

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête portant sur les causes et les conséquences de l'augmentation de la pauvreté, notamment pour les travailleurs seniors et les personnes âgées, et les manquements des politiques publiques pour y faire face

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Anne Rubinstein
délégue interministérielle à la prévention et à la lutte
contre la pauvreté, et Mme Juliette Parnot, conseillère
santé, enfance et conditions des femmes auprès de Mme la
délégue 2
- Présences en réunion..... 19

Jeudi
16 juillet 2026
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 7

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Jean-Marie Fiévet,
Président de la commission**



La séance est ouverte à neuf heures cinq

M. le président Jean-Marie Fiévet. Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour cette nouvelle audition, dont il est inutile que je vous rappelle combien elle est importante pour nous.

La délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté a été créée par un décret du 23 octobre 2017. Dans son intitulé initial, il s'agissait plus précisément de la prévention et de la lutte contre « la pauvreté des enfants et des jeunes », ce qui montre bien que la pauvreté des personnes âgées est, depuis plusieurs années, une sorte d'impensé. Ce décret de 2017 a notamment été révisé par le décret du 24 janvier 2020, qui a défini votre titre actuel, madame Rubinstein, élargissant par là même vos compétences aux plus âgés. Force est de constater, à lire ce décret, que votre mission est à la fois large et vague. J'espère que vous nous en direz davantage dans votre propos liminaire.

Vous avez commencé votre carrière professionnelle comme professeure des écoles en zone d'éducation prioritaire, en Seine-Saint-Denis. Après avoir occupé divers postes en région, vous êtes devenue, en décembre 2012, cheffe de cabinet de la ministre des droits des femmes, Mme Najat Vallaud-Belkacem. Après plusieurs passages en cabinet ministériel et à l'AP-HP (Assistance publique-Hôpitaux de Paris), vous avez travaillé successivement auprès de MM. Pap Ndiaye et Gabriel Attal, tous deux ministres de l'éducation nationale et de la jeunesse. Vous êtes déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté depuis décembre 2023. Vous êtes accompagnée aujourd'hui par Mme Juliette Parnot, votre conseillère santé, enfance et conditions des femmes.

Je commencerai par vous poser trois questions. Dans votre rapport 2025, il n'est quasiment jamais fait référence aux personnes âgées dans les actions que vous menez. Est-ce à dire que c'est une population que vous traitez comme les autres, au sein de programmes globaux de lutte contre la pauvreté – une population à laquelle vous ne prêtez pas forcément beaucoup d'attention ? Les travailleurs seniors et les personnes âgées ne présentent-ils pas selon vous des spécificités qui nécessiteraient de mettre en œuvre des actions particulières ?

Ensuite, le décret de 2017 modifié précise que le délégué interministériel « coordonne l'action des commissaires à la lutte contre la pauvreté placés sous l'autorité des préfets de région ». Comment se passe cette collaboration avec les préfets de région ? Quelle est votre marge de manœuvre en la matière ?

Enfin, nous avons d'assez nombreuses questions relatives à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), dont le montant est de 1 043 euros par mois pour une personne ne percevant aucun autre revenu, sachant que le seuil de pauvreté est fixé à 1 288 euros en France. Estimez-vous normal que l'on considère qu'une personne âgée puisse vivre avec une allocation inférieure de plus de 200 euros au seuil de pauvreté ?

Mais, avant que ne commenciez à intervenir et comme nous l'imposent les textes, je vous remercie de nous déclarer chacune tout autre intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations. Par ailleurs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Anne Rubinstein et Mme Juliette Parnot prêtent successivement serment.)

M. le président Jean-Marie Fiévet. Je vous remercie et vous laisse tout de suite la parole.

Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Merci, mesdames et messieurs les députés, de nous recevoir pour cette audition, car il est très important pour nous de contribuer à inscrire le sujet de la pauvreté dans le débat public. Alors qu'environ un quart de la population est pauvre en conditions de vie – je reviendrai sur cette notion –, paradoxalement, ce thème émerge assez peu. Au mieux, on parle d'inégalités, ce qui n'est pas la même chose. Nous essayons d'appréhender la pauvreté du point de vue systémique, pour comprendre pourquoi nous avons du mal à enrayer ce phénomène alors même que notre système de protection sociale est le plus envié au monde, et le plus puissant, puisqu'il préserve de la pauvreté monétaire 4,5 à 5 millions de personnes. Nous cherchons à identifier les leviers qui permettraient de corriger une situation qui s'aggrave, comme le confirment les chiffres de l'Insee – ceux-ci permettant de retracer des évolutions mais ne devant pas être utilisés comme des indicateurs conjoncturels, puisqu'ils présentent toujours un décalage de deux ans.

La délégation a plusieurs rôles principaux. Premièrement, elle coordonne l'ensemble des politiques publiques de l'État afin de les rendre cohérentes, efficaces et lisibles. En effet, chaque ministère, sinon chaque administration, dispose de ses propres outils pour les personnes les plus vulnérables, sans pour autant qu'il y ait de vision d'ensemble ni de coordination sur le fond ou sur la forme. Deuxièmement, elle harmonise l'action des collectivités locales entre elles – elles mènent toutes des actions, même si le département est officiellement chef de file de l'action sociale – ainsi qu'avec l'État. Troisièmement, elle formule des préconisations pour le gouvernement et lui permet d'alimenter le débat sur ces questions.

Les chiffres sont clairs : si, globalement, les personnes âgées sont moins pauvres que la population générale, on observe tout de même une dégradation progressive de leur situation depuis une quinzaine d'années. On comptait en effet 2,3 % de personnes âgées pauvres en 2012, contre 11,4 % aujourd'hui. J'appelle toutefois votre attention sur les précautions avec lesquelles il faut prendre ces chiffres. En effet, notre indicateur commun, le seuil de pauvreté, qui est fixé à 60 % du revenu médian, ne mesure que la pauvreté monétaire. Il a l'avantage de permettre des comparaisons internationales ou territoriales mais il est insuffisant pour qualifier réellement la pauvreté. Ainsi, on peut gagner le smic, voire un peu plus, et être pourtant pauvre en conditions de vie, du fait du poids des charges contraintes.

Cet aspect est beaucoup plus difficile à mesurer. Nous n'avons pas encore d'indicateur scientifique prenant en compte à la fois les dimensions monétaires et matérielles : pour l'instant, chacun combine un peu les deux, ce qui laisse notre comptage un peu approximatif. Par exemple, à revenu identique, une aide-soignante qui élève seule ses enfants à Paris sera beaucoup plus pauvre en conditions de vie que si elle vit dans une zone moins tendue ou si elle a hérité de son logement. La difficulté de la mesure des conditions de vie se retrouve dans tous les segments de la population.

Cette aggravation de la pauvreté chez les seniors s'explique aussi par l'arrivée à la retraite des premières générations marquées par la progression du chômage, les carrières hachées, les emplois précaires, le temps partiel subi. Les inégalités accumulées tout au long de la vie active se retrouvent au moment de la vieillesse.

Enfin, et j'aurais dû le dire d'emblée, en matière de pauvreté, les femmes sont toujours beaucoup plus touchées que les hommes, sous l'effet conjugué des inégalités de salaires, de la précarité professionnelle et des interruptions de carrière pour élever les enfants. C'est vrai quel que soit le segment de population, À cela s'ajoute un facteur sociologique : ayant une espérance de vie plus longue, elles se retrouvent plus souvent seules.

