

ALERTE

35 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
membres de la Commission lutte contre la pauvreté de l'UNIOSS
30 collectifs inter-associatifs locaux présents dans 14 régions.

5 octobre 2012

Propositions inter-associatives pour un plan quinquennal interministériel et une loi de programmation pour l'inclusion

A. Introduction

Pourquoi un plan ?

Un plan est apparu indispensable aujourd'hui, d'abord parce qu'il y a urgence : avec la crise, depuis 2008-2009, la pauvreté s'étend et s'intensifie. Cela alimente par ailleurs une perte de confiance du pays car les citoyens ont peur de tomber dans la pauvreté. Il faut rassurer en montrant qu'on peut lutter efficacement contre la pauvreté.

On ne pourra pas lutter contre la pauvreté sans création d'emplois ; celle-ci ne sera possible que si la croissance revient et cette dernière ne pourra s'établir à un niveau suffisant sans le rétablissement de la confiance et l'effacement des peurs de déclassement et de chute dans la spirale de l'exclusion que connaissent beaucoup de nos compatriotes. Ceci justifie qu'une action résolue soit menée sur le terrain de la protection et de l'action sociales ; ceci justifie aussi que les politiques conduites considèrent le triptyque « croissance-désendettement-cohésion sociale » comme un tout insécable.

Pourquoi un plan pluriannuel ?

La lutte contre la pauvreté nécessite à la fois des mesures d'urgence (« immédiates », à prendre dès 2013), et des mesures de prévention (« à moyen terme »). Pour s'attaquer aux causes, il faut articuler lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités.

Pourquoi un plan interministériel ?

La pauvreté a des causes multiples et des dimensions multiples. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut lutter en même temps sur toutes ses causes et toutes ses dimensions : emploi, logement, santé, ressources, éducation, formation... Ce constat fait l'objet d'un consensus européen.

Pourquoi une loi de programmation ?

Le plan comportera notamment certaines mesures d'ordre législatif. Pour ces dernières, une loi de programmation permet à la fois d'échelonner les mesures dans le temps et de prévoir leur financement.

Quelle gouvernance ? Une conférence, un CILE et une véritable inter-ministériarité

Une conférence nationale des acteurs de la lutte contre l'exclusion, s'appuyant sur le CNLE et incluant le Défenseur des droits, permettra de dégager les grandes lignes du plan et de la loi. Le contenu définitif du plan et du projet de loi seront adoptés par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) institué par la loi d'orientation de 1998, sous la présidence du Premier ministre.

Une conférence d'évaluation aura lieu la cinquième année.

La démarche ne pourra réussir que si l'élaboration et la mise en œuvre du plan s'appuie sur une véritable coordination interministérielle par le Premier ministre. Toutes les causes de la pauvreté étant intriquées entre elles, la lutte contre ce phénomène doit être coordonnée au sommet de l'Etat. Une simple addition de politiques sectorielles échouerait.

Des mesures concordantes

Nombre des mesures qui sont proposées par les associations de solidarité dans cette note sont concordantes avec les propositions d'autres institutions, notamment le CNLE (par exemple relancer le CILE) ou le rapport du CESE sur les jeunes...

Une priorité absolue : faire appliquer les politiques et les lois

Globalement, les associations constatent que les lois, en matière de lutte contre la pauvreté, sont bonnes mais qu'elles sont très peu ou très mal appliquées, comme si les pouvoirs publics ne suivaient pas la mise en œuvre concrète sur le terrain. Or cette dernière s'avère aussi importante que la conception de dispositifs.

Le phénomène du non recours est aujourd'hui massif et particulièrement préoccupant. Pour améliorer la situation, il paraît nécessaire notamment de mieux articuler les échelons nationaux et locaux. Par ailleurs, il revient aux pouvoirs publics de mesurer systématiquement l'écart entre la volonté exprimée par le législateur et le résultat des lois. La priorité est donc de donner les moyens aux politiques qui existent déjà et qui sont mal appliquées.

Développer la prévention

Notre société de plus en plus technicisée, automatisée et marquée par l'objectif du profit à court terme, manque d'humanité. Il faut remettre de l'« humain » dans notre vivre ensemble. C'est sans doute le plus grand besoin de notre société d'aujourd'hui. C'est en renforçant cette dimension qu'on préviendra le mieux la chute dans l'exclusion.

Il s'agit d'une prévention bienveillante et confiante qui concerne, en particulier, les jeunes et les enfants, dès leur plus jeune âge, afin de lutter contre l'injustice de la reproduction des inégalités sociales ; une prévention non stigmatisante afin que les parents ne soient pas disqualifiés dans leur rôle de parent, du fait de la précarité de leur emploi et de leurs conditions de vie.

