



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



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

# Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Avis du CNLE sur le Plan budgétaire et structurel à  
moyen terme (PSMT) de la France

Coordonné par Muriel Pucci, présidente du comité scientifique du CNLE

Novembre 2024

**Avis du CNLE sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT)  
de la France**

Novembre 2024

<b>PRÉAMBULE</b> .....	4
Contribution du CNLE en 2024 replacée dans son contexte depuis l’instauration du semestre européen.....	4
Du PNR au Plan budgétaire et structurel à moyen terme : un changement d’objectif .....	5
<b>I. RETOUR SUR LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES</b> .....	6
A. Un cadrage macroéconomique optimiste.....	6
B. L’hypothèse erronée que les créations d’emploi suffisent à réduire la pauvreté .....	7
C. Une insuffisante prise en compte des conséquences sociales de la transition écologique .....	8
<b>II. RÉFORMES EN COURS ET ANNONCÉES : LA CRAINTE DE LEURS EFFETS SUR LA PAUVRETÉ</b> .....	10
A. Politiques de l’emploi et protection sociale.....	10
1. Loi plein emploi, réforme France Travail, réformes des allocations chômage .....	10
2. Emploi des jeunes et contrats aidés .....	12
3. Emploi des séniors et pauvreté des retraités.....	13
B. Politique du logement .....	14
1. Logement : le grand absent.....	14
2. Une réponse très insuffisante au besoin en dépit des engagements .....	14
C. Politiques de santé .....	15
1. Le défaut de prise en compte de l’évolution des conditions de travail dans la réforme de l’indemnisation des arrêts maladie .....	16
2. Le transfert des dépenses vers les organismes complémentaires via la hausse prévue du ticket modérateur doit prendre en compte les spécificités des populations précaires .....	17
D. Politique territoriale et services publics.....	18
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	21
<b>ANNEXES</b> .....	23

## Contribution du CNLE en 2024 replacée dans son contexte depuis l'instauration du semestre européen

Depuis l'instauration du « semestre européen » en 2013, sous la présidence d'Etienne Pinte, le CNLE a fourni un avis sur le programme national de réformes (PNR), puis sur le Plan national de relance et de résilience (PNRR).

Au début de ces consultations la valeur de l'avis demandé au CNLE intégrait la particularité de l'existence en son sein d'un huitième collège, dont l'avis était particulièrement recherché par le gouvernement au titre de la participation des personnes dites concernées. L'importance de cette consultation s'est traduite tout particulièrement lors de son premier exercice par le fait que le secrétaire général des affaires européennes (SGAE), M. Léglise-Costa, assistait en personne à la consultation du CNLE. D'autre part, le CNLE a été particulièrement sensible au fait que son avis, depuis cette époque, a été publié annuellement par la Commission européenne à côté du texte gouvernemental et des avis du tout petit nombre des autres organismes consultés, comme le CESE et les collectivités locales.

Cette reconnaissance du CNLE s'est accrue avec celle de l'amplification du rôle des personnes concernées, à travers la mise en place d'un collège de personnes concernées représentant la moitié des membres du conseil.

Le 4 mars 2021, la Commission a présenté un plan d'action fondé sur la poursuite de trois objectifs visant à concrétiser les ambitions du socle européen de droits sociaux d'ici 2030. L'un de ces objectifs est la réduction de la pauvreté (-15M de personnes dans cette situation, dont 5M d'enfants). Pour contribuer à cet objectif, la France s'est engagée à réduire de 1,1M la part de personnes en France vivant sous le seuil de pauvreté monétaire par rapport à la situation de 2019. Le CNLE déplore que les résultats de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) ne soient pas à la hauteur de ces objectifs. En effet, on compte en 2023, 1 million de personnes en situation de pauvreté monétaire de plus qu'en 2019 (voir annexe 1). Lors du semestre européen 2024, le point de vue de la commission européenne sur l'examen à mi-parcours du programme français souligne notamment la nécessité de mettre en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale, avec une attention particulière aux enfants, à l'accès au logement et à la prévention des expulsions de logement.