Ces sujets, contrairement aux apparences, monsieur le président, ne sont pas absents de nos travaux. Instituée en 2017, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, notre délégation a vu dans la foulée la création des commissaires territoriaux à la lutte contre la pauvreté. En 2023, le pacte des solidarités a pris le relais de la stratégie, autour de quatre axes. Si la question de la pauvreté des personnes âgées n'est effectivement pas spécifiée, c'est par volonté de ne pas segmenter la population et pour éviter toute redondance avec le ministère alors dédié aux personnes âgées. La délégation a toutefois toujours considéré qu'elle devait s'intéresser à la pauvreté sous tous ses aspects, et donc tout au long de la vie. Les vingt-cinq mesures nationales du pacte ne résument pas la lutte contre la pauvreté : nombre de sujets ont continué à être suivis par les ministères. La pauvreté des seniors est par ailleurs très présente dans la deuxième partie du pacte, celle qui concerne la contractualisation entre l'État et les départements ou métropoles.

La contractualisation vient toujours en complément du droit commun. Avec des principes comme le cofinancement à 50/50 ou l'élaboration conjointe des axes prioritaires d'action, elle permet d'élaborer des actions spécifiques. Celles qui concernent les personnes âgées sont assez répandues. Ces initiatives sont particulièrement présentes là où le vieillissement de la population est prononcé, comme en Martinique, ou en milieu rural, où la délégation s'est beaucoup penchée sur l'isolement des personnes âgées.

Enfin, la délégation poursuit un double objectif : d'une part, mener une stratégie d'influence pour inscrire durablement le sujet de la pauvreté dans le débat public ; d'autre part, repérer les « trous dans la raquette » de l'action publique, c'est-à-dire mettre en lumière ce qui est aujourd'hui négligé ou mal documenté.

La pauvreté en milieu rural en est un exemple type. Contrairement aux quartiers traités dans le cadre de la politique de la ville, et dont la situation est documentée depuis quarante ans, notamment grâce à la collaboration entre des acteurs multiples, elle reste peu objectivée et manque de réponses concrètes. C'est pourtant une réalité avec des conséquences importantes et des difficultés particulières, comme un fort sentiment d'abandon et des problèmes de mobilité.

Autre exemple d'angle mort de l'action publique : les travailleurs pauvres. Nous avons longtemps pensé qu'une politique de l'emploi offensive suffirait, si j'ose dire, à faire baisser mécaniquement la pauvreté. Ce n'est pas le cas, et le travail ne protège malheureusement pas toujours contre la pauvreté. C'est pourquoi nous en appelons aussi au monde économique et aux entreprises, car la lutte contre la pauvreté doit mobiliser la société tout entière, pas seulement l'État ou les départements. Nous développons ces initiatives au-delà du pacte des solidarités. Ce dernier constitue un cadre formel dont nous aurions vite éprouvé les limites si nous nous étions contentés de le suivre pas à pas. Ainsi, ce n'est pas parce que le pacte ne mentionne pas explicitement les publics les uns après les autres que nous ne sommes pas pleinement saisis de leurs difficultés.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Quelles sont vos relations avec les préfets de région, et quelle est votre marge de manœuvre ?

Mme Anne Rubinstein. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté sont sous la responsabilité hiérarchique des préfets de région. Leur recrutement, auquel je participe activement, relève donc du ministère de l'intérieur. Pour autant, bien qu'ils soient rémunérés par ce ministère, ils sont placés sous mon autorité fonctionnelle, formant ainsi une véritable communauté. Ils sont dix-huit au total : un pour chaque région en métropole, et cinq dans les territoires d'outre-mer, où ils ont la particularité d'être également sous-préfets à la cohésion sociale. J'anime et je pilote cette communauté de très près, en les réunissant tous les quinze jours, alternativement en visio et en présentiel. Mon autorité n'a rien de lointain. Je les considère comme les « bras armés » sur le territoire de la délégation que je dirige. Ils me permettent d'appréhender le terrain et de capter les signaux faibles. Pour lutter contre la pauvreté, le meilleur échelon d'action se situe au plus près des personnes : j'ai coutume de dire qu'il s'agit non pas du dernier kilomètre, mais du dernier mètre, c'est-à-dire de la personne qui est en face de vous et qui a besoin de solutions et de perspectives.

Ces commissaires se trouvent ainsi sous une double influence. On pourrait croire que ce n'est pas simple mais je pense qu'il n'y a aucun conflit de loyauté dans la façon dont ils sont pilotés ; ils savent parfaitement faire la part des choses. Certes, j'exerce parfois une petite pression dans mon domaine, sachant que les préfets de région ont mille autres dossiers à régler. En matière de priorités, on ne peut évidemment pas attendre la même chose d'un délégué interministériel dont c'est l'unique sujet, et d'un préfet de région qui a la charge de toutes les autres questions.

Il n'en reste pas moins que leur fonction est délicate. Bien qu'ils soient rattachés au préfet de région, l'essentiel de leur action se fait à l'échelon départemental et infradépartemental, au sein d'immenses territoires aux réalités et aux ressources très disparates. En région Paca, par exemple, le commissaire doit composer avec les spécificités de Marseille tout en répondant aux enjeux des Alpes-de-Haute-Provence, qui n'ont ni le même profil de publics, ni les mêmes acteurs. Le rôle du commissaire est donc de rassembler et d'aller mobiliser les partenaires pour la lutte contre la pauvreté.

La pauvreté a cela de particulier qu'elle exige de répondre simultanément à l'ensemble des difficultés de la vie quotidienne : l'emploi, le logement, la mobilité, la santé, l'alimentation, l'accès aux loisirs ou encore les modes de garde – un problème central pour les femmes. Il est illusoire d'espérer réinsérer quelqu'un professionnellement si l'on ne résout pas en même temps ses problèmes de mobilité ou de logement. Or, face à ce besoin de réponses simultanées, nous nous heurtons culturellement à une administration centrale qui travaille très en silo, et dont les réponses dispersées sont doublées par celles des différentes strates de collectivités territoriales. Le commissaire agit en tant qu'« assembleur », en ambassadeur du sujet. À partir de diagnostics territoriaux, il va être de son ressort de convaincre tel président d'intercommunalité de lancer une action conjointe avec tel autre partenaire, dans un monde où les acteurs ont encore trop souvent l'étonnante habitude de travailler les uns à côté des autres plutôt qu'ensemble.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Et s'agissant du montant de l'Aspa, 1 043 euros, soit 200 euros de moins que le seuil de pauvreté ?

Mme Anne Rubinstein. En tant que déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, je n'ai pas mandat pour m'avancer sur cette question. En revanche, j'ai un avis, qui n'engage que moi.

Il me semble donc que maintenir le montant de cette prestation en dessous du seuil de pauvreté alors que ses bénéficiaires n'ont aucun autre moyen d'augmenter leur revenu est un paradoxe difficile à assumer. À cet âge-là, il n'est pas question par exemple d'encourager la personne à travailler – ce qui reviendrait d'ailleurs à encourager l'économie parallèle. Puisqu'il n'y a pas d'autre solution que l'Aspa, il serait légitime de fixer son montant au-dessus du seuil de pauvreté. Cela changerait significativement la vie de ses bénéficiaires – tout en les laissant loin de l'aisance.