Il faut remettre des services publics, soutenir les associations au delà des seuls appels à projets, pour leur objet propre, lutter contre l'isolement et la solitude qui touchent tant de nos concitoyens, notamment âgés, prévenir la chute dans la pauvreté à la sortie des institutions publiques : hôpitaux, prisons, ASE. Tout cela suppose notamment un soutien plus important aux travailleurs sociaux et aux bénévoles.

Des droits pour tous

Conformément à la loi d'orientation de 1998, un équilibre doit être trouvé entre le droit commun et les dispositifs spécifiques. La démarche devra rechercher prioritairement l'accès des plus pauvres au droit commun. L'esprit de la loi d'orientation, et en particulier son article premier, doit continuer à guider les politiques publiques.

B. Huit priorités :

- 1- **La lutte contre la pauvreté doit être un objectif central du quinquennat, une priorité politique.** Les associations de solidarité attendent du Gouvernement qu'il se fixe **des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté aux différents seuils** (personnes sous le seuil de 40 % du revenu médian, de 50 %, de 60 %).
Les associations demandent l'abandon de l'indicateur ancré dans le temps, qui ne reflète pas l'évolution exacte de la pauvreté. En revanche, elles proposent de garder les 16 autres indicateurs, et d'en ajouter un nouveau : la mesure du taux de non recours sur les grands dispositifs : RSA, CMU, AME, ACS, DALO, tarifs sociaux etc. Un débat annuel au Parlement permettra aux élus de la Nation de suivre l'évolution de la lutte contre la pauvreté et de ses résultats.
- 2- Afin d'atteindre cet objectif, le Gouvernement doit tout d'abord s'engager à **garantir le respect des principes de la protection sociale.** En effet, la grave crise économique et sociale qui secoue notre pays impose plus que jamais l'absolue nécessité de maintenir les fondements de notre protection, et tout particulièrement ses principes de solidarité qui en sont le cœur. Notre système de protection sociale est en effet un dernier filet de sécurité pour nos concitoyens. Toute réduction de notre protection sociale conduirait à une paupérisation grave d'une large part de la population. En outre, il est nécessaire d'adapter le système de protection sociale aux nouveaux besoins de notre temps, notamment la compensation du besoin d'aide à l'autonomie.
- 3- Afin de tenir l'objectif de réduction de la pauvreté, le Gouvernement fera adopter par le Parlement **une loi de programmation quinquennale interministérielle** pour lutter contre toutes les dimensions de la pauvreté (revenu minimum, emploi, logement, santé, éducation, formation etc.). Cette loi sera préparée et évaluée par une Conférence annuelle de lutte contre la pauvreté, réunissant tous les acteurs, notamment associatifs.
- 4- Les associations demandent que les pouvoirs publics développent **une politique participative à l'égard des personnes en situation de pauvreté.** Ces personnes doivent être associées à l'élaboration des politiques publiques, et, en premier lieu, des politiques de lutte contre la pauvreté. Pour cela des outils existent : CCPA¹, CCRPA², collège ad hoc du CNLE³... Il convient d'organiser une participation de personnes en situation de pauvreté aux instances consultatives qui élaborent, suivent la mise en œuvre et évaluent les politiques, au niveau national et territorial. En outre, il est nécessaire de développer les espaces de concertation avec les usagers au sein des administrations.
- 5- Il est nécessaire **d'améliorer fortement l'accès aux droits.** Beaucoup de personnes pauvres ignorent leurs droits ou renoncent à les faire valoir. Il importe de simplifier les modalités d'ouverture des droits, de développer l'information au plus près des populations concernées, et de sanctionner les refus de soins. Les responsables politiques ont une forte responsabilité dans le discours qu'ils tiennent au sujet ou à

¹ Comité consultatif des Personnes Accueillies (fonctionne actuellement pour la politique du logement et de l'hébergement)

² Comités consultatifs régionaux des personnes accueillies : il en existe dans 12 régions en 2012

³ Collège expérimental créé en juin 2012

l'égard des pauvres : toute stigmatisation, culpabilisation ou instrumentalisation doivent être exclus. L'Etat et les collectivités territoriales doivent donner aux administrations les moyens nécessaires pour leur permettre de remplir leur mission essentielle qui est l'accès de tous aux droits. Les associations de solidarité souhaitent que Etat, collectivités territoriales et caisses de Sécurité sociale développent une politique d'« aller vers » vers les exclus, en dehors des guichets, sur les lieux d'exclusion pour favoriser l'accès aux droits. L'Etat doit financer les actions de domiciliation, et automatiser l'accès aux droits chaque fois que cela est possible (pour les tarifs sociaux par exemple).

