

Avis

Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle

Groupe de travail du cnle



Février 2022

Avis du CNLE sur l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle

Présidence du groupe de travail : Jean-Claude BARBIER

Rapporteurs :

Florence LAMARQUE

Sylvie HEBERT-LELIEVRE

Sylvie FOUCHE

Pierre-Baptiste CORDIER-SIMMONNEAU

Résumé des recommandations.....	4
I - Accompagnement des personnes et insertion : Préambule.....	6
II- Les quatre volets de l'accompagnement et de l'insertion.....	7
1. Droits et devoirs.....	7
2. Droit à une allocation: constats de base et inégalités manifestes d'accès.....	11
3. Droit à un accompagnement, un droit à affermir et étendre.....	14
4. Évaluer l'accompagnement.....	15
III - Annexes.....	16
> Composition du groupe de travail.....	16
> Interventions extérieures.....	17

Résumé des recommandations

- 1.** Rendre l'accompagnement effectif et universel sur tout le territoire, sous la forme d'une relation de confiance entre un référent et une personne, sur une durée permettant de respecter son rythme.
- 2.** Réaffirmer la légitimité de la politique d'insertion comme composante à part entière du système de protection sociale.
- 3.** Réduire les effets de stigmatisation attachés aux emplois aidés en valorisant au contraire leur utilité sociale et leur contribution au bien-être collectif.
- 4.** Augmenter les moyens humains (travailleurs sociaux et agents de l'emploi) afin d'assurer un accompagnement global sur l'ensemble du territoire.
- 5.** Assurer une articulation équilibrée entre les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion en prenant en compte les situations personnelles et les rythmes des personnes accompagnées.
- 6.** Prévoir une étude des conséquences de l'application de la réforme de l'assurance chômage en cours de déploiement, sur la pauvreté afin de prendre les mesures d'urgence pour la modifier en conséquence.
- 7.** Établir un état des lieux précis de la situation réelle des sanctions (suspensions et radiations) en matière de minima sociaux et de recherche d'emploi et de leurs conséquences sur la situation matérielle et sociale des personnes visées et de leur famille.
- 8.** S'inspirer des études européennes sur la suppression des conditions, contreparties et sanctions en matière d'allocations liées à la pauvreté.
- 9.** Entreprendre avec les acteurs pertinents (et les représentants des allocataires) une révision systématique des politiques de sanctions et des modalités de recours associées.
- 10.** Revaloriser les minima sociaux afin d'atteindre les conditions d'existence convenables mentionnées dans la constitution française.
- 11.** Favoriser une meilleure coordination des organismes débiteurs de prestations afin de limiter les interruptions de versement ou les erreurs administratives
- 12.** Garantir un accompagnement universel aux jeunes associé à une allocation accessible dès 18 ans au regard de la situation du jeune.
- 13.** Harmoniser dans le sens d'un droit commun le montant des allocations ouvertes aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux personnes en situation irrégulière relevant de l'aide médicale

d'Etat (AME), ce qui suppose la suppression des délais de carence et des restrictions en cas de regroupement familial (proposition 10 avis du CNLE du 28 septembre 2020¹).

14. Reprendre les travaux sur la réforme des minimas sociaux et sur le non-recours, y compris dans le domaine de la santé (proposition 11 avis du CNLE du 28 septembre 2020²).

15. Développer des équipes mobiles pérennes et mettre en place des nouvelles pratiques professionnelles telles l'« aller-vers » et la pair-aidance.

16. Revoir la politique en matière de contrats aidés en rendant plus stables les conditions mises à leur recours et en favorisant l'accès à la formation mieux que dans les actuels parcours emploi-compétences (PEC).

17. Favoriser la coordination entre les acteurs de l'accompagnement par la mise en œuvre de la réforme du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) en respectant les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

18. Améliorer le taux de couverture des besoins des services que peuvent offrir les opérateurs publics et les associations pour garantir un accueil physique, universel et proportionné aux besoins.

19. Enrichir l'évaluation de l'accompagnement en faisant place à l'innovation des méthodes, qui doivent prendre en considération la pluralité des objectifs de l'insertion sociale et professionnelle.

¹ « 12 propositions pour accompagner les plus fragiles face à la crise » Avis CNLE 28/09/2020
https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/200928_-_cnle_-_12_propositions_002_-2.pdf

² Idem

I - Accompagnement des personnes et insertion : Préambule

Accompagnement

Consacré par le législateur (Code de l'action sociale et des familles (art. L. 115-2), **l'accompagnement est un droit associé à la perception du revenu minimum** de droit commun, le revenu de solidarité active (RSA) et d'autres minima sociaux³ Il est envisagé ici comme outil d'insertion sociale et professionnelle des personnes⁴.