C'est peut-être la seule prestation dont je souhaite la revalorisation. En matière de lutte contre la pauvreté, je crois que se précipiter pour réclamer une augmentation des minima sociaux est une solution facile, mais vaine. Ce n'est pas en augmentant les prestations de 100 euros par mois, ni même de 200 euros, que vous changerez significativement la situation des personnes : vous n'aurez fait qu'aggraver l'état des finances publiques sans pour autant agir de façon systémique contre les racines de la pauvreté. En revanche, pour l'Aspa, comme je le disais, c'est une évidence.

Je n'ai pas les moyens en interne de chiffrer le coût pour les finances publiques de cette revalorisation. La délégation n'est pas gestionnaire de ses crédits, qui sont répartis dans huit programmes ministériels et gérés par des acteurs différents, dont les agences régionales de santé et les caisses d'allocations familiales. Mais cela vaut le coup de se pencher sur la question, notamment si l'on raisonne en termes de coûts évités.

Il y a en effet un paradoxe : alors que les dépenses sociales sont perçues comme très coûteuses, on n'évalue jamais ce qu'elles font économiser à la société. Je m'y intéresse depuis ma prise de fonctions et nous travaillons depuis quelques mois, avec le haut-commissariat à la stratégie et au plan, à objectiver tous les coûts évités par les crédits de la lutte contre la pauvreté. Il me semble que porter l'Aspa au niveau du seuil de pauvreté pèserait beaucoup moins sur les finances publiques que d'avoir à corriger *a posteriori* les conséquences très diverses qu'a la pauvreté, par exemple dans le domaine de la santé.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Nous avons beaucoup de questions à votre endroit. Nous n'aurons pas le temps de toutes les aborder et vous remercions par avance de bien vouloir répondre dès que vous le pourrez au questionnaire écrit que nous vous avons transmis. Je précise que la commission souhaite porter une attention particulière à la situation en outre-mer, qui peut être encore plus dramatique qu'en métropole – nous y reviendrons.

Vous avez évoqué à juste raison une sorte de triple peine : des carrières difficiles et hachées, les difficultés que l'on rencontre quand on est une femme et, au bout du compte, une retraite misérable. C'est un véritable cercle vicié, qui enkyste certains de nos concitoyens dans des situations terribles. Vous avez proposé le relèvement de l'Aspa, piste que nous partageons : il s'agit d'un élément crucial.

Vous avez aussi mentionné deux « trous dans la raquette » des dispositifs de lutte contre la pauvreté : le milieu rural et les travailleurs pauvres. C'est vrai, une partie des travailleurs sont contraints de fréquenter les banques alimentaires pour s'en sortir. Mais il existe une autre catégorie de seniors qui vivent dans la pauvreté : ceux qui ne sont ni en emploi, ni à la retraite, les NER – une catégorie un peu indéfinie. Leur accordez-vous, avec les commissaires départementaux, une attention particulière ? Font-ils l'objet d'un suivi et avez-vous, le cas échéant, des propositions à formuler ?

Mme Anne Rubinstein. Déjà, quand on est pauvre, on est vieux plus tôt que les autres. Dès lors, les travailleurs pauvres et les seniors ni en emploi, ni à la retraite sont touchés de plein fouet par les difficultés – on peut être sûr qu’ils sont en dessous du seuil de pauvreté. Votre question montre bien que les réponses doivent être systémiques. Hélas, c’est quelque chose que nous ne savons pas bien faire : en général, on crée plutôt des dispositifs ou des prestations spécifiques.

Il y a deux enjeux derrière tout cela : le maintien des personnes dans l’emploi le plus longtemps possible, et la création des outils nécessaires pour éviter les ruptures de droits lors des grands changements de la vie, entre l’emploi et la retraite par exemple. Certes, les seniors aisés sont en mesure d’absorber une transition de quelques mois. En revanche, à l’heure du numérique et de l’intelligence artificielle, il est inconcevable que des personnes pauvres attendent trois mois que leur changement de statut soit pris en compte. Cela crée des situations dramatiques. Nous devons agir en la matière.

Pour ce qui est de l’emploi, il faut reconnaître que nous ne sommes pas bons à deux moments : le premier emploi et le dernier. On connaît les difficultés que rencontrent les jeunes pour entrer de façon satisfaisante et sécurisante dans le monde du travail. On en trouve d’aussi importantes à l’autre bout de la carrière. Or, et alors même que l’âge de sortie de l’emploi s’éloigne toujours plus, à cause à la fois du recul de l’âge légal de départ à la retraite et du vieillissement général de la population, les biais de recrutement persistent dans les entreprises. Le paradoxe est criant dans les secteurs en tension qui, tout en cherchant à recruter, laissent sur le carreau les deux extrémités de la vie. Il y a une réhabilitation à opérer ; il faut redonner toute leur place à ces personnes sur le marché du travail.

Lorsque je m’adresse aux entreprises, je mets souvent en avant leur intérêt à agir. Le mentorat intergénérationnel ne fait pas partie de notre culture économique, alors que les personnes en fin de carrière, qui maîtrisent leur métier, ont un rôle à jouer auprès des jeunes qui ne sont pas tout de suite opérationnels. Nous devons mener cette bataille avec les entreprises, en réfléchissant notamment à des incitations ciblées sur les seniors afin qu’ils soient en situation d’emploi effectif jusqu’à leur départ à la retraite. Nous devons nous mobiliser sur ce sujet, à la fois mal documenté et mal traité. La sortie prématurée de nos concitoyens de l’emploi les place en difficulté tout en nous privant de leur talent et de leur savoir-faire. C’est une forme d’injustice qui se réitère.

Quant au questionnaire, vous pouvez compter sur nous pour vous le retourner en temps et en heure, sous réserve de quelques questions qui ne relèvent pas de notre compétence !

M. Gérard Leseul, rapporteur. Dans son rapport sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale de 2025, la Cour des comptes indique que les aides aux employeurs ont quadruplé entre 2014 et 2024, pour atteindre 77 milliards d’euros. Or leurs effets sur la qualité de l’emploi des seniors demeurent très limités. Ne faudrait-il pas subordonner ces aides à des engagements pris en faveur de l’emploi des seniors ? Vous avez parlé d’incitation mais ne faudrait-il pas en venir à une véritable conditionnalité des aides ?

Par ailleurs, l’index senior, qui a suscité bien des débats au Parlement, n’est toujours pas institué. Quel est votre point de vue sur ces deux sujets ?

Mme Anne Rubinstein. Vous avez entièrement raison, et je suis effectivement dans une optique de conditionnalité.

De façon générale, nous avons des difficultés à mesurer l'efficacité des politiques que nous menons. C'est une culture que nous n'avons pas encore. L'immense paradoxe est que, alors que nous avons le système de protection sociale le plus puissant du monde, un modèle que le monde entier nous envie et qu'il faut absolument chérir et préserver, nous ne savons pas évaluer l'impact des dispositifs auxquels nous consacrons d'immenses moyens financiers.

Pour en revenir à votre question, il me paraît évident que, dès lors que l'on crée des dispositifs d'incitation ou des aides, on doit se donner immédiatement et en toute transparence les moyens d'évaluer s'ils ont atteint leurs objectifs. Si tel n'est pas le cas, c'est soit que le dispositif est mal calibré, soit que le bénéficiaire n'a pas joué le jeu. Je n'ai aucun doute sur le fait que les aides doivent être conditionnées par un résultat ; c'est un des leviers permettant d'assurer à la fois la pérennité de notre système et le maintien des seniors dans l'emploi.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Comment évaluer l'efficacité de ces dispositifs en l'absence d'un index senior ?

