

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, d'un représentant de la 5^e chambre de la Cour des comptes : M. Arnaud Oseredczuk, président de section..... 2
- Présences en réunion..... 15

Mardi

21 juillet 2026

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 9

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Jean-Marie Fiévet,

Président de la commission



La séance est ouverte à seize heures-quinze.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Arnaud Oseredczuk, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de la deuxième section au sein de la 5^e chambre. Mme Sophie Thiébault, présidente de cette chambre, n'a pu être présente pour des raisons de santé ; nous lui souhaitons un prompt rétablissement.

Au mois de septembre 2025, la Cour a rendu un rapport très important pour notre commission d'enquête, intitulé « Le pilotage par l'État de la politique de lutte contre la pauvreté ». Cette politique regroupe un ensemble de mesures qui visent à réduire la pauvreté monétaire et à privilégier le retour à l'emploi pour sortir de la pauvreté. À ce titre, votre rapport relève que plusieurs acteurs sont engagés dans cette politique transverse – État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale –, mais il dresse surtout un panorama sans concession du rôle de l'État dans son pilotage.

Dans ce rapport, vous regrettez notamment que l'État ne se soit jamais doté d'un instrument retraçant l'ensemble de ses actions de lutte contre la pauvreté, empêchant toute vision d'ensemble et entraînant une moindre efficacité des moyens mis en œuvre. Quant à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) – dont nous avons auditionné la déléguée, Mme Anne Rubinstein la semaine dernière –, votre rapport estime qu'elle pourrait sans grande difficulté réintégrer le ministère des solidarités ou la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), son autonomie soulevant plusieurs difficultés que vous pourrez peut-être nous rappeler.

Je souhaite vous soumettre trois questions. Tout d'abord, votre rapport n'aborde pas la lutte contre la pauvreté des personnes âgées en tant que telle. Pourtant cette politique présente plusieurs particularités ; elle prévoit des prestations spécifiques – l'Aspa, allocation de solidarité aux personnes âgées et l'APA, allocation personnalisée d'autonomie – et fait face à des situations particulières : les travailleurs pauvres âgés de 55 à 60 ans, qui ont de sérieuses difficultés à retrouver un emploi. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la Cour n'a pas souhaité identifier et étudier spécifiquement les politiques de lutte contre la pauvreté des personnes âgées ? N'y a-t-il pas des caractéristiques propres à relever les concernant ?

Ensuite, il semble qu'une proportion non négligeable de personnes âgées ne touche pas l'Aspa, également appelée minimum vieillesse, pour diverses raisons – illettrisme, éloignement géographique des administrations, etc. Quelle doit être l'action de l'État sur ce point afin que tous les bénéficiaires puissent effectivement la percevoir et sortir ainsi de l'extrême pauvreté ?

Enfin, dans votre rapport, vous n'insistez pas sur les disparités territoriales de la pauvreté, notamment sur les spécificités des outre-mer. Lorsque vous évoquez le rôle des commissaires à la lutte contre la pauvreté, vous traitez de la même manière ceux qui travaillent en métropole et ceux qui travaillent outre-mer, alors que les taux de pauvreté y sont supérieurs, parfois jusqu'à la caricature si l'on songe à Mayotte. Pensez-vous qu'une politique efficace de lutte contre la pauvreté puisse être la même dans l'ensemble des territoires de la République ?

Comme nous l'imposent les textes relatifs aux commissions d'enquête, je vous demande de nous déclarer tout intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations. De plus, 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 serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Arnaud Oseredczuk prête serment.)

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

M. Arnaud Oseredczuk, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de la deuxième section au sein de la 5^e chambre. La 5^e chambre s'est intéressée à la pauvreté sous différents angles mais puisque la Cour des comptes étudie en priorité les sources majeures de dépenses, nous avons spécialement considéré les grandes prestations : le RSA en 2023, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 2019 et en 2022, la prime d'activité – au sujet de laquelle nous venons de rendre un rapport assez complet au Sénat – et la prestation de compensation du handicap (PCH) en 2025.

Nous ne nous limitons pas à ce prisme des prestations coûteuses ; nous nous intéressons à ce qui fait le succès ou l'échec des politiques visant à aider nos concitoyens à sortir de l'ornière où ils peuvent se trouver, et en particulier au travail social. Partant du constat qu'il ne suffit pas de verser des prestations monétaires aux personnes en situation de vulnérabilité pour qu'elles en sortent, mais qu'elles doivent être accompagnées par des gens dont c'est le métier, nous avons mené, il y a deux ans, avec les chambres régionales des comptes, un cycle de contrôle visant à comprendre en quoi consistait l'accompagnement social.

Dans le rapport que vous avez cité, nous avons choisi un prisme différent de nos travaux habituels et nous nous sommes interrogés sur le pilotage de ce que l'État appelle lui-même sa « politique de lutte contre la pauvreté ».

