



# Rapport sur la pauvreté 2021

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (EAPN) France

Poverty Watch Report (Version française) – France



## Table des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>La pauvreté : définitions, mesures, données</b> .....	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>L'action du gouvernement français et de l'Union européenne</b> .....	<b>17</b>
<b>IV.</b>	<b>Les bonnes pratiques en France</b> .....	<b>23</b>
<b>V.</b>	<b>L'action d'EAPN France et nos recommandations clés</b> .....	<b>24</b>
<b>VI.</b>	<b>Bibliographie</b> .....	<b>27</b>

## I. Introduction

Le réseau EAPN est un réseau européen dédié à la lutte contre la pauvreté qui a été créé en 1990 sous la présidence de Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne. Ce réseau est composé de 31 réseaux nationaux regroupant des associations nationales, régionales et locales et de 18 grandes associations européennes. Son activité consiste à faire de la lutte contre la pauvreté une des priorités de l'Union européenne et, à terme, à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale. La participation des personnes en situation de pauvreté est un des axes majeurs de son action.

EAPN France est la branche française d'EAPN Europe. Elle regroupe des associations nationales et des collectifs associatifs régionaux du secteur de la solidarité qui gèrent pour certains de nombreux établissements et structures sociales et médico-sociales. Ces associations et collectifs régionaux contribuent à l'insertion des personnes les plus fragiles par le logement, l'emploi, l'activité économique, l'acquisition de la langue ou les loisirs. L'UNIOSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) est à l'origine de la fondation de l'European Anti-Poverty Network – EAPN Europe et d'EAPN France.

Le réseau EAPN France a quatre objectifs principaux :

- 1) Faire reconnaître la possibilité, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, de retravailler un jour ;
- 2) Faire reconnaître un droit pour les personnes les plus fragiles à des ressources suffisantes, stables et prévisibles, par l'existence d'un revenu minimum adéquat ;
- 3) Faire reconnaître le droit de disposer de services sociaux de qualité pour tous avec un accompagnement des personnes les plus fragiles ;
- 4) Renforcer la prise en compte de la parole des personnes fragiles et pauvres dans l'élaboration des politiques qui les concernent en consacrant leur qualité « d'expert » en la matière.

Les travaux actuels d'EAPN France s'orientent autour de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, de l'accès de tous à une alimentation durable, de la mise en place d'un revenu minimum européen, de la résorption du mal logement, de l'accès à l'éducation et à la culture et du lien avec les autres EAPN nationaux. Depuis le début de la Présidence de M. Guy Janvier en 2016, EAPN France a focalisé sa mission sur trois thèmes spécifiques que sont le droit à l'alimentation durable, le revenu minimum et la participation des personnes en situation de pauvreté.

Le National Poverty Watch Report and 2021 COVID-19 Update a pour but de donner un aperçu de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France. Ce document peut servir de base pour le processus du Semestre européen et pour le suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux. Les objectifs sont d'identifier les développements et les tendances en matière de pauvreté mais aussi de mettre en lumière les principaux problèmes ayant un impact sur les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le rapport a pour but d'identifier l'impact des politiques nationales et européennes mises en place afin de réduire les situations de pauvreté. Le Poverty Watch est un instrument ayant pour vocation de proposer des recommandations concrètes et de sensibiliser les pouvoirs publics et de permettre la construction, à terme, d'une véritable Europe sociale.

## II. La pauvreté : définitions, mesures, données

### 1. Qu'entendons-nous par pauvreté ?

« Alors que tout un chacun a son idée sur le sens du mot, la pauvreté reste cependant, au sens sociologique du terme, une prénotion, c'est-à-dire une idée vague et latente pour rendre compte d'une réalité sociale. Sa définition fait dès lors l'objet de multiples débats, donnant lieu à des concepts différents. »<sup>1</sup>. Si la définition de la pauvreté ne fait pas consensus et qu'il est difficile d'en trouver une définition satisfaisante, c'est parce que le concept est spécifique à une époque et à une société donnée. Selon le Trésor de la langue française, la pauvreté est « l'état, la condition d'une personne qui manque de ressources, de moyens matériels pour mener une vie décente ». Le Conseil européen de décembre 1984 vient compléter cette dernière, en considérant comme pauvres « les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans la société »<sup>2</sup>. Dans un objectif de comprendre les réalités vécues et de mettre en lumière le point de vue des personnes en situation de pauvreté, Joseph Wresinski lors du Conseil économique et sociale de février 1987, propose la définition suivante : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible »<sup>3</sup>.

Au sein de l'Union européenne et en France, c'est l'approche de la pauvreté monétaire qui est la plus utilisée pour mesurer la pauvreté. Au niveau de l'échelle communautaire, les Etats membres ont adopté une méthode de calcul basée sur des critères relatifs, dits de Laeken en 2001. Le seuil de pauvreté est ainsi fixé à 60% du revenu médian. Selon Eurostat, il y aurait 72 millions de personnes vivant sous ce seuil dans l'UE des 27 en 2019, soit 16,5 % de la population. Le taux de pauvreté de la France est au-dessous de la moyenne européenne, avec un taux à 13,6 % en 2019 (Eurostat).

En France, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), « 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 ». Au niveau national, le seuil retenu est le même que celui de l'UE (60%), mais sont également publiés des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 %, 70 %). En 2018, le niveau de vie médian de la population en France métropolitaine est de 1 770 € par mois pour une personne seule (Insee). De fait, le seuil de pauvreté est de 1 063 € par mois en 2018 (dernières données disponibles). Ce seuil a augmenté de 21 € en quatre ans. Ainsi, en 2018,

---

<sup>1</sup> Charbonnel, Jean-Michel. « Point de repère. Définir et mesurer la pauvreté : un exercice délicat », *Informations sociales*, vol. 182, no. 2, 2014, p.1.

<sup>2</sup> Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Les Travaux de l'Observatoire 2000, Chapitre 1, page 25.

<sup>3</sup> Joseph Wresinski, Rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Journal officiel de la République française, séances des 10 et 11 février 1987 du Conseil économique et social.

on compte 9,3 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté monétaire. Si l'on prend le seuil à 50% du niveau de vie médian, soit 885€ par mois pour une personne seule, on dénombre 5,3 millions de personnes pauvres en France pour la même année.

Cependant, il convient de noter que l'approche monétaire présente des limites. En effet, elle ne peut pas rendre compte de la pauvreté au moment donné : si le revenu médian augmente plus vite que le revenu des pauvres, alors la pauvreté augmente. De plus, elle ne peut pas témoigner de la situation des plus pauvres parmi les pauvres. Cette approche pour calculer la pauvreté est donc insuffisante et ne tient pas compte par exemple des disparités de charges et des inégalités territoriales. Il faut ainsi retenir d'autres indicateurs pour refléter au mieux la réalité. Ces indicateurs sont entre autres : les conditions de vie, l'accès aux droits, à la santé, au logement ou à la culture et aux loisirs.

D'autres approches sont donc utilisées. L'approche de la pauvreté en conditions de vie, qui se définit en critères remplis. Selon l'Insee, une personne est pauvre en conditions de vie si elle cumule au moins 8 difficultés sur 27, regroupées en quatre grandes dimensions : insuffisance de ressources, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement. A noter que le seuil de 8 privations est conventionnel et ne doit pas être interprété comme un seuil absolu de vie décente. Aussi, est utilisée l'approche de la pauvreté absolue, prenant en compte les biens et services indispensables à une vie digne (nourriture, logement, habillement...). Par ailleurs, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) a déterminé des « budgets de référence » qui correspondent à ce qu'il faut pour participer effectivement à la vie sociale ; soit environ 1 400€ par personne.

EAPN met en lumière le caractère multidimensionnel de la pauvreté. *« La pauvreté multidimensionnelle traite de l'expérience et de l'impact de la pauvreté sur le parcours de vie des personnes. La pauvreté se traduit par de nombreuses privations, non seulement par un « manque d'argent » - ou d'autres choses - mais aussi par des expériences, des opportunités, des services et des environnements que d'autres considèrent comme normaux. Ces privations peuvent inclure les ressources financières, l'accès à une éducation et à des soins de santé de qualité, l'intégration sociale, le soutien familial, le logement et le statut de résidence. Les personnes en situation de pauvreté peuvent également souffrir de stigmatisation, de honte, de discrimination, d'isolement et d'exclusion de la vie sociale, de conséquences négatives de décisions prises à la légère ou à court terme, d'une santé mentale et physique moins bonne et d'une espérance de vie plus courte »*. Ce concept de pauvreté multidimensionnelle est essentiel pour reconnaître les effets psychologiques, sociaux et culturels plus larges de la pauvreté, ainsi que ses effets économiques, et le fait qu'ils sont interdépendants et cumulatifs.

L'instrument AROPE – At Risk Of Poverty and Social Exclusion – est utilisé au niveau européen par la Commission européenne pour mesurer la pauvreté. C'est l'indicateur employé pour suivre si l'objectif de réduire la pauvreté inclus dans la Stratégie Europe 2020 est atteint. Cet indicateur « multifactoriel » associe les critères suivants :

- « At risk of poverty » (la pauvreté monétaire) : mesure le pourcentage de personnes vivant dans un foyer avec un revenu disponible net (après transferts sociaux) inférieur à 60% du niveau de vie médian.

- La privation matérielle sévère : désigne l'incapacité forcée à couvrir les dépenses liées à au moins 4 des 9 biens/services considérés comme nécessaires pour avoir un niveau de vie décent (paiement du loyer, factures d'eau/électricité, chauffage, vacances, etc).