Mme Anne Rubinstein. Ce sujet ne fait pas partie de mon mandat et je répondrai là encore à titre personnel. Pour avoir beaucoup travaillé sur les inégalités entre les hommes et les femmes, en tant que cheffe ou directrice de cabinet de ministres chargés de ces questions, je considère l'index de l'égalité professionnelle comme un outil efficace. De manière générale, je suis favorable à ce genre de dispositifs qui à la fois contraignent les entreprises et favorisent une émulation entre elles.

Je suis frappée par la volonté affichée des entreprises de jouer un rôle dans la cité : elles se disent citoyennes et se dotent toutes d'un service de responsabilité sociale et environnementale. J'ai coutume de leur dire qu'il n'y a pas d'amour mais qu'il n'y a que des preuves d'amour, et que nous devons avancer ensemble. L'idée n'est pas de les contraindre, mais de les convaincre qu'elles ont un intérêt à agir. Celles qui se prêtent au jeu n'y trouvent que des bénéfices.

À cet égard, l'index est un outil pertinent, dont l'instauration, en matière d'égalité professionnelle, n'a d'ailleurs pas mis le feu aux poudres au sein du monde économique. Il n'y a pas de débat : bien sûr qu'il faut instaurer un index senior.

M. Gérard Leseul, rapporteur. On constate que le recul de l'âge légal de départ à la retraite s'accompagne d'une augmentation des arrêts maladie de longue durée chez les seniors. Comment interprétez-vous ce phénomène ?

Mme Anne Rubinstein. Je ne dispose pas de données précises en la matière. L'état de santé est très variable d'un individu à l'autre, selon l'emploi occupé et la situation sociale. Les personnes pauvres sont non seulement vieilles plus tôt que les autres, mais aussi en plus mauvaise santé car elles occupent les emplois les plus pénibles. Les facteurs se cumulent.

De manière générale, des progrès restent à accomplir en matière de santé au travail, notamment en ce qui concerne l'accompagnement des seniors, l'adaptation des postes à l'âge, l'organisation du travail. Loin de nuire à la productivité, cette démarche permettrait d'éviter des arrêts de travail, lesquels surviennent lorsque les salariés ne peuvent plus assumer certaines tâches. Nous avons donc intérêt à réfléchir, avec les entreprises, à des solutions permettant le maintien dans l'emploi, par exemple en allégeant ou en organisant différemment le travail.

Ce qui me frappe, en matière de lutte contre la pauvreté, c'est que l'on s'en tienne à l'existant. Nous manquons d'imagination pour trouver comment faire mieux et inventer de nouvelles façons d'agir. Au-delà des slogans, l'ensemble de la société et en particulier les entreprises doivent se réinterroger sur le maintien dans l'emploi : selon quelles modalités et, surtout, pour y faire quoi ?

M. Gérard Leseul, rapporteur. Les difficultés que vous avez évoquées relèvent de politiques différentes : emploi des seniors, pratiques des entreprises, indemnisation du chômage, minima sociaux, pensions, Aspa, pensions de réversion – et leurs délais de versement –, accès à la santé et au logement... Existe-t-il un dispositif national de prévention permettant d'assurer la continuité entre tout cela afin d'éviter des ruptures très difficiles à vivre, notamment pour les personnes qui ne sont ni en emploi ni à la retraite ? Votre délégation a-t-elle proposé ou évalué une mesure de repérage systématique, avant l'âge de la retraite, des personnes susceptibles de percevoir une pension très inférieure au seuil de pauvreté ?

Enfin, quelle serait l'intervention publique la plus efficace : faut-il privilégier une politique de maintien dans l'emploi en fin de carrière, indemniser différemment le chômage des seniors, revoir la prise en compte de l'invalidité ou de la perte d'autonomie, revaloriser les droits à la retraite ?

Mme Anne Rubinstein. Plusieurs de ces questions dépassent sans doute mes compétences.

S'agissant des ruptures de droits, un repérage systématique est assuré quasiment tout au long de la vie. Depuis le début de cette audition, nous n'avons pas vraiment qualifié la pauvreté. En France, elle est marquée par une caractéristique terrible : la reproduction sociale, qui est en contradiction avec la promesse républicaine et les valeurs du pays. Il faut six générations pour sortir de la pauvreté, ce qui nous place en queue de peloton des pays européens en la matière. En outre, de nombreuses circonstances de la vie peuvent entraîner un basculement dans la pauvreté. Tout cela est susceptible de créer des ruptures de droits.

Nous n'avons pas non plus abordé la question du non-recours, qui est pourtant lié à la pauvreté. Dans notre système social si puissant, le taux de non-recours s'établit en moyenne à 30 %, avec des variations selon les prestations. Il est par ailleurs plus élevé chez les personnes âgées. Il faut donc se pencher sur cette question, notamment – même si ce n'est pas une solution innovante – en amplifiant les démarches d'aller vers qui ont déjà cours afin de garantir l'accès effectif de ces personnes à tous leurs droits.

Plusieurs raisons expliquent ce taux. La première est le manque d'information, sur lequel chacun peut agir. Je milite, par exemple, pour que les entreprises – qui ne représentent certes qu'un segment de la population – diffusent systématiquement auprès de l'ensemble de leurs salariés une information sur tout ce à quoi ils peuvent prétendre. Je suis par ailleurs favorable à la multiplication des points d'accès à l'information : sachant que certaines personnes se rendent plus volontiers dans un espace que dans un autre – une mairie par exemple –, il faut que l'information soit disponible partout. Enfin, il faut trouver des solutions adaptées face à l'illectronisme, mais également à l'illettrisme, autant de situations qui compliquent l'accès aux droits.

On a beaucoup à progresser dans l'ergonomie de l'information et dans les moyens que l'on met à la disposition de nos concitoyens pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits. On est encore assez mauvais pour ce qui est de la participation des personnes en situation de pauvreté

à l'élaboration des politiques publiques. Cela nous conduit parfois à commettre des erreurs de bonne foi : une mesure peut passer complètement à côté de l'objectif parce qu'elle n'a pas été conçue avec les personnes concernées. Celles-ci nous disent par ailleurs très souvent qu'elles n'y comprennent rien, que ce n'est pas pour elles. Il faut beaucoup plus individualiser les réponses, plutôt que de balancer des dispositifs en laissant l'individu se débrouiller pour aller de guichet en guichet et comprendre comment ça marche.

Pour en revenir aux ruptures, il y a aussi un énorme chantier, qui n'est pas simple : celui du partage des données. Comme je l'ai dit, les aides émanent d'acteurs très divers et segmentés. Elles peuvent être extralégales : de nombreuses collectivités ajoutent des aides à ce qui existe déjà. Or aucun de ces acteurs ne partage ses données avec les autres – ni entre opérateurs de l'État, ni parfois même au sein de l'État. Ce chantier est désormais ouvert. C'est un travail de longue haleine, qui soulève divers problèmes, par exemple de droit ou dans la conception des systèmes d'information des différents acteurs, mais qui doit vraiment avancer.

C'est d'autant plus nécessaire pour repérer les personnes en situation de pauvreté – ce qui nous ramène à l'une de vos premières questions. En France, on ne pratique pas de suivi des cohortes et des parcours. Cela se fait dans d'autres pays, y compris des pays démocratiques, qui ont prévu toutes les garanties possibles pour protéger les citoyens ; mais chez nous, les individus ne sont connus qu'à travers les dispositifs dont ils bénéficient. Quand ils en sortent, ils repartent quasiment à zéro, avec un autre acteur, dans le cadre d'un autre dispositif. On n'arrive pas à qualifier les situations, à suivre les parcours, à gérer avec fluidité les réponses pouvant être apportées par la société tout au long de la vie. Même à moyens constants, nous pourrions améliorer significativement la situation de ces personnes si nous nous dotions de l'ingénierie adéquate.