Lors de la publication du rapport, j'étais le président par intérim de la 5^e chambre ; je suis désormais président de la section compétente en matière de pauvreté, d'asile et d'immigration, d'aide sociale à l'enfance (ASE) et de handicap, sujets ayant en commun la grande vulnérabilité des personnes. En revanche, dans le cadre de la répartition des responsabilités au sein de la Cour des comptes, l'Aspa et les retraites relèvent davantage de la 6^e chambre dédiée aux financements effectués par la sécurité sociale, la 5^e chambre se concentrant sur les financements de l'État.

Plutôt que de revenir en détail sur notre rapport et ses conclusions, dont vous avez une bonne connaissance, je vais commencer par répondre à vos trois premières questions.

Pourquoi n'avons-nous pas davantage orienté notre travail sur la pauvreté des personnes âgées ? Nous avons décidé de déterminer si l'État avait atteint les priorités qu'il s'était lui-même fixées, et il est clairement apparu qu'il avait choisi de se concentrer sur la lutte contre la pauvreté de la jeunesse. Nous n'avons pas souhaité nous fixer une priorité différente de celle des politiques publiques que nous sommes censés examiner. Néanmoins, au sein de ces politiques, nous étudions parfois des catégories de personnes particulièrement vulnérables. Ainsi, nous menons actuellement un important travail sur la pauvreté des familles monoparentales, un autre public majeur des politiques de lutte contre la pauvreté.

Il est vrai que nous ne nous sommes pas intéressés aux mesures relatives aux personnes âgées, alors que certains dispositifs les concernent spécifiquement et qu'une approche transversale aurait du sens. Nous en prenons bonne note pour la programmation de nos futurs travaux !

Peut-être ne sommes-nous pas allés dans ce sens parce que nous sommes victimes d'un effet de loupe s'agissant de certaines catégories. Les personnes âgées semblent désormais être un point aveugle dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Cela tient sans doute à une approche par la moyenne : désormais, le niveau de vie des retraités et des personnes âgées est en moyenne supérieur à celui des actifs et du reste de la population, notamment des jeunes. Le premier réflexe des pouvoirs publics n'est pas nécessairement de choisir cette cible, même si des poches de pauvreté très significatives persistent dans cette catégorie en moyenne plus favorisée : elles concernent les personnes qui touchent des pensions de retraite très faibles, celles qui ne réclament pas leurs droits ou encore celles qui sont privées d'emploi alors qu'elles sont trop jeunes pour être à la retraite. Les politiques publiques récentes n'ont pas fait le travail de dentelle nécessaire à leur identification.

S'agissant de l'Aspa, je pourrais vous apporter des éléments de réponse au sujet du non-recours, à la lumière du travail que nous avons mené sur le non-recours à la prime d'activité.

Vous m'avez interrogé au sujet des disparités territoriales, notamment en outre-mer. Il a été reproché aux commissaires régionaux à la lutte contre la pauvreté d'être trop éloignés du terrain, puisque les politiques correspondantes sont menées avec les départements. En outre-mer, ce problème ne se pose pas puisque certains départements sont en même temps des régions ; les commissaires régionaux y sont les bons interlocuteurs.

Plus généralement, la lutte contre la pauvreté peut-elle être la même partout ? Non, et la stratégie nationale partait précisément de ce constat : elle s'appuyait sur une logique partenariale, les territoires devant proposer des projets visant à identifier des spécificités dans la liste des priorités nationales, et des mesures sociales – au moins dans un premier temps.

Dans le rapport, nous n'avons pas pu examiner l'impact macroéconomique de ces politiques. L'impact macroéconomique de paquets de trente ou quarante mesures est très difficile à mesurer : pour l'évaluer, nous ne disposons pas de contrefactuel, c'est-à-dire de zones comparables n'ayant pas bénéficié des mêmes mesures. Les conditions nécessaires pour mener à bien une évaluation solide n'étaient pas réunies.

Nous n'avons pu évaluer que les effets du relèvement de la prime d'activité, décidé à la suite de la crise des gilets jaunes. Les masses financières, en milliards d'euros, ont eu un impact mesurable sur le taux de pauvreté. Des travaux de la Drees (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) ont estimé que cette mesure a diminué le taux de pauvreté de 0,6 ou 0,7 point. Les autres mesures, qui s'élèvent à quelques dizaines ou centaines de millions d'euros, sont trop faibles pour qu'un impact sur le taux de pauvreté soit observable.

En dehors de ce rapport, qui porte sur la gouvernance d'ensemble de la politique publique de lutte contre la pauvreté et de son pilotage, nous envisageons de nous intéresser à l'impact microéconomique de mesures précises, comme l'instauration des repas à 1 euro dans les cantines, décidée par certaines communes rurales ; d'autres communes comparables ne l'ayant pas fait, des effets statistiques pourront être mesurés plus facilement – des changements de comportement dans la fréquentation de la cantine, par exemple.

Notre rapport passe en revue deux plans successifs : la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 (SNPLP) et le pacte des solidarités 2024-2027, qui a pris sa suite. Ces plans prévoyant plusieurs paquets de mesures, il était impossible de voir l'ensemble des actions des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pauvreté. De plus, ces plans ne sont pas accompagnés d'objectifs en matière de réduction de la pauvreté.

