des CCAS ne provoquent pas un recul des recours au Fonds de solidarité pour le logement (FSL), du fait des délais plus rapides de réaction des CCAS… »

AUDITION DE JEAN-LOUIS LHÉRITIER,
CHEF DU DÉPARTEMENT DES PRIX À LA CONSOMMATION, DES RESSOURCES ET DES CONDITIONS DE VIE À L'INSEE

LA MESURE DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES, LES COMPTES NATIONAUX ET L'ENQUÊTE BUDGET DE FAMILLE

SÉANCE DU 13 OCTOBRE 2011

➢ Introduction

Pour mesurer la consommation des ménages, l'Insee mène à la fois une approche macroéconomique (évolution des prix et des volumes de consommation en France…) dans le cadre de la comptabilité nationale et une approche microéconomique basée essentiellement sur l'enquête « Budget de famille », permettant d'analyser la consommation par type de ménages. Une difficulté consiste justement à concilier les deux approches : l'Insee expérimente cette voie à travers les comptes par catégorie de ménages.

➢ Précisions sur l'organisation de la comptabilité nationale

La nomenclature de la comptabilité nationale permet de savoir de manière très détaillée (c'est-à-dire par type de biens de consommation ou selon la fonction de consommation : alimentation, logement, transport…) comment se décompose la consommation de l'ensemble des ménages français.

La comptabilité nationale distingue la consommation de l'investissement. A titre d'exemple, l'achat d'une voiture personnelle ou les loyers versés à des bailleurs sont considérés comme une consommation pour les ménages, tandis que l'acquisition d'un logement personnel ou celle d'un véhicule léger dans le cadre d'une entreprise individuelle relèvent de l'investissement. Les assurances sont comptabilisées dans les services financiers, eux-mêmes comptabilisés dans la consommation. Les mensualités de crédit font partie des opérations financières (ni consommation ni investissement).

La notion de « loyer imputé » (ou « loyer fictif ») recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement : à savoir, les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent. Les loyers imputés sont comptés dans la consommation ainsi que dans le revenu des ménages occupant leur propre logement.

La consommation des ménages en 2010 représente 1 085 milliards d'euros, soit 56 % du PIB.

➢ Enquête Budget de famille

Il s'agit d'une enquête quinquennale menée depuis 1979, portant sur 10 000 ménages ordinaires qui doivent remplir pendant une semaine un carnet de leurs dépenses. Grâce à ces carnets, l'Insee code les dépenses des ménages selon la nomenclature internationale de consommation par fonction en 900 postes[92].

Les principaux descripteurs socioéconomiques des ménages sont connus, notamment le revenu, ce qui permet de faire des analyses par types de ménages (notamment en décile ou quintile de revenus disponibles).

La dernière étude, publiée de 2006, montre que l'inégalité la plus marquée entre les ménages modestes et les ménages aisés est celle du logement (pour le cas des locataires uniquement), alors qu'il s'agissait traditionnellement de l'alimentation dans les études précédentes.

[92] *Classification of Individual Consumption According to Purpose* (COICOP).

Décomposition de la consommation des ménages en 2010 (comptabilité nationale) :

FONCTION	2010
Produits alimentaires	**145,7**
Boissons alcoolisées et tabac	34,3
Articles d'habillement et chaussures	47,3
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	**277,5**
Meubles, articles de ménage et entretien courant de l'habitation	63,3
Santé	41,8
Transports	**152,3**
Communications	30,0
Loisirs et culture	93,4
Éducation	9,3
Hôtels, cafés et restaurants	76,3
Biens et services divers	118,9
Solde territorial	- 5,3
Dépense de consommation des ménages	**1 084,8**

Poids des différents postes budgétaires (enquête Budget de famille) :