- Faible niveau d'intensité de travail : correspond à la part des personnes vivant dans un ménage dont les membres en âge de travailler (18 à 59 ans, à l'exception des étudiants âgés de 18 à 24 ans. Les ménages composés uniquement d'enfants, d'étudiants âgés de moins de 25 ans et/ou de personnes âgées de plus de 60 ans sont totalement exclus du calcul de l'indicateur) ont travaillé à moins de 20% de leur potentiel au cours des 12 mois précédents.

On est en situation « AROPE » lorsqu'au moins un des trois facteurs est réuni. Certaines personnes cumulent même tous les facteurs.

## 2. Les dernières données sur la pauvreté en France

### 2.1 Analyse des tendances et écarts par rapport à la réalisation des objectifs de la Stratégie 2020 :

Dans le cadre de l'objectif de la Stratégie 2020 « pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive »<sup>4</sup> de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale dans l'UE entre 2008 et 2020, la France s'était engagée à réduire de 1,9 million le nombre des personnes concernées par le risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale.

A savoir qu'en 2008 le nombre de personnes à risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale en France était de 11 150 000 personnes, soit 18,5 % de la population. En 2019 on compte 11 120 000 personnes, soit 17,9 % de la population française. Entre 2008 et 2019, il y a donc eu une réduction de 30 000 personnes en situation de risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale. La France est de fait bien loin de l'objectif initial fixé.

Année	Taux AROPE (personnes concernées par au moins 1 des 3 critères) en %	AROPE (personnes concernées par au moins 1 des 3 critères) en millions	Personnes à risque de pauvreté après transferts sociaux (%)	Personnes en situation de privation matérielle sévère (%)	Personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (%)
2008	18,5	11 150 000	12,5	5,4	8,8
2019	17,9	11 120 000	13,6	4,7	7,9

<sup>4</sup> La stratégie Europe 2020, adoptée en 2010, vise à atteindre des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale dans les 27 pays membres de l'UE (hors Croatie qui a adhéré à l'UE en 2013) et se compose de cinq grands objectifs en matière d'emploi, de recherche et développement, d'énergie, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

## 2.2 Indicateurs clés EU SILC (Survey on living condition) :

Les données suivantes permettent de mettre en lumière les groupes les plus vulnérables, qui souffrent le plus des trois facteurs composant l'indicateur AROPE – la pauvreté monétaire, la privation matérielle sévère et le faible niveau d'intensité de travail.

### Taux AROPE par sexe :

	Hommes (en %)	Hommes (en milliers de personnes)	Femmes (en %)	Femmes (en milliers de personnes)
Taux AROPE	17,3	5 184	18,5	5 936

Source : Eurostat, 2019, ILC\_PEPS01.

Les femmes (18,5 %) se trouvent plus en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale que les hommes (17,3 %).

### Taux AROPE par âge :

Groupes d'âge	Taux AROPE (en %)	Taux AROPE (en milliers de personnes)
Moins de 16 ans	21,8	11 160
16-24 ans	27	1 660
25-54 ans	17,4	4 038
55 et plus	13,6	2 851

Source : Eurostat, 2019, ILC\_PEPS01.

Les groupes d'âge qui sont le plus en situation AROPE sont les plus jeunes : 21,8 % des moins de 16 et 27 % des 16-24 ans. Cette population jeune est composée de deux grands ensembles : les enfants de familles pauvres et les jeunes adultes. Le taux AROPE est le plus élevé pour les jeunes adultes (16-24 ans) notamment à cause du chômage relativement élevé, des bas salaires et de la précarité de l'emploi mais aussi parce que les jeunes sont exclus des minima sociaux, tel que le Revenu de Solidarité Active (RSA).

### Taux AROPE par statuts :

Statuts	Taux AROPE (en %)
Sans emploi	59,3
Autres inactifs	42,7
Retraités	11,4
En emploi	9,3

Source : Eurostat, 2019, ILC\_PEPS02.

Le taux AROPE des personnes sans emploi (59,3 %) est environ 6,4 fois plus élevé que pour la population en emploi (9,3 %). De même pour la catégorie de la population des « autres inactifs » (42,7 %), le taux AROPE est nettement supérieur aux personnes en emploi : il est 4,6 fois plus élevé.

En 2019, on comptait 2,5 millions de chômeurs en France (Insee), soit 8 % de la population active. Pour la même année, on dénombre 1,6 millions de personnes souhaitant travailler mais découragées (au regard de la situation compliquée du marché du travail) et qui ne sont donc pas comptabilisées comme

chômeuses mais comme « inactives »<sup>5</sup>. Ces personnes découragées sont par exemple des mères de familles monoparentales n’ayant pas de mode de garde pour leurs enfants ou des adultes faiblement qualifiés qui renoncent face au type d’emploi et aux rémunérations qui leur sont présentés (Rapport des inégalités en France, édition 2021, Observatoire des inégalités).

S’agissant de la situation des jeunes, en 2019 on comptabilisait 18,4 % des 20-24 ans sans emploi et 11,4 % des 25-29 ans (Insee). Selon l’Insee, pour la même année, les moins de 30 ans totalisaient 36,5 % de l’ensemble des chômeurs. Les jeunes sont la population la plus vulnérable sur le marché du travail et sont les plus à risque de se trouver en situation de pauvreté et/ou d’exclusion sociale, d’autant plus lorsque que le niveau de qualification est bas.

Fin 2020, 270 000 demandeurs d’emploi supplémentaires ont été enregistrés par Pôle emploi, soit une augmentation de 8 % du chômage sur l’année et notamment une hausse de 8,8 % pour les jeunes (moins de 25 ans). Pour le premier trimestre 2021, le taux de chômage est quasi stable (+0,1 point) et est 0,3 point au-dessus de son niveau d’il y a un an, retrouvant de fait son niveau de fin 2019 avant la crise sanitaire. Au T1 2021, le taux de chômage a augmenté pour les 15-24 ans (+ 1,2 point), est quasi stable pour les 25-49 ans (+ 0,1 point) et a même diminué pour les 50 ans et plus (- 0,3 point)<sup>6</sup>. La crise sanitaire a ainsi détruit un certain nombre d’emplois avec de fortes différenciations sectorielles (plus des trois quarts des pertes concernent le secteur tertiaire marchand, notamment les secteurs les plus affectés par les mesures de restriction d’activité, comme l’hébergement, la restauration ou les services aux ménages) et des différenciations géographiques (Ile-de-France et les métropoles régionales ont été le plus touchées).

Cependant, il convient de prendre du recul sur ces données. En effet, ces chiffres mesurent seulement « l’effet officiel » des pertes d’emploi pour les salariés. Ils n’incluent donc pas les personnes découragées dans leur recherche d’emploi, les indépendants dont l’activité a été mise à l’arrêt avec la pandémie et les emplois informels (« petits boulots » non déclarés), dont ces derniers ne donnent pas droit à des indemnités chômage.

#### Focus : Taux de mal-emploi en France

	Nombre en milliers	En %
Mal-emploi	7 700	25
- Salariés précaires	3 600	11
- Chômeurs	2 500	8
- Inactifs souhaitant travailler	1 600	5
- Actifs et inactifs souhaitant travailler	31 300	100

*Le mal-emploi comprend les chômeurs, les précaires (CDD, intérim, alternance) et les inactifs souhaitant travailler.*

**Lecture :** 7,7 millions de personnes sont en situation de mal-emploi.

**Source :** calculs de l’Observatoire des inégalités d’après l’Insee – Données 2019

<sup>5</sup>, Observatoire des inégalités, (2021), Rapport des inégalités en France, édition 2021.

<sup>6</sup> Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail (résultats de l’enquête emploi) – Premier trimestre 2021. Insee.

### Taux de risque de pauvreté au travail par type de contrat de travail :

Type de contrat de travail	Taux de risque de pauvreté au travail (en %)
Temps plein	5,5
Temps partiel	15,5

Source : Eurostat, 2019, ILC\_IW07.

Les personnes occupant un poste à temps partiel (15,5 %) sont environ 2,8 fois plus à risque de pauvreté que les personnes occupant un poste à temps complet (5,5 %). Fin 2020, on comptait plus de 2 millions de personnes en activité partielle, qui sont par ailleurs essentiellement des femmes (Insee).

### Taux de risque de pauvreté au travail par âge et par sexe :

Âge	Taux de risque de pauvreté au travail (en %)				
	16 à 19 ans	18 à 24 ans	25 à 54 ans	55 à 64 ans	65 et plus
Homme	9,8	6,8	7,7	6,8	1,7
Femme	39,9	8,6	7,4	7,1	7,3
Total H/F	21,8	7,6	7,5	6,9	4,5

Source : Eurostat, 2019, ILC\_IW01.

Le groupe le plus touché par le risque de pauvreté au travail sont les jeunes femmes âgées de 16 à 19 ans (39,9 % contre 9,8 % des hommes du même âge, soit un risque 4 fois plus élevé pour les femmes). Concernant les 65 ans et plus, les femmes (7,3 %) sont 4,3 fois plus à risque de pauvreté au travail que les hommes (1,7 %). De manière générale, ce sont les femmes qui sont le plus à risque de pauvreté au travail. Pour l'année 2019, la France comptait 3,6 millions de travailleurs précaires : principalement les personnes en intérim ou en CDD. Selon les calculs de l'Observatoire des inégalités, on peut estimer le nombre de personnes en situation de « mal-emploi »<sup>7</sup> à 7,7 millions au total en 2019.

### Taux AROPE par niveau d'éducation atteint :

Niveau d'éducation atteint (population âgée de 18 ans et plus)	Taux AROPE (en %)
Bas (inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire)	25,2
Moyen (2 <sup>e</sup> cycle de l'enseignement secondaire et enseignement post-secondaire non-supérieur)	16,2
Haut (enseignement supérieur)	8,8

Source : Eurostat, 2019, ILC\_PEPS04.