D'autres obstacles, et en particulier le raccourcissement année après année du délai accordé au CNLE pour émettre son avis, ont empêché le CNLE de s'exprimer pleinement sur la portée et les conséquences des PNR successifs, et ce d'autant plus que ce sont des documents techniques difficiles à interpréter pour les membres des divers collèges. En 2024, en raison de la saisine tardive liée à un retard de calendrier de l'adoption au niveau européen le 29 avril 2023 des nouveaux textes européens (1 directive et 2 règlements) d'une part et des délais extrêmement courts de réponse d'autre part, le CNLE a considéré dans ce contexte que les conditions de consultation étaient particulièrement dégradées pour rendre un avis de qualité.

## Du PNR au Plan budgétaire et structurel à moyen terme : un changement d'objectif

Pour le CNLE, le PNR représentait un document important car il recensait notamment l'ensemble des politiques pouvant avoir un impact sur la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, sur lequel le CNLE était particulièrement bien placé pour émettre un avis.

Le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) qui a été présenté au CNLE fin octobre 2024 par le SGAE a perdu ce caractère de référence essentielle pour le CNLE : contrairement au PNR, il n'est pas exhaustif sur la revue des politiques, en particulier en matière sociale et l'est seulement de façon indirecte sur la question pourtant centrale de la lutte contre la pauvreté.

Pour l'essentiel, afin de justifier la demande d'extension de l'ajustement budgétaire, ce document présente un "paquet d'investissements et de réformes" articulé autour de quatre axes traduisant "certaines grandes priorités" de la stratégie de politique économique du Gouvernement.

- ➔ Le premier axe d'engagements s'articule autour de l'objectif d'atteinte du plein emploi.
- ➔ Le deuxième axe d'engagements vise à restaurer la vitalité de notre tissu industriel en renforçant la compétitivité et l'innovation.
- ➔ L'accélération de la transition écologique et énergétique constitue le troisième axe d'engagements.
- ➔ Le quatrième axe repose sur l'amélioration de la gouvernance des finances publiques.

La pauvreté est évoquée dans le premier axe comme effet induit quasi automatique de l'objectif d'atteinte du plein emploi.

On peut lire, suite à la présentation des réformes concernant l'insertion et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'assurance chômage et les retraites, ou encore le ciblage des exonérations de cotisations : « Ces mesures permettront ainsi de revaloriser le travail et de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs. Elles permettront d'atteindre les objectifs du pilier européen des droits sociaux, y compris les objectifs connexes en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici à 2030 », ou plus loin : « En augmentant le taux d'emploi, en réduisant les tensions de recrutement et en favorisant l'insertion par l'activité, toutes ces réformes contribuent en outre à renforcer l'inclusion sociale, réduire les inégalités et prévenir la pauvreté, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2030 ».

Même lorsqu'il s'agit de la réforme des prestations sociales dite de la "solidarité à la source", la baisse de la pauvreté est associée à l'attractivité du travail : « le Gouvernement mettra en œuvre au 1er trimestre 2025 le dispositif de "solidarité à la source" et poursuivra par la suite la refonte de son système de solidarité dans un sens d'équité, d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté et garantissant l'attractivité du travail ». Dans ces rares passages évoquant l'engagement à réduire la pauvreté, on ne trouve ni description des mécanismes par lesquels les réformes pourraient y parvenir, ni évaluation d'impact ex-ante, ni référence aux évaluations des réformes passées. En particulier, alors que l'expérimentation du pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources<sup>1</sup> (DTR) n'a pas encore fait l'objet d'évaluation, le gouvernement présuppose qu'elle permettra de réduire la pauvreté par la baisse du non-recours et des indus. Rappelons que la solidarité à la source ne concerne que les foyers déjà allocataires et que les prestations concernées (RSA, prime d'activité) restent quérables. En outre, la solidarité à la source ne peut s'appliquer aux personnes dont les revenus professionnels ne seront pas automatiquement récupérés auprès des employeurs, ce qui sera probablement le cas pour les salariés de particuliers employeurs et les micro-entrepreneurs notamment, alors que ce sont des catégories de travailleurs particulièrement touchées par la pauvreté laborieuse. La prise en compte des