	20 % des ménages les plus modestes	20 % des ménages les plus aisés
Produits alimentaires et boissons alcoolisées	17	13
Boissons alcoolisées et tabac	3	2
Articles d'habillement et chaussures	7	8
Logement (hors loyers fictifs)	25	11
Meubles, articles de ménage et entretien d'habitation	5	9
Santé	3	4
Transports	11	16
Communications	4	3
Loisirs et culture	8	14
Éducation	1	1
Hôtels, cafés et restaurants	3	7
Autres biens et services	12	13
Consommation totale	**100**	**100**

➢ **Dépenses pré-engagées**

La commission Quinet a retenu la notion de dépenses pré-engagées (réalisées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme), à distinguer des dépenses de première nécessité (incluant l'alimentation par exemple).

Une liste de dépenses pré-engagées a été établie :

- logement (y compris les loyers imputés et l'énergie utilisée par le logement) ;
- services de télécommunications ;
- frais de cantine ;
- services de télévision (redevance, abonnements) ;
- assurance (hors assurance-vie) ;
- services financiers (ce qui n'inclut pas les mensualités de crédit).

La part des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages français a été en constante augmentation depuis 1959 (12,6 %) et a atteint 27,8 % en moyenne en 2010 (voir graphique page 29). Cette augmentation est principalement liée à l'augmentation du poids du logement et, de manière marginale, à celui des télécommunications.

➢ **Remarques complémentaires**

À la question de savoir s'il est possible d'augmenter la **fréquence** de l'enquête « Budget de famille », Jean-Louis Lhéritier répond que cela est difficilement envisageable. D'une part, il s'agit d'une enquête structurelle qui a vocation à mesurer des phénomènes qui évoluent lentement. D'autre part, il s'agit d'une enquête coûteuse pour l'Insee. Le rythme quinquennal est d'ailleurs adopté par la plupart des pays européens et par Eurostat. Seule l'enquête Budget de famille permet de mesurer le **revenu arbitrable par décile** puisque son calcul nécessite de connaître les consommations par ménage. Cette mesure n'est donc possible que tous les cinq ans.

L'enquête Budget de famille collecte également une information sur les **mensualités de remboursement des crédits**, mais celle-ci n'est pas publiée en tant que telle. L'enquête mesure aussi les quantités consommées par poste budgétaire depuis 2006, mais l'Insee ne les a pas publiées à ce jour.

Il paraît difficile d'utiliser l'enquête Budget de famille pour mesurer les **inégalités de prix par décile de revenus** (illustrant la double peine), la description des produits n'étant pas suffisamment détaillée dans l'enquête. L'Insee publie cependant des **indices d'évolution de prix par catégorie de ménages**, notamment par décile de niveau de vie, à partir des prix collectés pour l'indice des prix à la consommation (tous ménages), et qui tiennent compte des différences de structure de consommation entre les différentes catégories de ménages**.**

AUDITION DE LUC JERABEK
DIRECTEUR DE L'AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITÉS ACTIVES (ANSA)

L'ACCÈS DE TOUS AUX TÉLÉCOMMUNICATIONS : QUELLES OFFRES POUR QUELS BESOINS ?

SÉANCE DU 13 OCTOBRE 2011

➢ Constats

Au fur et à mesure que le numérique envahit tous les champs de la vie sociale et professionnelle, il devient de plus en plus indispensable d'être connecté, de connaître la bureautique et de savoir utiliser internet. Nous sommes en train de bâtir une **société du « tout numérique »,** dans laquelle internet n'est plus une alternative au guichet mais de plus en plus souvent le seul moyen d'accéder aux services. Cette évolution est pleinement encouragée par les institutions publiques, qui dématérialisent leurs services.

L'accès à internet constitue de fait un **besoin essentiel**, particulièrement pour les personnes en recherche d'emploi et à faibles ressources. Dans un dossier technique publié en juin 2011, l'ANSA constate cependant que **l'exclusion numérique persiste** (cf. graphique p. 10 du dossier) et attribue les inégalités d'accès à deux facteurs principaux[93] :

- les disparités sociales, culturelles et générationnelles s'accentuent (p. 10) ;

- les disparités territoriales persistent (p. 11).