Sur le marché du travail en France, le niveau d'éducation est très important pour accéder à un emploi. De fait, les personnes les moins diplômées (majoritairement issues de milieux populaires et souvent des femmes) font face à une intégration professionnelle particulièrement complexe et amène ces

<sup>7</sup> Le « mal-emploi » comprend les chômeurs, les salariés précaires et les personnes qui souhaitent travailler mais qui ne sont pas comptées comme chômeuses par l'Insee. Ne sont pas comptabilisées dans le « mal-emploi » les personnes occupant un poste à temps partiel pour éviter les doublons car une personne peut être à la fois en temps partiel contraint et en contrat précaire ainsi que les travailleurs indépendants sans contrat durable, qui, notamment les moins qualifiés, travaillent beaucoup pour de très faibles rémunérations (Rapport des inégalités en France, édition 2021, Observatoire des inégalités).

personnes à être rejetées de l'emploi ou à occuper des postes précaires<sup>8</sup>. Le taux AROPE pour les personnes ayant un niveau d'éducation bas (cf. figure « *Taux AROPE par niveau d'éducation atteint* ») est de 25,2 % contre 8,8 % pour les personnes ayant un niveau d'éducation haut (enseignement supérieur). Certains secteurs sont fortement pourvoyeurs de contrats précaires, notamment les métiers de services comme les aides médico-psychologiques auprès des personnes âgées ou handicapées (le taux de pauvreté est au plus haut pour ces métiers : 55,5 %<sup>9</sup>). Globalement, les emplois dits précaires (bas salaires, conditions de travail difficiles, horaires flexibles/temps partiel), sont essentiellement des emplois de services peu qualifiés (majoritairement occupés par des femmes) et des emplois industriels. Les jeunes sont également largement représentés dans les emplois précaires : en 2019, 52,7 % des jeunes travailleurs âgés de 15 à 24 ans avaient un contrat précaire. A titre de comparaison, en 10 ans, cette part a augmenté de 5,7 points<sup>10</sup>.

### **Les inégalités salariales liées au genre**

L'écart moyen de rémunération entre les femmes (2 118€ net par mois) et les hommes (2 547€ net par mois), en « équivalent à temps plein »<sup>11</sup> est de 429 € en moins tous les mois pour les femmes, soit 16,8 % de moins (Insee, 2017). Cet écart augmente lorsque l'on fait la comparaison tous temps de travail confondus<sup>12</sup> : les femmes (1 515 € net par mois) gagnent en moyenne 453€ de moins par mois, soit 23 % de moins que les hommes (1 968 € net par mois). Les inégalités hommes/femmes en termes d'emploi sont liées notamment à l'orientation du sexe féminin vers des filières conduisant aux secteurs les moins valorisés et plus faiblement rémunérés, le fait que les femmes accèdent moins aux postes à responsabilité ou encore le fait que les femmes sont majoritairement représentées dans les contrats à temps partiel. En outre, lorsque l'on enlève tous les facteurs qui peuvent avoir une incidence sur les salaires, un écart subsiste et l'on ne peut l'expliquer. On peut alors l'interpréter comme une discrimination seulement liée au genre.

### **L'impact de la crise liée au Covid sur la précarité de l'emploi :**

Etant donné que les données sont encore provisoires et incomplètes, il est à l'heure actuelle compliqué de mesurer l'impact de la crise liée au Covid sur le marché du travail et sur la précarité de l'emploi. En effet, la baisse de l'activité économique a eu pour effet la diminution du nombre de travailleurs précaires à cause de l'arrêt des contrats courts (Intérim et CDD)<sup>13</sup>. Il convient donc d'attendre quelques mois avant de pouvoir connaître le véritable impact de la crise Covid.

---

<sup>8</sup> Centre d'observation de la société.

<sup>9</sup> Calculs de l'Observatoire des inégalités d'après l'Insee – Données 2019.

<sup>10</sup> Insee.

<sup>11</sup> Comparaison des salaires sur la base de 35 heures hebdomadaires, annulant ainsi l'effet du temps partiel et des heures supplémentaires.

<sup>12</sup> Ces revenus salariaux sont calculés sur la base de l'ensemble des salariés (temps plein, temps partiels ou par intermittence).

<sup>13</sup> Observatoire des inégalités.

### Taux AROPE par composition des ménages :

Type de ménage	Taux AROPE (en %) 2019
1 adulte seul sans enfants dépendants	23,7
1 adulte seul avec enfants dépendants	41
2 adultes sans enfants dépendants	10,8
2 adultes avec enfants dépendants	16,4

Source : Eurostat, ILC\_PEPS03.

Selon l'Insee, en France en 2019, les familles monoparentales (un parent vivant seul avec enfant(s)) représentaient près d'un quart des familles avec enfant(s). Dans la très grande majorité de ces familles (80 % des cas), ce sont les mères qui vivent avec leur(s) enfant(s) d'après l'ERFS de 2016 (Enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee). Ce sont 55 % de ces femmes qui ont un enfant à charge, un tiers d'entre elles qui ont deux enfants et environ 10 % qui ont trois enfants ou plus (ERFS 2026). Le taux AROPE en 2019 pour les parents seuls avec enfants à charge (41 %) est 2,5 fois plus élevé que pour les familles composées de deux adultes avec enfants à charge (16,4 %).

Les familles monoparentales sont plus souvent pauvres car elles disposent de ressources financières moins élevées et sont exposées à un risque de chômage plus fort que les familles composées d'un couple avec enfants (Acs, et al., 2015). Les parents vivant seuls avec enfants sont souvent dépendants des pensions alimentaires, qui peuvent représenter un montant important de leurs ressources financières, et qui ne sont pas toujours versées (Lardeux, 2021). Les familles monoparentales font face à d'autres problématiques, notamment la conciliation entre vies professionnelle et familiale (Nicolas et Tomasini, 2008). Par exemple, lorsqu'un parent seul d'un enfant de moins de 3 ans travaille, la possibilité d'avoir recours à un mode d'accueil payant est moins fréquent que pour un couple bi-actifs : 65 % contre 79 % (Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, 2018).

### 2.3 Autres données nationales :

#### Taux de pauvreté des immigrés :

	Taux de pauvreté en % (au seuil de 60% du revenu médian)	Personnes pauvres (en milliers)
Immigrés né en Afrique	39,5	1 060
Immigrés né en Europe	17,6	359
Immigrés né sur un autre continent ou apatride	35	345
Immigrés (total)	30,7	1 780

**Champ** : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** : Insee-DGFIP-Cnaf-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018.

Sur l'ensemble de la population française, les immigrés représentent environ 10 %, soit 6,5 millions de personnes. Au seuil de 60 % du revenu de vie médian, on compte plus d'1,7 millions d'immigrés pauvres, soit 19,1 % de l'ensemble des personnes pauvres en 2018. Le taux de pauvreté de l'ensemble des immigrés (toutes nationalités confondues) est de 30,7 % en 2018. Lorsqu'on rapporte ce taux à celui de la moyenne nationale, qui est de 14,8 % en 2018 (Insee), on constate que les immigrés sont 2 fois plus pauvres.

Les raisons en sont plurielles ; taille des ménages, mais surtout le faible niveau de qualification de cette population (40 % des immigrés de 15 à 64 ans ont au plus le brevet des collèges ou un certificat d'étude

primaire) qui conduit à des salaires moins élevés et un niveau de chômage plus fort. On compte 59 % des personnes immigrées qui occupent des postes d'employés ou d'ouvriers, contre 46 % des non-immigrés<sup>14</sup>. Le taux de chômage des personnes immigrés est de 13,6 % en 2019 contre 7,8 % pour les personnes nées en France (Insee, 2019). Ce taux atteint 16 % pour les personnes dites actives nées hors de l'Union européenne. Cependant, le taux de chômage de la population ne s'explique par qu'au travers du faible niveau de qualification. En effet, d'autres facteurs permettent de l'expliquer, comme la barrière de la langue pour les personnes récemment arrivés ou le fait que les immigrés qui n'ont pas la nationalité française ou ne sont pas originaires de l'UE, sont exclus de 5,4 millions d'emplois, soit un emploi sur cinq en France. Enfin, les populations immigrées sont confrontées aux discriminations sur le marché de l'emploi.

#### Taux de pauvreté par région et DOM :

Régions	Taux de pauvreté en % (2018)
Île-de-France	15,6
Auvergne-Rhône-Alpes	12,7
Bretagne	10,9
Pays de la Loire	10,8
Grand Est	14,8
Centre-Val de Loire	13,1
Bourgogne-Franche-Comté	12,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	17,3
Nouvelle-Aquitaine	13,6
Normandie	13,5
Occitanie	17,2
Corse	18,5
Hauts-de-France	18
Martinique	29,8
La Réunion	38,9
<b>France métropolitaine, Martinique et La Réunion</b>	<b>15,1</b>
Guadeloupe	34,5
Guyane	52,9
Mayotte	77,3

**Lecture :** en 2018, la moitié des personnes pauvres vivant en Île-de-France disposent d'un niveau de vie inférieur de 22,6 % au seuil de pauvreté national.

**Champ :** France métropolitaine, Martinique et La Réunion, ménages fiscaux (hors ménages en logement collectif et sans abri) dont le revenu disponible est positif ou nul.

**Sources :** Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2018 ; Insee, Budget de famille 2017 (pour la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte).