---

<sup>1</sup> L'expérimentation du pré-remplissage des DTR a été lancée en octobre 2024 dans 5 départements pilotes (Alpes-Maritimes, Aube, Hérault, Pyrénées-Atlantiques et Vendée).

pensions alimentaires reçues par les parents isolés dans les bases ressources de ces prestations risque également de mettre à mal l'efficacité du dispositif pour ces populations fragiles.

Le sentiment éprouvé par le CNLE est celui d'une inadéquation entre le PSMT du gouvernement français et la réalité de la situation sociale du pays. Dans le passé, les contributions du CNLE ont souvent montré combien l'élaboration d'un avis étayé sur le programme politique par les membres du CNLE était délicat. La nouvelle forme du document qui néglige la stratégie de lutte contre la pauvreté rend le travail du CNLE encore plus difficile. De plus, cette année, le CNLE a reçu le document au moment même où celui-ci était envoyé à la commission européenne qui n'a donc pas pu tenir compte de son avis ni de celui des autres organismes consultés. Pour autant, le CNLE reste très attaché au fond à cette consultation et il a décidé de répondre à l'invitation du SGAE dans une forme mettant en avant les principaux thèmes de préoccupations, de recommandations et d'alertes qu'il tient à faire passer au gouvernement, à partir de ses travaux.

## I. RETOUR SUR LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

### A. Un cadrage macroéconomique optimiste

Selon les documents budgétaires transmis par le gouvernement au Parlement début octobre, « les perspectives économiques françaises pour les prochaines années semblent encourageantes, malgré un contexte international marqué par des incertitudes ».

Le gouvernement prévoit ainsi une croissance de 1,1 % pour l'année 2025, un déficit public de l'ordre de 5 % et un marché du travail qui, selon lui, devrait continuer à se redresser. Au regard des prévisions macroéconomiques réalisées par d'autres instituts indépendants, ces prévisions apparaissent pour le moins optimistes. À titre d'exemple, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que le redressement budgétaire que le gouvernement prévoit de mettre en œuvre (réduction des dépenses publiques et hausses d'impôts) devrait amputer de l'ordre de 0,8 point la croissance du PIB pour 2025 (OFCE, 2024). Celui-ci ne devrait croître que de 0,8 %, une prévision partagée par la Commission européenne dont les prévisions macroéconomiques ont été publiées à la mi-novembre 2024.

Autres sujets d'optimisme du gouvernement : le déficit public et le marché du travail. Alors que le gouvernement anticipe une réduction du déficit public à 5 % du PIB en 2025, l'OFCE et la Commission européenne anticipent tous deux un déficit de 5,3 %. Concernant le marché du travail, le gouvernement continue de miser sur les effets de ses réformes structurelles. Les prévisions actuelles, notamment de l'OFCE, font état d'un taux de chômage qui devrait rester élevé, autour de 8 %, tandis que les destructions d'emplois pourraient atteindre 150 000 postes en 2025 sous l'effet notamment de la baisse des aides à l'apprentissage et de la hausse des défaillances d'entreprises (en lien avec la fin des aides d'urgence). De la même façon, **le pouvoir d'achat devrait connaître une légère baisse, alors que le gouvernement anticipe lui une progression**. Si les doutes restent nombreux sur les arbitrages budgétaires pour l'année 2025, notamment sur les postes de réductions des dépenses, l'impact à attendre des mesures de consolidations budgétaires devrait être important. **Le CNLE souhaite attirer l'attention sur les risques qui pèsent sur l'évolution du pouvoir d'achat.**

Enfin, alors que l'objectif de réduction du non-recours aux prestations est au cœur de la réforme de la « solidarité à la source » et de l'expérimentation Territoires zéro non-recours (TZNR), l'impact budgétaire d'une hausse du recours n'a pas été pris en compte dans les trajectoires budgétaires.