➢ Expérimentation

Afin de mieux comprendre les leviers de l'exclusion numérique, l'ANSA a mené une expérimentation sur 60 foyers. Ceux-ci ont été équipés avec du matériel recyclé. Pendant un an, ils ont bénéficié d'un accès à internet pour 10 € par mois - accès négocié par l'ANSA avec un fournisseur. L'ANSA proposait également aux bénéficiaires des formations à l'utilisation d'internet.

À la fin de l'année d'expérimentation, une fois le tarif des abonnements revenu à 30 € par mois, 60 % des ménages concernés ont mis fin à leur abonnement, trouvant ce coût trop élevé.

➢ Mise en place d'un tarif social

L'ANSA note que la mise en place d'un tarif social est régulièrement proposée par les différents gouvernements. Cependant, ces initiatives amènent en général à considérer l'offre potentielle des opérateurs et oublient de s'intéresser en premier lieu aux besoins des différents bénéficiaires. De plus, l'analyse des besoins, telle qu'elle est actuellement effectuée, ne prend pas du tout en compte la grande diversité des modes de consommation.

L'ANSA a interrogé un panel de 200 personnes afin de mieux cerner les besoins et les attentes des ménages à bas revenus en matière d'accès aux télécommunications :

- en matière de téléphonie mobile, les personnes déclarent avoir besoin de 2 à 4 heures de télécommunications par mois ;

- afin de bénéficier d'un accès à internet, les personnes se déclarent prêtes ou considèrent raisonnable de dépenser 15 € par mois en moyenne.

[93] Ouvrage rédigé par l'équipe du programme « Le numérique pour tous - TIC'Actives » de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *L'accès de tous aux télécommunications. Quelles offres pour quels besoins ?*, juin 2011, pages 10 et 11. Dossier disponible sur le site du CNLE.

➢ **Problème de l'offre groupée**

Pour ces personnes aux ressources limitées, l'offre actuelle ne propose aucune solution. La structure de coûts imposée par les opérateurs pose plusieurs barrières d'accès :

- tous les fournisseurs d'accès proposent actuellement des offres groupées (internet + TV ou internet + téléphone + TV) qui ne répondent pas à un besoin réel mais à l'intérêt financier des opérateurs ;

- les cartes prépayées et forfaits destinés aux petites consommations ont un coût unitaire plus important (mécanismes de double-peine).

L'ANSA note cependant qu'en parlant avec les opérateurs et en leur exposant de tels constats, ceux-ci se montrent intéressés : les clients concernés ne sont pas enregistrés comme des consommateurs, ne sont pas captifs, et constituent donc un marché potentiel.

➢ **Propositions**

L'ANSA formule différentes propositions :

- favoriser l'accès aux télécommunications en réfléchissant à un service universel plutôt qu'à un service minimum ;

- revenir à des offres dites « découplées » qui proposeraient indépendamment chaque service de façon à répondre aux besoins et aux moyens de chacun ;

- baisser les coûts (10 € pour l'internet à haut débit seul, 15 € pour internet + téléphone fixe, et 10 € pour le mobile) permettrait de ne pas dépasser 25 € par mois en dépenses de télécommunications, soit 30 % du « reste à vivre » ;

- mettre en place des outils pour une meilleure compréhension des besoins (les chiffres utilisés pour l'analyse des besoins en téléphonie mobile datent de 2006 et sont surtout basés sur la téléphonie fixe) ;

- recourir au Fonds national pour la société numérique[94] afin de favoriser un accès équitable aux télécommunications sur l'ensemble du territoire ;

- distinguer la consommation nécessaire de la consommation superflue et restructurer l'offre en fonction de ces critères.

➢ **Le tarif social, pour qui?**

Afin d'éviter les effets de seuil, le critère d'éligibilité principal pour un tarif social devrait être un critère de revenu : toute personne majeure dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté pourrait bénéficier d'une offre sociale.

