



Paris, le 29 mars 2012

Avis du CNLE sur le projet de rapport 2012 du Programme national de réforme

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) remercie le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) de lui avoir transmis et présenté le projet de rapport annuel pour 2012 qui rend compte de la réalisation des objectifs que la France s'est fixés dans son Programme national de réforme (PNR) pour la période 2012-2015.

Ce PNR 2012 révisé suscite globalement la même observation que celle adressée en décembre 2011 par le CNLE et l'ONPES à l'égard du 3^e rapport du gouvernement sur l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté : ce rapport est davantage un exposé de (certains) dispositifs qu'une évaluation de leur portée. Une telle présentation a certes son utilité mais le CNLE considère qu'elle devrait être plus complète et plus nuancée quant à l'impact de ces dispositifs sur la réduction des différents indicateurs de pauvreté.

Le conseil présente ci-dessous ses observations, questions et recommandations concernant certains aspects de ce rapport.

I. Economie et emploi : lignes directrices 6, 7 et 8

Dans cette partie du rapport, le CNLE aurait souhaité que soit plus clairement mise en évidence l'importance des efforts que la France doit faire, 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.

Auraient pu ainsi être évoqués, dans le cadre de la ligne directrice 6, l'enjeu que représente le **développement économique territorial** pour la réalisation des objectifs européens, 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).

Aurait pu être rappelée, tant dans la ligne directrice 6 que dans la 7, la contribution à la réalisation de ces objectifs qu'apportent les structures de **l'insertion par l'activité économique** - qui 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 -, d'autant que l'Etat et les réseaux et acteurs de l'IAE mènent actuellement un travail visant à la définition d'indicateurs communs et partagés pour mieux mesurer l'impact de ce secteur sur le développement social et économique des territoires.

Les membres du CNLE déplorent que la partie *Plan national pour l'emploi* du rapport se limite à une énumération de lois et d'accords sans analyser l'impact de la crise et ses effets sur l'emploi. Bien que certaines lois ne soient pas encore déclinées en décrets d'application – et ne le seront pas à court terme du fait de la période électorale – elles figurent dans le rapport, ce qui accentue le sentiment de parcourir un inventaire des intentions du gouvernement sans y trouver l'implication des différents acteurs et partenaires.

Le CNLE fait trois remarques en particulier sur la ligne directrice 7 (page 25) :

- à propos de la création de 200 000 solutions de garde d'enfants supplémentaires créées d'ici fin 2012, il serait opportun de préciser les types de modes de garde visés par ce plan, le nombre de places créées ou aménagées dans chaque type et l'état d'avancement actuel de cet objectif ;
- à propos du chômage de longue durée, il serait là encore utile de valoriser le rôle de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui vise à lever les freins à l'emploi grâce à un accompagnement social et professionnel renforcé des personnes éloignées de l'emploi, et qui permet à des chômeurs non indemnisés d'obtenir un salaire ;
- à propos des 140 000 entrées en formation financées par Pôle emploi en 2011, il serait souhaitable d'étayer ce chiffre d'éléments qualitatifs sur ces formations, en termes de durée ou de qualification obtenue.

Il est regrettable que la question de la **segmentation du marché du travail** ne soit pas véritablement abordée - ou seulement indirectement au paragraphe sur la flexisécurité (p. 26), alors qu'il est important de rappeler qu'en France le taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi durable est le plus faible de l'Union européenne¹.

II. Qualité des systèmes d'éducation et de formation : ligne directrice 9

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. Le CNLE prend acte des initiatives nombreuses prises par le gouvernement, 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 attend cependant des indications précises sur l'évolution du décrochage lui-même au regard de cet objectif – données tenant compte des nouveaux éléments d'information obtenus pour sa mesure, en complément des données publiées par l'Union européenne. Les données publiées par le gouvernement dans son rapport d'octobre 2011 sur l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté ne marquaient aucun progrès, jusqu'en 2010, de l'indicateur des « sorties précoces du système scolaire » : pour l'Education nationale, des effets mesurables dans ce domaine sont attendus des réformes structurelles engagées pour prévenir le décrochage scolaire (plan de prévention de l'illettrisme, socle commun, personnalisation des parcours, réforme du lycée, lutte contre l'absentéisme...). Le CNLE souligne aussi que, 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, que le PNR aurait pu développer en relation avec la lutte contre l'échec scolaire. La circulaire de rentrée 2012 prend en compte cette dimension qu'il conviendra d'évaluer.