Nous sommes capables de calculer les effets redistributifs du système sociofiscal sur le taux de pauvreté ; la Drees a calculé que celui-ci est réduit de 8 points – il atteindrait 23 % au lieu de 15 % sans les prestations et les aides diverses que nous avons évoquées. Toutefois, aucun objectif commun n'a jamais été fixé et une telle boussole nous manque.

Si plus d'une trentaine de mesures ont été prises, viser un nombre restreint de bénéficiaires – les jeunes en l'occurrence, bien que vous puissiez le regretter – a permis d'éviter le saupoudrage. Compte tenu du montant des crédits – quelques centaines de millions d'euros –, il aurait été peu efficace de cibler tout à la fois les jeunes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes en situation de handicap, etc. Chaque catégorie aurait reçu très peu de fonds et l'effet n'aurait pas été observable. La Cour a donc salué l'affirmation de priorités nettement énoncées, cependant ces choix sont de nature politique et peuvent susciter un désaccord. Même si la jeunesse a été privilégiée, la stratégie nationale reposait sur un axe transversal de retour à l'emploi qui concerne tous les publics – à l'exception des retraités.

Enfin, l'évaluation prévue n'a pas pu être menée. Nous avons mobilisé le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présidé par Louis Schweitzer, et France Stratégie. Ces trois institutions ont été bien en peine d'évaluer les effets de ces politiques, pour les raisons que j'ai décrites : il est très compliqué d'évaluer les effets d'un paquet de mesures ; quant aux mesures individuelles, les données nécessaires font souvent défaut pour permettre une exploitation *a posteriori*.

Le pacte de solidarités 2024-2027 n'a pas remis en cause la priorité donnée à la jeunesse : son premier axe s'intitule « prévention de la pauvreté et lutte contre les inégalités dès l'enfance » ; l'axe relatif à la sortie de la pauvreté par l'activité et l'emploi, très cohérent avec la stratégie nationale 2018-2022, a été maintenu ; l'axe de lutte contre la grande exclusion et d'accès aux droits essentiels a également été retenu et peut concerner les personnes âgées ; enfin, un axe porte sur la transition écologique et solidaire.

Depuis le début de cette période, nous avons constaté des progrès en matière de suivi et d'évaluation, y compris de la part de la DIPLP. Malgré tout, la qualité de la contractualisation a régressé.

Nous nous sommes interrogés au sujet de la pertinence de ces contrats. La lutte contre la pauvreté passe déjà par d'importantes prestations : les quatre principales représentent 40 à 50 milliards par an. Dans ce contexte, est-il vraiment pertinent de construire toute une comitologie pour distribuer environ 100 millions par an ? Pour que tout le monde soit mobilisé, la valeur ajoutée doit être réelle. Nous avons identifié deux conditions pour que cela soit le cas : un ciblage clair permettant d'apporter une réponse à un public précis qui n'est pas touché par les grandes prestations et une mobilisation de tous les acteurs dans l'ensemble des territoires, autour d'objectifs communs. Du point de vue de ce deuxième critère, les mesures socles prennent tout leur sens, même si elles sont ensuite adaptées aux spécificités de tel ou tel

territoire. Si elles disparaissent, il est plus compliqué de justifier l'action de l'État ; on en vient à cofinancer les actions d'acteurs qui sont déjà chargés de ces politiques – les départements. Ainsi, des actions en faveur des bénéficiaires du RSA sont cofinancées ; sachant que les départements sont déjà chargés du RSA, ne s'agit-il pas d'un effet d'aubaine ?

Le financement des dépenses engagées par les départements qui, à juste titre, s'accroissent chaque année sans que les ressources correspondantes leur aient été transférées, fait débat. On se retrouve à traiter par de la contractualisation ad hoc les déficiences de financement de fonds de politiques publiques qui ont été décentralisées ; on peut se demander s'il s'agit du bon outil. C'est pourquoi nous considérons que la fin des mesures socles limite la pertinence de l'intervention de l'État.

M. Gérard Leseul, rapporteur. La quatrième recommandation du rapport de la Cour des comptes, relative à la DIPLP, invite à en transférer les compétences à la DGCS. Eu égard au public visé, ne pensez-vous pas à l'inverse qu'une structure transverse est plus pertinente ?

M. Arnaud Oseredczuk. La DIPLP a donné une impulsion très importante au moment de sa création, en recueillant les idées de différents ministères et en mobilisant l'ensemble des partenaires. Elle a également eu une valeur ajoutée lors de la création du pacte des solidarités, en matière d'outillage pour l'évaluation et le suivi budgétaire. Elle n'a donc pas été inutile.

C'est sur l'efficacité d'ensemble du système que nous nous sommes interrogés. Les directions centrales, qui ont perdu des effectifs, fonctionnent sous tension. Dans ce contexte, est-il utile de maintenir la DIPLP, en plus de la DGCS qui travaille sur les mêmes terrains, présente aussi une composante interministérielle et est rattachée aux principaux ministères compétents ? Nous comprenons le rôle d'impulsion que la DIPLP a joué mais, en régime de croisière, il nous a semblé qu'elle avait plus de mal à s'imposer et à faire preuve de sa légitimité.

