



Paris, le 19 mars 2012

Recommandations du CNLE **pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) est un organe consultatif placé auprès du Premier ministre, créé par la loi du 1er décembre 1988 modifiée, relative au Revenu minimum d'insertion. Composé de 54 membres, il assure la concertation entre les pouvoirs publics et les associations, les partenaires sociaux, les organismes et les personnes qualifiées agissant en ce domaine. Il a pour mission d'assister le Gouvernement de ses avis sur toutes les questions de portée générale concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, d'animer les réflexions et de faire des propositions sur les méthodes de coordination et de pilotage des politiques d'insertion sur les plans national et local. Il peut être consulté par le Premier ministre ou par les membres du Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action relatifs à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut également, de sa propre initiative, proposer aux pouvoirs publics les mesures qui paraissent de nature à améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En cette période électorale, le CNLE a souhaité s'exprimer sur la nécessité de mener une politique sociale cohérente, inscrite dans la durée, en présentant une synthèse des recommandations qu'il a avancées dans ses derniers avis¹.

I. L'emploi

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 la voie d'une 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.

Le CNLE considère qu'il est plus que jamais 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, 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.

¹ Les recommandations présentées dans cet avis ont été adoptées à la quasi-unanimité des membres du CNLE.

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. Il demande que des progrès soient faits en matière d'**effectivité du droit d'inscription** à Pôle emploi². Il souligne également les difficultés d'**accès aux informations** qui sont de plus en plus souvent proposées uniquement via des serveurs vocaux : pour une fraction importante des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés, ceux-ci sont avant tout sources d'incompréhension et ne permettent pas d'accéder aux services attendus. Le CNLE demande également que des progrès soient faits en matière de réponses apportées aux demandeurs d'emploi pour leur **accès à la formation professionnelle**, notamment en cas de reconversion, mais aussi dans le cadre des contrats aidés.

Le CNLE considère que la préoccupation du service et de la qualité de l'accompagnement doit primer sur celle du contrôle, et demande 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.

S'agissant de la mise en œuvre des contrats aidés, il est constaté que les structures susceptibles d'en créer et les demandeurs d'emploi rencontrent plusieurs types d'écueils : la variabilité temporelle et géographique des politiques suivies ; l'insuffisance de communication et les courts délais de prévenance en cas de changement de politique ; le manque de souplesse dans la mise en œuvre de ces contrats qui amoindrit la capacité d'ajustement de cet outil à la diversité des besoins des personnes...

A cet égard, le CNLE recommande de poursuivre les objectifs d'amélioration suivants :

- **une information** permettant l'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 souhaitable que les employeurs potentiels connaissent, non seulement le nombre prévisionnel de contrats, mais également les 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** aux besoins et aux parcours des personnes en insertion (rendre flexibles les durées des contrats et les temps de travail hebdomadaires) ;
- un meilleur **suivi** et un **accès à la formation** des salariés en insertion – à cet égard, le CNLE considère qu'il faut permettre aux salariés sous contrat aidé de rester inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi pendant la durée de leur contrat.

II. La protection sociale

Les indicateurs de pauvreté en France se révèlent moins dégradés qu'ailleurs, ce qui met en évidence le rôle positif de notre système de protection sociale qui, s'il doit être adapté, doit aussi être valorisé. Cependant, la récente tendance à la hausse de ces indicateurs, liée pour partie à l'impact de la crise, incite 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 les plus modestes qui sont les plus exposées au risque de basculement dans la précarité.

² 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 » ?

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 (comme cela fut le cas pour l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse). Les récentes revalorisations de ces prestations sociales, pour nécessaires qu'elles soient, n'ont pas bénéficié aux populations actives en situation de pauvreté³. 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 en 2010 ses dépenses en matière d'insertion sociale, du fait de la montée en charge des dépenses liées au RSA socle. C'est pourquoi il considère qu'il faut réexaminer la clause d'indexation du RSA et porter une attention particulière aux méthodes d'indexation de toutes les prestations sociales.

Concernant le **RSA jeunes**, qui ne s'applique aujourd'hui qu'à moins de 10 000 foyers⁴, 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.

III - Le droit au logement

Dans le domaine du logement et de l'hébergement, le CNLE s'appuie sur les recommandations récentes du Comité de suivi DALO et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour demander que **trois mesures prioritaires** soient inscrites dans le débat public :

- offrir au moins un hébergement d'urgence à toute personne en détresse ;
- mettre en place un plan d'urgence sur les territoires où le droit au logement n'est pas respecté, afin de mobiliser des logements supplémentaires en renfort du parc social existant ;
- 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.

³ Dans la majorité des cas, le RSA socle, même cumulé à d'éventuelles allocations sociales, reste bien en-deçà du seuil de pauvreté national.