Les ruptures de droits ne sont donc pas sans lien avec l'absence de repérage systématique que vous évoquiez. On ne fait du repérage que si la personne s'est rapprochée elle-même d'un acteur social. Si elle sort d'un dispositif, elle disparaît. C'est pourquoi nous souhaitons, dans notre manière d'aborder la question de la pauvreté, inciter à réfléchir à une meilleure organisation de l'État. Il ne s'agit pas de simplifier, mais de partir des besoins des individus. Nous avons toujours eu tendance à proposer de multiples solutions, à charge aux personnes de s'en saisir – ou alors elles disparaissent dans les interstices entre deux dispositifs. Le repérage systématique nous permettrait certainement de soulager les personnes tout en réduisant le coût de nos dispositifs. On a souvent tendance à dire qu'il faut plus de moyens : je pense plutôt qu'il faut repenser la façon dont nous menons nos politiques publiques.

Je viens de parler des besoins des individus. Ainsi, un individu peut cumuler les difficultés : il peut être à la fois en situation de pauvreté et d'invalidité, par exemple. Il peut aussi, surtout quand il est âgé, être propriétaire tout en étant en situation de pauvreté. Notre système social ne reconnaît pas ces propriétaires pauvres, ce qui est une énorme lacune. On estime qu'un propriétaire est forcément suffisamment aisé pour faire face aux difficultés de la vie ; or il peut avoir du mal à adapter son logement, par exemple. On a beaucoup insisté ces dernières années sur le virage domiciliaire, en partant de l'idée qu'il vaut mieux rester à domicile ; mais à quelles conditions, et dans quel type de domicile ? On l'a vu au cours de la dernière canicule : les personnes meurent chez elles, mais seules.

Peut-être faut-il s'interroger sur une refondation de notre protection sociale à l'aune des transformations intervenues depuis sa création, à la fin de la seconde guerre mondiale. Nous avions alors une population jeune et une forte reprise d'activité. Maintenant, la population

vieillit et fait face à de nouveaux défis. On ne peut pas se contenter de compensations ponctuelles – un nouveau dispositif ici, une rustine là. Il faut repenser globalement la question en se demandant ce que nous voulons comme protection sociale, et pour qui.

Ces moments de transition, ces changements de société, sont habituellement abordés en termes généraux et non sous l'angle des personnes les plus vulnérables. Il faudrait modifier radicalement notre angle d'analyse. Dès lors que l'on pense ces questions en fonction des personnes vulnérables, on fait progresser l'ensemble de la société. Ainsi, si la transition écologique n'est pas pensée pour les personnes les plus vulnérables, le remède pourra être pire que le mal pour elles. Je suis assez inquiète à cet égard. Cela fera partie de nos travaux du prochain semestre.

Notre monde est en train de changer, grâce à l'intelligence artificielle ou à cause d'elle. Mieux vaut penser d'emblée aux effets que ces mutations vont exercer sur les personnes les plus pauvres, en particulier les plus isolées – ce qui est souvent le lot des personnes âgées –, plutôt que de devoir réparer ensuite, comme on le fait depuis toujours. Ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas continuer à réparer ! Mais il faut suivre les deux approches.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Le taux de non-recours, s'agissant de l'Aspa, s'élève à 50 %. Ce chiffre considérable s'explique par plusieurs raisons que vous avez évoquées rapidement, telles que le manque d'information, la difficulté d'accès aux dispositifs, l'illectronisme ou la question patrimoniale. La fin de la récupération sur succession de l'Aspa ne serait-elle pas un bon moyen de limiter ce non-recours ? Compte tenu des difficultés de repérage, ne conviendrait-il pas de privilégier le versement automatique de cette prestation, sans attendre une démarche de la personne ?

Mme Anne Rubinstein. Le non-recours, dans ce segment de la population, s'explique par de multiples raisons. Outre celles que vous avez citées, il y a une forte peur d'être stigmatisé, d'être considéré comme un cas social ou un assisté. C'est un sentiment assez présent dans la population, particulièrement en milieu rural : les personnes âgées ont une perception aiguë de leur état de pauvreté et des démarches que cela implique. Elles ne veulent pas qu'on ait connaissance de leurs difficultés.

L'autre peur est donc celle que les sommes versées soient récupérées sur le patrimoine, aussi modeste soit-il. Sur cette question, je n'ai pas de mandat du gouvernement et m'exprime encore une fois à titre personnel.

Les personnes en situation de pauvreté n'ont généralement pas un patrimoine important. Certaines peuvent être propriétaires, je l'ai dit. Certaines personnes pauvres en conditions de vie peuvent même vivre dans un lieu qui sort de l'ordinaire, dont elles ont souvent hérité. Il ne me paraît pas juste que l'on récupère ces sommes auprès des générations suivantes, d'autant plus en raison du phénomène de reproduction de la pauvreté. Je ne suis pas sûre que la récupération suffise à expliquer le taux considérable de non-recours, qui existe aussi pour d'autres types de prestations, mais elle me paraît assez peu fondée en termes de justice sociale. Le patrimoine est souvent le fruit d'une vie de labeur. Je préférerais sans aucun doute qu'il n'y ait pas de récupération, mais je ne sais pas du tout ce que cela représenterait pour les finances publiques.

Quant à l'idée de la prestation automatique, ce serait certes l'idéal, mais qui se heurte à la question de la peur des indus et de leurs conséquences. C'est une peur importante, flagrante, qui explique les travaux en cours autour de l'allocation sociale unique ou du revenu de référence

commun. Les indus peuvent faire des ravages : lorsqu'une personne reçoit un courrier l'informant qu'elle doit 600 euros en raison d'une erreur – qui remonte souvent à un petit moment –, cela a des répercussions terribles. Ce facteur constitue d'ailleurs une des explications du non-recours : les gens préfèrent encore ne rien demander du tout plutôt que de prendre ce risque. Il ne peut donc pas y avoir de prestation automatique avant de faire des progrès sur ce point. Les moyens numériques devraient permettre d'avoir une vision des choses en temps réel, d'éviter les erreurs d'appréciation et de réduire les incertitudes. Si nous n'évitons pas tous les risques d'indus avant de mettre en place l'automatisme, la situation sera pire encore.

Mme Karine Lebon (GDR). Votre rapport d'activité pour l'année 2024 soulignait la vulnérabilité croissante des retraités face à l'inflation, les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans ainsi que la surexposition des retraités ultramarins à la grande pauvreté. Il relevait également que plusieurs territoires développent des actions en faveur des personnes âgées en situation de précarité. J'ai le sentiment qu'un an plus tard, ce diagnostic n'a pas débouché sur une stratégie nationale. Même votre rapport 2025 fait peu mention des travailleurs seniors et des personnes âgées. Il n'existe toujours pas, me semble-t-il, d'axe dédié, d'objectif ou d'indicateur permettant de mesurer l'évolution de leur situation. Or toutes les associations que nous rencontrons nous alertent au sujet de la progression de la pauvreté des personnes âgées : recours accru à l'aide alimentaire, isolement, renoncement aux soins, difficultés de mobilité ou de logement, problème du non-recours... Comment expliquez-vous le décalage entre le constat établi en 2024 et l'absence de politique structurée pour y répondre ?