L'interministériel a une très grande importance lorsque l'on traite de ce genre de sujets, mais il ne fonctionne que lorsque le Premier ministre ou le Président de la République convoque les ministres et leur demande des résultats – on l'a vu pour d'autres pilotages, notamment de la politique d'égalité homme-femme. Si le chef d'orchestre est un Haut-commissaire ou un délégué dépourvu d'appuis politiques, ses capacités de mobilisation seront très limitées, les ministères reconstitueront leur organisation habituelle en silo et opposeront la résistance coutumière des organisations administratives à tout ce qui ne correspond pas à leur fonctionnement courant.

C'est l'engagement politique des responsables au plus haut niveau qui est déterminant pour le fonctionnement d'une structure interministérielle. En l'absence d'un tel engagement, l'existence d'une délégation interministérielle ne permettra pas de faire une différence. Dans les faits, c'est ce qui a fait défaut à la DIPLP.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Estimez-vous que le soutien budgétaire, qui est passé de 130 à 90 millions, est insuffisant ?

M. Arnaud Oseredczuk. Je ne crois pas que nous l'ayons écrit comme ça. Au moment de la création du pacte des solidarités, il a été choisi de prévoir deux catégories de contrat, et donc une double contractualisation. Il s'agissait peut-être d'une logique d'affichage puisque le fonctionnement de la stratégie nationale était différent.

Le pacte prévoit la création des contrats d'insertion, qui concernent les bénéficiaires du RSA, et les sommes afférentes ont été rattachées à l'insertion et à l'emploi et sorties de l'enveloppe relative à la pauvreté. Il ne faut donc pas comparer 123 millions et 90 millions, mais 123 millions et 90 millions plus autre chose que nous n'avons pas expertisé – ce que je regrette.

Il sera intéressant d'examiner ce qui sera effectivement décaissé dans le cadre du pacte actuellement en vigueur. À la fin de l'année 2027, nous disposerons de tous les éléments budgétaires et nous serons en mesure de dire si nous avons dépensé plus ou moins que pour la stratégie, toutes contractualisations confondues, à périmètre égal. À ce stade, nous sommes incapables de le dire.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Pensez-vous que les outre-mer sont insuffisamment pris en considération dans les politiques de lutte contre la pauvreté ?

Disposez-vous de suffisamment d'indicateurs pour suivre les actions des différents ministères ? Ne faudrait-il pas créer des indicateurs spécifiques – portant notamment sur la démographie et le coût de la vie – pour tenir compte de la diversité de ces territoires ?

M. Arnaud Oseredczuk. Il est vrai que nous n'avons pas approfondi la question des outre-mer. D'abord, la stratégie ne l'avait pas identifiée. Ensuite, le pacte a souligné que des problèmes spécifiques s'y posaient, mais deux seulement apparaissent dans les contrats locaux des solidarités – ceux-ci visent à développer des services pour les personnes en bidonvilles et à accompagner les personnes sans domicile.

Les dispositifs dont nous parlons n'ont pas été pensés pour être adaptés aux spécificités de l'outre-mer. Cela étant, le principe de la contractualisation, qui implique une déclinaison territoriale, laisse aux territoires concernés la possibilité de mettre en avant leurs singularités et, dans une certaine mesure, de les prendre en charge. Était-ce suffisant ? Nous ne l'avons pas évalué – ce que nous pouvons regretter. En effet, le revenu n'est pas seul en cause, et on ne peut se contenter de mesures de distribution de pouvoir d'achat. Le problème est global ; il faut tenir compte du coût de la vie, très différent de celui en métropole, et de déterminants spécifiques, notamment l'octroi de mer et la majoration de traitement dans la fonction publique.

Il est donc difficile d'appréhender la pauvreté outre-mer ; cela revient à tirer le fil d'une pelote constituée de toutes ces particularités et de dispositifs propres. C'est pourquoi les pouvoirs publics ne l'ont pas fait, ni nous non plus à leur suite. Vos collègues du Sénat viennent de publier un rapport d'enquête holistique sur les inégalités systémiques outre-mer.

Les outils nationaux suffisent-ils ? À l'évidence, si on regarde le résultat en mettant un instant de côté les spécificités, le coût de la vie et la faiblesse de l'activité économique, ce n'est pas le cas ! Selon les collectivités, le niveau de pauvreté est trois, cinq, dix fois supérieur à celui de la métropole. Donc si l'objectif est de réduire les inégalités en essayant de ramener les outre-mer à un niveau proche de celui de la métropole, les outils nationaux ne suffisent pas.

Pour y remédier, faut-il déployer plutôt un plan de lutte contre la pauvreté ou un plan visant à améliorer les conditions économiques, en tenant compte du fonctionnement de l'économie dans ces territoires ? C'est une question d'appréciation et de choix politiques.

Les politiques relatives aux outre-mer relèvent de la cinquième chambre. Cette année, nous travaillerons sur l'intégration économique des territoires ultramarins dans leur environnement régional, notamment sur leur avenir sur le plan économique. Le rapport issu de ces travaux apportera un autre élément de réponse.