Parmi les éléments d'évaluation des efforts faits pour la **formation des demandeurs d'emploi**, il aurait pu être rappelé qu'ils 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

¹ Voir le rapport de la Commission européenne : *Employment and social developments in Europe 2011* (Rapport sur l'évolution de l'emploi et l'évolution sociale en Europe, en 2011).

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 (FPSPP) 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 économique².

III. Lutte contre la pauvreté : ligne directrice 10

Le premier paragraphe mentionne l'objectif de réduction du taux de pauvreté ancré dans le temps d'un tiers en 5 ans (2007-2012) mais **n'indique pas qu'il ne sera pas atteint**, en l'état des chiffres connus.

La pauvreté augmente car, même si les indicateurs habituels n'en donnent pas un reflet très net, il est important de pointer une faible augmentation générale et surtout un accroissement de **l'intensité de la pauvreté** ; ce qui veut dire que le suivi des populations en situation de pauvreté autour de 40 % du revenu médian devient crucial, et que la réversibilité des situations sera encore plus difficile à l'avenir.

Le CNLE trouve par conséquent que la ligne directrice 10 ne décrit pas suffisamment la situation de plusieurs millions de personnes qui subissent à présent les effets de la crise. Elle n'évoque pas notamment les difficultés des « nouveaux pauvres » (travailleurs pauvres, familles monoparentales, retraités...) à trouver un logement, à accéder à la santé, à un emploi - voire à vivre de leur travail, du fait de temps très partiels... L'absence totale de données sur les **travailleurs pauvres** dans cette partie du document est regrettable, car ils constituent un contingent croissant des personnes en situation de pauvreté (6,7 % de la population en emploi, selon le dernier rapport de l'Onpes).

Le CNLE rappelle³ qu'un nouvel objectif quantifié de réduction de la pauvreté devrait être fixé pour le quinquennat 2007-2012, et que cet objectif doit être suivi au moyen d'un tableau de bord annuel, composé d'indicateurs relatifs à onze objectifs thématiques de lutte contre la pauvreté (définis par le décret du 20 mai 2009).

• Sur le RSA :

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 » (p. 31), et il semble prématuré de dire que le RSA est un dispositif « globalement efficace pour lutter contre la pauvreté » (p. 30), surtout si l'on considère le **taux élevé de non-recours**, dont il est d'ailleurs fait état dans le rapport : « Le non-recours limite grandement les effets du RSA sur le taux de pauvreté : si tous les ménages éligibles le demandaient, 400 000 personnes passeraient au-dessus du seuil de pauvreté du fait du RSA. » Mais au-delà de ce simple constat, quelles actions sont proposées⁴ ?

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 sur la nature des emplois qui leur seront proposés (ne sont-ils pas actuellement occupés par des personnes en Contrat unique

² Cf. le communiqué de presse inter-réseaux du 9 mars 2012 : « Dans l'annexe financière 2012 de l'accord cadre Etat-FPSPP, le volet "socle de compétences transférables, savoirs de base, illettrisme" est le plus impacté par la baisse drastique du fonds : 5 millions d'euros contre 107 millions d'euros en 2011 pour toutes les structures françaises qui cotisent. »

³ Cf. avis du 19 mars 2012 : « Recommandations du CNLE pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

⁴ Voir le rapport de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) : *Le non-recours au RSA, des éléments de comparaison*, décembre 2011.

d'insertion ?), sur la formation et l'accompagnement qui leur seront procurés, et surtout 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...

Il est regrettable que le rapport ne dise rien de la mise en œuvre du **RSA jeunes** et des perspectives le concernant.

Le CNLE déplore aussi qu'aucune mesure ne soit présentée pour lutter contre la **stigmatisation** des bénéficiaires du RSA et des chômeurs.

