



Paris, le 2 décembre 2011

**Avis du CNLE
sur le 3^e rapport du gouvernement
relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans**

Les membres du CNLE souhaitent d'emblée remercier les administrations auteures de ce troisième rapport pour l'effort de qualité et de clarté renforcée du document, ce qui permet de dresser un état des lieux plus complet et plus lisible des politiques nationales menées pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une bonne partie des recommandations formulées précédemment par le conseil¹ est prise en compte dans ce rapport. Entre autres, un effort a été fait pour respecter la date de sa remise à l'occasion du 17 octobre, comme cela avait été demandé par le CNLE². Rappelons qu'en 2009, pour remettre le premier rapport au Parlement, Martin Hirsch, qui était alors Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avait choisi symboliquement la date du 17 octobre, Journée mondiale du refus de la misère. Et c'est le 17 octobre 2007, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Journée mondiale, que le Président de la République avait annoncé l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans (2008-2012).

Les observations du CNLE

Il y a un décalage entre la réalité que les acteurs sociaux observent sur le terrain en 2011 et les chiffres disponibles dans le rapport qui portent sur une période N-2. Cela accentue le sentiment d'une communication politique d'autojustification alors que le CNLE souhaiterait y trouver un plus grand réalisme opérationnel par rapport à la situation actuelle et une intention prospective, au-delà du décalage inévitable des statistiques.

Le rapport montre bien que les indicateurs en France sont 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. Mais le rapport souligne insuffisamment les grandes difficultés et les défis qui restent aujourd'hui à relever dans la poursuite des objectifs que nous nous sommes fixés... C'est ce que met en évidence, avec lucidité mais sans perdre espoir, la contribution de l'ONPES qui a nourri la réflexion des membres du CNLE et éclairé leur avis.

Le CNLE réitère sa demande de suppression du taux de pauvreté ancré dans le temps comme indicateur central du tableau de bord - une demande qu'il a formulée avec

¹ Voir [l'avis du CNLE du 15 mars 2011](#) portant sur le 2^e rapport du gouvernement, publié en décembre 2010.

² Dans son [avis du 6 avril 2009](#) sur le projet de décret relatif à la mesure de l'objectif, le CNLE avait formulé le souhait que la mise à jour du tableau de bord soit publiée chaque année à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère.

l'ONPES, dès 2009, car cet indicateur est source de confusion et d'une fausse appréciation de l'impact des politiques menées³.

Le conseil souhaite 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. Il trouve aussi qu'il serait intéressant de s'intéresser au nombre d'années pendant lesquelles certains peuvent se retrouver « ancrés » durablement dans une situation de pauvreté.

Pour le CNLE, des leviers sont déterminants pour faire reculer la pauvreté

Une indexation des prestations sociales

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 pauvreté. 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 sociales⁴.

Prendre à bras le corps la question de l'insertion 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**⁵. 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.

³ La France est le seul Etat de l'Union européenne à avoir retenu cet indicateur comme indicateur principal ou central. On constate la divergence extrêmement rapide qui s'est creusée entre l'indicateur consensuel pour les Etats membres de l'UE, qui est le taux de pauvreté relative au seuil de 60 %, et l'indicateur central retenu par la France : déjà, en trois ans, un million de personnes ne sont plus comptabilisées parmi les pauvres en France avec l'indicateur ancré alors qu'elles le sont au sens de l'UE (Cf. annexes du rapport pages 24 et 27 : en 2009, on dénombre 7,142 millions de personnes pauvres avec l'indicateur « ancré » contre 8,173 millions avec l'indicateur de pauvreté relative).

⁴ Un groupe de travail du CNLE va prochainement remettre un rapport en ce sens et fera des recommandations sur la prise en compte du « reste-à-vivre » et l'estimation d'un revenu minimum décent.

⁵ Le CNLE rappelle que, tout au long de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté, à l'initiative d'ATD Quart Monde, des jeunes âgés de 16 à 30 ans, originaires de dix pays européens et de différents milieux, y compris très défavorisés, ont travaillé à formuler [des propositions traduisant leurs aspirations](#), pour eux-mêmes et pour la société dans laquelle ils vivent. Ils ont remis ces propositions au Premier ministre en France et à la Commission européenne et ont lancé, le 17 octobre 2010, l'appel « Nous avons du mal à comprendre ce monde, mais nous voulons y trouver notre place ».

Par ailleurs, le **RSA jeunes** s'applique aujourd'hui à moins de 10 000 jeunes⁶. 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.

Assumer l'engagement national sur le droit au logement

Concernant la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), le rapport du gouvernement note une tendance encourageante qui pouvait effectivement être constatée sur la base des chiffres de 2010, mais le Comité de suivi du Dalo fait en 2011 un constat qui s'avère moins optimiste, notamment sur certains territoires dont les difficultés ont été pointées dès le départ, comme la région Ile-de-France⁷.

L'aggravation de la non-réponse à l'obligation de logement se traduit par un autre 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.

Dans le domaine du logement, 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.

