



PREMIER MINISTRE



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

Paris, le 23 octobre 2012

## Contribution du CNLE aux groupes de travail pour la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### Avant-propos

**Cette contribution est une synthèse des avis et des rapports adoptés par le CNLE entre 2010 et 2012.** Elle reprend leurs propositions et leurs recommandations principales, mettant en relief les mesures que le CNLE propose au Gouvernement d'examiner lors de l'élaboration du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il s'agit par ailleurs d'un document de travail sur lequel pourront s'appuyer les membres du CNLE impliqués dans les groupes de travail thématiques de préparation de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, des 10 et 11 décembre 2012.

Le premier constat qu'il convient de signaler est que **la pauvreté est en augmentation**. Le niveau de vie baisse ou stagne pour pratiquement toutes les catégories de population sauf pour les plus aisées. **En France, 8,6 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté**, établi par convention européenne à 60 % du niveau de vie médian de la population, soit avec moins de 964 euros mensuels en 2010. Cela représente 14,1 % de la population française, contre 13,5 % en 2009<sup>1</sup>.

Les études menées par l'Insee pointent par ailleurs les risques d'infléchissement de la capacité redistributive de notre système social, suite à l'impact de diverses évolutions récentes : baisse de la progressivité de l'impôt sur le revenu qui réduit moins les inégalités, renforcement du poids des prélèvements sociaux pesant sur les plus modestes, « léger » affaiblissement des prestations sociales en raison de leur indexation sur l'inflation qui, depuis vingt ans, progresse moins vite que les revenus...

La tendance à la hausse des indicateurs de pauvreté incite donc les membres du CNLE à porter la plus grande attention à la **préservation des différents piliers de notre système de protection sociale**, pour garantir sa capacité à protéger les populations qui sont les plus

<sup>1</sup> Insee Première : *Les niveaux de vie en 2010*, N°1412 – Septembre 2012, par Carine Burrigane, Cédric Houdré, Eric Seguin, Division Revenus et patrimoine des ménages, Insee

exposées au risque de basculement dans la précarité et à venir en aide aux populations les plus pauvres. **Le CNLE plaide pour des moyens convenables d'existence pour tous**, droit établi par la Constitution française<sup>2</sup>.

Le CNLE insiste également sur la nécessité d'un **investissement significatif et efficient dans la prévention des difficultés socio-économiques des personnes vulnérables**. Surendettement, précarité énergétique, expulsions locatives, santé, etc., les sujets de prévention sont multiples mais tous représentent des enjeux essentiels qu'il convient de résoudre dans une logique systémique et de manière coordonnée. Il est indispensable de tous les prendre en compte. Ne pas traiter les problèmes en amont coûte cher à la société et, pire, crée les conditions dramatiques d'un basculement dans la précarité et d'un enfoncement dans la grande pauvreté. La lutte contre l'exclusion ne se conçoit pas sans cette **double orientation préventive et curative**.<sup>3</sup>

Enfin, le CNLE demande qu'une forte **mobilisation soit engagée contre la notion persistante d'assistanat** que l'on trouve encore trop souvent dans les représentations à l'égard des politiques sociales et **contre la stigmatisation des publics** à qui elles s'adressent. La personne en situation de pauvreté ou de précarité se trouve doublement exclue lorsqu'elle est en outre désignée comme un profiteur en puissance, voire un poids économique pour la société. La lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités doit être considérée comme **une forme de responsabilité nationale et de solidarité** de l'ensemble de la société envers ses membres les plus fragiles. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion consiste notamment à permettre l'accès de tous aux droits fondamentaux. Le CNLE estime que la posture stigmatisante porte préjudice à ces droits. Il est nécessaire de trouver des moyens adéquats pour **passer d'une société de défiance à une société de confiance**.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que des citoyens vivent des situations économiques, sociales et familiales difficiles qu'ils ne peuvent exprimer leurs avis, prendre des initiatives, **être acteurs de leur propre vie**. C'est l'un des principes soutenu par le CNLE<sup>4</sup>. Sur le plan pratique, cela peut naturellement prendre des formes très différentes, de la démocratie représentative à la démocratie participative, en passant par des expérimentations sociales du niveau local au national<sup>5</sup>. Dans un autre registre, concernant la **dignité des personnes** elles-mêmes, le CNLE est convaincu de la nécessité d'encourager le **développement de l'autonomie de chacun**, notamment dans les choix opérés.

Ces temps de crise et d'horizons incertains doivent affermir **l'ambition collective de notre société de renforcer sa cohésion sociale** en luttant contre la pauvreté, l'exclusion et les discriminations. La promotion de la solidarité, l'appel à une **coresponsabilité** qui amène chacun à faire ce qui dépend de lui, au-delà des institutions spécialisées, peuvent ouvrir des issues durables à la crise. Le CNLE en appelle donc à la **détermination politique** et souligne que, pour atteindre de tels objectifs, il faudra se doter d'une stratégie d'ensemble. Le plan interministériel pluriannuel, qui sera annoncé à l'issue de la Conférence de lutte contre la

---

<sup>2</sup> Cf le rapport du CNLE intitulé *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, septembre 2012

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Voir le rapport du CNLE intitulé *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, octobre 2011.

<sup>5</sup> *Ibid.* : cf les expériences décrites dans ce rapport, et parmi ses recommandations, la mise en place d'un collège de représentants des personnes en situation de précarité au sein du CNLE.

pauvreté et pour l'inclusion sociale, va engager la **responsabilité du Gouvernement**, au niveau national comme au niveau européen.

Ce plan devra être le moteur d'un **programme d'action global et multipartenarial** mais, pour assurer le suivi de cette stratégie, une simple liste incantatoire de mesures et d'objectifs chiffrés ne suffira pas. Le CNLE réclame **un réel suivi et une véritable évaluation des politiques publiques** afin de mesurer les progrès et les efforts qu'il reste à faire dans les différents domaines concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>6</sup>.

Un effort important doit être fait par les pouvoirs publics pour une **évaluation** rigoureuse des politiques sociales et des dispositifs mis en place afin de vérifier leur efficacité et de pouvoir reproduire les « bonnes pratiques ».

---

<sup>6</sup> Recommandations du CNLE du 19 mars 2012 pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p.5

## Hébergement, logement

La part des dépenses liées au logement dans le budget des ménages est en général très importante ; elle l'est d'autant plus dans celui des ménages pauvres. De surcroît, le non-encadrement des loyers dans le parc privé et la non-actualisation de l'allocation logement constituent un facteur aggravant de l'incertitude des budgets des ménages, dont les dépenses contraintes représentent une part toujours grandissante. C'est la raison pour laquelle, une politique de lutte contre la pauvreté ne saurait s'exonérer d'intervenir dans le domaine du logement et de l'hébergement.

### Hébergement

Le CNLE demande que tous les moyens soient déployés pour pouvoir **offrir au moins un hébergement d'urgence à toute personne en détresse**. Il est à signaler que le Conseil d'Etat a confirmé l'obligation pour l'Etat d'organiser un hébergement d'urgence pour toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale.

Afin de favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées, le CNLE souligne que les **Plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans abri ou mal logées (PDAHI)** constituent un outil essentiel de structuration de l'offre d'hébergement sur lesquels doit d'appuyer l'action coordonnée des acteurs dans l'ensemble des départements.