Les territoires les plus touchés par la pauvreté sont les territoires d'outre-mer (Mayotte, Guyane, La Réunion, Guadeloupe, Martinique) où le taux de pauvreté est nettement supérieur aux taux des régions de la France métropolitaine. A titre de comparaison, le taux de pauvreté de Mayotte (77,3 %) est 4,1 fois plus élevé que celui de la Corse, qui est la région de France métropolitaine avec le taux le plus fort. Par contraste, le taux de pauvreté de La Martinique (29,8 %, taux le plus bas des territoires d'outre-mer) est environ 2,7 fois plus élevé que celui de la région Pays de la Loire ou de la région

<sup>14</sup> , Observatoire des inégalités, (2021), Rapport sur les inégalités en France, Edition 2021.

Bretagne, qui sont elles, les régions métropolitaines où le taux de pauvreté est le plus faible. Les Hauts-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Occitanie ainsi que l'Île-de-France ont également des taux de pauvreté particulièrement élevés, qui sont supérieurs à la moyenne de la France métropolitaine, Martinique et La Réunion (15,1 %).

### **Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations sociales en 2021 :**

Le nombre de bénéficiaires de la majorité des prestations de solidarités a fortement augmenté en 2020 sous l'effet de la crise Covid. Depuis l'automne 2020 les effectifs se sont stabilisés et sont en légère baisse depuis début 2021<sup>15</sup>.

- **Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)<sup>16</sup> :**

Selon les dernières données disponibles datant d'avril 2021<sup>17</sup>, on compte 1,96 millions de foyers bénéficiaires du RSA. On observe une baisse de 0,5 % par rapport à avril 2020. Le nombre d'allocataires du RSA revient progressivement à celui d'avant la crise, soit 1,93 million en février 2020. La croissance en glissement annuel<sup>18</sup> des effectifs du RSA a augmenté jusqu'en août 2020 (2 056 100 allocataires) avec la plus forte hausse enregistrée (+ 8,6 %), du fait de la situation économique dégradée et du maintien des droits lors de cette période. La croissance du nombre de bénéficiaires a continué d'augmenter mais plus faiblement en octobre (2 068 400 allocataires) et en novembre (2 073 700 allocataires) puis a diminué pour la première fois depuis la crise en décembre 2020 (2 059 200 allocataires). Dès lors, le nombre de bénéficiaires est en baisse constante : - 96 800 bénéficiaires au total entre fin décembre 2020 et avril 2021, soit une baisse de 4,7 % (Drees, juin 2021).

- **Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)<sup>19</sup> :**

Entre mars 2020 et mars 2021 (dernières données disponibles<sup>20</sup>) on enregistre une diminution du nombre d'allocataire de 5,7 %, passant ainsi de 349 700 allocataires à 329 700. Le nombre de bénéficiaire de l'ASS a nettement augmenté entre mai et septembre 2020 (+ 11,2 %) puis a diminué progressivement jusqu'à mars 2021 (-13,2 % entre septembre 2020 et mars 2021). On peut expliquer cette baisse du nombre d'allocataire de l'ASS par les mesures gouvernementales de

---

<sup>15</sup> Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire - Édition de juin 2021, Drees.

<sup>16</sup> **Le revenu de solidarité active (RSA)** s'adresse à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition familiale. Le RSA, sous condition, peut être majoré (RSA majoré). Cette majoration est accordée temporairement, sans condition d'âge, à un parent isolé assumant la charge d'un ou plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée (Drees).

<sup>17</sup> Il convient cependant de noter que les données pour les mois de décembre 2020 à avril 2021 sont provisoires et donc susceptibles d'être révisées dans les prochains mois.

<sup>18</sup> La croissance en glissement annuel un mois m est le taux de croissance entre l'effectif du mois m-12 et celui du mois m.

<sup>19</sup> **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)** est une allocation pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail. Les allocataires de l'ASS sont les allocataires indemnisés au titre du dernier jour de chaque mois considéré (Drees).

<sup>20</sup> Ici aussi les données pour les mois de novembre 2020 à mars 2021 sont provisoires et sont donc susceptibles d'être révisées dans les prochains mois.

prolongement des droits à l'allocation chômage durant le deuxième confinement (Drees, juin 2021).

- **Les bénéficiaires de la Garantie jeunes<sup>21</sup> :**

Ce sont 99 400 jeunes qui bénéficiaient de la Garantie jeunes fin mars 2021 (dernières données disponibles), contre 86 800 en mars 2020, soit une augmentation de 14,6 % en un an. En mars 2021, le dispositif est à son plus haut niveau depuis sa généralisation en 2017. S'agissant des entrées initiales dans le dispositif, en mars 2021 le nombre dépasse largement celui d'il y a un an (13 300 contre 6 300). Cela s'explique notamment du fait du premier confinement qui a conduit à une baisse d'entrée en mars 2020 (Drees, juin 2021).

### **Les bénéficiaires de l'aide alimentaire :**

L'enquête réalisée par l'Institut CSA pour les Banques Alimentaires menée du 30 septembre au 10 novembre 2020 auprès de 1 000 bénéficiaires des associations partenaires de la Fédération Française des Banques Alimentaires nous donne les dernières informations récentes permettant de mesurer l'impact de la crise sanitaire sur la précarité alimentaire. Ainsi, on comptabilise dernièrement plus de 2,1 millions de personnes bénéficiaires. La crise actuelle a conduit à une augmentation du nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire : on enregistrait en mars 2020 une hausse de 25 % au début du premier confinement. D'après cette étude, 51 % des bénéficiaires ont recours à l'aide alimentaire depuis moins d'un an et 35 % y ont recours depuis moins de 6 mois. « *Si la perte d'emploi, la maladie et la séparation sont toujours les trois premières raisons de l'aggravation de la situation financière des bénéficiaires, l'impact de la crise sanitaire est palpable* »<sup>22</sup>. 12 % des enquêtés affirment que leurs difficultés financières se sont aggravées à la suite de la crise du Covid-19. En outre, 52% se rendent à l'association d'aide alimentaire au moins une fois par semaine.

Concernant le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire, l'étude nous apprend que l'âge moyen du bénéficiaire est de 48 ans. La majorité des bénéficiaires sont des femmes (70 %), dont 45 % ont 50 ans ou plus. Ce sont 56 % d'entre eux qui ont un enfant ou plus, dont 31 % ont un enfant de moins de 3 ans à leur charge. Les familles monoparentales représentent 30 % des bénéficiaires. 37 % sont des personnes isolées. La majorité a un logement stable (86 %). Concernant le niveau d'éducation, 24 % ont le niveau bac ou supérieur et 63 % ont un niveau supérieur à la troisième. S'agissant de la situation professionnelle des bénéficiaires, 20 % ont un emploi, dont 70 % travaillent à temps partiel et 83 % sont issus des CSP moins (employés et ouvriers). Ce sont donc 80 % des bénéficiaires qui n'ont pas

---

<sup>21</sup> **La Garantie jeunes** est un dispositif s'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et qui se trouvent en situation de précarité. Il leur offre, pendant douze mois, un accompagnement intensif assuré par une mission locale ainsi qu'une allocation. Le dispositif peut être prolongé pour une durée maximum de six mois. Dans le cadre du plan "1 jeune, 1 solution", et suite aux annonces du Gouvernement du 26 novembre 2020, 100 000 places supplémentaires sont prévues pour l'année 2021, portant le nombre total de bénéficiaires potentiels à 200 000 jeunes accompagnés. Les conditions d'entrée (critères de non-imposition et de ressources) sont assouplies à partir du mois de juin 2021 et la durée du parcours du jeune pourra être modulée en fonction de sa situation à compter d'octobre 2021. Elle pourra aller de 9 à 18 mois afin de s'adapter aux besoins d'accompagnement (Drees). Ce dispositif devrait être remplacé par le Revenu d'engagement, ouvert aux jeunes travailleurs précaires.

<sup>22</sup> Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et CCAS. Enquête 2020, CSA pour les Banques Alimentaires.

d'emploi. Parmi eux, 27 % sont chômeurs, 17 % retraités, 14 % handicapés/malades/invalides, 2 % sont étrangers ou demandeurs d'asile et 2 % sont des étudiants. Enfin, 71 % des bénéficiaires vivent avec moins de 1 000€ par mois et la moyenne des ressources financières des bénéficiaires est de 839€ par mois. Selon l'étude, leurs principales ressources sont les minima sociaux et les allocations familiales.

En comparaison avec d'autres associations mobilisées dans l'aide alimentaire, le Secours populaire français a noté une hausse de 45 % de personnes accueillies durant le premier confinement (dont 45 % s'y sont rendus pour la première fois) et une hausse de 30 % sur l'année 2020. Quant à la distribution alimentaire de la Fondation de l'Armée du Salut du 20<sup>e</sup> arrondissement de cet été, 56 % de primo-recourants ont été enregistrés.

### **Les dernières données sur le mal-logement :**

Dans son dernier rapport sur l'état du mal-logement en France (édition 2021), la Fondation Abbé Pierre estime qu'en novembre 2020, au moins 300 000 personnes étaient sans domicile en France, au sens de l'Insee<sup>23</sup>. Sur ces 300 000 personnes, 27 000 seraient sans-abri, 183 000 en centre d'hébergement, 100 000 seraient hébergés dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et 16 000 dans des bidonvilles.