S'agissant des outre-mer et plus particulièrement de mon territoire de La Réunion, votre rapport rappelle que 36 % de la population réunionnaise vit sous le seuil de pauvreté, ce qui fait partie des niveaux les plus élevés de France. Pourtant, les réponses présentées restent concentrées sur l'enfance et la jeunesse alors que la pauvreté touche toutes les générations. Selon l'Insee, les retraités de La Réunion perçoivent les pensions les plus faibles de France. Par ailleurs, vous indiquez qu'en 2025, aucun crédit n'a été mobilisé au titre du contrat local de solidarité et qu'aucune convention insertion-emploi n'a été conclue à La Réunion. Les crédits identifiables dépassent un peu les 2 millions d'euros, ce qui paraît très limité au regard de l'ampleur des besoins et des financements accordés à d'autres territoires. Comment expliquez-vous cette situation ? Que pouvez-vous faire pour que les moyens consacrés à La Réunion soient enfin à la hauteur de l'intensité de la pauvreté qui frappe l'ensemble de la population ?

Mme Anne Rubinstein. Je me rendrai bientôt à La Réunion et aurai plaisir à échanger avec vous sur le sujet si vous le souhaitez.

Vous avez raison, le cadre du pacte des solidarités, en vigueur de 2023 à 2027, ne bouge pas. Il n'a pas vocation à évoluer en fonction des vicissitudes conjoncturelles. En revanche, il doit permettre de s'adapter le plus précisément possible aux différentes configurations et aux différents souhaits de contractualisation exprimés par les territoires. En 2024 s'est ajoutée à cela, à mon initiative, la possibilité de conclure des pactes locaux qui associent de façon très souple tous les partenaires volontaires – institutionnels, économiques, associatifs, services de l'État – à l'échelle du territoire, quel qu'en soit le périmètre, pour apporter une réponse collective et très ciblée. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas de politique sur un sujet : il y a plusieurs possibilités d'action.

Cela étant, on observe un paradoxe terrible : malgré les difficultés actuelles, on ne dépense pas l'intégralité des crédits dévolus à la contractualisation. Cette situation, dont Bercy a fini par s'apercevoir, conduit à s'interroger sur le principe même de la contractualisation, et

sur ce que cette politique menée depuis presque dix ans a produit ou non. J'exposerai mes conclusions sur la question dans le cadre du bilan auquel je travaille. J'ai lancé un grand chantier relatif à l'évaluation et aux mesures d'impact de la contractualisation. D'ici à la fin de l'année, je pense être en mesure d'objectiver les effets de cette politique. Certes, un premier réflexe pousserait à conclure à son inefficacité dès lors que les chiffres de la pauvreté augmentent, mais chacun sait que la réalité est plus complexe que cela.

La contractualisation, je le rappelle, s'ajoute aux dispositifs de droit commun et est à la main des acteurs locaux. À La Réunion, le fait est que la possibilité de contractualiser a été interrompue, l'année dernière me semble-t-il, car les crédits dédiés n'ont pas été dépensés par la collectivité. Compte tenu de la situation sociale et des besoins considérables de nos concitoyens dans les territoires d'outre-mer, il y a de quoi s'interroger : comment se fait-il que l'on n'arrive pas à se mettre d'accord sur un diagnostic et sur une réponse ? En outre-mer, les enveloppes sont calibrées selon des critères objectifs, tels que l'intensité de la pauvreté ou la proportion de personnes pauvres dans la population. Par ailleurs, outre les dispositifs de droit commun, la contractualisation et les pactes locaux, il existe encore un pacte outre-mer qui permet de bonifier les réponses que l'on apporte aux difficultés particulières que rencontrent ces territoires. Il est donc vraiment dommage que l'on n'arrive pas à déployer des solutions opérationnelles, adaptées aux territoires et aux populations. À La Réunion, la situation est particulièrement paradoxale.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Les réalités semblent différentes dans chacun des territoires ultramarins, mais la surpauvreté des seniors s'y observe de façon assez transversale.

Mme Anne Rubinstein. Comme en métropole, les caractéristiques des territoires sont diverses. Mayotte et la Guyane se distinguent par une forte progression démographique et de grandes difficultés pour la jeunesse, tandis que la Martinique et la Guadeloupe sont beaucoup plus touchées par le vieillissement de la population – et je rappelle que les personnes âgées cumulent tous les effets des inégalités qu'elles ont subies au long de leur vie. À La Réunion, c'est plus équilibré : des problèmes affectent à la fois les jeunes et les personnes âgées. J'ajoute que les territoires diffèrent non seulement par leurs difficultés mais aussi par leurs ressources.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Comment votre délégation veille-t-elle à ce que la prise en charge des publics ne dépende pas excessivement des priorités fixées par les collectivités locales ? Autrement dit, comment s'assurer qu'en tout point du territoire national, dans l'Hexagone comme outre-mer, il y ait un traitement équitable de chaque citoyen français ?

Mme Anne Rubinstein. C'est une question fondamentale, qui reste un sujet de préoccupation dans les préconisations que je formulerai prochainement en espérant qu'elles s'inscriront dans le débat public. Je ne suis absolument pas satisfaite de la contractualisation. On pourrait aller beaucoup plus loin. Certaines collectivités se servent, dans une certaine mesure, de cette possibilité pour compenser des difficultés budgétaires ou financières. D'autres considèrent que l'État leur doit cet argent et refusent de s'inscrire dans une démarche collaborative – il existe de toute façon un biais dans la relation entre l'État et les collectivités. Elles l'assument parfaitement et revendiquent leur libre administration : elles veulent bien l'argent, mais pas un diagnostic ni des solutions communes.

On pourrait en conclure qu'il faut mettre fin à la contractualisation mais je ne suis pas tellement sûre qu'il serait plus efficace de renationaliser la lutte contre la pauvreté, de la replacer entièrement dans le giron de l'État. J'attends la fin des évaluations et me donne l'été pour en examiner les résultats. Je pense qu'il faut un système plus souple, avec des contractualisations

sur mesure en fonction des territoires. Le fait est que l'équité entre nos concitoyens n'existe pas. En notre qualité de représentants de l'État, nous devons nous attacher à tendre vers elle et à compenser les écarts.

Dans certains territoires, notamment en outre-mer, les préfets et les sous-préfets chargés de la cohésion sociale souhaiteraient avoir intégralement à leur main les crédits prévus pour la contractualisation, considérant que les collectivités territoriales ne joueraient pas leur rôle en la matière. Ne vaudrait-il pas mieux définir un cadre et des objectifs communs, et faire ensuite du sur-mesure ? Je pense qu'il faudrait poser un objectif de réduction de la pauvreté à horizon de dix ans, contraignant, auquel personne ne pourrait échapper, et prévoir une évaluation – avec remise d'un rapport au Parlement – afin de mesurer concrètement le chemin parcouru. C'est seulement ainsi que nous pourrions prendre le problème à bras-le-corps.

La contractualisation a eu l'avantage de désigner le territoire comme l'échelon pertinent pour agir. La relation entre l'État et les collectivités n'est malheureusement pas encore suffisamment apaisée pour que la réponse soit efficace. En outre, on a choisi de contractualiser massivement avec les départements et les métropoles alors que le niveau le plus adapté, du point de vue de la lisibilité et de la proximité avec nos concitoyens, est manifestement municipal ou intercommunal.