L'accompagnement doit permettre l'accès aux dispositifs publics pour concrétiser les droits sociaux, dont certains relèvent des droits fondamentaux. L'accompagnement recouvre donc un ensemble de services délivrés aux personnes qui en manifestent le besoin, tous services qui reposent sur l'établissement d'une relation personnelle avec un(e) bénévole, un(e) professionnel(le) du travail social appartenant au service public ou employée par une association. L'accompagnement vient donc en plus des services techniques, sociaux ou professionnels. Il intervient dans le cadre **d'une relation personnelle de confiance, choisie librement et construite dans le temps.**

C'est l'établissement d'une telle relation de présence physique (et non une relation digitale) qui conditionne l'effectivité de cet accompagnement. L'écoute et la confiance jouent un rôle non seulement dans l'accès à l'allocation, mais aussi dans l'accès aux services nécessaires à l'insertion sociale et professionnelle, et enfin dans l'accès à l'emploi.

→ **Recommandation 1** : **Rendre l'accompagnement effectif et universel sur tout le territoire, sous la forme d'une relation de confiance entre un référent et une personne, sur une durée permettant de respecter son rythme.**

Insertion

L'insertion, mise en œuvre depuis la loi de décembre 1988 sur le RMI, **doit permettre aux personnes de s'intégrer dans la société et dans l'emploi. C'est un droit universel** appartenant au système de protection sociale et relevant de l'aide et de l'assistance sociale, à côté de l'assurance sociale (et en particulier de l'assurance chômage). Dans ce système coexistent des composantes universelles (accès aux prestations familiales, à la couverture santé, minima sociaux, etc.) et des composantes supposant cotisation à une assurance sociale. Dans l'insertion sont étroitement associés les aspects sociaux (aide à la réalisation des droits au logement, à la formation, aux conditions de vie décente, à la domiciliation, à l'accès effectif aux droits civiques – l'inscription par exemple sur les listes électorales, etc.) et les aspects professionnels, liés à l'accès à l'emploi, ainsi que l'accès aux minima sociaux tout particulièrement liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

→ **Recommandation 2** : **Réaffirmer la légitimité de la politique d'insertion comme composante à part entière du système de protection sociale.**

³ «Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi.»

⁴ Il se décline, également, dans de nombreux domaines (l'emploi, le logement, la santé, la justice, l'éducation, la formation et la culture, la protection de la famille et de l'enfant).

II – Les quatre volets de l'accompagnement et de l'insertion

L'accompagnement dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle se décline en quatre volets : **droits et devoirs** ; **droit à une allocation** ; **droit à l'accompagnement** ; **évaluation de l'accompagnement**, que le groupe de travail accompagnement a analysés au cours de ses travaux de janvier à octobre 2021, en considérant en priorité le point de vue des personnes du 5ème collège en son sein. Les présentes recommandations se situent dans la lignée de celles présentées par le CNLE le 28 septembre 2020.⁵

▶ 1 – Droits et devoirs

Principe fondamental : Dans son préambule, la Constitution française dispose l'existence d'un droit fondamental, le droit à des conditions convenables d'existence⁶. Les droits et devoirs font interagir les personnes (individus et leurs familles) et la collectivité nationale⁷ dans un processus de réciprocité. C'est à ce titre qu'on peut parler d'un vrai contrat entre les personnes et cette dernière.

> Droits

Le groupe de travail fait le constat d'une **dualité du marché du travail**, en ce sens que les conditions des emplois ouverts aux personnes dans les politiques d'insertion ne sont pas celles qu'on attendrait d'un emploi de droit commun.

Cela est lié aux responsabilités des employeurs, qui sont moins enclins à embaucher les personnes ayant connu des difficultés dans leurs parcours ou profitent de leur situation stigmatisée. Cela relève aussi des pratiques abusives de certains dispositifs des politiques de l'emploi. Des contrats aidés, par exemple⁸, gérés par l'État et les collectivités locales, sont, parfois, utilisés en substitution d'emplois pérennes. Plus généralement, la pénurie d'emplois a engendré en France, depuis le début des années 1980, une situation étendue de **sous-emploi, dont les chômeurs gardent trop longtemps les traces dans leur CV**. Cette situation est ressentie comme une injustice par les personnes.