Selon le rapport 2021 de la Fondation Abbé Pierre, ce sont 4 millions de personnes qui seraient mal logées en France. Ces populations sont logées de manières différentes et la Fondation compte trois grandes formes de mal-logement : l'habitat inconfortable, le manque d'espace et l'absence de logement à soi. On compte 2,4 millions de personnes vivant dans un habitat inconfortable : 91 000 vivant dans des habitats de fortune, 208 000 gens du voyage ne disposant pas d'aire aménagée et 2,1 millions vivant dans un logement inconfortable (logement dans lequel il manque au moins un élément de confort de base : eau courante, WC intérieur, cuisine, chauffage). Ce sont 934 000 personnes qui sont concernées par le manque d'espace<sup>24</sup>. Enfin, l'absence de logement à soi touche 835 000 personnes : 143 000 personnes n'ont pas de domicile (recensements de l'Insee dans les centres d'hébergement en 2012) dont 11 000 sont sans abri, 25 000 vivent constamment à l'hôtel, 24 000 dans des centres d'hébergements pour demandeurs d'asile et 643 000 sont hébergées chez des tiers. A noter que ces données présentées dans le rapport 2021 de la Fondation Abbé Pierre, principalement issues de l'Insee, datent essentiellement de 2013. Il est donc encore trop tôt pour pouvoir mesurer l'impact de la crise sanitaire même si l'on peut supposer que la crise économique de 2020 et 2021 aura une incidence certaine sur le mal-logement.

S'agissant de la précarité énergétique<sup>25</sup>, d'après l'Observatoire de la précarité énergétique (ONPE), on estime à 6,7 millions le nombre de personnes touchées par cette dernière, représentant 12 % des ménages. Le taux de précarité énergétique en 2019 était de 11,9 %, en baisse depuis 2013 (- 2,6 points). Selon une enquête menée par l'ONPE (juin 2020), en 2020, 18 % de la population affirme avoir fait face

---

<sup>23</sup> Les sans domicile peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel.

<sup>24</sup> Au sens de l'Insee, le peuplement « normal » d'un logement correspond à au moins une pièce pour le ménage, une pour un couple, une pour les célibataires de 19 ans et plus, une supplémentaire pour deux enfants de même sexe ou de moins de sept ans sinon une pièce par enfant. Si un logement ne correspond pas à cette norme, alors il est considéré comme « surpeuplé ». C'est le critère retenu par la Fondation Abbé Pierre.

<sup>25</sup> Selon l'ONPE, les ménages sont précaires énergétiquement s'ils figurent parmi les 30 % les plus pauvres et s'ils consacrent plus de 8 % de leur budget à l'énergie (chauffage et éclairage).

à des difficultés pour payer des factures d'énergie et 53 % des ménages indiquent s'être limité en chauffage pour éviter une facture trop élevée. Ici aussi il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la crise liée au Covid-19 sur la précarité énergétique. « *Des mesures de soutien ont été prises mais les conséquences vont être doubles. D'un côté, certains ménages vont voir leurs revenus diminuer (perte d'emploi pour les salariés et arrêt d'activité pour une partie des indépendants). De l'autre, les périodes de confinement durant l'hiver ont entraîné une hausse très nette des dépenses de chauffage. La facture va s'alourdir notamment pour ceux qui disposent des logements les moins bien isolés et d'une installation de chauffage individuel de mauvaise qualité. Le taux de précarité énergétique va très probablement augmenter, mais aussi l'intensité de cette précarité pour ceux qui sont le plus en difficulté* »<sup>26</sup>

### **La « pauvreté démultipliée » et apparition de « nouveaux publics » : l'impact de la crise sanitaire**

Début mai 2021, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales (CNLE)<sup>27</sup> a remis au Premier Ministre, Jean Castex, un rapport analysant l'impact de la crise liée au Covid-19 sur la population, notamment les plus précaires. Ce rapport « *La pauvreté démultipliée : Dimensions, processus et réponses (printemps 2020-printemps 2021)* » révèle que « *la crise a occasionné un renforcement cumulatif des différentes dimensions qui caractérisent la pauvreté, ce que désigne l'expression de « pauvreté démultipliée », expression ayant vocation à souligner que la crise a occasionné une aggravation d'une condition déjà dégradée autant que l'exposition de nouveaux publics à la pauvreté* »<sup>28</sup>.

Ces « nouveaux publics » sont des individus aux positions stabilisées ayant été fragilisés par la crise que sont les indépendants, les personnes travaillant dans les secteurs durement impactés par la crise économique (commerce, restauration et hébergement, tourisme, événementiel et culture, aéronautique). Mais ce sont surtout des personnes qui étaient déjà à la limite de la pauvreté avant la crise. Celles qui ne disposaient pas de ressources importantes au préalable et donc l'arrêt de l'activité les a conduits à la fréquentation des services associatifs ou des centres communaux d'action sociale (CCAS). La crise a donc fait tomber des publics non pauvres monétairement mais très fragilisés<sup>29</sup> dans la précarité. C'est également le cas pour les jeunes qui ont largement été affectés par la pandémie sur tous les plans<sup>30</sup> : économique, relationnel, psychique, accès au droit. En témoignent les files d'étudiants se rendant à l'aide alimentaire pendant la crise sanitaire. Les jeunes sont d'autant plus affectés lorsqu'ils « *ne peuvent pas bénéficier d'une solidarité familiale sur laquelle repose en partie la protection accordée par les institutions* »<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Observatoire des inégalités, (2021), Rapport sur les inégalités en France, édition 2021.

<sup>27</sup> CNLE : Instance consultative composée de 65 membres, élus, représentants d'associations, experts et 32 personnes en situation de pauvreté ou de précarité.

<sup>28</sup> « *La pauvreté démultipliée : Dimensions, processus et réponses (printemps 2020-printemps 2021)* », CNLE.

<sup>29</sup> Nicolas Duvoux et Adrien Papuchon, « *Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale* », Revue française de sociologie, 2018, p. 607-647.

<sup>30</sup> Même si leur situation était déjà dégradée avant la crise sanitaire, comme l'avait déjà alerté l'OCDE depuis plusieurs décennies (OCDE, Croissance et inégalités, Paris, Éditions de l'OCDE, 2008).

<sup>31</sup> « *La pauvreté démultipliée : Dimensions, processus et réponses (printemps 2020-printemps 2021)* », CNLE.

Enfin, le rapport indique qu'il faut prêter attention au fait que les processus de paupérisation s'inscrivent dans la durée et que l'on ne peut de fait établir de conclusion définitive à ce stade : « *Des situations heurtées en 2020-2021 se dégraderont dans la durée. Les personnes qui ont été frappées par des difficultés économiques cette année risquent de voir leur situation se dégrader, ce que souligne avec force la Fondation Abbé Pierre, en évoquant une « bombe à retardement ». Si, pour l'heure, les dégâts semblent contenus, la reprise de l'activité pourrait coexister avec une dégradation de la situation des ménages qui ont été le plus fortement impactés par une dégradation de leur situation. Ainsi, pour les personnes ayant connu des difficultés financières, un passage à vide peut se traduire par des difficultés financières durables. La paupérisation prend la forme d'un engrenage où les difficultés sur plusieurs plans sont cumulatives et se déploient avec retard. Si la crise n'a pas occasionné un basculement d'ensemble de la société, du moins visible par l'observation statistique à ce stade, elle a fragilisé, sans doute durablement, nombre de ses composantes.* »<sup>32</sup>

### III. L'action du gouvernement français et de l'Union européenne

A l'échelle nationale, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est la principale réponse gouvernementale pour combattre la pauvreté. Le Plan de relance est la réponse apportée dans le contexte de la crise liée au Covid-19.

Le Président de la République, Emmanuel Macron, a présenté le 13 septembre 2018 la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le budget total consacré à la Stratégie est de 8,5 milliards d'euros. Les 5 engagements de cette dernière sont :

- L'égalité des chances dès les premiers pas.
- Garantir au quotidien des droits fondamentaux pour les enfants.
- Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes
- Des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité
- Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.

Afin de mettre en œuvre ces engagements, le gouvernement a élaboré des mesures selon différentes thématiques :

Agir contre les inégalités dès le plus jeune âge :

- 1) La distribution de petits déjeuners dans tous les territoires prioritaires depuis septembre 2019, soit 100 000 élèves. L'inconvénient majeur est que la mise en œuvre de cette mesure dépend pour l'essentiel des collectivités locales.
- 2) L'accès à l'accueil individuel de toutes les familles CMG (Complément de libre choix du mode de garde) à partir de 2019, pour les structures à partir de 2022 et la création de 1380 relais assistants maternels d'ici 2025.
- 3) Un plan de formation des professionnels de la petite enfance (600 000 nouveaux professionnels formés d'ici 2022).

---

<sup>32</sup> « La pauvreté démultipliée : Dimensions, processus et réponses (printemps 2020-printemps 2021) », CNLE.

- 4) Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant : entrée en vigueur du bonus « mixité sociale » et du bonus « territoire » pour les QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville) en janvier 2019. Là encore, cette mise en œuvre dépend de la bonne volonté des collectivités locales.
- 5) La tarification sociale des cantines à 1€ par repas par enfant pour les territoires fragiles depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

Accompagner vers l'emploi et l'autonomie :

- 1) La création d'un service public d'insertion et de l'emploi (SPIE) : A l'heure actuelle il est en cours de déploiement (deux appels à projets ont été lancés dans le but d'intensifier les expérimentations territoriales en 2021 et 2022).
- 2) Le déploiement des Points conseil budget : 400 points conseils budget ont été déployés à ce jour.
- 3) L'obligation de formation jusqu'à 18 ans depuis le décret du 5 août 2020.
- 4) Le plan de formation des travailleurs sociaux : 9,5 millions d'euros seront consacrés par l'Etat au co-financement de ce plan qui permettra la formation de 50 000 professionnels chaque année.
- 5) L'aide à la sortie de l'aide sociale à l'enfance : la suppression des sorties sèches de la protection de l'enfance.