## B. L'hypothèse erronée que les créations d'emploi suffisent à réduire la pauvreté

Quand bien même les prévisions optimistes du gouvernement quant à l'évolution du marché du travail seraient avérées, **l'expérience récente montre que les répercussions en termes de baisse de la pauvreté sont incertaines** : entre 2015 et 2021, alors que le taux de chômage baissait de 2,4 points, les taux de pauvreté <sup>2</sup>monétaire et de privations matérielles et sociales augmentaient et la part des personnes se considérant comme pauvres passait de 12 % à 18 %. **Le CNLE déplore que l'objectif de lutte contre la pauvreté soit trop peu "évoqué" dans le PSMT** alors même que la "réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté à horizon 2030 nécessite une accélération des efforts durant la seconde moitié de la décennie" (Comité de la protection sociale, 2024, p2)

Le CNLE identifie 3 principales raisons pour lesquelles la baisse du chômage ne s'est pas traduite par une baisse de la pauvreté :

- La première tient aux répercussions différenciées des créations d'emplois selon le niveau de vie : **le niveau de vie des ménages les plus modestes a moins progressé que le seuil de pauvreté monétaire**, égal à 60 % du niveau de vie médian, dont le pouvoir d'achat a augmenté de 66 euros par unité de consommation sur la période.
- La deuxième explication renvoie à la dégradation de la situation des inactifs, en particulier des retraités et des personnes inactives pour cause d'invalidité dont le taux de pauvreté monétaire aurait augmenté même si le seuil de pauvreté était resté constant (en termes de pouvoir d'achat). Ainsi, **entre 2015 et 2021, le taux de pauvreté monétaire des retraités est passé de 7,3% à 10,9% et celui des inactifs pour cause d'invalidité de 27 % à 38 %** <sup>3</sup>. La part des inactifs pour raisons de santé se considérant comme pauvres est passé de 33% en moyenne sur la période 2015-2017 à 48% sur la période 2018-2021.
- Enfin, la dernière explication concerne les actifs eux-mêmes. Sur la période, **le taux moyen de pauvreté monétaire des personnes en emploi a baissé de 0,4 points seulement tandis que leur taux de privations matérielles et sociales augmentait de 0,4 points et leur taux de sentiment de pauvreté de 6 points**. Cela s'explique en partie par le fait que de nombreux emplois créés n'offraient pas les conditions d'une amélioration des conditions de vie, que ce soient les emplois en apprentissage ou ceux sous le statut de micro-entrepreneur.

En termes de catégorie socio-professionnelle, on peut noter que sur la période, le risque de pauvreté des employés et des ouvriers a augmenté selon les trois indicateurs (pauvreté monétaire, pauvreté en termes de conditions de vie, pauvreté subjective). Pourtant, la fonction de la prime d'activité est justement de lutter contre la pauvreté laborieuse. Ces résultats amènent à remettre en question l'efficacité des modalités de calcul actuel de cette prestation dont le montant, pour un travailleur pauvre, dépend de manière complexe à la fois de la composition familiale et de la nature des revenus du conjoint et pour laquelle le non-recours demeure important (Pucci, 2024).

L'orientation politique centrée sur l'emploi et la création d'emploi quelles qu'en soient les conditions en termes de stabilité ou de rémunération risque donc d'avoir des effets limités. Cette limite a été reconnue par l'actuelle ministre du Travail et de l'Emploi, Astrid Panosyan-Bouvet<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Les taux de pauvreté monétaire et de privation matérielle et sociale sont estimés à partir des enquêtes Revenus sociaux et fiscaux (ERFS) de l'Insee, la part des personnes se considérant comme pauvres à partir du baromètre de la Drees.

<sup>3</sup> Les taux de pauvreté des retraités et des personnes en emploi sont issus des Insee Première n°1665 et 1973; ceux concernant les personnes inactives pour raisons de santé ont été calculés par le comité scientifique du CNLE à partir des enquêtes revenus sociaux et fiscaux disponibles sur Quetelet-Progedo-Diffusion.