J'ajoute que la lutte contre la pauvreté outre-mer recourt non seulement à des outils nationaux, mais aussi à des prestations spécifiques, comme le versement d'allocations familiales et du complément familial dès le premier enfant. À l'inverse, les locataires du parc social ne perçoivent pas l'APL (aide personnalisée au logement). Il y a des différences dans tous les sens – et on peut parfois s'interroger sur la pertinence de leur maintien. Toutefois, je ne fais là qu'ouvrir des pistes de réflexion, dans la mesure où nous n'avons pas étudié le sujet de manière approfondie.

Il existe également un revenu de solidarité outre-mer (RSO). Pour le percevoir, il faut être âgé de 55 à 64 ans, bénéficier du RSA depuis au moins deux ans et s'engager à quitter définitivement le marché du travail. C'est donc une politique qui consiste à persuader les gens de ne plus travailler, et qui a survécu à l'application d'un principe général d'insertion par le travail.

Ainsi, les dispositifs nationaux sont insuffisants. Quant aux dispositifs locaux, ils ne sont pas pleinement cohérents avec la stratégie suivie – je le dis avec prudence, puisque la Cour n'a pas instruit ce dossier en particulier.

Faut-il dégager davantage de financements spécifiques pour l'outre-mer ? C'est encore une question de priorité politique qui excède la compétence de la Cour des comptes.

Enfin, vous m'interrogez sur les indicateurs. Dans la mesure où ces territoires connaissent des problèmes spécifiques – en matière de santé et d'emploi par exemple – les indicateurs devraient l'être également.

M. Gérard Leseul, rapporteur. J'ai bien compris que vous ne pouviez répondre aux questions qui relèvent de la sixième chambre, en particulier sur l'Aspa (allocation de solidarité aux personnes âgées) et la retraite.

Notre commission s'intéresse aux retraités, mais aussi aux personnes en emploi et en situation de pauvreté ou en grande difficulté.

L'audit flash de la Cour sur l'expérimentation Territoires zéro non-recours publié en octobre 2025 relève que si le taux global de non-recours aux prestations sociales s'élève à plus de 30 %, celui du non-recours à l'Aspa s'approche de 50 %, ce qui représente 1 milliard d'euros non versés. Comment expliquez-vous cette différence ? Une action spécifique à destination des personnes âgées permettrait-elle de réduire ce taux de non-recours ?

M. Arnaud Oseredczuk. L'Aspa est une prestation récupérable, ce qui fait hésiter certains bénéficiaires potentiels qui préfèrent se serrer la ceinture que de voir amputé l'héritage qu'ils pourraient transmettre à leurs descendants. S'ajoute à cela un déterminant sociologique : des travaux montrent que les personnes âgées ont souvent le réflexe de vouloir se débrouiller seules et de ne pas être à la charge de l'État.

Vous suggérez d'envisager un versement automatique, c'est-à-dire la cessation de ce que, dans le jargon, on nomme la quérabilité de la prestation – il faut aller la chercher. Sans être spécialiste de l'Aspa, je vais essayer de vous répondre, même partiellement.

Nous nous sommes posé la même question concernant la prime d'activité, pour laquelle a été instaurée la solidarité à la source. Ce terme est souvent mal compris : si l'impôt à la source est directement prélevé sur le revenu, dans ce cadre, les fonds ne sont pas versés automatiquement ; une déclaration est préremplie, mais il faut quand même effectuer une demande. Pour la prime d'activité, c'est devenu la routine après une expérimentation de quelques mois et nous attendons maintenant une étude de la Drees pour nous informer de l'évolution du taux de non-recours, qui devrait atteindre au moins 30 %.

Le versement automatique pourrait donc apparaître comme une solution pour les personnes qui perçoivent un revenu faible, mais en approfondissant, nous avons identifié quelques obstacles.

Premièrement, on connaît bien les revenus des salariés mais mal ceux des indépendants ; les données du DRM (dispositif relatif aux ressources mensuelles) ne sont pas assez fiabilisées. Cela aurait pour conséquence une différence de traitement, le versement automatique étant réservé à une catégorie de la population. On peut supposer que le même problème se poserait pour l'Aspa – les bénéficiaires potentiels pouvant par exemple percevoir des revenus de ce type dans le cadre du cumul emploi-retraite.

Ensuite, une partie des acteurs de la sphère sociale estiment qu'il faut laisser la personne libre de faire ou non la démarche, c'est-à-dire de matérialiser son souhait d'être aidée. C'est vrai notamment pour les personnes âgées qui peuvent refuser d'être à la charge de la société ou de voir l'administration scruter leur situation de manière très précise.

Enfin, on connaît mal les configurations familiales. Or elles sont prises en compte pour la prime d'activité, ce qui a empêché de mettre fin à sa quérabilité. Dans le cas de l'Aspa, j'ignore si le fait d'avoir encore des enfants à charge peut jouer sur son montant.

M. Gérard Leseul, rapporteur. À défaut de remplir les documents ou de verser la prestation de manière automatique, comment l'administration pourrait-elle mieux repérer les situations de pauvreté ?