Faciliter l'accès aux droits :

- 1) L'accompagnement des allocataires du RSA notamment grâce au déploiement de la Garantie d'activité, nouvelle forme d'accompagnement visant 300 000 personnes à horizon 2022.
- 2) La mise en place du revenu universel d'activité (RUA). Les travaux de concertation sur le RUA sont en pause depuis le premier confinement de 2020 et n'ont toujours pas repris. Pour le moment, uniquement un rapport sur le sujet est prévu pour l'automne 2021.
- 3) Le renouvellement automatique de la Complémentaire santé solidaire pour les allocataires du RSA depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

Dans sa dernière note datant de mars 2021, le comité d'évaluation de la Stratégie indique que sur les 35 mesures présentées, seulement 4 ont été intégralement mises en œuvre (la revalorisation de la prime d'activité ; la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire ; le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du RSA ; le déploiement des 400 points conseils budgets). Deux mesures ont été abandonnées (le soutien des collectivités dans 60 QPV avec deux adultes par classe de maternelle ; les expérimentations visant à diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes). Enfin, les autres mesures sont en cours de mise en œuvre mais leur état d'avancement est très inégal.

Le comité et le panel citoyen en charge de l'évaluation soulignent que le suivi de la mise en œuvre n'est pas satisfaisant. Concernant les sept mesures qui ont nécessité une contractualisation avec les départements, le suivi et l'évaluation de ces dernières demande la production d'indicateurs fiables et pertinents, ce qu'il n'y a pas à l'heure actuelle. En outre, le comité indique que le soutien politique de la Stratégie est insuffisant pour pouvoir accorder à la délégation qui est en charge les moyens d'une coordination interministérielle et un pilotage pouvant garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur de des objectifs initiaux.

Le comité a ainsi fait quelques recommandations afin d'améliorer la mise en œuvre de la Stratégie. Ces recommandations sont entre autres : mettre en place une définition de la grande pauvreté qui associe d'autres critères à la pauvreté monétaire ; renforcer l'appui administratif et affirmer le positionnement interministériel des commissaires à la lutte contre la pauvreté ; examiner l'opportunité de recentraliser le financement du RSA pour soulager les départements face aux contraintes budgétaires pour ainsi limiter la remise en cause des droits des personnes pouvant en bénéficier ; élargir les politiques d'accès aux droits et les dispositifs dont l'efficacité a été démontrée pour lutter contre le non-recours ; reprendre la concertation sur le revenu universel d'activité afin de pouvoir mettre en place rapidement une aide semblable.

En réponse à la crise sanitaire, le gouvernement français a présenté le 3 septembre 2020 le plan de relance « France Relance » de 100 milliards d'euros, dont 40 milliards proviennent de l'Union européenne sous conditions de soumission du plan national de relance et de résilience (PNRR) et de son approbation par la Commission européenne. A noter que tous les investissements présentés dans le PNRR sont issus du plan « France Relance » et qu'ils poursuivent les mêmes priorités clés : l'écologie, la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale.

Le plan « France Relance » comprend 3 volets, dont un dédié à la cohésion sociale et territoriale, pour lequel 36 milliards d'euros y ont été alloués. Ce volet se décline en plusieurs grandes mesures thématiques : La sauvegarde de l'emploi (7,6 milliards d'€), le handicap (100 millions d'€), les jeunes (5,6 milliards d'€), la formation professionnelle (1,9 milliards d'euros), la recherche (2,9 milliards d'€), le Ségur de la santé (6 milliards d'€), les territoires (3,8 milliards d'€) et enfin le soutien aux personnes précaires (800 millions d'€).

Parmi ces grandes mesures thématiques, on peut citer quelques exemples concrets tels que la plan « 1 jeune, 1 solution » ayant vocation à amoindrir les conséquences de la crise en contribuant à la construction de parcours d'insertion personnalisés pour les jeunes éloignés de l'emploi. Ce plan destiné aux jeunes, se traduit par exemple par l'augmentation du nombre de places dans le dispositif Garantie jeunes passant ainsi de 100 000 places à 150 000 places. On peut également citer une aide à l'embauche pour les chômeurs en situation de handicap qui permet à l'employeur de recevoir 4 000€ pour le recrutement d'un travailleur handicapé, pour un contrat d'au moins trois mois et ne dépassant pas deux SMIC. Ou encore, le dispositif d'activité partielle, comme rempart contre le chômage durant la crise, pour lequel 6,6 millions d'euros y ont été alloués.

S'agissant du volet destiné au soutien des personnes précaires, beaucoup d'associations actives dans le champ de la lutte contre la pauvreté se sont indignées face au montant alloué à ce volet. Le plan de relance s'adresse trop peu aux plus démunis : moins de 1% du total du plan de relance. Dans ce volet, on compte trois grandes mesures : la majoration de 100€ de l'allocation de rentrée scolaire, le soutien exceptionnel aux personnes en grande précarité (avec par exemple la construction de nouveaux centres d'hébergement en zones tendues ou de cuisines collectives pour les personnes vivant à l'hôtel) et enfin un plan de soutien aux associations de la lutte contre la pauvreté à hauteur de 100 millions d'euros sous forme d'appels à projets, initialement prévu pour être ventilés en deux ans puis modifié, passant à un an – ce qui a par ailleurs déplu aux associations. Une autre mesure importante est la dotation de 200 millions d'euros supplémentaires de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le gouvernement a ensuite annoncé de nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté, le 24 octobre 2020. Ces mesures sont notamment une aide exceptionnelle de 150€ pour les allocataires du RSA, de l'ASS et des APL et pour les jeunes de moins de 25 ans non-étudiantes ou étudiants boursiers, une aide de 900€ de revenus garantis aux travailleurs précaires jusqu'en février 2021 (bien qu'une partie des plus précaires restent en dehors de la cible de cette aide, qui indique que les travailleurs qui peuvent la toucher doivent avoir travaillé 60% du temps en 2019), la possibilité de rester en IAE prolongée de 12 mois pour limiter les sorties sèches, la prolongation de l'aide de 150€ versée par Action Logement pour prévenir les impayés de loyers et aider au paiement des dépenses de logement, le soutien à l'aide alimentaire, le renforcement des permanences d'accès aux soins de santé pour les patients sans droits, la distribution de masques gratuits, l'augmentation de l'offre d'hébergement d'urgence et le doublement du nombre de logements sociaux à très bas niveau de loyers.

Certes ces mesures sont nécessaires mais elles sont pour la plupart conjoncturelles et à court terme, elles ne prennent donc pas en compte le fait que de nombreuses personnes vont se retrouver dans une situation de pauvreté à long terme en conséquence à la crise sanitaire, économique et sociale et elles ne répondent pas non plus aux problèmes existants avant la crise. C'est ce que souligne le CESE dans un avis sur le Plan national de relance et de résilience rendu le 9 mars 2021. Pour le CESE, il est impératif que le plan de relance s'articule avec la poursuite d'objectifs de plus long-terme sur le fondement de mesures structurelles.

Dans le PNRR, pour le volet cohésion sociale et territoriale (15,2 milliards d'euros) plusieurs réformes sont prévues, notamment celle relative à l'assurance chômage. Cette réforme repoussée par le gouvernement suite à la crise sanitaire, mais partiellement appliquée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, devrait être mise pleinement en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2021. L'une des mesures importantes de la réforme qui entrera en vigueur en octobre concerne la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR), qui est l'indicateur permettant de déterminer le montant de l'allocation chômage versée aux demandeurs d'emploi. Dès lors, le SJR prendra en compte le salaire mensuel divisé par tous les jours du mois, même ceux qui n'ont pas été travaillés, alors que jusqu'ici le SJR était mesuré selon les jours travaillés uniquement. Cette modification du calcul pénalisera donc les chômeurs travaillant en discontinu. A ce propos, l'Unédic<sup>33</sup> estime que 1,15 millions d'allocataires auront une indemnisation journalière 17% plus faible qu'avant lorsqu'ils ouvriront des droits à l'assurance chômage et même jusqu'à 40 % pour les 400 000 pour les plus précaires. Aussi, la réforme prévoit que la durée de travail minimum donnant droit à l'assurance chômage soit allongée : il faudra avoir travaillé 6 mois minimum dans les 24 derniers mois (contre 4 mois sur les 24 derniers mois aujourd'hui). Ainsi, nombre de personnes se verront pénalisées, notamment les jeunes qui entrent sur le marché du travail avec des contrats courts. Selon l'Unédic, ce sont 190 000 personnes qui ne pourraient pas ouvrir de droit dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de cette mesure et 285 000 pour qui l'ouverture de droit serait retardée (de 5 mois en moyenne). La réforme permettrait au gouvernement (une fois totalement mise en œuvre) d'économiser 2,3 milliards d'euros par an selon l'Unédic. Cette réforme rencontre une opposition unanime des associations et organisations syndicales de salariés. La réforme est vue comme injuste car elle va toucher des personnes qui sont déjà fragilisées (ceux qui ont des contrats courts ou espacés, les jeunes) et est vue comme absurde au regard du contexte actuel, dans lequel les personnes

---

<sup>33</sup> L'Unédic est une association chargée par délégation de service public de la gestion de l'assurance chômage en France, en coopération avec Pôle emploi.

les plus précaires ont été durement touchées par la crise et que bien d'autres encore ont ou vont basculer dans la pauvreté.

Au niveau européen, deux éléments sont essentiels dans la lutte contre la pauvreté dans les Etats membres de l'Union : Le Socle européen des droits sociaux et le Fonds Social Européen (FSE). Aussi, le dispositif SURE mis en place durant la crise sanitaire a été essentiel pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie et est une avancée importante, témoignant de la solidarité de l'Union européenne.