<sup>4</sup> Elle s'est exprimée en ce sens dans une tribune écrite avant son entrée en fonction « Penser enfin la question du travail », Le figaro, 23 février 2023.

Bien que les créations d'emploi ne puissent pas suffire pour réduire la pauvreté, il demeure que la perte d'emploi pour ceux qui en occupent un est la cause principale d'entrée dans la pauvreté (Blavier, 2024). Dès lors, on ne peut que craindre que le ralentissement de la conjoncture, la fin des aides exceptionnelles et à la vague de licenciement en cours entraînent une hausse de la pauvreté des personnes d'âge actif.

Fort de ces observations, **le CNLE recommande que le gouvernement reconnaisse que la création d'emploi ne suffira pas à endiguer la pauvreté** et s'engage d'une part pour améliorer les revenus et les conditions de vie des inactifs, et en particulier des retraités et des personnes ne pouvant travailler pour des raisons de santé, et d'autre part pour promouvoir la création d'emplois de qualité à même d'assurer des conditions de vie décentes aux travailleurs.

### C. Une insuffisante prise en compte des conséquences sociales de la transition écologique

Le CNLE ne peut qu'encourager le Gouvernement à continuer d'accompagner et d'inciter à la décarbonation de tous les secteurs de l'économie.

Toutefois, on ne peut que regretter que les enjeux associés à la mise en place d'une transition juste soient peu abordés dans le PSMT. **Les questions sociales en rapport avec la transition écologique sont absentes du document, et les impacts sociaux de celle-ci ne sont pas traités.** Pourtant, par rapport à la précédente Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), l'axe 4 du Pacte des solidarités 2024 vise à « construire une transition écologique et solidaire [...] s'appuyant sur la planification écologique » (DIPLP, 2024). De même, le Fonds social pour le climat ambitionne de concilier les objectifs écologiques et sociaux en aidant les plus pauvres à faire face au coût des mesures environnementales (véhicule, chauffage).

En termes de mobilité, il est à noter que l'absence ou la raréfaction de transports publics dans certains territoires pénalisent les personnes les plus précaires majoritaires dans les zones périurbaines et rurales qui, de fait, sont dépendants de leur voiture pour répondre aux besoins « primaires » professionnels et sociaux<sup>5</sup>. Les aides à la reconversion proposées par le Gouvernement sont trop instables pour que les personnes aux ressources modestes prennent le risque de s'engager dans cette voie. Le gouvernement a annoncé qu'à compter du 1er janvier 2025, ceux dont le revenu fiscal de référence est inférieur ou égal à 15 400 euros par part, soit la moitié des ménages les plus pauvres, verront leur bonus maximal passer de 7 000 à 4 000 euros. Le bonus écologique pour les voitures d'occasion s'est arrêté lui aussi en 2024. C'est le cas aussi de la prime à la conversion (PAC) qui a suivi jusqu'à présent une montée en charge heurtée et fortement impactée notamment par des évolutions réglementaires très fréquentes. Ce « go and stop » du Gouvernement dans le domaine de la fiscalité verte est très regrettable.

Le CNLE (2024a), montre que la transition écologique est nécessaire, notamment pour les ménages les plus modestes qui seront les plus touchés par les effets du dérèglement climatique, et qu'il n'y aurait pas plus injuste et inéquitable que de ne pas la faire, mais qu'elle comporte des risques sociaux bien documentés dans le rapport intitulé « Faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale – L'impact social de l'écologie ».

---

<sup>5</sup> Les déplacements pour aller travailler constituent le premier motif de déplacement des particuliers. En 2019, les trajets domicile-travail se font la plupart du temps en voitures (ou en moto) selon les statistiques du SDES-INSEE (voir CNLE, 2024a). Il s'observe néanmoins des différences importantes selon les territoires. Les actifs qui habitent et/ou travaillent hors des aires d'attraction des villes sont 92 % à utiliser un véhicule motorisé tandis qu'ils sont 46 % dans l'aire de Paris.