M. Arnaud Oseredczuk. C'est le sens de l'expérimentation Territoires zéro non-recours : tester des techniques d'aller vers physiques ou de croisement de données – les fichiers de la CAF (caisse d'allocations familiales) et ceux des impôts par exemple. Cela soulève des difficultés à la fois juridiques et techniques, notamment parce que ces données n'ont pas été conçues pour être articulées. L'expérimentation devrait vous apporter des éléments de réponse, à condition que les bénéficiaires de l'Aspa y figurent. Ce n'est pas garanti dans la mesure où elle visait d'abord le RSA et la prime d'activité, les territoires étant libres de déployer des initiatives en faveur d'autres prestations.

Trente-neuf territoires y participent et chacun peut avoir mené des dizaines de projets. Il faut espérer que, une fois tous les résultats dépouillés, vous y trouverez des réponses. À ce stade, je ne peux vous assurer que le rapprochement de certaines données fonctionnerait.

M. Gérard Leseul, rapporteur. On constate depuis plusieurs années que la pauvreté des seniors augmente. Comment expliquez-vous que l'Aspa n'ait pas fait partie des aspects obligatoires de l'expérimentation ?

M. Arnaud Oseredczuk. Les pouvoirs publics ont été cohérents. Ils ont donné la priorité aux jeunes et à l'insertion par l'emploi. Il était donc logique de s'intéresser surtout

au RSA, afin de ramener ses bénéficiaires à l'activité, et à la prime d'activité, pour inciter les personnes à revenir vers l'emploi, en faisant en sorte que le travail paie plus. La question pourrait aussi bien se poser pour toutes les allocations – les aides personnelles au logement (APL), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) notamment. En décidant de n'en privilégier aucune, on aurait risqué un saupoudrage qui n'aurait fourni de conclusions probantes sur aucune prestation, faute d'expérience suffisante.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Je comprends la logique tendant à prioriser l'insertion par l'emploi. Ne pensez-vous pas toutefois que la pauvreté des seniors, absente des politiques publiques, reste un impensé ?

M. Arnaud Oseredczuk. Je représente ici une institution qui s'exprime sur le fondement des rapports qu'elle a réalisés ; or nous n'avons pas travaillé sur les impensés. Je ne peux que partager votre constat : statistiquement, il y a des situations de pauvreté chez les seniors et elles ne sont pas prioritaires dans les deux plans qui se sont succédé.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Dans un référé de 2019, « Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », la Cour des comptes a montré que les seniors privés d'emploi rencontraient de fortes difficultés pour en retrouver un. Les réformes des retraites ont pu accroître le temps passé au chômage, en invalidité ou en inactivité, en particulier pour des travailleurs qui étaient déjà précaires ou dont la carrière avait été hachée. Il s'ensuit un transfert de charge vers les politiques de solidarité. Selon vous, les récents outils en faveur de l'emploi des seniors sont-ils adaptés pour lutter contre la sortie de l'emploi des personnes de plus de 55 ans ? En 2019, la Cour a formulé des recommandations ; lesquelles sont encore d'actualité ?

M. Arnaud Oseredczuk. Depuis 2019, le paysage a changé ; tant que nous ne l'aurons pas expertisé pour mettre à jour les recommandations d'alors, nous ne pourrions pas conclure.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Parce que son montant est inférieur au seuil de pauvreté, l'Aspa ne permet pas aux personnes âgées qui en sont bénéficiaires de sortir de la spirale où elles sont entrées, quelles qu'en soient les raisons. Convierait-il de la revaloriser ? Pour la porter au seuil de pauvreté, il faudrait l'augmenter de 200 euros environ. Cela serait-il judicieux ?

M. Arnaud Oseredczuk. Je ne peux pas me prononcer sur le cas spécifique de l'Aspa mais aucune des prestations de notre système n'a été conçue pour permettre, à elle seule, à une personne donnée de sortir de la pauvreté.

S'agissant de la prime d'activité, c'est seulement depuis la revalorisation de son bonus à la suite de la crise des gilets jaunes, en 2019, que les personnes seules rémunérées au Smic ont pu sortir de la pauvreté. Auparavant, elles demeuraient sous le seuil de pauvreté. Le RSA et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) se situent très en dessous du seuil de pauvreté. Il s'agit toutefois pour partie de prestations différentielles qui peuvent se cumuler avec d'autres revenus.

Pour l'Aspa, la situation est un peu différente : certes, il s'agit d'une prestation différentielle et les personnes âgées sont éligibles à d'autres prestations mais cette allocation peut ne constituer que le seul revenu de la personne, ce qui donne tout son sens à votre question sur la revalorisation.

De façon plus générale, aucune prestation n'est dimensionnée de manière à permettre, à elle seule, à son bénéficiaire de dépasser le seuil de pauvreté. Si nous devons raisonner selon cette logique, il faudrait revoir entièrement notre système et cela engendrerait des dépenses considérables.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2025, la Cour estime l'effort national de soutien à l'autonomie au sens large – dépendance et handicap compris – à 90 milliards, dont 55 milliards financés par la sécurité sociale.

Disposez-vous d'une évaluation de la part de ces dépenses qui est consacrée spécifiquement aux personnes âgées ? Si oui, pouvez-vous établir des distinctions selon les branches concernées – autonomie, maladie, accidents du travail et maladies professionnelles ?