Par ailleurs, le dispositif du droit au logement opposable (DALO) a constitué une avancée dans l'identification des ménages prioritaires mais n'arrive pas à répondre à toutes les demandes. L'aggravation de la non-réponse à l'obligation de logement se traduit par un constat très alarmant : **parmi l'ensemble des recours formés pour le DALO, 15 % sont présentés aux fins d'obtenir une place d'hébergement et non pas un logement**. Ce taux a connu une croissance importante ; il est révélateur d'une crise humanitaire et montre bien que tant les personnes sans domicile que les travailleurs sociaux qui les accompagnent ont épuisé toutes leurs ressources.

### Gouvernance et logements sociaux

Il est important d'assurer une **nouvelle gouvernance locale des politiques de l'habitat** grâce à la création d'une **véritable autorité organisatrice, à la bonne échelle**, au plus près des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de manière à pouvoir assurer au mieux les arbitrages nécessaires à la production d'une offre de logement adaptée à chaque bassin d'habitat, tant quantitativement que qualitativement<sup>7</sup>.

Lorsqu'il a analysé le projet de Programme national de réforme (PNR) de 2011<sup>8</sup>, le CNLE a insisté sur les conditions de réussite de la réforme du « Logement d'abord », notamment la **mobilisation des contingents du logement social**, en particulier ceux des

<sup>7</sup> Rapport du CNLE *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, septembre 2012, p. 62

<sup>8</sup> Avis du CNLE du 2 avril 2012 sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme

préfets, **l'augmentation de la production annuelle du nombre de logements sociaux fixés par l'Etat** - dont une part importante de logements réellement accessibles aux personnes aux plus bas revenus - **et le développement de l'offre de logements accompagnés pour les publics en difficulté.**

Il faut poursuivre un niveau élevé de construction de logements sociaux, à travers deux moyens<sup>9</sup> :

- la consolidation du circuit d'épargne et de financement du logement social par le biais du livret A ;
- le maintien des aides des différents partenaires : Etat, Action logement, collectivités territoriales...

Enfin, il faudra mettre **en œuvre un plan d'urgence pour le logement ou le relogement des ménages prioritaires dans les zones tendues**, sur les territoires où le droit au logement n'est pas respecté. Les modalités pratiques doivent pouvoir intégrer tous les outils et dispositifs existants<sup>10</sup> :

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

Il s'agit simplement d'**assumer l'engagement national sur le droit au logement.**

### **Accès et maintien dans le logement**

Le CNLE affirme qu'il faut prendre des mesures pour **contenir l'augmentation des loyers** et pour **rétablir l'indexation des aides au logement** sur les niveaux réels des loyers des parcs privé et public.

Le CNLE préconise de mener une **politique de prévention des expulsions et d'accompagnement des foyers fragiles dans le logement**. Il est urgent qu'une véritable politique de prévention des expulsions locatives des ménages soit mise en place, appuyée sur des moyens conséquents d'accompagnement social dans le logement. Le constat alarmant de l'augmentation de la précarité des ménages ne recevant plus d'aides au logement du fait d'effets de seuil, dans un contexte de forte augmentation des coûts du logement, appelle à engager sans attendre une politique qui éviterait aux pouvoirs publics de devoir héberger des milliers de personnes supplémentaires.

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

---

<sup>9</sup> Rapport du CNLE *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, septembre 2012, p. 62

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.62-63

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

De plus, **en cas de surendettement**, le CNLE demande le **maintien des aides au logement en cas d'impayés de loyer** plutôt que d'aggraver la dette<sup>11</sup>. L'aide doit être versée en tiers payant au bailleur mais en aucun cas remise en cause. Sa suppression ne peut que rendre l'expulsion inéluctable et hypothéquer les chances de relogement du ménage.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 56.

## Familles vulnérables, enfance, réussite éducative

Une action continue de lutte contre la pauvreté des enfants justifie que l'on se donne comme axes prioritaires généraux : l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ; la poursuite de l'effectivité de l'accès aux droits fondamentaux, tels que le logement et la santé ; la réforme du système éducatif dans le sens d'une plus grande inclusion et égalité des chances.

### Lutter contre la pauvreté des enfants et la transmission intergénérationnelle de la pauvreté

Le CNLE fait part de sa grande préoccupation face à la **proportion élevée d'enfants et de jeunes particulièrement touchés par la pauvreté.**

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

Le CNLE a conscience que ce point est une grande ambition. Des travaux et réflexions ont déjà été menés sur ce thème et il conviendrait que certaines des préconisations de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch en 2005, soient véritablement portées et mises en œuvre<sup>12</sup>.

### Lutter contre l'absentéisme scolaire

Déjà en décembre 2005, le CNLE s'était interrogé sur la cohérence des mesures successives adoptées pour lutter contre l'absentéisme scolaire et avait fait part de son opposition à toute mesure de sanction visant à suspendre ou à supprimer les prestations familiales.

En 2010, lors du débat parlementaire autour du projet de loi sur la mise en place d'un **contrat de responsabilité parentale**, le CNLE a exprimé un avis<sup>13</sup> dans lequel il soutenait l'exigence d'un équilibre des droits et des devoirs et d'une responsabilisation des parents, mais il **rejetait la mesure visant à suspendre ou à supprimer les prestations familiales qui affecterait les familles les plus en difficulté et produirait une stigmatisation des parents concernés.**

La préoccupation du CNLE est d'éviter la rupture du lien entre les parents d'élèves et l'école. Les mesures financières visant à sanctionner les parents concernés par l'absentéisme scolaire sont forcément stigmatisantes et ne peuvent que provoquer ou renforcer

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>13</sup> Communiqué de presse du 9 juin 2010 : « Lutte contre l'absentéisme scolaire : le CNLE rappelle son opposition aux mesures de suspension ou de suppression des prestations familiales ».

l'isolement et la fragilité de ces familles. Les tensions suscitées risquent de s'exprimer dans de nouvelles formes de transgression ou de rupture. Plutôt que d'adresser des messages négatifs aux familles les plus en difficulté, il nous faut rechercher les moyens de contribuer à l'étayage de l'estime de soi des parents, au travers d'une stratégie de dialogue et de coresponsabilité : la clarté des rôles et des règles et la cohérence des messages des adultes sont à la base de la réussite de tout processus éducatif.

### **Appliquer l'arsenal des mesures disponibles... voire innover**

Le CNLE rappelait, tout comme l'UNAF et les principales fédérations de parents d'élèves, qu'il existe tout un arsenal de mesures créées par des lois récentes qui **ne sont pas toutes appliquées et n'ont pas toutes été évaluées**.

Par conséquent, le CNLE propose<sup>14</sup> :

- **que la palette des dispositifs de soutien à la parentalité créés par les différentes lois soit effectivement mise en œuvre** de façon généralisée, afin qu'ils soient testés et évalués. Il s'agit notamment : des conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) au niveau communal, des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) en lien avec l'Education nationale et des contrats de responsabilité parentale à condition qu'ils soient réellement assortis de mesures d'accompagnement familial et de soutien à l'autorité parentale et sans sanctions financières ;
- **que les réalisations exemplaires soient recensées et valorisées**, avec un effort particulier d'information en direction des collectivités locales pour favoriser leur généralisation. A ce titre, le CNLE espère que les projets expérimentaux testés grâce au **Fonds d'expérimentation pour la jeunesse**, qui fournissaient des pistes innovantes et de nouvelles perspectives d'action en faveur de la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, soient soutenus politiquement et cofinancés de façon pérenne.
- Le CNLE rappelle enfin que la politique de **valorisation de l'apprentissage** comme voie d'excellence, menée depuis plusieurs années avec succès, devrait encourager les adolescents, leurs parents et les éducateurs à considérer la voie des métiers comme une voie d'épanouissement, et non de relégation, pour les esprits plus attirés par des disciplines concrètes qu'abstraites.