Le CNLE invite donc le gouvernement à réduire les effets de stigmatisation attachés à ces emplois **en valorisant au contraire leur utilité sociale et la contribution au bien-être collectif des personnes qui les occupent. Le CNLE demande aussi de proscrire l'usage des emplois aux revenus très faibles et sans contenu de formation** qui contribuent, généralement, au passage d'une pauvreté hors emploi à une pauvreté en emploi.

→ **Recommandation 3** : Réduire les effets de stigmatisation attachés aux emplois aidés en valorisant au contraire leur utilité sociale et leur contribution au bien-être collectif.

⁵ « 12 propositions pour accompagner les plus fragiles face à la crise » Avis CNLE 28/09/2020 https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/200928_-_cnle_-_12_propositions_002_-2.pdf

⁶ « Chaque citoyen a le devoir de travailler. Chacun a droit à un emploi et, faute d'emploi, a le droit à des conditions convenables d'existence ».

⁷ Rapport de l'ONPES 2013 : « les devoirs qui incombent à la Nation envers les plus démunis tendent à être moins mis en avant, alors que ceux qui incombent aux personnes prennent une place croissante. De fait, parce qu'elle met en jeu des exigences de solidarité et révèle les imperfections de la société que sont le chômage de masse et les inégalités, l'assistance est une figure limite de la coexistence entre droits et devoirs, entre liberté individuelle et contraintes collectives, entre la dette que la collectivité a envers chaque individu et la dette que ces derniers ont envers la société »

⁸ Voir les actuels parcours emplois-compétences (PEC).

Principe d'une approche globale universelle : Le Groupe de travail accompagnement et insertion prône la non dissociation entre l'accompagnement social et l'accompagnement vers l'emploi. Cette approche globale nécessite la mise en place d'une relation de confiance singulière entre un référent et une personne sur une durée permettant de respecter le rythme de cette dernière.

Le CNLE observe que les moyens financiers et humains mis en œuvre par la/les collectivités dans le cadre de ses différentes politiques (emploi, formation, logement, mobilité, services publics, etc.) ne permettent pas de couvrir les préalables à une approche globale garante de la réussite du projet⁹.

Le CNLE recommande au gouvernement d'augmenter les moyens humains (travailleurs sociaux et agents de l'emploi) afin de mettre en œuvre partout ce véritable accompagnement global, au-delà de celui déjà mis en œuvre par Pôle emploi et les Conseils départementaux.

De plus, il faut revoir les modalités de financement proposées aux acteurs. Elles devront leur permettre d'inscrire leurs actions à moyen et long terme en embauchant des salariés en CDI pour ne pas produire elles-mêmes des situations de travail complexes. C'est aussi le cas général dans la mise en œuvre de la réforme du SPIE (notamment pour la couverture des besoins en travailleurs sociaux et agents de l'emploi et dans leur formation¹⁰.)

→ **Recommandation 4** : Augmenter les moyens humains (travailleurs sociaux et agents de l'emploi) afin d'assurer un accompagnement global sur l'ensemble du territoire.

Pour une mise en œuvre effective de l'accompagnement sur tout le territoire, **le CNLE invite le gouvernement à tenir compte de la multiplicité des critères de pertinence des services fournis aux personnes**. Ceux-ci ne sauraient se limiter à une focalisation sur l'accès à l'emploi (et les freins à l'emploi), souvent observée au détriment des services sociaux. Un meilleur équilibre est nécessaire, notamment en période de pandémie, entre les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion. Les deux dimensions doivent être articulées **selon des modalités variables en fonction des besoins/difficultés rencontrés par les personnes (y compris en termes de rythme) et leurs conséquences sur les situations matérielles (individuelles et familiales) et sur la recherche d'emploi**.

→ **Recommandation 5** : Assurer une articulation équilibrée entre les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion en prenant en compte les situations personnelles et les rythmes des personnes accompagnées.

⁹ Entre 2013 et 2018, une augmentation de 25% des dépenses d'allocation du RSA s'est accompagnée d'une baisse de 6% des dépenses d'insertion (voir rapport Aequitaz Secours Catholique 2020).

¹⁰ Tout particulièrement quand l'attribution de ces moyens dépend d'appels à propositions et manifestations d'intérêt, qui ne sont pas toujours compatibles avec la stabilité des actions et rendent souvent précaires les activités associatives.

Le rapport des personnes au travail, la réforme de l'assurance-chômage et la menace de l'augmentation de la pauvreté : constats

1- Le CNLE rappelle que trouver un emploi correspond à l'attente principale des personnes concernées, pour des raisons économiques (retour à une certaine autonomie), mais aussi sociales (appartenance, statut, émancipation) et psychologiques (bien-être).