S'il est impossible techniquement de prendre en compte le critère de revenu, les critères de statut pourront être, à défaut, utilisés. Le tarif social devra alors être ouvert aux :

- 3,5 millions de personnes allocataires de minima sociaux, y compris ceux bénéficiant du minimum vieillesse ;

- 1 million de jeunes accompagnés par les missions locales.

[94] Le Fonds national pour la société numérique (FSN) a été alimenté par le Grand emprunt et a pour objectif d'accompagner sur une dizaine d'années le développement de l'économie numérique par la mobilisation de moyens à destination des entreprises et des structures de recherche et développement :
- 2 Md€ sont consacrés au développement des réseaux à très haut débit ;
- 2,25 Md€ sont consacrés au soutien des usages, services et contenus numériques innovants.

AUDITION DE MME F., RÉSIDANT EN ILLE-ET-VILAINE

SÉANCE DU 10 NOVEMBRE 2011

Mme F. a accepté l'invitation du CNLE à venir témoigner de la situation financière de sa famille.

Elle a 36 ans et elle est mère de deux enfants dont un enfant handicapé. Son mari a été muté en Bretagne et elle l'a suivi en demandant à son employeur, La Poste, de la muter également. Mais aucun poste ne lui a été attribué, elle se trouve donc sans affectation et sans salaire. Dans cette situation, elle n'a droit ni à une indemnisation de chômage ni au RSA. Depuis son arrivée en Bretagne, elle a effectué plus de 150 demandes d'emploi sans retour positif.

Son mari, pour raison de maladie professionnelle, est en congé maladie depuis plus d'un an. Ils vivent ainsi avec 1 006 euros mensuels d'indemnités de la Sécurité sociale, plus 280 euros d'allocations familiales, et des aides alimentaires. « Nous n'avons droit qu'à 24 euros d'APL, dit-elle, en raison du fait que le calcul de cette aide au logement est basé sur nos revenus N-2 (c'est-à-dire en 2009) ! » Ces ressources ne leur permettent pas de payer leur loyer de façon régulière.

Leurs **dépenses contraintes**, hors alimentation, sont d'environ 1 200 euros/mois, donc supérieures à leurs revenus, empêchant de boucler le budget familial et entraînant des dettes (un dossier de surendettement a été constitué récemment). Elle les détaille de la façon suivante :

- loyer : 630 euros par mois ;
- cantine : 50 euros par mois ;
- électricité et chauffage : 200 euros par mois ;
- forfaits de téléphones portables « pour être joints en cas de possibilité de boulot » : 65 euros par mois (le fils aîné en a reçu un pour son anniversaire) ;
- essence, surtout pour les rendez-vous médicaux : 100 euros par mois ;
- assurance pour la voiture : 24 euros ;
- eau : 10 euros par mois ;
- suivi médical (CASE) : 40 euros ;
- vêtements et chaussures (surtout pour leur fils ainé) : 50 euros par mois / le collège prend le transport scolaire à sa charge ;
- abonnement à internet : 33 euros.

Elle ajoute le coût de leur abonnement à Warcraft (jeu collaboratif en ligne) : 13 euros par mois. Sans être une dépense « contrainte », ils font le choix de payer cet abonnement qui permet à la famille de garder un certain lien social en échangeant avec d'autres joueurs.

La facture élevée en électricité et chauffage est due à la mauvaise isolation de la maison qui est pourtant neuve (diagnostic de performance énergétique = D). Cependant, leur électroménager est de catégorie A et ils ont installé des ampoules à basse consommation d'énergie. Ils ont demandé à EDF d'envoyer un expert pour identifier les causes de l'importance de la facture d'électricité, mais il faut pour cela payer 180 euros sans être sûrs d'avoir un résultat positif.