### **Lutte contre le décrochage scolaire**

L'objectif ambitieux que s'est fixé la France de **réduire à 9,5 % le taux de décrochage scolaire d'ici à 2020** est essentiel, vu l'importance de ce domaine pour la prévention de la pauvreté et de l'exclusion.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*



Le CNLE prend acte des initiatives nombreuses prises par le gouvernement<sup>15</sup>, notamment en amont, pour personnaliser les parcours scolaires et prévenir les sorties précoces, et en aval, pour identifier et venir en aide aux jeunes ayant décroché. Il est nécessaire de disposer d'**indications précises sur l'évolution du décrochage** lui-même, au regard de cet objectif – tant avec les indicateurs nationaux qu'avec les données publiées par l'Union européenne.

Le CNLE souligne aussi que<sup>16</sup>, **selon l'OCDE, la France est en difficulté au regard de la moyenne européenne, si l'on mesure non seulement les jeunes « laissés pour compte » (jeunes sortis sans diplômes) mais aussi les « jeunes en mal d'insertion » (jeunes mal diplômés)**. Cependant, s'agissant uniquement des jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation, selon Eurostat, la moyenne de la France est de 12.6 % en 2010 contre 14.1 % pour l'Europe à 27.

Toujours selon l'OCDE, **l'alternance et l'apprentissage offrent des remèdes effectifs** à ces situations. La circulaire de rentrée 2012 prend en compte cette dimension qu'il conviendra d'évaluer.

---

<sup>15</sup> Voir PNR 2012.

<sup>16</sup> Avis du CNLE du 2 avril 2012 sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme.

## Inclusion bancaire, surendettement

Le CNLE recommande la mise en œuvre d'un **dispositif de lutte contre l'exclusion bancaire**. Force est de constater que les difficultés d'accès et/ou d'usage des produits et services bancaires des populations fragiles ont de multiples conséquences telles que le non-financement de certains besoins ou projets fondamentaux, le mal-endettement, le surendettement et la diminution du « reste pour vivre ».

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

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

### Les recommandations du CNLE<sup>17</sup>

- Le CNLE préconise la création d'un **droit d'accès personnel à un fonds de secours immédiat** pour prévenir la spirale du surendettement.

Ce dispositif permettrait que les personnes qui connaissent un « accident de la vie » puissent être secourues immédiatement sous forme d'aide ou de prêt à taux zéro, sans des délais excessifs pour l'instruction des dossiers. Il représenterait ainsi une alternative aux crédits *revolving*, contractés trop souvent dans l'urgence, et qui conduisent dans bien des cas au surendettement. Ce fonds devrait pouvoir être **financé par les budgets départementaux et locaux** qui alimentent les aides locales facultatives et serait distribué aussi via les Caf, MSA, CCAS, etc. Sa mise en place devra toutefois tenir compte des contraintes qui pèsent sur les finances des collectivités locales et associer celles qui sont concernées à la définition des circuits de financement envisageables. Dans cette logique, **l'État devra apporter une large contribution** à ce fonds compte tenu de l'augmentation des sollicitations qui pèsent sur les collectivités locales.

- De plus, le CNLE demande la **redéfinition de la quotité saisissable des ressources en fonction de la composition familiale**.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, a transformé dans son article 3 la quotité insaisissable en une fraction fixe correspondant au montant du RSA socle pour une personne seule, quelle que soit la composition du foyer (alors qu'avant elle dépendait de la composition familiale). Une des conséquences de cette loi s'illustre pour les personnes ayant déposé un dossier de surendettement, à qui on laisse une somme pour vivre égale au minimum à cette quotité insaisissable. Dans la

---

<sup>17</sup> Rapport du CNLE *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, septembre 2012

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

- Le CNLE demande que soit appliquée cette même quotité en cas de **recouvrements d'indus de prestations sociales ou de prélèvement de frais d'incident bancaire.**

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

### Non-recours et effets de seuil

De façon générale, **la complexité de l'ensemble du système freine l'accès aux soins** de premier recours des populations précaires, les conduisant souvent à un véritable parcours du combattant.

De plus, il y a un **manque de coordination entre les dispositifs**<sup>18</sup> : la revalorisation de 25 % sur cinq ans de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) a eu pour effet de faire basculer les bénéficiaires de ces prestations au-dessus des plafonds de ressources permettant de bénéficier tant de la CMU que de la couverture complémentaire CMU-C.

C'est pourquoi, le CNLE demande la **revalorisation et la simplification de tous les dispositifs permettant l'accès aux soins des plus démunis** (CMU, ACS et AME), notamment pour réduire le non-recours à la couverture maladie<sup>19</sup>. En effet, **le non-recours** aux dispositifs d'accès aux soins reste très préoccupant, il est de l'ordre de :

- **20 %** pour la CMU,
- **29 %** pour la CMU-C,
- **75 %** pour l'ACS,
- **45 %** pour l'AME.

Le CNLE insiste sur la nécessité de **mieux évaluer** l'effectivité des différents dispositifs devant permettre l'accès aux soins de personnes les plus démunies (CMU, ACS, AME). De plus, **les refus de soins de certains professionnels de santé** persistent pour les plus démunis, bénéficiaires de la CMU et de l'AME. Une observation attentive à ce sujet doit être renforcée tant par les CPAM que par les associations.

Pour garantir l'accès aux soins, qui est un droit fondamental, le CNLE formule les recommandations suivantes :

#### **1. La fusion de la CMU et de l'AME**<sup>20</sup>

Les données disponibles montrent des difficultés importantes dans le recours à l'AME. La procédure est très exigeante. Les abus et la fraude sont pourtant régulièrement évoqués dans les débats parlementaires pour justifier des mesures d'encadrement. Or, les rapports de l'IGAS et de l'IGF montrent que **les potentialités de fraudes sont limitées**. Selon les

<sup>18</sup> Avis du CNLE du 2 avril 2012 sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme

<sup>19</sup> Avis du CNLE du 2 décembre 2011 sur le 3<sup>ème</sup> rapport du gouvernement relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans

<sup>20</sup> Recommandations du CNLE du 19 mars 2012 pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

rapporteurs de l'IGAS et de l'IGF, l'évolution forte des dépenses de l'AME ne s'explique pas par une croissance massive du nombre de bénéficiaires de l'AME mais qu'elle pourrait être liée principalement à l'effort fait par les hôpitaux d'inscrire à l'AME les patients qui y ont droit. L'augmentation du coût de l'AME est également due au système de facturation hospitalière. Les rapporteurs confirment que les dysfonctionnements du dispositif de régularisation pour soins des étrangers gravement malades ont des conséquences directes et immédiates sur le montant des dépenses AME.

- ➔ Compte tenu de la nécessité de simplifier l'accès aux droits pour favoriser la prévention et l'accès aux soins de toutes les personnes démunies vivant sur le territoire, **l'AME et la CMU devraient être fusionnées en un seul dispositif spécifique, destiné aux plus démunis.**

Un dispositif unique permet des économies de gestion, une simplification pour les personnes concernées et les professionnels de santé et une sécurisation du parcours de soins coordonné sans risque de rupture. Ce dispositif doit être ouvert à toutes les personnes résidant sur le territoire, quel que soit leur statut administratif.