2- Face à ces enseignements incontestés des sciences sociales qui rendent compte du rapport des personnes au travail, le CNLE conseille au gouvernement de ne pas accorder un intérêt disproportionné aux travaux d'économistes concernant l'« incitation »¹¹ à travailler. Ces travaux justifient une réforme de l'assurance- chômage conçue pour inciter les personnes concernées à accepter rapidement les emplois proposés quelles qu'en soient les caractéristiques.

3- Or, la réforme¹² en cours va, d'abord, provoquer de nombreuses et graves conséquences pour les chômeurs et les personnes précaires. Le changement du calcul des indemnités (salaire journalier de référence) va faire « basculer » dans la pauvreté, voire la très grande pauvreté, un grand nombre de ces personnes.

Le CNLE regrette amèrement que, à l'encontre de toutes ses recommandations, cette réforme apporte avec elle la menace d'augmenter la pauvreté de manière grave.

Le CNLE souligne ainsi la baisse très significative des indemnités chômage pour plus d'un million de chômeurs estimée par l'étude d'impact de l'UNEDIC. Cette réforme aura des effets cruciaux sur le niveau de vie des travailleurs précaires, qu'ils soient intérimaires, saisonniers, ou perçoivent régulièrement un complément RSA. De plus, le décalage d'une année pour la mise en œuvre des incitations faites aux entreprises afin qu'elles limitent les contrats courts manifeste une dissymétrie préjudiciable dans le traitement des employeurs et des salariés. En outre, quand le gouvernement excipe de mesures correctrices, par exemple sur le chômage de longue durée, le CNLE fait observer qu'elles ne concernent en réalité pas le public des personnes indemnisées qui va subir une diminution drastique de cette indemnisation. Certains économistes¹³ ont en outre fait observer qu'alors que le taux de pauvreté des personnes au chômage avoisine déjà les 40%, cette réforme risque de l'accroître encore, tout en accentuant les inégalités dans le système d'emploi. Ils ajoutent en outre le fait que diminuer l'indemnisation du chômage réduit le pouvoir de négociation des travailleurs et les incite encore plus à accepter des emplois aux conditions dégradées. Cela les expose à un retour rapide vers le chômage ou à un risque de pauvreté en emploi. C'est bien ce que fera cette réforme puisque, si certains allocataires sont plus perdants que d'autres, personne ne gagne au nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence.

Des données convergentes (dont celles de l'Unedic) indiquent que la réforme de l'assurance chômage (réimposée en octobre 2021 par le gouvernement après sa première suspension) va augmenter la pauvreté dès 2021. **C'est le devoir du CNLE d'alerter le gouvernement : ce dernier doit estimer**

¹¹ Alors que le gouvernement relance la mise en application de la réforme de l'Assurance chômage, une note accompagnant le décret prétend fonder la réforme sur la littérature en science économique. Cette note cite de nombreuses études, dont certaines ne correspondent pas à la situation économique française actuelle. Ainsi, on voit mal comment la baisse des CDD de 6 mois relativement aux CDD de 4 mois pendant la crise des sub-primes prouverait que diminuer substantiellement leur allocation de retour à l'emploi permettrait aux travailleurs enchaînant en 2021 des contrats très courts d'augmenter leur chance de trouver un emploi stable.

¹² Également motivée comme un moyen de redressement des comptes de l'Unedic,

¹³ Clément Carbonnier, Université Paris 8 ; Baptiste Françon, Université de Lorraine ; Hugo Harari-Kermadec, Université d'Orléans ; Sabina Issehnane, Université de Paris ; Camille Signoretto, Université de Paris ; Michaël Zemmour, Université Paris 1., blog Médiapart, 8 octobre 2021.

l'impact de la réforme sur la pauvreté des chômeurs et des travailleurs précaires afin de prendre les mesures d'urgence pour la modifier en conséquence.

→ **Recommandation 6** : Prévoir une étude des conséquences de l'application de la réforme de l'assurance chômage en cours de déploiement sur la pauvreté afin de prendre les mesures d'urgence pour la modifier en conséquence.

> Devoirs

Philosophie des droits et devoirs

Le CNLE rappelle au gouvernement que la « philosophie » des droits et devoirs (voir principe fondamental, ci-dessus) implique aussi des devoirs pour la/les collectivités: parmi ces devoirs il y a bien sûr l'obligation pour elle/elles d'apporter les moyens adéquats pour l'accompagnement et l'insertion. À la collectivité nationale revient, également, l'obligation de s'assurer de l'harmonisation et de l'égalité des procédures¹⁴ sur tout le territoire.