Le Socle européen des droits sociaux a été adopté à l'unanimité des Etats membres le 17 novembre 2017 à Göteborg (Suède). Il contient trois grands volets : L'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et la protection sociale et l'inclusion sociale. Le Socle comporte 20 principes établissant les orientations concrètes en matières de politique sociale de l'Union pour les années à venir. Le 4 mars 2021, la Commission européenne a présenté un plan d'action pour la mise en œuvre du Socle comportant les actions concrètes qui permettront de mettre en œuvre ces principes. Ce plan d'action comprend également trois nouveaux objectifs en matière d'emploi, de formation et de réduction de la pauvreté à l'horizon 2030. Ces trois grands objectifs sont :

- 1) au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ;
- 2) au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année ;
- 3) le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions, dont au moins 5 millions d'enfants.

Lors du Sommet social de Porto, qui a eu lieu les 7 et 8 mai 2021 dans le cadre de la présidence portugaise au Conseil de l'Union européenne, tous les partenaires (la présidente de la Commission européenne, le président du Parlement européen, les partenaires sociaux européens et les organisations de la société civile) se sont engagés à mettre en œuvre les 3 grands objectifs pour 2030 et se sont également engagés à traduire les 20 principes du Socle en actions concrètes. Quant aux chefs d'Etats et de gouvernement, ils ont conjointement adopté la déclaration de Porto. Cette déclaration met l'accent sur le bien-être des personnes, le progrès social, une convergence vers le haut des droits sociaux, l'éducation et la formation, une reprise après la pandémie riche en emplois de qualité, des conditions de travail adéquates et l'égalité entre les citoyens. Ils ont ainsi approuvé le plan d'action pour la mise en œuvre du Socle de la Commission et ses grands objectifs et se sont engagés à fixer des objectifs nationaux à même de contribuer à atteindre les objectifs européens.

Cependant, les objectifs chiffrés sur lesquels les chefs d'Etats et de gouvernement se sont engagés ne sont pas contraignants. En outre, du fait de la division des Etats membres sur certains sujets il est difficile d'avancer concrètement dans la construction d'une véritable Europe sociale. Cette division des Etats membres sur les questions sociales s'illustre actuellement avec la proposition de directive relative aux salaires minimums faite par la Commission européenne en octobre 2020. D'un côté les pays dits du Sud qui y sont favorables. De l'autre, les pays du Nord qui sont attachés à leur modèle nationaux performants en matière de négociations collectives et les pays de l'Est qui veulent rester compétitifs sur le marché du travail, rejettent une harmonisation des salaires minimum. La proposition de directive est donc toujours bloquée par certains Etats membres alors que dans l'Union européenne,

seuls deux travailleurs sur cinq sont protégés par une convention collective et que 24 millions de citoyens actifs ne peuvent vivre décemment avec le salaire minimum qu'ils perçoivent.

Néanmoins, malgré les divisions entre les Etats membres, le Socle européen des droits sociaux, adopté en 2017, a permis quelques avancées dans la construction d'une Europe plus sociale : sur la question du congé parental, du télétravail, sur le temps partiel, la directive sur les travailleurs détachés adoptée en 2018. D'autres projets de législation sont attendus prochainement, notamment pour les travailleurs des plates-formes et sur le devoir de vigilance des entreprises. Ces projets de législation à venir seront notamment des priorités de la Présidence française au Conseil de l'UE pour le premier semestre 2022.

L'instrument SURE - Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence – a été mis en place dans le cadre de la crise sanitaire afin d'apporter un soutien aux Etats membres qui avaient besoin de mobiliser des moyens financiers importants dans le but de lutter contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie. Le montant maximal de cette assistance financière alloué est de 100 milliards, sous forme de prêts de l'UE, permettant aux Etats membre d'assumer l'augmentation des dépenses publiques pour la préservation de l'emploi. L'instrument SURE permet en somme de soutenir les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires dans le but de préserver les emplois et de protéger les salariés et les travailleurs indépendants contre le chômage et la perte de revenus. L'élaboration de ce dispositif est une avancée majeure témoignant de la solidarité de l'Union européenne. En effet, les Etats membres se sont accordés un soutien mutuel, par l'intermédiaire de l'UE, en mettant à disposition des ressources financières supplémentaires sous forme de prêts. Au total, l'UE a accordé environ 90 milliards d'euros sous forme de prêts adossés. Ce sont 19 Etats membres de l'UE qui ont bénéficiés de cette aide.

Le Fonds Social Européen (FSE), plus particulièrement l'axe 3 du Programme opérationnel national (PON) dédié à la pauvreté et la promotion de l'inclusion, est l'un des leviers essentiels dans la lutte contre les inégalités et dans le soutien aux plus vulnérables.

Lors de l'élaboration de la stratégie du FSE pour la période 2014-2020 en 2013, 8,6 millions de personnes en France vivent à ce moment-là en dessous du seuil de pauvreté. Raison pour laquelle le FSE a été largement fléché vers l'inclusion sociale. Ce sont donc 1,6 milliard d'euros, représentant plus de la moitié (56 %) des crédits totaux du FSE pour cette période qui ont été alloués en direction de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté (Axe 3 du PON). Cela permet de répondre à la Stratégie Europe 2020 ayant pour vocation à augmenter conséquemment le retour à l'emploi des publics les plus vulnérables (chômeurs de longue durée, inactifs, personnes en situation de handicap, etc). Ces personnes accompagnées via les financements du FSE sont pour 55 % d'entre elles au chômage et 31 % sont des inactifs. Parmi elles, 24 % viennent des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 39 % sont d'origine étrangère et 32 % sont des personnes migrantes. Au sein de la catégorie des demandeurs d'emploi, on compte 56,2 % de chômeurs de longue durée et dont 71,8 % ont un niveau de formation faible. De plus, la grande majorité de ces personnes sont allocataires des minima sociaux (74 %), dont 18 % sont des bénéficiaires du RSA.

Le FSE pour la période 2014-2020 avait notamment pour priorité d'améliorer les parcours d'accompagnement vers l'emploi, en fournissant un accompagnement complet selon les besoins

sociaux et professionnels des participants et leurs freins sociaux (fracture numérique, mobilité, problèmes de santé, logement, etc), cela avec une meilleure coordination entre les différents acteurs de l'insertion (Départements, PLIE, Pôle Emploi, Missions Locales, etc). L'accompagnement de parcours est l'une des entrées majeures du FSE, vers laquelle ont été orientés 79 % des participants.

Le FSE a également permis l'appui aux actions d'insertion par l'activité économique (IAE), dont 8 % des participants ont été orientés en cette direction. Ce sont près de 20 % des crédits du FSE de l'Axe 3 (202 millions d'euros) qui y ont été alloués. Pour la majorité des cas (90 %), les actions d'IAE sont des chantiers d'insertion.

Concernant les jeunes, un instrument spécifique d'accompagnement de ce public, notamment pour les jeunes ni en emploi, ni en étude, ni en formation (NEET) a été mis en place en 2014 par la Commission européenne : l'Initiative Emploi des Jeunes (IEJ). Cet outil de financement a pour vocation de permettre la mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse, stipulant que les Etats membres doivent mettre en œuvre les moyens nécessaires pour offrir aux jeunes de moins de 30 ans une solution durable d'insertion professionnelle : emploi, formation, apprentissage ou stage dans les quatre mois suivant la perte d'emploi ou de la sortie du système éducatif.

Globalement, la programmation FSE 2014-2020 affiche de bons résultats au regard du retour à l'emploi des participants : 37 % de sorties positives dont 31 % vers l'emploi et 6 % vers une formation. Parmi les personnes en emploi, 52 % sont des emplois durables dont 32 % en CDI et 50 % à temps plein. S'agissant des inactifs, on note pour 59 % d'entre eux une évolution positive avec 19 % qui se sont dirigés vers l'emploi ou la création d'activité, 6 % vers la formation et 34 % vers une demande d'emploi active.

L'objectif d'accompagner 2 millions de personnes a été atteint (pour l'axe 3) : ce sont plus de 2,4 millions de chômeurs et inactifs qui ont été accompagnés dans le cadre du volet inclusion sociale (axe 3) en 2021. Ce sont au total 3,3 millions de personnes qui ont été accompagnées dans le cadre du FSE. Enfin, Au regard des montants déployés, ce sont près de 2,9 milliards d'euros qui ont été programmés début 2021. Depuis 2014, ce sont près de 10 000 initiatives dans le domaine de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté qui ont été programmées sur les programmes opérationnels (PO) de l'Etat par plus de 2 500 opérateurs.

#### IV. Les bonnes pratiques en France

Nous citerons ici un exemple de bonne pratique mise en place en France.

Il s'agit du dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD). Le dispositif a été initié par l'association ATD Quart Monde puis rejoint par d'autres acteurs investis dans la lutte contre l'exclusion, notamment Emmaüs France, le Secours catholique, la Fédération des acteurs de la solidarité. Grâce à l'adoption d'une loi d'expérimentation (loi du 29 février 2016), le dispositif est expérimenté depuis janvier 2017 dans 10 territoires (de 5 000 à 10 000 habitants). Il vise l'embauche des chômeurs éloignés de l'emploi depuis au moins douze mois. Ce dernier est basé sur le volontariat où les personnes accompagnées sont employées en contrat à durée indéterminée (CDI), au SMIC et à temps choisi, par des entreprises de l'économie sociale et solidaire, que l'on appelle entreprises à but d'emploi (EBE),

pour des activités qui ne sont pas couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés (par exemple les recycleries, les épiceries solidaires, etc). Les entreprises à but d'emploi sont financées pour la plupart par la réaffectation des coûts liés au chômage (allocations, RSA...).