M. Arnaud Oseredczuk. Sur cette partie de votre questionnaire, je ne suis pas compétent. Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale relève de la sixième chambre. Je ne peux aller au-delà de ce que je sais sur ces questions, je le regrette. Il en va de même pour celles relatives au virage domiciliaire et à la réforme des services autonomie. Je sortirais de mon domaine de compétence.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Nous nous tournerons donc vers la sixième chambre...

Dans une étude parue en mars 2026, la Drees a montré que le taux de pauvreté baissait significativement lors du départ à la retraite – de 12,4 % avant à 8,3 % après. Le passage à la retraite tend à stabiliser les revenus des personnes qui n'étaient ni en emploi, ni à la retraite. Confirmez-vous ce constat ?

M. Arnaud Oseredczuk. Je n'ai pas étudié cette question mais je ne mets pas en doute ce constat, qui est de bon sens. De manière générale, les travaux de la Drees sont dignes de foi.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Nous en venons aux questions des députés.

Mme Karen Erodi (LFI-NFP). Je vous prie de m'excuser pour mon arrivée tardive : un vote important me retenait dans l'hémicycle.

Votre présence a une valeur particulière car votre chambre n'est pas partie prenante du débat, elle en est l'arbitre. Le rapport qu'elle a publié en septembre dernier dit l'essentiel de ce que notre commission cherche à établir : un pilotage sans cap chiffré, une évaluation impossible à mener, un empilement de dispositifs dont personne ne mesure vraiment les effets.

Nous ne sommes pas là pour faire dire autre chose aux résultats de vos travaux. Il s'agit pour nous de tirer ensemble les conséquences politiques de ces constats. Des questions apparaissent en creux dans votre rapport : les personnes âgées semblent être les grandes absentes des stratégies successives menées par l'État alors que, dans cette tranche d'âge, la pauvreté progresse plus vite que dans le reste de la population.

Vous soulignez l'absence de vision d'ensemble des objectifs, des moyens et des effets de la politique de lutte contre la pauvreté et les difficultés à mener une évaluation des mesures. Confirmez-vous qu'il n'existe aucun objectif chiffré de réduction de la pauvreté opposable à l'État et que les effets des politiques menées ne sont pas mesurés de façon fiable ? Si tel est le

cas, quelles sont, selon la Cour, les conséquences concrètes de cette absence de cap ? Peut-on sérieusement piloter une politique sans définir une cible et sans évaluer ses résultats alors même que la pauvreté a atteint son plus haut niveau depuis 1996 ?

Vos travaux montrent que la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée en 2018, était d'abord centrée sur les enfants et les jeunes et que le pacte des solidarités poursuit surtout des logiques d'accès à l'emploi, en s'appuyant sur France Travail et sur la solidarité à la source. Les personnes âgées et les retraités, qui ne sont plus dans l'emploi, en sont, de fait, absents. Cet angle mort pose question. La Cour a-t-elle identifié des dispositifs relevant de ces stratégies nationales qui visent spécifiquement la pauvreté des personnes âgées ? Comment analysez-vous le fait qu'une politique, dont l'axe central est le retour à l'emploi, laisse par construction de côté une population dont la pauvreté progresse plus vite que la moyenne et pour laquelle l'emploi n'est pas une réponse ?

La Cour a consacré plusieurs travaux récents au financement de l'autonomie et de la cinquième branche qui lui est dédiée. Alors que le nombre de personnes âgées en perte d'autonomie va fortement augmenter, jugez-vous le financement actuel soutenable ? Établissez-vous un lien entre un éventuel sous-financement de l'autonomie et un risque de pauvreté accru chez les aînés les plus modestes ?

M. Arnaud Oseredczuk. Je me concentrerai sur vos questions ne concernant pas l'autonomie, qui relève de la sixième chambre, je le redis.

Je vous confirme qu'il n'y a pas d'objectif de réduction de la pauvreté. La diminution du taux de pauvreté est évaluée après-coup : l'effet de l'ensemble du système sociofiscal serait de l'ordre de 8 points. Le taux de pauvreté, qui est actuellement de 15,3 %, s'élèverait à environ 23 % en l'absence de toute mesure.

Pourquoi ne pas fixer un objectif précis, me direz-vous, qu'il s'agisse de 8 % ou même de plus, si l'on veut faire ce choix politique ? Il faut avoir en tête qu'il y a plusieurs manières de mesurer la pauvreté. Le taux de pauvreté usuel correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie se situe en dessous de 60 % du revenu médian. Ce revenu médian s'entend par unité de consommation, en tenant compte de la taille du ménage et de sa composition – les dépenses qu'engendre un enfant sont moindres que celles d'un adulte et celles de deux adultes vivant ensemble inférieures à celles de deux adultes pris séparément. Par construction, le taux de pauvreté peut augmenter du seul fait que la situation des personnes plus riches s'est améliorée, sans que la situation des personnes en dessous du seuil ne se soit dégradée. Compte tenu de ce caractère relatif, est-ce un bon indicateur ? En réalité, le seuil de pauvreté ne mesure pas un taux de pauvreté, mais un taux d'inégalité. Tout cela implique de se poser des questions fondamentales sur ce contre quoi nous devons lutter : les inégalités, la pauvreté, la restriction des possibles, la privation ?