Le groupe de travail « accompagnement et insertion »¹⁵ s'est interrogé fortement sur la **pertinence des sanctions, qu'elles prennent la forme de suspensions ou de radiations des droits**, qu'elles résultent de contrôles ciblés ou aléatoires. Dans le contexte particulier de la pandémie et, plus généralement dans celui d'un déséquilibre fort sur le marché du travail attesté par l'importance des pénuries d'emplois, ces sanctions ont des conséquences graves dans de nombreux domaines (niveaux de vie, logement, santé, soins des enfants, etc.) et pour de nombreux groupes, notamment les jeunes et les personnes moins qualifiées.

L'appréciation objective de cette question nécessite **tout d'abord un état des lieux précis**. Le groupe de travail n'a pas pu, faute d'accès détaillé aux données statistiques fiables établies par la CNAF, vérifier les assertions de l'enquête menée en 2020 par le Secours catholique, lesquelles tendent à montrer que la part des allocations saisies lors des sanctions serait manifestement disproportionnée.

→ **Recommandation 7** : Établir un état des lieux précis de la situation réelle des sanctions (suspensions et radiations) en matière de minima sociaux et de recherche d'emploi et de leurs conséquences sur la situation matérielle et sociale des personnes visées et de leur famille.

Le CNLE engage le gouvernement et ses services d'études et recherches à enquêter sur les pratiques des pays voisins de l'UE, afin de s'en inspirer : notamment sur la pratique allemande qui attache une valeur constitutionnelle insaisissable à un montant d'allocation lié à la pauvreté ; également aux expériences de levée des conditions de « contrepartie » aux Pays-Bas, en Belgique, ainsi qu'aux travaux universitaires britanniques sur la suppression expérimentale des sanctions.

→ **Recommandation 8** : S'inspirer des études européennes sur la suppression des conditions, contreparties et sanctions en matière d'allocations liées à la pauvreté.

Le CNLE souhaite que le gouvernement revoie systématiquement, avec les acteurs administratifs pertinents, les procédures de sanction et les modalités de recours: hors abus manifeste et au-delà de la légitimité incontestable de la régularité des droits, il s'agit d'éliminer le plus possible les

¹⁴ Au-delà du cadre général posé par la loi et des prérogatives de la décentralisation, le CNLE demande une harmonisation plus poussée tant en matière de gradation des sanctions que de respect du contradictoire.

¹⁵ Le GT accompagnement et insertion propose d'enrichir ses questionnements à ce sujet et de les transmettre à la CNAF, à Pôle Emploi et à l'association de Départements de France pour alimenter la réflexion sur le sujet.

conséquences négatives des procédures pour les personnes ; d'autre part, il convient urgemment de réfléchir aux conséquences des saisies à la suite des sanctions, saisies qui pénalisent la famille et les enfants.¹⁶

→ **Recommandation 9** : **Entreprendre avec les acteurs pertinents (et les représentants des allocataires) une révision systématique des politiques de sanctions et des modalités de recours associées.**

▶ 2 - Droit à une allocation: constats de base et inégalités manifestes d'accès

Constat fondamental sur les minima

Le montant des minima sociaux complété par les aides au logement et une couverture maladie gratuite reste faible : **plus de la moitié des personnes vivant dans un ménage bénéficiaire d'un revenu minimum garanti dispose d'un niveau de vie inférieur au seuil à 60 % du niveau de vie médian de la population de France métropolitaine** (indicateur de pauvreté monétaire relative officiel en France et au sein de l'Union européenne). C'est le cas pour environ les trois quarts des bénéficiaires du RSA. **De plus, un bénéficiaire de revenus minima garantis sur deux a un reste à vivre par unité de consommation inférieur à 500 euros par mois ; ce reste à vivre demeure inférieur à 400 euros mensuels pour les bénéficiaires du RSA.** Plus généralement, une partie de la population métropolitaine disposant d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % déclare être exposée à des restrictions matérielles importantes, de telle sorte que 20 % environ de la population française peut être appréhendée comme étant en situation de pauvreté (monétaire ou en conditions de vie) et 2 millions en situation de grande pauvreté. La moitié des personnes pauvres a un reste à vivre inférieur à environ 340 euros par mois¹⁷. (source : DREES)

En outre, certaines populations ne bénéficient pas de l'accès de droit commun aux minima.