- 6- L'élaboration du plan et de la loi de programmation doit s'appuyer sur **un bilan** des politiques précédentes et **un diagnostic réalisé au plus près des territoires** par tous les acteurs concernés et les personnes qui vivent dans la pauvreté.
- 7- Les associations demandent que toutes les politiques publiques - et notamment toute nouvelle loi - fassent l'objet ex ante d'une **étude d'impact** de leurs mesures sur la pauvreté et l'exclusion. Par ailleurs, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent être systématiquement évaluées.
- 8- Le plan devra être accompagné par **une campagne de communication** et de sensibilisation du public aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et la solitude, afin que la solidarité citoyenne soit mobilisée.

C. Liste des mesures à étudier dans le cadre de la Conférence

Ce document distingue, pour chaque thème:

- les mesures immédiates, c'est à dire à prendre dès 2013
- et les mesures de moyen terme.

Certaines mesures peuvent relever des deux catégories.

I. Gouvernance

1. Mesures immédiates

- Fixer des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté aux différents seuils (40 %, 50 %, 60 % du revenu médian), renoncer à l'indicateur ancré dans le temps, conserver les 16 autres indicateurs et ajouter un indicateur de mesure du taux de non recours aux dispositifs sociaux
- Organiser un débat annuel au Parlement sur l'avancée de la lutte contre la pauvreté.

2. Mesures à moyen terme

- Développer la participation des personnes en situation de pauvreté
- Renforcer les moyens de l'ONPES pour lui permettre l'observation des besoins en matière d'urgence sociale et d'hébergement
- Réaliser un audit de l'application des grandes lois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Rendre obligatoire l'étude d'impact des lois sur la pauvreté

- Réaffirmer la nécessité du service au public et du service public en milieu rural et dans les quartiers
- Lutter contre l'isolement, en priorité des personnes âgées, en soutenant l'engagement d'un programme inter-associatif de développement du soutien du voisinage et du bénévolat de proximité
- Organiser une conférence d'évaluation de la mise en œuvre du plan la cinquième année.

II. Revenus

Mesures immédiates

- Rétablir le montant du RSA socle à 50 % du SMIC, comme c'était le cas lors de la création du RMI
- Indexer les minima sociaux sur un panier de consommation correspondant aux dépenses courantes des ménages en dessous du seuil de pauvreté
- Créer un revenu d'insertion pour les jeunes sans emploi de moins de 25 ans, dans une dynamique contractuelle de travail, de formation ou d'insertion sociale (exemples : démarche de soins, mobilité géographique...)
- Ouvrir le RSA activité aux jeunes qui travaillent : supprimer la condition de 2 ans d'activité
- Mettre en place le fichier positif pour lutter contre le surendettement, comme outil de responsabilisation des deux parties, prêteur et emprunteur.

III. Emploi-Activité-Formation

1. Mesures immédiates

- Développer l'accompagnement des demandeurs d'emploi
- Préserver le soutien financier public aux Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)
- Maintenir un volume important de contrats aidés
- Financer également, autrement que par le biais des contrats aidés, les actions d'accompagnement et d'insertion des associations
- Ouvrir les nouveaux contrats proposés par le Chef de l'Etat aux personnes en difficulté : contrats de génération et emplois d'avenir
- Renforcer les moyens des missions locales et valoriser leur mission d'aide à la réinsertion sociale dans l'évaluation de leur activité
- Réorienter la dépense publique en matière de formation vers les demandeurs d'emploi et les salariés ayant un faible niveau de formation.

2. Mesures à moyen terme

- Préserver le soutien public aux Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)
- Prévoir la représentation des associations dans toutes les instances délibérant sur les politiques de l'emploi
- Permettre l'extension de la durée des contrats aidés si nécessaire (jusqu'à 5 ans)
- Donner au service public de l'emploi davantage de moyens pour accompagner les personnes
- Développer les expériences de combinaison de l'accompagnement professionnel et de l'accompagnement social

- Pénaliser les entreprises qui dépassent un certain niveau d'emplois précaires
- Revoir le système d'indemnisation du chômage pour le rendre plus cohérent, plus efficace et moins stigmatisant
- Flécher le FSE vers les demandeurs d'emploi à travers Pôle Emploi
- Développer pour les demandeurs d'emploi davantage de formations de longue durée (AFPA)
- Donner aux « orientations » du CNFPTLV⁴ un caractère plus incitatif ; et les décliner en contrats de plan régionaux (Etat, région, partenaires sociaux)
- Aider les familles en précarité dans la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle : développement dans les quartiers de structures d'accueil d'enfants.