Ce débat, qui aura des conséquences, intervient dans un contexte politique particulier. La fin du pacte des solidarités, en 2027, coïncide avec une élection présidentielle au cours de laquelle j'espère que ces questions seront abordées. Je le répète, un quart de la population subit des privations ou est touché par la pauvreté en conditions de vie : c'est un chiffre qui pèse sur l'ensemble de la société, aussi bien sur le plan budgétaire et démocratique que sur la trajectoire des individus !

M. Gérard Leseul, rapporteur. Parmi les vingt-cinq mesures du pacte des solidarités, quelles sont celles qui visent spécifiquement les travailleurs seniors et les personnes sans emploi à l'approche de la retraite ? Par ailleurs, quelles sont les lignes budgétaires que vous pilotez ? Disposez-vous de suffisamment d'objectifs et d'indicateurs afin d'isoler les actions en faveur des seniors ?

Mme Anne Rubinstein. Si la lutte contre la pauvreté dès l'enfance est clairement évoquée dans le pacte des solidarités, le cas spécifique des seniors n'y est pas mentionné. Toutefois, je l'ai dit, le pacte a été conçu comme un cadre : l'objectif n'était pas de recenser de façon exhaustive les différentes formes de lutte contre la pauvreté, et ne pas avoir mentionné une catégorie de population ne signifie pas qu'on ne comptait pas s'y intéresser.

En revanche, les seniors apparaissent clairement dans une trentaine de contractualisations – généralement dans des territoires vieillissants, où l'État et les collectivités ont considéré que cette population nécessitait des efforts supplémentaires. Je rappelle que les actions prévues dans le cadre de la contractualisation viennent s'ajouter au droit commun : elles sont censées être innovantes, mieux ciblées, plus efficaces – ce qui ne se vérifie pas toujours dans les faits, mais ce sont les limites de l'exercice. Quoi qu'il en soit, ces actions sont possibles sans qu'il y ait eu besoin de le préciser dans le pacte en 2023.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Cette lacune ne vous surprend-elle pas ? Dès 1945, notre pacte social a visé à garantir la solidarité entre les générations, notamment vis-à-vis de nos aînés.

Mme Anne Rubinstein. Elle s'explique par la manière dont le pacte a été conçu. L'idée était de fixer un cadre, pas de cibler tous les publics, puisque tous sont touchés par la pauvreté : les enfants, les jeunes, les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées...

Le pacte se décline en quatre axes. Le premier est la lutte contre les inégalités dès l'enfance, donc contre le déterminisme social. Toujours très présent dans notre pays, celui-ci crée, chez nos concitoyens, un sentiment d'abandon et de désespoir. Se dire que, dès lors qu'on est né pauvre, ses enfants et ses petits-enfants seront pauvres aussi, cela ne donne pas beaucoup de perspectives ni de confiance dans l'État.

Le deuxième axe est l'insertion et l'accès à l'emploi. Je rappelle au passage que le pacte, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, faisait écho à la loi pour le plein emploi adoptée en décembre 2023 et visait donc à mobiliser les acteurs autour de cette question.

Le troisième axe est l'accès aux droits et donc la lutte contre le non-recours – ce paradoxe selon lequel, lorsqu'on est en difficulté, on ne demande pas une aide à laquelle on a droit. Cela s'est traduit par l'expérimentation Territoires zéro non-recours, qui fait l'objet d'une évaluation : un premier rapport très intéressant vient d'être publié et nous suivrons avec attention la suite de ces travaux.

Le quatrième axe est la construction de la transition écologique. Ce volet est le moins bien traité dans le cadre de la contractualisation – manifestement, personne ne sait trop comment s'en saisir. Il inclut les actions en faveur de la mobilité, enjeu très important, y compris pour les personnes âgées : lorsqu'on ne dispose pas de solutions en la matière, on s'enfonce encore plus dans la pauvreté et l'exclusion.

Comme je le disais tout à l'heure, il faut faire preuve d'imagination et de créativité, et accepter de faire évoluer des cadres très contraignants. Par exemple, en milieu rural, il ne serait pas totalement absurde que les bus scolaires, qui sillonnent les territoires matin et soir, soient mis dans la journée à disposition des personnes âgées isolées dans leur maison, pour les emmener jouer aux cartes dans un Ehpad, les déposer dans le centre-bourg ou les conduire à leur consultation à l'hôpital. Cela a l'air simple, et ce serait de l'optimisation intelligente des ressources. Mais chaque solution se heurtera à des obstacles : les compétences, les assurances, le financement... C'est juste de l'ingénierie. Des solutions sont possibles, mais entravées par des habitudes, des prés carrés, des segmentations qui nous empêchent de faire mieux.

En arrivant dans mes fonctions, j'ai souvent dit à mon équipe qu'il ne fallait pas considérer le pacte des solidarités comme les tables de la loi. Il ne s'agit que d'un cadre, que les compétences de la délégation dépassent d'ailleurs largement. Mais ce cadre est suffisamment large pour laisser vivre la contractualisation ainsi que les pactes locaux, qui sont, pour le coup, complètement à la main des acteurs locaux : ce n'est pas moi qui, depuis mon bureau du ministère des solidarités, décide qu'il faut mener telle action à tel endroit pour tel segment de la population.

Malheureusement, de telles pratiques ne sont pas encore totalement inscrites dans notre culture administrative et politique. Il faut faire évoluer les mentalités. Le monde économique et le monde associatif doivent arrêter d'évoluer dans des univers parallèles, en restant chacun de son côté de la barricade. Il faut aussi admettre que deux collectivités qui partagent le même bassin de vie peuvent s'associer même si leur couleur politique n'est pas la même, ou que le

rôle de l'État ne se limite pas à distribuer des prestations. Un travail doit d'ailleurs être mené à chaque échelon de l'État : je consacre beaucoup de temps à faire de l'ingénierie, y compris pour assurer une cohérence entre les mesures proposées par différentes administrations centrales.

Rien que dans mon domaine de compétence, par exemple, l'État contractualise trois fois avec les conseils départementaux : sur la pauvreté, avec le pacte des solidarités, sur l'insertion et l'emploi, et sur la protection de l'enfance. Tout cela avec des modalités, des calendriers et des modes d'évaluation différents – alors que nos interlocuteurs, eux, restent les mêmes. Dès lors, il n'est pas simple de convaincre les collectivités du bien-fondé de la démarche et de la nécessité de s'associer avec nous. Nous devons travailler sur cette question.

Il faut vraiment repenser collectivement l'action publique et faire en sorte que notre modèle de protection sociale, qui doit être préservé, soit aussi adapté aux enjeux actuels. Par exemple, lorsqu'il a été conçu, les familles monoparentales n'existaient quasiment pas ; or aujourd'hui, dans certains territoires, par exemple en outre-mer, elles sont plus nombreuses que les familles traditionnelles.