Le CNLE rappelle son souci constant que les minima sociaux, qui doivent être envisagés en comparaison avec les salaires, soient régulièrement revalorisés (voir proposition 1, avis CNLE de septembre 2020)¹⁸. En dépit du plan de revalorisation du montant forfaitaire du RSA de 10 % (au-delà de l'inflation) jusqu'à la fin 2017, entendu comme un rattrapage, le niveau actuel du RSA ne permet manifestement pas d'atteindre les conditions d'existence convenables, mentionnées dans la constitution française.

→ **Recommandation 10** : **Revaloriser les minima sociaux afin d'atteindre les conditions d'existence convenables mentionnées dans la constitution française.**

Le groupe de travail constate que, dans de trop nombreux cas, des interruptions de versement ou des erreurs administratives sont faites aux dépens des allocataires, à l'occasion de changements (résidentiel, familial, professionnel, catégorie d'allocations ou de régimes). **C'est la responsabilité de**

¹⁶ (Voir l'exemple allemand invoqué à la recommandation précédente).

¹⁷ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/Fiche%2020%20-%20L%E2%80%99emploi%20salari%C3%A9%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20de%20minima%20sociaux.pdf> (source DREES).

¹⁸ « 12 propositions pour accompagner les plus fragiles face à la crise ». Avis CNLE 28/09/2020 https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/200928_-_cnle_-_12_propositions_002_-2.pdf

l'administration d'y mettre fin, dans la logique de la simplification des conditions d'obtention des droits.

→ **Recommandation 11** : Favoriser une meilleure coordination des organismes débiteurs de prestations afin de limiter les interruptions de versement ou les erreurs administratives.

Accès de certaines populations aux minima et non-recours

À part le non-recours aux allocations, trois populations ne bénéficient pas d'un accès égal aux allocations : les jeunes de moins de 25 ans, les personnes en situation irrégulière et les migrants.

Le CNLE engage le gouvernement à évaluer précisément la garantie-jeunes, laquelle n'a pas été évaluée depuis 2016, notamment sous l'angle de l'accompagnement. Indépendamment des projets annoncés de nouvelles mesures, il rappelle qu'une garantie-jeunes rendue « universelle » ne répond pas, notamment en matière de durée et de droits, aux exigences d'un revenu minimal. Il rappelle sa proposition 5 de septembre 2020 restée sans suite : **Créer un véritable droit à l'accompagnement ouvert à tous les jeunes, sans limite de temps, associé à une allocation de ressources accessible dès 18 ans au regard de la situation du jeune.** Cette exigence relève de l'urgence car les jeunes sont parmi les victimes les plus fréquentes des conséquences de la pandémie et du chômage. Les mesures exceptionnelles qui ont été prises ne revêtent pas un caractère général pourtant indispensable.

→ **Recommandation 12** : Garantir un accompagnement universel aux jeunes associé à une allocation accessible dès 18 ans au regard de la situation du jeune.

Constatant l'absence de justification d'un refus de l'accès aux minima de droit commun pour les migrants, les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière relevant de l'AME, le CNLE demande que les montants des allocations de droit commun soient homogénéisés (voir la position constante du CNLE depuis 2016 et la proposition 10 de septembre 2020¹⁹ qui demande la suppression des délais de carence pour ces allocations et autres restrictions injustifiées en cas de regroupement familial).

→ **Recommandation 13** : Harmoniser dans le sens d'un droit commun le montant des allocations ouvertes aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux personnes en situation irrégulière relevant de l'aide médicale d'Etat (AME), ce qui suppose la suppression des délais de carence et des restrictions en cas de regroupement familial.

Le CNLE est préoccupé du fait que la lutte contre le non-recours (l'information insuffisante ; la difficulté de maîtriser les démarches pour faire ouvrir le droit et le maintenir ; voire, le refus de l'offre publique du fait de ses caractéristiques propres) a perdu nettement de la visibilité depuis la suspension temporaire du chantier sur la réforme des minima sociaux. Il demande au gouvernement de reprendre activement les travaux consultatifs dans ce sens ainsi que dans le domaine de la santé (proposition 11 de septembre 2020²⁰).

→ **Recommandation 14** : Reprendre les travaux sur la réforme des minimas sociaux et sur le non-recours, y compris dans le domaine de la santé.

¹⁹ Voir note précédente.

²⁰ Idem.