## **2. Une revalorisation immédiate du seuil de la CMU-C et de l'ACS<sup>21</sup>**

Plus de dix ans après sa mise en œuvre, la couverture maladie universelle (CMU) apporte une amélioration essentielle dans l'accès aux soins des plus démunis. En outre, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) offre gratuitement aux ménages les plus pauvres, se situant sous un seuil de ressources, une couverture complémentaire santé.

- ➔ Le CNLE demande d'étendre l'accès à une complémentaire santé à tous ceux qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté : **le seuil CMU-C devrait être revalorisé à hauteur du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian.**

Par ailleurs, pour les ménages modestes dont le niveau de ressources se situe au-delà du plafond CMU-C, l'augmentation du reste-à-charge résultant des réformes de l'Assurance maladie a fortement impacté leur accès aux soins, à défaut de complémentaire santé. Le dispositif de **l'Aide à l'acquisition de la complémentaire santé (ACS)** a donc été mis en place au 1er janvier 2005 pour favoriser leur acquisition d'une complémentaire santé. Toutefois, le dispositif n'a pas donné les résultats escomptés. A sa création, la population ciblée était de 2 millions d'individus ; en novembre 2010 seules 535 000 personnes avaient effectivement utilisé leur attestation auprès d'un organisme complémentaire, soit un **non recours de près de 75 %**. Les causes principales imputées à ce non-recours sont :

- le déficit d'information sur le dispositif
- le reste à charge et le taux d'effort financier pour l'acquisition d'une complémentaire
- la complexité du dispositif et la difficulté de choisir une complémentaire.

Des revalorisations successives de l'aide et du seuil sont intervenues. **Le plafond de l'ACS demeure toutefois nettement inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian, ce**

---

<sup>21</sup> *Ibid.* et Avis du CNLE du 5 juillet 2011 sur l'accès aux soins des plus démunis.

qui rend de fait inaccessible le recours à une complémentaire santé pour une frange entière de la population. Le différentiel concerne près de 3,5 millions de personnes.

- Un **relèvement du seuil d'accès à l'ACS au niveau du seuil de pauvreté à 60 %** permettrait de prendre en considération différentes formes de précarité, notamment celle des travailleurs pauvres, des bénéficiaires de l'Allocation adulte handicapé ou des personnes âgées.

Les revenus de ces personnes, trop élevés au regard des seuils, ne leur permettent plus d'accéder aux dispositifs légaux de couverture des dépenses de soins - une situation qui génère des renoncements aux soins.

### **3. Des mesures pour améliorer l'information des publics et le recours aux dispositifs**<sup>22</sup>

Compte tenu des constats de méconnaissance des dispositifs et des démarches à entreprendre pour l'obtention et l'utilisation de la couverture maladie, **une information plus large, ciblée et adaptée doit être faite en direction des bénéficiaires potentiels**, concernant ces dispositifs et l'organisation du système de santé en général.

- Cela appelle à une reconnaissance du rôle des **permanences d'accès aux soins et à la santé (PASS)** dans l'établissement des droits et dans l'accompagnement vers l'accès aux soins, avec une allocation de moyens adéquats.
- Il est également préconisé dans ce but que les agents des CPAM assurent des permanences dans les lieux qui reçoivent les personnes en situation de grande précarité.
- Une information sur ces dispositifs, mais aussi sur les liens entre santé et précarité, devrait également être faite auprès des professionnels de santé et du secteur sanitaire et social.

Le CNLE estime que ces mesures sont nécessaires pour mettre fin aux disparités dans l'accès aux soins et à la prévention et pour que le droit à la protection de la santé et à l'accès aux soins des plus démunis rejoigne le droit commun.

---

<sup>22</sup> Recommandations du CNLE du 19 mars 2012 pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**Le Revenu de solidarité active (RSA)**<sup>23</sup>

**Concernant le RSA socle**, le CNLE rappelle que cette prestation sociale repose sur une double affirmation de **droits** (à l'aide sociale) et de **devoirs** (s'engager dans un parcours d'insertion). Si les devoirs relèvent de l'individu, la collectivité - à travers l'action des pouvoirs publics (Pôle emploi, conseils généraux...) - a la responsabilité d'aider à l'accomplissement individuel des devoirs. Pour faire du RSA un véritable levier d'insertion, le CNLE considère que les efforts des pouvoirs publics doivent porter particulièrement sur :

- le renforcement des **moyens octroyés à la formation professionnelle** et à l'accompagnement vers l'emploi ;
- le déploiement des **pactes territoriaux d'insertion** afin qu'ils deviennent de réels lieux de décision, efficaces et représentatifs, répondant aux besoins des personnes éloignées de l'emploi et aux réalités économiques afin de développer une insertion durable.

➔ **Le CNLE plaide pour une augmentation de 25 % du RSA socle, le plus rapidement possible et au plus tard sous 5 ans**<sup>24</sup>. C'est une grande préoccupation pour le CNLE qui considère qu'on ne fait pas assez pour l'insertion sociale et professionnelle des publics éloignés de l'emploi, alors qu'ils sont aujourd'hui en plus grande difficulté qu'ils ne l'étaient auparavant. Il est d'autant plus inquiet qu'un bon nombre de départements déclare avoir diminué leurs dépenses en matière d'insertion sociale, du fait de la montée en charge des dépenses liées au RSA socle.

➔ **Le CNLE ne peut pas accepter une proposition qui impose aux bénéficiaires du RSA d'effectuer gratuitement des heures de « service social »** car :

- cette proposition dénature le service social qui est un métier à part entière et qui nécessite une qualification ;
- elle dénature également le bénévolat qui, par principe, n'est pas un travail obligatoire ;
- elle peut menacer certains contrats aidés d'être supprimés.

➔ **Concernant le RSA jeunes**, qui ne s'applique aujourd'hui qu'à moins de 10 000 foyers, le CNLE demande la **suppression de la condition de deux années dans l'emploi** avant l'ouverture des droits, de façon à ce que ce complément de salaire puisse bénéficier à tous les jeunes qui travaillent.

➔ Enfin, au vu du taux élevé de **non-recours** au RSA, il est nécessaire d'examiner attentivement les premiers résultats livrés par son évaluation. Le CNLE insiste sur la **nécessité de simplifier et d'améliorer la lisibilité du dispositif**, notamment pour le calcul des montants d'allocation à venir pour le RSA activité.

<sup>23</sup> Recommandations du CNLE du 19 mars 2012 pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>24</sup> Avis du CNLE du 2 décembre 2011 sur le 3e rapport du gouvernement relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans.