- **Sur l'accès et le maintien dans le logement :**

On ne trouve pas de référence (p. 31) à la stratégie du « **Logement d'abord** », engagée en 2010 par le gouvernement et les associations. Cette démarche consiste à proposer aux personnes sans domicile fixe l'accès le plus direct possible à un logement pérenne, adapté à la situation du ménage, et avec un accompagnement social quand cela est nécessaire. Le CNLE insiste pour que soient rappelées dans le PNR les conditions de réussite de la réforme en cours, notamment la mobilisation des contingents du logement social, la production annuelle de 150 000 logements sociaux - 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 faudrait également mentionner le dispositif du **droit au logement opposable (DALO)** qui a constitué une avancée dans l'identification des ménages prioritaires mais n'arrive pas, dans certaines zones, à résorber les files d'attente. Par ailleurs, il est à signaler que le Conseil d'Etat vient de confirmer 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.

Enfin, l'accès aux **tarifs sociaux de l'énergie**, organisé de manière automatique, constitue une avancée réelle, dont il conviendra de suivre la réalisation.

- **Sur l'accès aux droits fondamentaux :**

- Parmi les avancées notables en matière de **participation** des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques, il faudrait mentionner, outre la création d'un nouveau collège au sein du CNLE (page 32) :

- **le Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA)** dont l'objectif est de permettre aux personnes accueillies dans les dispositifs d'hébergement et de réinsertion de participer activement à l'évolution de ces dispositifs et de formuler des avis en direction des pouvoirs publics (le CCPA a ainsi contribué à la production d'un référentiel coûts/prestations qui récapitule l'ensemble des services jugés nécessaires au sein des structures d'hébergement et de réinsertion et leur évaluation budgétaire), ainsi que son prolongement par la création en cours de Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies (CCRPA) ;
- **les comités départementaux de liaison entre Pôle emploi et ses usagers**, récemment réactivés, ainsi qu'un Comité national qui peut être amené à donner son avis sur le Plan stratégique de Pôle emploi.

- Sur le développement des **soutiens financiers** aux personnes fragiles par la revalorisation de certains minima sociaux (p. 32), le CNLE émet une réserve du fait du manque de coordination entre les dispositifs : la revalorisation de 25 % sur cinq ans de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), dont les montants sont passés à 777 €/mois, 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 (dont les plafonds sont respectivement de 752 €/mois pour une personne seule et de 634 €/mois). 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 pour bénéficier à un plus grand nombre de ménages en difficulté financière.

- Bien que deux dispositifs aient été revalorisés, il faut préciser que tous les minima sociaux restent bien en-dessous du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian national - 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 et pour l'Onpes.
- Le CNLE demande que l'avenir de **l'aide alimentaire** soit précisé dans le rapport car si une solution a été trouvée pour ne pas interrompre brutalement cette aide, elle n'est opérationnelle que pour deux ans.
- **Sur le Programme opérationnel « Compétitivité et emploi 2007-2013 » du Fonds social européen (FSE)**

Dans l'encadré de la page 33, il est fait état de **la contribution du FSE au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels**, mais le CNLE fait remarquer que ce fonds ne sert pas au financement de la formation des demandeurs d'emploi, excepté pour la petite fraction d'entre eux qui fait l'objet d'une Convention de reclassement personnalisé ou d'une pré-embauche qui requiert la mise en œuvre du dispositif de Préparation opérationnelle à l'emploi (à laquelle il est fait allusion p. 28).

En conclusion, il aurait été utile que le PNR 2012 montre comment la France répond aux recommandations générales de la Commission européenne exprimées dans le Rapport annuel de croissance 2012, et plus particulièrement aux trois recommandations concernant la prévention de la pauvreté et de l'exclusion en des temps de forte réduction des déficits publics.

La France devra se fixer en 2012 un nouvel objectif chiffré de réduction de la pauvreté, en l'inscrivant dans les objectifs communautaires adoptés par la stratégie européenne à l'horizon 2020. Cependant, il apparaît au CNLE que le lien entre l'objectif européen de réduction de 20 millions de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE à l'horizon 2020 et la contribution de la France à cet objectif, à hauteur de 1,6 million de personnes selon les indicateurs utilisés au niveau européen, est à ce jour insuffisamment documenté.