Aujourd'hui, l'accompagnement devrait être offert universellement (sans d'obligation d'acceptation) (voir recommandation 5). Or, la question du non recours est très importante par rapport à une frange de population qui est très éloignée du monde du travail. **Le CNLE engage le gouvernement à développer des équipes mobiles pérennes qui iraient au-devant des personnes les plus loin de l'emploi et qui faciliteraient le recours en mettant en place des nouvelles pratiques professionnelles telles l'« aller-vers » et la pair-aidance** (voir proposition 6 de l'avis du CNLE de septembre 2020)²¹.

→ **Recommandation 15** : Développer des équipes mobiles pérennes et mettre en place des nouvelles pratiques professionnelles telles l'« aller-vers » et la pair-aidance.

²¹ Voir le développement et la reconduction des financements déjà initiés.

► 3 - Droit à un accompagnement, un droit à affermir et étendre

Soutenir l'extension et la diversification des modalités d'accompagnement

L'insuffisante pertinence et qualité des services habituellement mis en œuvre dans l'accompagnement entraîne la formation de files d'attente pour la candidature à l'emploi. **Les initiatives complémentaires d'accompagnement doivent être soutenues. Elles peuvent contribuer à desserrer ces contraintes et à étendre les modalités de l'accompagnement sous des formes innovantes (insertion par l'activité économique, expérimentations de suivi en emploi...).**

Plus généralement, le CNLE conseille au gouvernement de diversifier les possibilités de financement d'emplois de dernier ressort²², comme il le fait déjà dans certaines expérimentations.

Le CNLE suggère que le gouvernement reconsidère ses positions unilatéralement critiques concernant les contrats-aidés qu'il a brutalement réduits en nombre. La politique française a connu, au cours des années des succès remarquables en la matière, malgré des limites bien connues.

En outre, pour une meilleure efficacité, il est nécessaire que les conditions de ces contrats soient stables dans le temps et fassent toute sa place à la formation (ce qui n'est pas le cas avec les actuels parcours emplois-compétences – PEC). Les procédures fragilisent la vision à moyen terme des associations quant à la pérennité de ces contrats et les amènent par prudence financière à user de contrats de travail à temps partiel, type mission, pour l'embauche des professionnels qui accompagnent les publics concernés.

→ **Recommandation 16** : Revoir la politique en matière de contrats aidés en rendant plus stables les conditions mises à leur recours et en favorisant l'accès à la formation mieux que dans les actuels parcours emploi-compétences (PEC).

Dans certains territoires, la coordination entre les institutions reste aléatoire non seulement du fait des obstacles administratifs à surmonter mais aussi faute de volonté politique des acteurs en présence. Dans certains endroits, cette coordination est un maquis administratif. **Le CNLE rappelle que la pertinence et l'efficacité de l'accompagnement dépendent de la qualité de la coordination entre les différents acteurs.** Le CNLE engage le gouvernement à rattraper le retard pris dans la réforme du SPIE dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

→ **Recommandation 17** : Favoriser la coordination entre les acteurs de l'accompagnement par la mise en œuvre de la réforme du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) en respectant les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Cette pertinence et qualité des services dépend au plus haut point des moyens financiers. Ici, l'exemple à suivre vient des pratiques scandinaves²³, à l'opposé de la pratique britannique. Plusieurs de ces services ne sont pas aujourd'hui en France fournis universellement : (exemple : l'accompagnement global). **Le CNLE engage le gouvernement à améliorer régulièrement le taux de couverture des besoins.** La pertinence et la qualité des services fournis aux personnes dépendent de la qualité des moyens humains (effectifs, formation, stabilité) dont disposent les services publics et les associations.

²² Expérimentations du type TZCLD et projets analogues.

²³ Les principes mis en œuvre sont fondés sur l'universalité des services et les financements prévus sont relativement plus élevés, ainsi que les minima sociaux vis-à-vis des revenus salariaux et allocations de chômage.

Il va de soi qu'un accueil physique fait partie des services indispensables et le CNLE engage le gouvernement à le rendre universel en y affectant en particulier un nombre suffisant d'agents et de travailleurs sociaux. Il est indispensable que chaque personne devant être accompagnée ait bien un référent désigné dès la mise en place de cet accompagnement.

→ **Recommandation 18** : Améliorer le taux de couverture des besoins des services que peuvent offrir les opérateurs publics et les associations pour garantir un accueil physique, universel et proportionné aux besoins.

▶ 4 - Évaluer l'accompagnement

Au-delà de la pratique courante de l'évaluation, le CNLE engage le gouvernement à évaluer l'accompagnement, en s'inspirant des travaux des pays voisins de l'UE.