### Idées reçues (et fausses) sur le RSA<sup>25</sup>

- **Le dispositif de protection sociale a conduit à un recul de la disponibilité à travailler** : taux d'emploi en augmentation, augmentation de la proportion des contrats de travail à temps partiel « contraint » alors qu'un tiers des salariés concernés déclarent vouloir travailler davantage.
- **Les bénéficiaires du RSA ne gagnent pas davantage que les personnes percevant des revenus du travail** : dans la majorité des cas, le RSA socle, même cumulé à d'éventuelles allocations sociales, reste bien en-deçà du seuil de pauvreté nationale. Les revenus sociaux ne sont en rien comparables aux revenus du travail, et ils ne sont pas cumulables. La situation relative des allocataires des minima sociaux s'est progressivement dégradée en termes de pouvoir d'achat par rapport au SMIC. Les ménages qui perçoivent les aides sociales n'ont aujourd'hui qu'un « reste pour vivre » minime à gérer.
- **Les bénéficiaires du RSA sont des « assistés » de longue durée** : les bénéficiaires du RSA sont tenus par un contrat, exigeant et adapté à la situation de chacun, de s'engager à trouver une activité rémunérée, avec le concours d'un accompagnement adéquat. Les bénéficiaires du RSA ne sont pas abonnés durablement à cette prestation. On dénombrait au total 2,5 millions de personnes ayant eu droit au RSA en 2010, mais seulement 1,8 million de bénéficiaires recensés à la fin de l'année 2010, ce qui reflète un flux non négligeable d'entrées-sorties du RSA. Plus que le niveau du RSA, c'est l'état du marché du travail qui influe sur la probabilité d'emploi des allocataires de ce minimum social.
- **Les fraudes sont très importantes** : l'ampleur des fraudes aux allocations reste très marginale. Le nombre de fraudeurs représente 2,1 % des bénéficiaires sociaux, et les sommes indûment versées par les CAF représentent 1,5 % du total des prestations sociales.
- **Ce sont les étrangers qui en profitent** : la loi instaurant le RSA prévoit que les étrangers doivent être en possession d'un titre de séjour en France et d'une carte de travail depuis au moins cinq ans pour pouvoir bénéficier du RSA. Pour les ressortissants de l'Union européenne, l'accès au RSA est conditionné par l'existence d'un droit au séjour et, dans certains cas, d'une ancienneté de résidence de 3 mois.

### Mieux définir les moyens convenables d'existence

Tous les minima sociaux restent bien en-dessous du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian national<sup>26</sup> - et de ce fait la **question de l'indexation des prestations sociales et de la définition d'un revenu minimum pour vivre dignement** reste centrale pour le CNLE. L'effort est donc plus que jamais à poursuivre dans ce domaine, d'autant plus que **le droit à des moyens convenables d'existence est garanti constitutionnellement**<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Avis du CNLE du 16 mai 2011 : "RSA : un levier en faveur d'une politique de l'emploi et de la lutte contre les exclusions"

<sup>26</sup> Avis du CNLE du 4 avril 2011 sur le projet de Programme national de réforme (PNR) 2011-2013

<sup>27</sup> Lire le rapport du CNLE : *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, Juin 2012



La pauvreté, et surtout la grande pauvreté n'ont pas diminué en France<sup>28</sup>. C'est pourquoi le CNLE insiste, dans son rapport sur le « reste pour vivre », sur l'importance de mieux connaître la **réalité budgétaire** de ces ménages. Il recommande, d'une part, la construction d'un indicateur rendant compte plus fidèlement de **l'impact de l'évolution du coût de la vie sur les petits budgets** ; d'autre part, que les **incidences de la mise en œuvre du RSA socle** puissent être expertisées, à moyen terme, pour mesurer son impact sur le recul de la pauvreté et de la grande pauvreté<sup>29</sup>.

Le CNLE recommande par ailleurs de construire des budgets de référence pour mieux définir les moyens convenables d'existence. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion social (ONPES) est engagé depuis 2010 dans un chantier qui vise à établir de façon participative des budgets-types par catégories de ménages, pour estimer ce que devrait être leur « revenu minimal décent » - notion qui repose d'abord sur un consensus social. Il est important pour le CNLE que ces travaux, qui seront présentés par l'ONPES en 2013, amènent à une véritable indexation des minima sociaux sur la réalité des paniers de consommation des ménages concernés.

Dans le prolongement de ce même rapport, le CNLE demande également à l'Insee de se saisir des préconisations formulées pour réévaluer ses modes de calcul du « reste pour vivre », en concertation avec les utilisateurs de cette notion.

### **Revaloriser sans exclure**

Le CNLE met en garde sur les effets corollaires du **manque de coordination des mesures de la protection sociale** : en effet, lorsque certains minima sociaux ont été récemment revalorisés, les allocataires dont les revenus passaient juste au-dessus du plafond perdaient leurs droits à d'autres prestations sociales. Par exemple, la revalorisation de 25 % sur cinq ans de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) a eu pour effet de faire basculer les bénéficiaires de ces prestations au-dessus des plafonds de ressources permettant de bénéficier tant de la CMU que de la couverture complémentaire CMU-C. C'est pourquoi le CNLE a demandé, dans des avis récents, **que le seuil de la CMU-C soit revalorisé à hauteur du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian**<sup>30</sup> pour bénéficier à un plus grand nombre de ménages en difficulté financière.

### **L'accès aux droits des personnes vulnérables**

La question du **non-recours aux droits** est insuffisamment analysée, que ce soit le non-recours aux soins, à des prestations sociales, au DALO, ou encore au RSA activité<sup>31</sup>. Le non-recours ne diminuant pas, il est nécessaire de s'interroger sur les politiques à mettre en

---

<sup>28</sup> Le taux de pauvreté à 60 % est passé de 13,1 % de la population à 14,1 % entre 2005 et 2010 ; parallèlement le taux de pauvreté à 40 % est passé de 3,2 % à 3,8 % (Cf. note de l'Onpes en vue de la conférence).

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 55

<sup>30</sup> Recommandations du CNLE du 19 mars 2012 pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

<sup>31</sup> Avis du CNLE du 15 mars 2011 sur le rapport 2010 du gouvernement au Parlement « Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans »

œuvre pour faciliter l'accès et le recours à ces droits, notamment en termes d'**information** et d'**accompagnement** des publics concernés, voire de **simplification d'un certain nombre de dispositifs, notamment le RSA**. Si les citoyens étaient mieux informés de leurs droits, on pourrait réduire la proportion des non-recours. Il est important que les citoyens puissent bénéficier de la meilleure information possible sur l'ensemble des droits sociaux, car lorsque quelqu'un se retrouve en grande difficulté ou en situation de crise, il n'est pas en état d'apprendre à se servir de la « boîte à outils » des aides et recours, d'affronter le maquis des droits et des interlocuteurs... Promouvoir périodiquement des campagnes d'information publique sur les droits et les dispositifs existants – RSA socle, DALO, CMU, aides légales et aides facultatives – doit être une préoccupation des pouvoirs publics.

**En matière d'emploi**, des progrès doivent être faits pour **rendre effectif le droit d'inscription à Pôle emploi**. Par exemple, qu'en est-il de la « mise en place d'un processus d'inscription anticipée et d'accès à l'offre de service avant le terme du contrat de travail pour les personnes licenciées ou dont le CDD ne sera pas renouvelé » ? Il faut en outre permettre aux salariés sous contrat aidé de rester inscrits sur des listes spécifiques de demandeurs d'emploi pendant la durée de leur contrat.

En matière de précarité énergétique, l'accès aux **tarifs sociaux de l'énergie**, organisé de manière automatique, constitue une avancée réelle. Agir sur les dépenses repose largement sur l'action de l'Etat. En effet, des systèmes compensatoires publics (logement social, aides sociales, CMU-C, tarifs sociaux...) existent pour certaines catégories de dépenses et permettent de réduire la double peine qui touche les ménages pauvres. Des leviers existent aussi au niveau des entreprises : l'Etat peut inciter les entreprises à faire évoluer leur offre de produits et services à destination de leurs clients fragiles.