⁴ Source CNAF : le nombre de bénéficiaires du RSA jeunes était de 9 628 foyers au 30 septembre 2011.

IV - L'accès aux soins

Dans un avis du 5 juillet 2011, le CNLE demandait de revaloriser et de simplifier les dispositifs permettant l'accès aux soins des plus démunis (la CMU, l'ACS et l'AME⁵), notamment pour réduire le non-recours à la couverture maladie. En effet, le non-recours aux dispositifs d'accès aux soins reste très préoccupant. De plus, les refus de soins persistent pour les plus démunis, bénéficiaires de la CMU et de l'AME. 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.

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

1. La levée immédiate des restrictions à l'AME

Les mesures d'application de toutes les restrictions issues de la loi de finances 2011 concernant l'Aide médicale d'Etat devraient être retirées immédiatement.

2. La fusion de la CMU et de l'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.

3. Une revalorisation immédiate du seuil de la CMU-C

Pour 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.

4. Des mesures pour améliorer le recours aux dispositifs

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. 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.

⁵ La Couverture maladie universelle (CMU), l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), l'aide médicale de l'Etat (AME).

V – La connaissance des situations de pauvreté :

Le CNLE réitère sa demande de suppression du taux de pauvreté ancré dans le temps comme indicateur central de la mesure de la pauvreté par le gouvernement, car cet indicateur est source de confusion et d'une fausse appréciation de l'impact des politiques menées.

Le conseil souhaite également que les efforts d'amélioration de la statistique publique dans ce domaine se poursuivent par la **mise au point d'indicateurs d'alerte précoces** et par une meilleure prise en compte de **l'intensité de la pauvreté**. C'est pourquoi il importe de conserver, en sus des indicateurs de pauvreté monétaire aux taux de 60 % et de 50 % du revenu médian, un indicateur au taux de 40 % afin de surveiller de près son évolution et de vérifier l'impact des politiques publiques sur la situation des ménages plus pauvres et les plus exclus.

Conclusion :

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, plus que jamais, à la détermination politique et à son instrument : une stratégie d'action globale, multidimensionnelle et multipartenariale, évoquée dans ses avis antérieurs⁶.

Cette détermination politique doit continuer de s'afficher au travers d'**engagements chiffrés**, associés à des indicateurs précis. La France devra, dans le cadre de la stratégie européenne à l'horizon 2020, renouveler ses engagements au-delà de 2012. Tirant les leçons de la période récente, le CNLE demande aux responsables politiques de définir, à l'horizon 2017 :

- pour l'ensemble des situations d'exclusion et de pauvreté, des objectifs de réduction crédibles, se référant aux situations de pauvreté monétaire, non monétaire ou en emploi, articulés avec des mesures concrètes destinées à les atteindre ;
- pour la population en situation de grande pauvreté, vivant en-dessous du seuil de pauvreté à 40 % du revenu médian, un objectif de réduction significative en vue de casser la tendance à l'aggravation observée depuis sept années.

Pour atteindre de tels objectifs, il faudra se doter d'une stratégie d'ensemble. Au cœur de cette stratégie, **un plan interministériel bâti pour cinq ans**, expression détaillée du Programme national de réforme (PNR), doit engager la responsabilité du gouvernement, au plan national comme au plan européen, pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce plan devrait être le moteur du **Programme d'action global et multipartenarial pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**, dont le CNLE renouvelle, de façon pressante, la demande de mise en place.

Pour assurer le suivi de cette stratégie, une simple énumération des mesures prises ne suffira pas. Le CNLE réclame une **véritable évaluation des politiques publiques** qui donne au

⁶ Notamment dans ses avis du 14 février 2011 « Recommandation du CNLE sur les suites de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » ; du 15 mars 2011 « Avis du CNLE sur le rapport 2010 du gouvernement au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans » ; du 4 avril 2011 « Avis du CNLE sur le projet de Programme national de réforme 2011-2013 ».

Parlement et à l'opinion publique le moyen de comprendre ce qui ne fonctionne pas, ce qui est performant ou ce qu'il conviendrait d'améliorer.

Le conseil renouvelle aussi sa demande d'une tenue régulière du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), réuni sous la présidence du Premier ministre, pour la mobilisation de tous les départements ministériels concernés par l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion⁷. Cet instrument politique est indispensable pour renforcer la coordination et le pilotage d'actions transversales et agir de façon concertée sur tous les leviers de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

⁷ Le CNLE rappelle que, bien que la tenue d'un CILE tous les deux ans soit prévue par la loi du 29 juillet 1998, ce comité interministériel n'a été, depuis, convoqué qu'à deux reprises, les 6 juillet 2004 et 12 mai 2006.