L'évaluation de l'accompagnement implique de reconnaître la pluralité des critères et méthodes utilisés pour apprécier les effets de la démarche. Sa pertinence et son utilité doivent être appréhendées non seulement du point de vue de l'insertion professionnelle (et du maintien de l'emploi au cours des carrières), mais plus largement de sa contribution à la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et à l'amélioration du bien-être des personnes et de leur capacité accrue à participer à la vie sociale.

Au-delà d'indicateurs de mesure, l'évaluation doit mettre en œuvre des protocoles de compréhension des processus qui sont enclenchés (y compris l'apport des référents), qu'ils aboutissent ou non, et faire la place à l'innovation méthodologique pour bien identifier les programmes efficaces.

→ **Recommandation 19** : Enrichir l'évaluation de l'accompagnement en faisant place à l'innovation des méthodes, qui doivent prendre en considération la pluralité des objectifs de l'insertion sociale et professionnelle.

III - Annexes

> N° 1 - Composition du groupe de travail

Président : Jean-Claude BARBIER

Rapporteurs :

Florence LAMARQUE

Sylvie HEBERT-LELIEVRE

Sylvie FOUCHE

Pierre-Baptiste CORDIER-SIMMONNEAU

Membres du groupe de travail

COLLEGE DES ASSOCIATIONS

Yves MERILLON (Restos du cœur)

Dominique VIENNE (ATD)

Adrien BREGER (FAS)

Bernard GOUEDIC (MNCP)

COLLEGES DES PERSONNES QUALIFIEES

Bernard MORIAU

Noëlle MARILLER

Christiane DESMONTES

COLLEGE DES PARTENAIRES SOCIAUX

Olivier FANTONE (CFE CGC)

Annabelle LOISON (FO)

Alain ROUSSENAC (FO)

Chantal RICHARD (CFDT)

Christine SOVRANO (CGT)

COLLEGE DES PERSONNES CONCERNEES

Angélique CRETEAU

Marie-Jeanne GRENIER

Servio MARIN

Sylvain TERNOIR

ADMINISTRATIONS

- **MINISTÈRE des solidarités et de la santé**

Emilie SUZINEAU (DGCS)

Jeremy FELLER (DGCS)

- **MINISTÈRE de l'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

Naouel AMAR (DJEVPA)

Rodolphe LEGENDRE (Direction des sports)

- **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Lucie CHARBONNEAU (Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle)

Lewis HUGUET (Direction de l'administration pénitentiaire)

REPRESENTANTS DES ORGANISMES SOCIAUX

Laurence SALTER (Pole emploi)

COMITE SCIENTIFIQUE

Jean-Luc OUTIN (CNRS)

Paul Henry (CASVP)

Catherine NIRONI (ANDASS et Cedis)

Julie COURONNE (INJEP)

Jeanne LAZARUS (Sciences Po)

> N° 2 - Interventions extérieures

Geneviève Besson, Docteure en sociologie

Myriam Mesclon-Ravau, Cheffe du pôle juridique (DGEFP)

Isabelle Susset, Cheffe de bureau des minimas sociaux (DGCS)

Patrick Boussillon, pair-aidant association Al Prado.

Jean-Louis M'Pelingo, directeur de Chôm'actif.

Nicolas Zimann, salarié programme TZCLD à 13 Avenir.

Anne Frétel, maître de conférence à l'Université de Lille.

Emmanuel Stéphant, Président national Chantier Ecole.

Julie Couronné, Chargée d'études et de recherches à l'INJEP-LISE

Hamza Dar et Laetitia Garnero, jeunes accompagnés par les missions locales Nord-Essonne et de Salon de Provence

Tom Chevalier, chargé de recherches au CNRS

Manu Bodinier, co-fondateur Aequitaz.

Irinda Riquelme, responsable de la coordination juridique et Eléonore Chiossone, programme manager, JRS France.

Javier Scarpetta Pizo, accompagné par JRS Service.

Clotilde Giner, conseillère scientifique DIAIR.

Souzan Aldo et Elvira Haxhiu, lauréates de l'académie de la DIAIR.

Céline Gabarro, post-doctorante en sociologie à l'URMIS.

Vous pouvez suivre l'actualité du #cnle, sur :



Le site internet www.cnle.gouv.fr/



Twitter | [@ConseilPauvrete](https://twitter.com/ConseilPauvrete)



LinkedIn | [CNLE](https://www.linkedin.com/company/cnle) (Conseil national - Lutte contre la pauvreté)