### **Prévenir le « décrochage » dans l'exclusion : droit à l'intervention sociale**

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

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

Les ménages doivent pouvoir avoir accès à un **fonds d'aide d'urgence**, afin de faire face aux besoins urgents, avec des mécanismes de contrôle *a posteriori*. Le principe serait d'accorder un crédit aux demandeurs éventuels : autrement dit, en leur faisant confiance par défaut.

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

## **Lutte contre la stigmatisation**

Le CNLE demande qu'une forte **mobilisation soit engagée contre la notion persistante d'assistanat** que l'on trouve encore trop souvent dans les représentations à l'égard des politiques sociales. La lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités doit être considérée comme **une forme de responsabilité nationale et de solidarité**.

L'assistance ne peut être assimilée à l'assistanat, c'est avant tout un devoir de solidarité de l'ensemble de la société envers ses membres les plus fragiles.

## Emploi, formation professionnelle

### Premier principe : le droit à l'emploi

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

Ce droit devrait constituer la **meilleure garantie contre l'exclusion** et, ainsi, protéger contre la pauvreté. Cette mission incombe à l'État en tant que « garant des droits des citoyens ». Ses efforts devraient porter principalement sur :

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

Le CNLE invite le gouvernement<sup>32</sup> à tout entreprendre pour **développer la création d'emplois à plein temps et durables** car l'immense majorité des personnes aspire à avoir un emploi et à en vivre décemment - cela passe notamment par le développement des contrats aidés, dont la volumétrie devrait suivre l'évolution du nombre des bénéficiaires de minima sociaux, et par le renforcement des moyens octroyés à la formation professionnelle et à l'accompagnement vers l'emploi, notamment afin de réduire le déficit de suivi lié à la surcharge de Pôle emploi. En France, le taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi durable est le plus faible de l'Union européenne.

La France doit fournir d'importants efforts, dans le contexte de crise, pour **revitaliser son tissu économique et l'emploi** et assurer ainsi la viabilité de ses autres politiques publiques, y compris les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le **développement économique territorial** constitue un enjeu primordial pour la réalisation de ces objectifs, mais aussi le respect des conditions que ces économies requièrent : prudence en matière d'imposition des normes, décloisonnement des acteurs (partenariats public-privé), comblement de l'écart entre petits producteurs et marchés hyper-concentrés, accès aux marchés publics, accès aux financements, outils de développement territorial (comme par exemple l'infrastructure haut débit).

Les structures de **l'insertion par l'activité économique (IAE)** sont un atout indispensable à la réalisation de cet objectif de revitalisation du tissu économique et de l'emploi ; elles proposent chaque année 275 000 contrats ou missions à des personnes éloignées de l'emploi et représentent 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires. L'insertion par l'activité économique vise à lever les freins à l'emploi grâce à un accompagnement social et professionnel renforcé des personnes éloignées de l'emploi et permet à des chômeurs non indemnisés d'obtenir un salaire.

---

<sup>32</sup> Avis du CNLE du 2 avril 2012 sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme.

Le CNLE considère qu'il est également nécessaire de tout entreprendre pour **développer l'accès des personnes en difficulté à des emplois classiques** afin qu'elles puissent en vivre décemment. Instaurer **un meilleur accompagnement social et professionnel** de ces personnes doit être une priorité. Cela passe notamment par le **développement de parcours d'insertion cohérents** : contrats aidés, contrats intergénérationnels, renforcement des moyens octroyés à la formation professionnelle et à l'accompagnement vers l'emploi - dont la volumétrie devrait suivre l'évolution du nombre de personnes inscrites dans des parcours d'insertion.

Avec l'impact de la crise économique, il est essentiel pour le CNLE de mettre l'accent sur le **suivi du chômage de longue durée** et sur les conditions de son indemnisation. En effet, la montée et la persistance du chômage de longue durée pourraient se révéler être les problèmes les plus aigus à affronter, en particulier pour les travailleurs âgés ainsi que pour les jeunes.

Le CNLE souligne la **responsabilité** qui incombe, **tant aux pouvoirs publics qu'aux partenaires sociaux**, de veiller à ce que, même en période de ralentissement de l'activité, des **actions de prévention du chômage de longue durée et d'accompagnement des demandeurs d'emploi** soient mises en place. Il attire l'attention, en particulier, sur l'urgence pour les secteurs d'activité les plus enclins aux contrats de travail atypiques ou à faible intensité de travail, de s'engager sur **l'amélioration de la qualité de l'emploi**, sous l'angle de la stabilité des contrats et de la progression ou de la reconnaissance des qualifications.

### **Formation professionnelle**

Les membres du CNLE souhaitent<sup>33</sup> que des progrès soient faits en matière de réponse apportée aux demandeurs d'emploi pour leur **accès à la formation professionnelle**, notamment en cas de reconversion, mais aussi dans le cadre des contrats aidés. Il faut définir des **parcours d'insertion** avec la volonté de fournir **un accompagnement global**.

Les **demandeurs d'emploi ne bénéficient que de 12,5 % des crédits consacrés à la formation professionnelle**, alors qu'ils représentent près du cinquième de la population active si l'on considère qu'il y a près de 5 millions de personnes qui souffrent, à un titre ou à un autre, d'insuffisance de travail.

Concernant les actions de formation destinées aux personnes les plus éloignées de l'emploi, le CNLE tient à souligner que **les moyens financiers du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSP) se dégradent de façon brutale**, notamment par la réduction d'une part importante des crédits destinés aux formations aux savoirs de base et à la lutte contre l'illettrisme, qui étaient pourtant utiles voire primordiales pour les personnes employées dans les structures de l'insertion par l'activité économique.

Le CNLE souhaite davantage d'information sur le volume et l'affectation des financements obtenus par Pôle emploi de la part de l'UNEDIC. Il souhaite tout particulièrement que **les règles effectives d'attribution de l'aide individuelle à la formation soient connues** et qu'une **évaluation périodique** soit faite de ce dispositif.

---

<sup>33</sup> *ibid.*

Le conseil souhaite enfin que Pôle emploi tienne compte des contraintes des demandeurs d'emploi en stage de formation professionnelle pour fixer les dates de leurs convocations et, quand il s'agit de salariés en contrat aidé, que Pôle emploi fasse une offre de formation adaptée.

### **Insertion professionnelle des jeunes**

Une **priorité absolue** doit être donnée aux mesures pour l'emploi des jeunes, pour en faire l'un des axes essentiels de nos politiques nationales. Il faut une mobilisation sans précédent pour que cet enjeu soit identifié comme **un projet collectif**. Cette mobilisation doit se décliner à tous les niveaux de l'organisation économique et sociale de notre pays et être portée par l'ensemble des décideurs et des employeurs, privés ou publics. Ainsi, il ne suffit pas de dire qu'il faut augmenter le taux des formations en alternance ou améliorer l'offre en matière de logement pour accueillir des jeunes dans le parc social, mais il s'agit que les acteurs concernés se sentent responsables de la mise en œuvre des mesures et s'en emparent énergiquement.

Il faut à la fois **prévoir des actions à court terme pour aider les jeunes en difficulté financière et sociale, et des programmes sur le long terme pour répondre aux besoins d'éducation et de prévention de l'exclusion**. De plus, il est souvent nécessaire d'organiser une transition entre la sortie du milieu scolaire et le monde de l'emploi, et il faudrait soutenir les démarches innovantes qui portent leurs fruits dans ce domaine.