L'objectif fondamental de ce projet est de démontrer que *« personne n'est inemployable et que grâce à la mobilisation collective, l'économie peut être au service de l'humain et de la planète, à condition que les plus éloignés de l'emploi soient au cœur de la démarche »*<sup>34</sup>. Le dispositif constitue un outil à disposition des territoires permettant d'apporter une réponse concrète aux personnes éloignées de l'emploi.

En avril 2021, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a présenté les résultats de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ». L'étude indique que les personnes recrutées dans ces entreprises à but d'emploi sont plus souvent des femmes, des jeunes (plus de la moitié ont moins de 42 ans) et des personnes peu diplômées (28,3 % n'ont aucun diplôme). Selon le rapport, *« les structures créées par l'expérimentation zéro chômeur de longue durée ont contribué à améliorer la trajectoire en emploi, et plus largement le bien être, des bénéficiaires de l'expérimentation (santé, insertion sociale, confiance en soi, etc.). Ces derniers sont ainsi plus souvent en emploi et surtout en emploi durable que s'ils n'avaient pas bénéficié de ce dispositif. Le rôle joué par le CDI dans cette dynamique d'amélioration est probablement majeur dans l'horizon lointain et le sentiment de sécurité professionnelle et financière qu'il confère »*<sup>35</sup>. En effet, les bénéficiaires interrogés ont affirmé avoir des dépenses de logement qui pèsent moins sur leur budget et de renoncer moins aux soins pour des raisons financières.

La loi du 14 décembre 2020 a étendu l'expérimentation du dispositif à 50 nouveaux territoires et a prolongé l'expérimentation de cinq ans.

## V. L'action d'EAPN France et nos recommandations clés

EAPN France oriente actuellement son action autour de trois thématique, pour lesquelles des groupes de travail ont été mis en place : le droit à l'alimentation durable pour tous, la participation des personnes en situation de pauvreté et les minima sociaux.

EAPN France souhaiterait également que des mesures vigoureuses pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes sans-abri dont les demandeurs d'asile et les réfugiés soient mises en place.

Concernant le Revenu universel d'activité (RUA), il est regrettable que sa mise en place ait été (provisoirement) abandonnée. En effet, et d'autant plus suite à la crise sanitaire, un revenu universel d'activité pourrait permettre à bon nombre de personne d'éviter de basculer dans la très grande pauvreté. Le RUA devrait en principe fusionner plusieurs aides sociales en une allocation unique sous conditions de ressources et d'activité. Réduire la pauvreté c'est avant tout garantir l'accès de chacun aux droits fondamentaux et fonder une politique globale qui inclurait le logement, l'alimentation,

---

<sup>34</sup> ATD Quart Monde.

<sup>35</sup> Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Rapport du comité scientifique. Avril 2021, Dares.

l'emploi, la santé, l'éducation, la culture et les loisirs. Un revenu minimum doit garantir à toute personne majeure les « moyens convenables d'existence » qui sont inscrits dans la Constitution. C'est-à-dire que l'allocation doit être avant tout suffisante d'un point de vue monétaire. Une personne en France ne devrait pas avoir à vivre avec moins de 50 % du revenu médian soit 855€ pour une personne seule. Les jeunes (18-25 ans) ne bénéficient pas du RSA alors qu'un quart d'entre eux vit sous le seuil de pauvreté. Si la simplification des prestations sociales est primordiale, il ne faut pas toutes les refondre et garder une certaine précision. Ainsi, les allocations logement, adultes handicapés et solidarité personnes âgées devraient rester autonomes car elles ne sont pas forcément toujours automatiquement jointes à une allocation pauvreté. Enfin, nous recommandons un véritable accompagnement dans la recherche d'insertion pour ne pas stigmatiser les personnes en précarité.

Le droit une alimentation durable pour tous est une question fondamentale pour EAPN France<sup>36</sup>. En effet, le modèle de production agricole actuel est non durable. Un tiers des agriculteurs français est pauvre et vit avec moins de 350€ par mois. Seulement 8 % en moyenne du prix de l'alimentation payé par le consommateur va au producteur. On compte 8 millions de personnes en situation de précarité alimentaire. Il n'y a aucune protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. Les articles 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 n'ont pas été interprétés dans ce sens. Le programme national de l'alimentation ne fait aucune référence à ce droit. L'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 10 février 2014 et la loi du 13 octobre 2014 ont une portée seulement déclaratoire. Il n'y a aucune reconnaissance non plus au niveau européen. Le système de surveillance de l'insécurité alimentaire est défaillant. Nous recommandons la mise en place d'un observatoire de la précarité alimentaire. Cet observatoire se chargerait de diagnostiquer les situations à insérer aux plans alimentaires territoriaux (PAT). On pourrait aussi inclure un article dans le Code de l'action sociale et des familles dans un des volets de la lutte contre l'exclusion. Il y a un problème d'approvisionnement en denrées de l'aide alimentaire dans l'agro-industrie et c'est un cadre et un modèle qui crée de la pauvreté. Nous recommandons de construire une logique de démocratie alimentaire. On a fait passer l'aide alimentaire du Code rural au Code de l'action sociale et des familles<sup>37</sup>. Un tiers des paysans français sont pauvres et un nombre important d'entre eux, non connu de façon précise, selon nous, bénéficient de l'aide alimentaire !<sup>38</sup>

Rappel des revendications d'EAPN France sur le droit à l'alimentation durable :

- Développer les **études et ses approches sur le droit à l'alimentation dans les pays du Nord** : en se fondant sur les éléments de définition qui nous semblent importants : approche systémique, démocratie alimentaire, dignité, non-discrimination, durabilité, apport des approches territoriales... Montrer les **différences entre l'aide alimentaire et le droit à l'alimentation**, sur la réalisation progressive du droit à l'alimentation.
- Développer travaux sur la nécessité de **traiter séparément les enjeux de la lutte contre le gaspillage alimentaire et ceux de la lutte contre la précarité alimentaire.**

---

<sup>36</sup> Voir la position d'EAPN France sur la mise en œuvre d'un droit à l'alimentation dans l'Union européenne : [http://eapn.fr/eapn-france-sengagement-reconnaissance-dun-droit-a-lalimentation-france/#\\_ftn2](http://eapn.fr/eapn-france-sengagement-reconnaissance-dun-droit-a-lalimentation-france/#_ftn2)

<sup>37</sup> Décret n° 2019-703 du 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre la précarité alimentaire qui modifie le Code de l'action sociale et des familles.

<sup>38</sup> Selon la MSA (Mutualité Sociale Agricole).

- Développer les évaluations des politiques au regard de **l'approche PANTHER<sup>39</sup>** (fondée sur les droits de l'Homme) **dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des politiques alimentaires des pays européens.**
- Soutenir **des initiatives autres que l'aide alimentaire pour répondre aux situations de précarité alimentaire** et permettre leur financement, notamment par le biais du FEAD.
- **L'accès à l'alimentation est une mission régalienne dont le financement doit s'inscrire dans la durée.**
- **Impliquer tous les acteurs du système alimentaire et notamment les personnes concernées par la précarité dans l'évaluation, le suivi et la mise en oeuvre des politiques, et permettre les conditions réelles de leur participation.**

La lutte contre la pauvreté doit aussi être vue comme un investissement rentable et indispensable dans les besoins économiques et sociaux des plus précaires afin de lutter contre la pauvreté grandissante. Comme EAPN Europe, EAPN France croit que la pauvreté et l'exclusion sociale constituent un déni des droits fondamentaux ainsi qu'un manquement au respect et à la protection de la dignité humaine.

---

<sup>39</sup> Principes définis par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). PANTHER : Participation, Accountability (Responsabilité), Non-Discrimination, Transparency, Human Dignity, Empowerment (Autonomisation), Rule sur Law (Etat de droit).

## VI. Bibliographie

- Banques alimentaires, (2021), Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et CCAS. Enquête 2020, CSA pour les Banques Alimentaires.
- Charbonnel, Jean-Michel. « Point de repère. Définir et mesurer la pauvreté : un exercice délicat », *Informations sociales*, vol. 182, no. 2, 2014, pp. 10-15.
- CNLE, (2018), Définitions de la pauvreté, <https://www.cnle.gouv.fr/definitions-de-la-pauvrete.html>
- CNLE, (2021), Rapport au Premier Ministre, « La pauvreté démultipliée : Dimensions, processus et réponses (printemps 2020-printemps 2021) ».
- Dares, (2021), Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Rapport du comité scientifique. Avril 2021.
- Drees, (2019), L'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe – UE 2020, La protection sociale en France et en Europe en 2017, édition 2019, n°25, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/25-13.pdf>
- Drees, (2021), Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire - Édition de juin 2021.
- Drees, (2021), Etude et résultats, Opinion des familles monoparentales sur les politiques sociales : un sentiment de vulnérabilité et une attente forte de soutien à la parentalité. Avril 2021, N°1190.
- Duffy Katherine, (2020), EAPN explainer, What is poverty and how to combat it ?, <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/04/EAPN-Poverty-Explainer-Web-1-4331.pdf>
- Fondation Abbé Pierre, (2021), Rapport sur l'état du mal-logement en France édition 2021.
- France Stratégie, Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Mars 2021, Rapport 2021.
- Insee Références – Édition 2021 – Fiche 1.22 – Niveau de vie et pauvreté des immigrés.
- Insee Références – Édition 2021 – Fiche 1.18 – Niveau de vie et pauvreté par région.
- Insee, (2021), Enquête emploi, N°167.
- Nicolas Duvoux et Adrien Papuchon, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue française de sociologie*, 2018, p. 607-647.
- Observatoire des inégalités, (2021), Rapport sur les inégalités en France, édition 2021.
- Observatoire des inégalités, (2020), Rapport sur la pauvreté en France, édition 2020-2021.