La façon de mener des politiques publiques doit changer. Il faut exercer une pression importante – je m'y emploie – pour faire accepter les évaluations et les mesures d'impact : elles seules nous permettent de savoir si une action produit ou non des effets. Honnêtement, nous avons encore des progrès à faire en ce domaine. Quelques chercheurs se sont saisis de la question. Sinon, malgré les bonnes intentions, les dispositifs ne permettent à personne de sortir de sa condition : ceux qui étaient pauvres à l'entrée le sont toujours autant à la sortie – ils passent alors dans un nouveau dispositif. La question, si l'on veut résoudre le problème de la pauvreté, n'est donc pas tant celle des moyens que celle d'une meilleure organisation, qu'il s'agisse des personnes âgées ou des autres segments de la population d'ailleurs.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Dans son évaluation de 2025 sur le pilotage par l'État de la politique de lutte contre la pauvreté, la Cour des comptes critiquait l'absence de vision d'ensemble. Vous répondez que la délégation a recours à la contractualisation, que son rôle ne se limite pas à la gestion administrative du pacte des solidarités et qu'elle a une fonction non seulement de coordination, mais aussi de proposition.

Près de dix ans après la création de la délégation arrive l'heure du bilan – sur lequel vous travaillez actuellement. Quelles propositions avez-vous déjà formulées et quelles sont celles qui vont venir ?

Mme Anne Rubinstein. Notre travail n'est pas terminé et je ne ferai pas ici d'annonce concernant nos propositions. En tout état de cause, il faut s'attaquer au problème de façon systémique plutôt qu'en empilant les dispositifs. Au fil des années, on a imaginé des réponses en fonction de la conjoncture, ou alors, comme on en a l'habitude, en divisant la population en segments – par exemple les personnes âgées. Or il faut aborder cet enjeu de façon globale. Après tout, un quart de la population est concernée ! Ce n'est pas en élaborant une politique tournée vers les pauvres, mais en menant une politique globale, basée sur la situation des plus vulnérables, que l'on fera progresser les choses pour l'ensemble de la population.

Une de mes propositions, en tant que déléguée interministérielle, est de mesurer l'impact de toute politique publique – lois, règlements, décrets – à l'aune de ses effets sur les deux ou quatre derniers déciles de la population. Les textes que vous, parlementaires, décidez d'adopter devraient donc être accompagnés d'une telle étude. Peut-être cela éviterait-il certaines mesures conçues au nom de l'intérêt général, ou du plus petit dénominateur commun, mais qui

ont des conséquences qui n'avaient pas été anticipées. On a des exemples, dans l'histoire récente, de telles mesures nées d'un bon sentiment mais qui entraînent à l'arrivée plus d'inconvénients que d'avantages pour les personnes concernées. Une telle évaluation n'est pas difficile à mettre en œuvre et ne coûte pas grand-chose : c'est une question de volonté.

Par ailleurs, et c'est la raison pour laquelle je vous remercie d'avoir pris ce sujet en main, il est nécessaire de renforcer le portage politique, au sens large, de ces enjeux. Le rôle de la politique est de répondre aux faits de société – et la pauvreté en est bien un. Or le débat, dans la sphère publique, est mal posé : on choisit souvent d'aborder la question sous l'angle des inégalités alors que la pauvreté est un sujet bien distinct. Je considère la pauvreté comme un enjeu structurant, surtout dans un pays qui a érigé comme valeur la promesse républicaine d'égalité des chances et de protection accordée à tous les citoyens – force est de constater qu'il y a encore à faire. Si nous ne nous attelons pas à ce travail, il ne nous restera plus qu'à pleurer sur les conséquences de notre inaction sur les choix politiques de nos concitoyens.

Nous formulerons de nombreuses propositions, rattachées aux différents leviers que nous avons identifiés : les prestations sociales, les caractéristiques de notre modèle social, le déterminisme social, les conditions de vie... Ainsi, s'il y a plus de pauvres aujourd'hui, c'est à cause du poids des dépenses contraintes, dont une des principales a trait au logement. C'est clairement ce qui appauvrit la population aujourd'hui : non seulement les loyers sont élevés, mais aussi le coût de l'entretien, des travaux de rénovation énergétique, du chauffage. Il sera très important également d'agir sur la mobilité, domaine dans lequel nous ne sommes pas très bons, ou encore, comme je l'ai dit, de réfléchir à l'organisation de l'État.

Je n'ai toutefois pas l'intention de dresser un catalogue de cent propositions dans lequel chacun irait piocher à sa guise. La question de la pauvreté doit être abordée dans son ensemble et de façon systémique. Tout est lié : il faut donc agir simultanément sur tous les problèmes de la vie quotidienne. Une mesure spécifique, par exemple l'augmentation de tous les minima sociaux, ne changera rien à la situation des personnes, à leur parcours. La pauvreté est un enjeu de société sur lequel chacun a un intérêt à agir. Un pays dont un quart de la population est en situation de pauvreté ne se projette pas sereinement dans l'avenir, face aux défis et aux grandes transitions qui l'attendent. Il ne crée pas de richesses. D'ailleurs, même les entreprises, qui ne se mobilisent pas forcément d'emblée sur ces questions, comprennent qu'elles sont concernées car il est assez illusoire de prétendre créer de la richesse dans un territoire où toute la population est pauvre.

Cet enjeu pourrait être fédérateur et donner lieu à un vrai projet de société, à condition de cesser de se livrer à des caricatures, par exemple sur ceux qui ne voudraient pas travailler et se reposeraient sur le système. Pour travailler beaucoup avec les personnes en situation de pauvreté – je vous ai d'ailleurs dit que ce travail en commun n'était pas assez pratiqué, même si ces personnes sont représentées au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans les conseils des personnes accompagnées –, je peux vous assurer que personne ne se réjouit d'être pauvre ni ne souhaite le rester. Ces personnes sont dans la survie : elles doivent arbitrer au quotidien entre les priorités, font preuve d'ingéniosité pour vivre le plus normalement possible, sont très inquiètes pour leurs enfants. On compte certainement parmi eux des fraudeurs et des feignants, mais dans les mêmes proportions que dans le reste de la population. En tout cas, il faut rappeler dans le débat public qu'une perception aussi négative empêche de progresser sur ces questions.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Je rejoins totalement vos propositions sur la mesure de l'impact des politiques publiques sur les trois ou quatre premiers déciles. Par exemple, on peut penser que la réduction de la durée d'indemnisation des plus de 55 ans accroît le risque de pauvreté des seniors : on aurait mieux fait d'y réfléchir davantage.

Nous serons très attentifs à vos propositions concernant les seniors. Au-delà d'un certain âge, beaucoup de mesures, par exemple liées à l'amélioration des conditions de travail, deviennent inutiles. On entre alors dans une logique de dépendance intergénérationnelle, et il convient de préserver cette forme de solidarité. Nous lisons avec intérêt vos propositions mais je note d'ores et déjà que vous n'êtes pas opposée à une hausse de l'Aspa, au moins jusqu'au seuil de pauvreté. Nous avons peu parlé des pensions de réversion, qui peuvent constituer une soupape et permettre de sortir de la pauvreté : là encore, les délais de mise en place sont longs, ce qui peut causer de graves difficultés. Ne faudrait-il pas donc envisager l'automatisme de certaines prestations, publiques comme privées ? Il faut aussi réfléchir à l'index senior, et peut-être à la création d'un contrat locatif senior.

Nous ne sommes pas le gouvernement et vous ne nous devez rien. Nous serions néanmoins très désireux de pouvoir consulter vos propositions lorsqu'elles seront disponibles. Merci de cet échange.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Madame Rubinstein, merci pour vos propos. Nous attendons maintenant les réponses à notre questionnaire. N'hésitez pas à y joindre tout autre élément que vous jugeriez utiles à nos travaux.

La séance s'achève à onze heures cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Marie Fiévet, Mme Karine Lebon, M. Gérard Leseul

Excusés. - M. Bertrand Bouyx, M. François Gernigon