Le fait que leurs dépenses contraintes soient supérieures à leur revenu a entrainé une dette de loyer d'un montant de 4 300 €. De plus, les versements des indemnités journalières par la Sécurité sociale sont effectués en plusieurs fois et de manière irrégulière. Le propriétaire n'en a tenu aucun compte et a lancé une procédure d'expulsion. L'office d'HLM

départemental, Habitat 35, refuse de leur attribuer un logement pour cause d'impayés de loyer.

Leur situation financière les oblige à certaines privations. Ils ne sont plus allés dans des parcs d'attraction depuis 2008. Ils se contentent de promenades au parc, en s'y rendant à pied (4 km dans chaque sens) car ils ne prennent la voiture que pour des trajets longs et pour les grosses courses. Ils ne sont plus abonnés à aucun magazine, sauf Sciences et Vie qu'ils ont gardé pour leurs enfants (9,45 euros par mois). Ils ne sont pas allés au cinéma depuis 2006.

Pour l'alimentation, ils sont bénéficiaires des Resto du Cœur et ils achètent des produits de base (farine, sucre…) pour qu'elle fabrique le pain et des gâteaux. Mme F. déplore que pour leur rendez-vous à l'épicerie sociale, ils soient parfois convoqués au moment d'une hospitalisation, ou lorsqu'ils ont d'autres rendez-vous ou des contraintes d'accompagnement des enfants, et de ce fait ils ratent leur tour.

Au niveau de l'accès aux soins, ils bénéficient d'une mutuelle d'entreprise, mais elle ne fait pas les avances de frais : or, les médecins et prestataires locaux de santé – pharmaciens ou laboratoires d'analyse par exemple - ne pratiquent pas le tiers-payant, ce qui est pourtant le cas dans d'autres départements.

Leur situation bancaire n'est pas facile, ils n'ont aucun découvert autorisé et chaque prélèvement négatif entraine des frais importants. De plus ils n'ont pas de conseiller bancaire attitré, ce qui rend le suivi de leur compte plus difficile.

Dans son témoignage, Mme F. explique que sa plus grosse frustration est le « parcours du combattant » auquel elle doit faire face pour chaque démarche, l'impossibilité de trouver « les bons interlocuteurs », quand elle est renvoyée d'un bureau à un autre ou d'un organisme à un autre. Par ailleurs, elle ne comprend pas pourquoi les dossiers de la CAF ne sont pas mis à jour plus tôt. Si les allocations se basaient sur les revenus réels de l'année en cours, cela leur permettrait d'obtenir une aide plus importante.

Elle dit que ses enfants se rendent compte du changement de leur situation financière, surtout le plus jeune qui ne comprend pas pourquoi ils ne mangent plus au restaurant les jours où ils vont au centre commercial pour les courses.

Face à cette situation extrêmement difficile à vivre « au jour le jour », Mme F. dit qu'elle s'efforce de faire face avec intelligence, et même avec le maximum de joie de vivre possible. Elle mène des activités de bénévolat et s'efforce de renseigner les personnes en situation de précarité qu'elle rencontre, en leur expliquant comment gérer leurs problèmes administratifs. Elle a étendu son champ de recherche d'emploi à des départements du Sud de la France grâce aux contacts qu'elle a noué sur internet… La famille fait des projets et envisage de prendre un nouveau départ ailleurs.

Quelques semaines après cette audition, Mme F. nous a donné des nouvelles de sa famille : une association leur a fourni une aide exceptionnelle qui a permis de régler une bonne partie de la facture d'électricité et l'intégralité de la cantine. Le solde servira à régler les factures qui se présentent et à acheter un cadeau aux enfants.

N° ISSN 2260-7854
N° ISBN : 978-2-11-097364-1

Achevé d'imprimer au mois d'août 2012 sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens
Dépôt légal : 3e trimestre 2012

www.cnle.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
CNLE

© Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale – DICOM n° S12-066 – Création graphique : Romain Fleury – Juillet 2012