### **Pôle emploi**

- ➔ **Des progrès doivent être faits en matière d'effectivité du droit d'inscription à Pôle emploi<sup>34</sup>**. Par exemple, qu'en est-il de la « mise en place d'un processus d'inscription anticipée et d'accès à l'offre de service avant le terme du contrat de travail pour les personnes licenciées ou dont le CDD ne sera pas renouvelé » ? Il faut en outre permettre aux salariés sous contrat aidé de rester inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi pendant la durée de leur contrat.
- ➔ Pour ce qui concerne l'accès des demandeurs d'emploi au conseiller qui leur est affecté, les membres du CNLE sont en faveur de **l'élargissement de la latitude donnée au conseiller désigné afin qu'il détermine avec le demandeur d'emploi le rythme de rendez-vous qui lui convient le mieux<sup>35</sup>**, en prenant en considération sa capacité d'autonomie dans sa recherche d'emploi.

Pour un nombre important de demandeurs d'emploi, il est quasi impossible de procéder en quelques minutes à un diagnostic exhaustif de leur situation et de décider d'une orientation et/ou d'un parcours. C'est pourquoi les membres du CNLE

---

<sup>34</sup> Contribution du CNLE du 20 octobre 2011 à la convention tripartite pluriannuelle signée entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi

<sup>35</sup> *Ibid.*

appuient la recommandation n° 3 du CESE<sup>36</sup> : la distance à l'emploi ne saurait s'apprécier au cours du premier entretien ; elle ne se découvre souvent qu'en cours de parcours, tant les facteurs subjectifs y ont leur part. Cette phase demande du temps et l'établissement d'une relation de confiance, d'autant que le conseiller, à son corps défendant, a maintenant un pouvoir de déclenchement ou non de l'indemnité chômage.

- **Le CNLE déplore le manque de moyens auquel doivent faire face les agents de Pôle emploi**, contraints de devoir accompagner un nombre souvent beaucoup trop important de demandeurs d'emploi, ce qui a des répercussions négatives sur le suivi et les services qui leur sont rendus.

Le CNLE demande que la préoccupation du service et de la qualité de l'accompagnement prime sur celle du contrôle, et que les moyens financiers et humains accordés à Pôle emploi soient en phase avec les besoins des demandeurs d'emploi, des salariés en recherche d'emploi et des entreprises.

- Enfin, le CNLE se réjouit de l'initiative prise par Pôle emploi en matière de **participation des personnes en situation d'exclusion** avec la réactivation des comités de liaison de Pôle emploi qui permettent des rencontres périodiques, à l'échelon départemental et national, entre des demandeurs d'emploi, des représentants syndicaux et des agents de Pôle emploi.
- Les membres du CNLE appuient fortement la recommandation, faite tant dans le rapport du CESE que dans celui de la mission sénatoriale d'information, de **faire nommer le médiateur par le Conseil d'administration de Pôle emploi**, au lieu du directeur général, comme actuellement.
- **Le conseil souligne également les difficultés d'accès pour de nombreux demandeurs d'emploi à des informations qui leur sont de plus en plus souvent proposées uniquement via les NTIC**, alors que celles-ci représentent pour eux une source d'incompréhension et ne leur permettent pas d'accéder aux services attendus. Il faudrait pouvoir donner la possibilité aux demandeurs d'emploi de choisir le support de leur relation avec le service public.
- En ce qui concerne l'indemnisation du chômage, le CNLE demande que des progrès soient accomplis pour donner aux demandeurs d'emploi la **possibilité de suivre leur situation et de vérifier le calcul des versements** qui leur sont faits - ne serait-ce que pour prévenir les abus.

### Contrats aidés

Les dispositifs d'aide à l'emploi par le biais des contrats aidés peuvent être un instrument pour favoriser, tout au moins dans un premier temps, **l'inclusion dans le marché du travail de certains des publics les plus éloignés de l'emploi**.

---

<sup>36</sup> Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) intitulé « Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi », juin 2011

Les demandeurs d'emploi et les structures susceptibles de créer des emplois bénéficiant d'une aide publique rencontrent quatre types d'écueil dans leur recours à ces emplois :

- la variabilité temporelle et géographique des politiques suivies,
- l'insuffisance de communication sur ces politiques et de délai de prévenance en cas de changement de politique,
- l'incertitude sur l'identité du responsable de leur mise en œuvre,
- le manque de souplesse dans la mise en œuvre des contrats aidés : ces contrats durent très souvent six mois et portent sur une durée de 20 à 26 heures : ces outils sont trop rigides au regard de la diversité des besoins des personnes.

A cet égard, les membres du CNLE recommandent de poursuivre les objectifs d'amélioration suivants :

- **une information** permettant une anticipation par les personnes concernées de l'évolution quantitative des contrats aidés, afin de construire une véritable politique d'insertion, recentrée sur les besoins des personnes. Il serait bon que les employeurs potentiels connaissent, non seulement le nombre prévisionnel de contrats, mais également le taux de prise en charge ;
- **une mise en cohérence des règles** relatives à l'attribution des contrats aidés par les représentants de l'Etat dans les territoires et des règles mises en œuvre par Pôle emploi ;
- **une adaptation de l'outil** « contrats aidés » aux besoins et aux parcours des personnes en insertion : rendre flexibles les durées des contrats et les temps de travail hebdomadaires ;
- un meilleur accompagnement en termes de **suivi et de formation des salariés en insertion**.

### RSA et retour à l'emploi

Concernant l'évaluation du RSA, quelques approches sont trop optimistes : il n'est pas suffisamment démontré à ce jour que le RSA puisse devenir « un outil clef de l'insertion professionnelle » tel qu'il est présenté dans le projet de PNR 2011, surtout si l'on considère le **taux élevé de non-recours**.

Concernant la mise en place d'un **contrat aidé d'une durée de travail hebdomadaire de 7 heures**, rémunéré au SMIC, le CNLE sait qu'il y a une demande des bénéficiaires du RSA pour occuper de tels postes, parce qu'ils souhaitent travailler, **mais il s'interroge<sup>37</sup> sur la nature des emplois qui leur seront proposés, sur la formation et l'accompagnement qui leur seront procurés, et sur les suites qui leur seront proposées** après ces 6 mois de contrat s'il n'y a pas de prolongement ou pas d'augmentation de la durée hebdomadaire de travail.

Pour le CNLE, il est indispensable de **développer le volet insertion du RSA et d'encourager le déploiement des pactes territoriaux d'insertion (PTI)** afin qu'ils deviennent de réels lieux de décision, efficaces et représentatifs, répondant aux besoins des personnes éloignées de l'emploi et aux réalités économiques pour développer une insertion durable.

Il y a maintenant un travail très important à effectuer concernant le calcul de **l'impact du RSA en termes de retour à l'emploi**, ainsi que sur le taux de sortie du dispositif pour

---

<sup>37</sup> Avis du CNLE du 2 avril 2012 sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme



dépassement du seuil de ressources. Il paraît essentiel de pouvoir aujourd'hui examiner lucidement les premières évaluations du RSA, afin de pouvoir dire dans quelle direction il faut perfectionner ou améliorer le dispositif. Il faut que cette progression de la connaissance et de l'analyse des résultats soit assortie d'un renforcement des moyens pour l'accompagnement personnalisé des personnes en insertion.