IV. Hébergement-Logement

Il est à noter que ces mesures sont proposées en lien avec les 5 axes d'engagement et 37 propositions pour une nouvelle politique du logement des personnes sans abris et mal logées du collectif des associations unies de mars 2012, l'Uniopss étant membre du comité d'animation du collectif et soutenant ses propositions.

Sur cette partie, la présente note ne distingue pas les mesures immédiates et celles de moyen terme car, en matière d'hébergement comme de logement, il faut plusieurs années pour qu'une décision prenne effet (délais de réalisation physique).

Faire du parcours vers le logement une grande cause nationale du quinquennat

Garantir la prévention

- Mettre en place un moratoire des expulsions locatives au moins pendant la période de la crise, avec un dédommagement des propriétaires
- Développer l'offre de logements accompagnés pour des personnes confrontées à des problématiques de santé ou de souffrance psychique
- Garantir la continuité de prise en charge pour toutes les personnes vulnérables qui sortent de dispositifs spécifiques ou d'institutions : aide sociale à l'enfance, prisons, hôpitaux, institutions psychiatriques... Des moyens suffisants doivent être prévus pour permettre un accompagnement « humain » de ces personnes
- Développer et relancer les CAPEX (prévention des expulsions)
- Développer l'offre de logements accompagnés pour des personnes confrontées à des problématiques de santé ou de souffrance psychique.

Garantir à chaque personne sans-abri un hébergement digne en attendant l'accès à un logement

- Mettre fin à la gestion saisonnière de l'urgence
- Créer 15 000 places d'hébergement en cinq ans en zones tendues
- Garantir le principe de l'accueil inconditionnel aux personnes à la rue toute l'année, quelles que soient leurs situations administratives, et dans des conditions véritablement dignes
- Poursuivre le plan d'humanisation des centres d'hébergement pour un accueil digne des sans abris.

⁴ Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

Engager un plan pluriannuel de production de logements sociaux publics et privés dans les territoires

- Produire plus de 150 000 logements locatifs sociaux par an, dont une proportion importante de logements en PLAI (Prêts Locatifs Aidés d'Insertion)
- Fixer un seuil de pas plus de 30 % de logements intermédiaires de type PLS et pas moins de 30 % de logements très sociaux accessibles dans les communes en situation de carence (article 55 de la loi SRU)
- Imposer dans tous les programmes immobiliers un quota minimum de 30 % de logements à loyer accessible, afin de permettre une mixité sociale
- Mettre en place un plan à 5 ans de construction d'une offre de logements publics et privés en conventionnement ANAH
- Développer la lutte contre la précarité énergétique et mettre en œuvre une tarification progressive de l'énergie qui permettrait à tous, sans exception, de pouvoir couvrir à moindre coût leurs besoins de base en énergie
- Développer l'habitat alternatif et adapté aux modes de vie des gens du voyage
- Adopter un nouveau plan de rénovation urbaine corrigeant les défauts du plan précédent ; y adjoindre des moyens en termes d'accompagnement social et humain et de services publics.

Limiter les hausses de loyers dans les zones de marché très tendues

Baisser les loyers sociaux là où le marché ne correspond plus aux possibilités des personnes les plus pauvres

Revaloriser les aides personnelles au logement pour retrouver leur pouvoir solvabilisateur et adapter les modalités de l'aide à la situation des personnes les plus défavorisées (en particulier les jeunes)

Rendre effectif le droit à un accompagnement global gradué en fonction des besoins, dans une approche globale et pluridisciplinaire. Ce droit doit bénéficier à toute personne en situation de détresse qui en a besoin, quel que soit son statut administratif.

V. Accès aux soins

1. Mesure immédiate

- Relever le plafond de ressources de la CMU complémentaire au niveau du seuil de pauvreté

2. Mesures à moyen terme

- Fusionner l'aide médicale d'État dans la CMU
- Lutter contre les refus de soins en les mesurant et en les sanctionnant
- Lutter contre les déserts médicaux par des mesures incitatives
- Limiter les dépassements tarifaires
- Faire connaître aux praticiens libéraux et aux patients le tiers payant social (dispense d'avance des frais) acté dans la convention médicale de 2011, et le faire appliquer, à la demande du patient et pas seulement à l'appréciation du praticien