Il existe d'autres indicateurs de pauvreté. L'Insee a ainsi établi un taux de pauvreté en conditions de vie, qui mesure la pauvreté matérielle en s'appuyant sur des questionnaires détaillés prenant en compte, par exemple, la fréquence de la consommation de viande ou de l'achat de nouvelles chaussures. Il faudrait d'abord se mettre d'accord sur un indicateur puis fixer un objectif. Toujours est-il qu'actuellement, aucun objectif n'est défini, qu'il soit relatif ou absolu.

Il n'y a pas de dispositif spécifique pour les seniors alors que les données statistiques montrent que la pauvreté progresse relativement rapidement parmi eux. Le taux de pauvreté dans cette tranche d'âge reste toutefois inférieur en moyenne à celui des actifs et du reste de la population.

Vous évoquez l'existence d'un angle mort. Une des raisons qui peut l'expliquer est le fait que la pauvreté chez les seniors ne concerne pas l'ensemble de cette population : elle s'est développée sous forme de poches. Or sur le plan des politiques publiques, il est plus difficile d'identifier ces poches et de trouver les instruments pour les résorber.

Il importe aussi de prendre en compte le narratif qui sous-tend les stratégies successives, de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au pacte des solidarités. Cibler les jeunes, c'est miser sur l'avenir. Les pouvoirs publics ont fait le choix, non pas bien sûr d'exclure les personnes âgées, mais de prendre en compte la situation particulière des jeunes car ceux qui sont en situation de pauvreté, qui subissent des privations dès le départ et vivent dans un milieu qui n'offre pas de perspectives, le paieront toute leur vie. Tous les documents qui ont servi au lancement de ces plans font explicitement référence à cette idée.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez évoqué à plusieurs reprises cette question de l'angle mort. En matière d'évaluation de la richesse, de la pauvreté, des conditions de vie des seniors, une approche par la moyenne n'est-elle pas préjudiciable à une bonne politique publique orientée vers ceux qui en ont le plus besoin ? Quelles mesures correctives pourrions-nous envisager ?

M. Arnaud Oseredczuk. Nous avons des appareils statistiques solides, fiables et précis. De ce point de vue, nous avons les moyens d'identifier les personnes âgées qu'il faut le plus aider. Après, c'est une question de volonté politique, de choix des bons instruments. Si l'on estime qu'il s'agit d'abord d'un problème de revenus, on peut jouer sur une revalorisation de l'Aspa ; si l'on considère qu'il y a d'abord un problème d'autonomie, on peut s'appuyer sur l'APA.

Le fait de se focaliser sur des moyennes renvoie à la manière même dont s'élabore la décision politique, à partir de représentations collectives de la situation plus ou moins privilégiée des personnes et des classes d'âge. Pour parvenir à lutter contre cela, il faut faire l'effort, en tant que citoyens, en tant qu'administrations, en tant que politiques, d'aller au-delà des moyennes. Nous disposons de toutes les données nécessaires pour y parvenir. C'est une question de volonté et d'affichage.

M. Gérard Leseul, rapporteur. La délégation interministérielle a-t-elle reçu des directives concernant les personnes âgées et les seniors ?

M. Arnaud Oseredczuk. Quand nous nous sommes entretenus avec ses responsables, nous avons essayé de déterminer quel était son rôle en général et comment elle se situait par rapport à la DGCS. Nous nous sommes surtout posé la question de savoir si elle avait encore une utilité. Alors que la DGCS elle-même est affaiblie, peut-on maintenir une telle dyarchie ? Cela contribue-t-il à rendre cette politique lisible ? Nous avons conclu que la réponse était plutôt négative. Nous considérons que ce qui caractérise une politique interministérielle, c'est un engagement porté au plus niveau et non la simple nomination d'un délégué. La déléguée interministérielle a pu, peut-être, vous démontrer que, dans son travail de coordination, elle a porté une attention particulière à ces publics.

M. Gérard Leseul, rapporteur. J'ai bien compris, monsieur Oseredczuk, qu'une partie de nos questions concernaient vos collègues de la sixième chambre. Je ne puis que vous inciter à leur annoncer que nous allons leur faire parvenir les questions auxquelles vous n'avez pu répondre.

M. Arnaud Oseredczuk. Je crois que la Cour ne procède pas ainsi : elle n'apporte pas de réponses à des questionnaires écrits issus d'auditions. Si vous voulez obtenir des réponses de la part de mes collègues, il faudra sans doute les convoquer...

M. le président Jean-Marie Fiévet. Il me reste à vous remercier. Je vous invite à apporter des réponses complémentaires par écrit à notre questionnaire et à nous transmettre tout complément qui vous paraîtrait utile.

La séance s'achève à dix-sept heures vingt-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Karen Erodi, M. Jean-Marie Fiévet, M. Gérard Leseul

Excusé. – M. François Gernigon