## Gouvernance des politiques de solidarité

Le CNLE a maintes fois demandé la mise en place d'un plan d'action, global et multipartenarial, pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le conseil espère que le plan quinquennal issu de la prochaine conférence nationale permettra **l'amélioration de la coordination et de l'action concertée** entre tous les acteurs et donnera lieu à une véritable **évaluation des politiques publiques** qui aura les moyens d'analyser ce qui ne fonctionne pas, ce qui est performant ou ce qu'il conviendrait d'améliorer.

Le CNLE estime qu'il est nécessaire d'intégrer à un plan d'action global trois dimensions-clés : territorialiser, créer des chefs de file, définir des parcours continus.

### La nécessité d'un pilotage stratégique, d'une coordination et d'une action concertée entre tous les acteurs.

Cela passe tout d'abord par l'encouragement, par tous les moyens possibles, de la **coordination entre les collectivités, l'État et les acteurs locaux, en particulier à l'échelle départementale**. Des partenariats équilibrés sont à rechercher entre l'État et les collectivités territoriales lors de l'élaboration de plans et programmes aboutissant, si possible, à des contractualisations avec les territoires concernés.

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

- **les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD), destinés à organiser les interventions nécessaires pour assurer l'accès et le maintien dans le logement des personnes pauvres ou éprouvant des difficultés particulières ;
- **les pactes territoriaux d'insertion** (PTI) qui ont pour objet de faire connaître localement les offres de service de chaque acteur, de sorte à pouvoir assurer une coordination et de mieux répondre aux besoins des populations qui vivent sur ce territoire.

Ces outils pilotés ou copilotés par les conseils généraux permettent à la fois de savoir qui fait quoi sur un territoire donné, de déterminer les modes de complémentarité en matière de couverture territoriale et d'actions, voire de réaliser des cofinancements pour démultiplier l'impact des finances locales<sup>38</sup>. La condition de réussite de ces instances de coordination réside principalement dans la volonté politique des différents acteurs de travailler ensemble.

Le CNLE a recommandé dans un récent rapport<sup>39</sup> de **faire évoluer la composition** et le fonctionnement de toutes les commissions locales de concertation (de planification, de recours, de suivi...) pour que les **personnes concernées par ces politiques** y soient représentées et entendues (voir page suivante).

---

<sup>38</sup> En matière de logement, le CNLE préconise l'instauration d'une nouvelle gouvernance locale des politiques de l'habitat grâce à la création d'une véritable autorité organisatrice, au plus près des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de manière à pouvoir assurer au mieux les arbitrages nécessaires à la production d'une offre de logement adaptée à chaque bassin d'habitat, tant quantitativement que qualitativement.

<sup>39</sup> Rapport du CNLE intitulé « Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques », octobre 2011.

## Innover

Le CNLE encourage l'innovation, et en particulier **l'innovation sociale** en matière de cohésion sociale et de lutte contre l'exclusion et les discriminations, notamment dans la mise en œuvre d'une **politique de la ville**. Il faudrait donner plus de place à la cohésion sociale et territoriale en vue de lutter contre la marginalisation et la pauvreté.

## Accompagner

Par ailleurs, le CNLE affirme que cette coordination des acteurs ne saurait être efficace sans le **développement des métiers du travail social et le soutien du bénévolat sur les territoires**. Il apparaît essentiel de renforcer les compétences et les moyens des professionnels (notamment des conseillers en économie sociale et familiale, des travailleurs sociaux) et des bénévoles pour accompagner/former les ménages les plus fragiles.

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

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

## La participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques (rapport du CNLE, octobre 2011)

Les situations de pauvreté ou de précarité peuvent se traduire par la perte ou l'absence de droits et entraîner les personnes qui les vivent dans une spirale menant à l'exclusion. Il faut intéresser l'ensemble des citoyens à la vie publique et moderniser la participation des usagers. L'objectif principal de la participation des personnes en situation de pauvreté, d'exclusion ou de précarité est **l'accès à une citoyenneté pleine et entière**. C'est une **valeur démocratique** importante, complémentaire de la démocratie représentative.

Au travers de la quarantaine de recommandations formulées dans ce rapport<sup>40</sup>, le CNLE souhaite donner une impulsion réelle à la participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion pour qu'elles soient mieux associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Ces recommandations s'appuient sur le principe que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sont les **détentrices de savoirs de vie essentiels** que nul ne peut connaître ou exprimer à leur place. Toutefois, ces savoirs ne peuvent être sources de changement que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité. Une des conditions de la participation consiste dans l'acceptation d'une **confrontation des points de vue** entre des expertises différentes, celles des personnes en difficulté, des associations, des collectifs, des syndicats et des acteurs institutionnels.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

Sur un plan méthodologique, la participation doit être **collective, préparée, organisée et directe**. Il doit y avoir une liberté de parole et une garantie de l'indépendance des personnes. Pour passer d'une parole individuelle à une parole collective, il faut dépasser la question de la « représentativité » : il s'agit de la représentation d'un collectif. Cela demande donc un rattachement important à un groupe d'appartenance.

Pour la mise en œuvre de cette participation, le CNLE préconise de **garantir une animation de qualité** lors des temps de participation dans des conseils mixtes, et le recours à des méthodes et des outils appropriés favorisant la participation de tous.

Il est également nécessaire de dispenser une **formation à la participation citoyenne** aux personnes en situation de pauvreté, de précarité ou d'exclusion, mais également aux professionnels et aux élus pour les sensibiliser et travailler sur leurs compétences. La **formation initiale et continue des travailleurs sociaux** est essentielle pour les amener à promouvoir et à mettre en œuvre la participation des personnes accompagnées et à la vivre comme une partie intégrante de leur pratique professionnelle.

Pour le CNLE, il s'agit d'un véritable **changement de culture** : on passe d'une logique d'aide et d'accompagnement à vocation verticale à une logique démocratique à vocation horizontale. Une recherche permanente de la participation de chacun des membres réduit l'impact des inégalités sociales comme freins à la parole.

- ➔ La participation est entendue comme **une démarche de co-formation et de co-construction**. Elle est la seule à pouvoir apporter un triple bénéfice :
  - efficacité des politiques publiques ;
  - efficacité du travail au quotidien des travailleurs sociaux ;
  - plus-value pour les personnes participantes elles-mêmes.
- ➔ Le CNLE propose la mise en place d'un débat sur la question de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité, qui peut prendre la forme d'une **conférence de consensus** dans un espace ouvert au grand public. Il est essentiel que cette concertation nationale s'appuie aussi sur le niveau régional.
- ➔ Le CNLE espère que l'expérimentation qu'il mène actuellement en son sein permettra d'organiser par la suite l'intégration de collectifs de personnes en situation de pauvreté ou de précarité dans d'autres instances d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, telles que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et les CESER, voire les conseils généraux, les communes, les CCAS, etc.

Ce n'est pas parce certains vivent des situations économiques, sociales et familiales difficiles qu'ils ne peuvent exprimer leurs avis, prendre des initiatives, être acteurs de leur vie. Le CNLE est convaincu de la nécessité d'encourager le développement de l'autonomie de chacun, notamment dans les choix à opérer (lieu de vie, école...). Cette « capacitation à agir » doit pouvoir être soutenue afin de leur permettre d'améliorer leurs chances d'accès et de progression dans le monde du travail et dans les autres sphères de développement personnel, politique, social, culturel...