- Développer et pérenniser les PASS, les PASS périnatalité, les PASS pédiatriques et les équipes mobiles
- Proposer des vaccinations à proximité des lieux de vie des plus précaires
- Professionnaliser le métier de médiateur en santé publique

VI. Accès aux droits

1. Mesure immédiate

- Financer la domiciliation effectuée par les CCAS et les associations

2. Mesures à moyen terme

- Lutter contre le non recours
- Engager une évaluation de la politique publique d'accès au droit et une réflexion sur l'amélioration des relations entre les administrations et les usagers
- Garantir un accueil adapté dans les administrations, en particulier pour les personnes fragiles
- Développer l'aide à l'accès aux droits
- Garantir l'accès à la domiciliation : donner un égal accès au droit à la domiciliation pour toutes les personnes sans domicile stable, quelque soit leur situation administrative, avec notamment la mise en place d'un Cerfa unique ; organiser une concertation territoriale de l'ensemble des acteurs de la domiciliation sous l'autorité des Préfets ; mettre en place des moyens dédiés pour les services de domiciliation des associations et des CCAS
- Réformer le système de l'aide juridictionnelle
- Garantir l'accessibilité du service public de la Justice, notamment en supprimant les taxes en matière de contentieux social
- Lutter contre le saturnisme
- Organiser une campagne d'information ciblée sur les droits
- Maintenir des services de proximité dans les zones rurales.

VII. Immigration

1. Mesures immédiates

- Protéger les étrangers malades : revenir à l'état du droit antérieur à 2011, en retenant le critère de l'effectivité de l'accès aux soins et leur permettre d'être accompagnés (notamment les enfants)
- Supprimer ou réduire très fortement les taxes spéciales pesant sur les étrangers pour la délivrance de cartes de séjour
- Garantir l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers.

2. Mesures à moyen terme

- Faciliter l'accès aux droits et garantir le droit d'élection de domicile

- Améliorer les conditions d'accueil dans les préfectures, notamment par une information claire et par des pratiques harmonisées
- Faire cesser les refus opposés dans certaines préfectures aux étrangers sans domicile fixe ne justifiant que d'une domiciliation administrative
- Permettre une plus large régularisation des étrangers ayant vocation à poursuivre leur vie en France
- Généraliser la délivrance rapide de la carte de résident
- Garantir le respect effectif du droit fondamental à la vie privée et familiale
- Ouvrir le droit au travail aux ressortissants Roumains et Bulgares
- Créer un guichet unique
- Améliorer les délais de traitement des dossiers en préfecture et mettre fin à la disparité des pratiques en matière de délivrance de récépissés
- Favoriser le regroupement familial
- Développer le contrat d'accueil et d'intégration
- Revenir sur la réduction drastique de la liste des métiers « en tension ».

VIII. Asile

1. Mesures immédiates

- Développer les places de CADA
- Faire respecter les délais légaux de traitement des demandes d'asile

2. Mesures à moyen terme

- Donner aux demandeurs d'asile le droit de travailler
- Garantir un recours suspensif à tous les demandeurs d'asile
- Garantir le droit pour chaque personne de déposer une demande d'asile dans de bonnes conditions : accueil en préfecture, remise d'un récépissé, hébergement, accompagnement social et juridique adapté
- Autoriser tout demandeur d'asile à séjourner en France le temps que sa demande soit examinée
- Revenir sur la régionalisation des demandes d'asile, cette régionalisation constituant un obstacle supplémentaire pour les demandeurs en province.

IX. Éducation et place des enfants et des jeunes dans la société

1. Mesure immédiate

- Rendre effectif le droit des bénéficiaires de minima sociaux à obtenir une place en crèche pour leurs enfants (loi de 1998), dans le cadre de la nouvelle Convention d'Objectifs et de Gestion signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales.

2. Mesures à moyen terme

- Développer des modes d'accueil, diversifiés et de qualité, pour en permettre l'accès à tous les jeunes enfants dont les parents le souhaitent, quelque soit leur situation socio- économique et familiale
 - Étudier l'instauration d'un droit à la compensation de la pauvreté pour les enfants, tel que préconisé dans le Manifeste pour l'Enfance de l'Unicef de janvier 2012
 - Créer pour les jeunes un droit à l'éducation-formation tout au long de la vie
 - Soutenir l'aide au départ et l'accompagnement en vacances
 - Élaborer des mesures spécifiques à l'intention des jeunes adultes en situation de fragilité, en particulier ceux qui sortent du dispositif de protection de l'enfance
 - Soutenir les associations d'éducation populaire comme facteurs d'insertion sociale.
-