Assurer l'effectivité de l'accès aux soins

Le rapport énumère les différents dispositifs qui doivent permettre l'accès aux soins des personnes les plus démunies (CMU, ACS, AME⁸), mais le CNLE insiste sur la nécessité de mieux évaluer leur effectivité. Une proportion croissante de bénéficiaires de la CMU-C dit **avoir renoncé aux soins**, et cela peut être imputable à un « reste-à-charge » dissuasif⁹.

La question du **non-recours** aux dispositifs d'accès aux soins reste très préoccupante : elle est de l'ordre de 20 % pour la CMU, de 29 % pour la CMU-C, de 75 % pour l'ACS et elle est estimée à environ 45 % pour l'AME¹⁰. Ce problème est d'ailleurs souligné dans un avis récent du CNLE sur l'accès aux soins des plus démunis¹¹.

En ce sens, la nouvelle convention médicale entre l'Assurance maladie et les syndicats de médecins libéraux, parue au JO du 25 septembre 2011, conforte le droit à la dispense d'avance de frais pour les bénéficiaires de l'ACS et pose le principe d'une extension du « **tiers payant**

⁶ Source CNAF : le nombre de bénéficiaires du RSA jeunes était de 9 896 foyers, en juin 2011.

⁷ En Ile-de-France, il y a environ 12 000 dossiers prioritaires pour l'accès à un logement chaque année. En 2010, on en a relogé 6000. Malgré l'objectif fixé par Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement, d'arriver en 2011 à combler l'écart avec les 12 000 demandes, les chiffres récents du Comité de suivi indiquent que l'on ne va en reloger que 5000 cette année.

⁸ Couverture maladie universelle, Aide à la complémentaire santé, Aide médicale de l'Etat.

⁹ Cf. annexes du rapport p. 66-69.

¹⁰ Source : chiffres du fonds CMU pour les trois premiers dispositifs et estimation de Médecins du monde pour l'AME.

¹¹ [Avis du CNLE du 5 juillet 2011](#) : "Accès aux soins des plus démunis : CMU, ACS, AME, dix ans après, revaloriser et simplifier les dispositifs pour réduire le non-recours à la couverture maladie et améliorer l'accès aux soins des plus démunis. »

social » aux personnes se trouvant en situation de difficulté financière. Cette disposition complémentaire positive méritait d'être signalée dans le rapport. Elle devrait également faire l'objet d'une campagne d'information des patients et des professionnels concernés.

Agir en amont et collectivement

Il faut définir des **politiques publiques de prévention** et mettre en place des filets de sécurité en direction des ménages qui se maintiennent difficilement au-dessus du seuil de pauvreté : ce sont ces catégories moyennes de plus en plus vulnérables qui demandent aujourd'hui de l'aide aux associations et sont en risque de basculer à tout moment sous le seuil de pauvreté, en commençant par perdre leur logement.

Le CNLE affirme sa conviction qu'il faut lier la lutte contre la pauvreté à la lutte contre l'accroissement des inégalités ; il faut pour cela changer le discours politique actuel et les représentations sociales à l'égard des personnes en situation de pauvreté. Une communication saine, plutôt que des attaques gratuites, est essentielle pour consolider la **nécessaire solidarité entre les différentes catégories sociales**.

La nécessité d'un pilotage stratégique

Dans « France, Portrait social », édition 2011, l'Insee nous rappelle que « *la somme des prélèvements acquittés et des prestations perçues représente 34 % du niveau de vie des personnes du 1er quintile de niveau de vie (les 20 % des personnes les plus modestes)*¹² ». En revanche, les études menées par l'Insee pointent 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, constatée dans le troisième rapport du gouvernement, 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 les plus modestes qui sont les plus exposées au risque de basculement dans la précarité.

C'est pourquoi la révision annuelle du tableau de bord devrait être l'occasion d'une **véritable évaluation des politiques publiques**, ce qui implique que l'on se donne les moyens d'analyser ce qui ne fonctionne pas, ce qui est performant ou ce qu'il conviendrait d'améliorer. Le rapport du gouvernement au Parlement énumère une foule de mesures mais peine à dresser le tableau cohérent d'une stratégie d'ensemble. Pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté, le tableau de bord des objectifs thématiques et des 37 cibles à atteindre simultanément devrait s'adosser à un plan national bâti pour cinq ans qui engage la responsabilité du gouvernement. Aussi, le CNLE renouvelle-t-il, de façon pressante, sa demande de mise en place d'un **plan d'action, global et multipartenarial**, pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹³.

¹² La répartition de ces contributions est la suivante : prestations sociales (dont APA) 15 %, aides au logement et minimas sociaux 11 % chacun, compléments d'activité (Prime pour l'emploi et RSA activité) 2 %. Les cotisations et contributions représentent une baisse de 5 % de leur niveau de vie, tandis que les impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation) ne modifient presque pas le niveau de vie des ménages appartenant au premier quintile de l'échelle des revenus. Insee, « *France, portrait social* », édition 2011, page 95.

¹³ Cf. [Recommandation du CNLE du 14 février 2010](#) sur les suites de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.