Les ménages pauvres et aux ressources modestes sont confrontés dans leur vie quotidienne à un cumul de contraintes (économique, sociale et désormais environnementale) qui se traduit bien souvent par une sobriété subie de leurs modes de vie et de leur niveau de consommation, et de fait leur empreinte carbone est en moyenne plus faible que celle des autres ménages plus aisés. Or, bien qu'étant plus proches des objectifs officiels d'atténuation à l'horizon 2030 – 2050 (2teqCO2 par an et par personne), ces ménages auront beaucoup de difficultés à l'atteindre car ils ne disposent pas de marges de manœuvre pour y parvenir.

Le rapport du CNLE pointe notamment que les biens et services ayant un impact environnemental faible demeurent trop souvent soit inexistant, soit hors de portée financière des ménages pauvres et modestes. En conséquence, le CNLE considère que le développement et l'accessibilité de ces offres alternatives moins impactantes doivent être une priorité, sans quoi toute incitation aux changements de comportements individuels est irréaliste et risque même d'exclure les populations pauvres et modestes de la transition ou plus généralement d'augmenter les inégalités socio-environnementales.

Ainsi, l'utilisation aveugle et uniforme du « signal-prix », pour responsabiliser le consommateur et en retour le producteur, et plus généralement l'utilisation de dispositifs visant à appliquer des « sanctions/pénalités » économiques (hausse du prix, taxes, bonus, etc.) ou symboliques (campagnes d'information, outils d'auto-évaluation, labels) sur les comportements fortement émetteurs ne peuvent efficacement — dans le cas des ménages pauvres ou modestes — générer des changements de comportements, tant l'insuffisance de l'offre durable abordable et le poids des contraintes économiques, familiales et résidentielles qui pèsent sur ces ménages limitent toute alternative plus écologique — au sein de modes de vie qui, rappelons-le, sont marqués par une sobriété d'ensemble. Le renchérissement européen du carbone anticipé par la Cour des comptes à l'horizon 2027, suite à la création du second marché carbone, est à ce titre particulièrement inquiétant, d'autant que la compensation prévue par le fond social pour le climat risque d'être insuffisante<sup>6</sup> (Cour des comptes, 2024).

Sans progressivité sociale, le cumul des contraintes et le renchérissement des dépenses contraintes ou peu compressibles plus favorables à l'environnement auxquelles sont ou seront exposés ces ménages accroissent leurs difficultés d'existence matérielle et à se projeter dans l'avenir.

Pour rendre possible l'usage de pratiques et de consommations plus sobres, le CNLE préconise d'agir dans plusieurs directions, déclinées dans 14 premières recommandations. Surtout, il propose une méthode qui tienne compte les inégalités socio-environnementales, des outils et des principes d'action pour résoudre cette équation qui allie à la fois la lutte en faveur du climat et la lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté, sans quoi la transition écologique ne sera pas acceptée et sera infaisable. À ce titre, le rapport du CNLE recommande :

- de développer et d'encourager une offre de biens et services accessibles aux ménages les plus modestes, en termes de logement, de transport, d'alimentation durable et d'infrastructures notamment ;
- de renforcer l'équité sociale en déployant des mesures de solvabilisation des ménages vivant sous un seuil plancher pour qu'ils atteignent à minima un mode vie et de

---

<sup>6</sup> « En prenant l'hypothèse d'un prix du CO2 de 50 € la tonne, la Cour des comptes estime que ce nouveau marché carbone pourrait entraîner des hausses de prix de 11 à 13 % pour le gaz et de 10 à 11 % pour le carburant. Soit, pour les ménages, de 200 à 650 € supplémentaires de dépenses énergétiques par an. », UFC-Que choisir, « Une explosion des factures à craindre avec l'arrivée d'un second marché carbone ? » 21 septembre 2024.

consommation décentes et durables et en justifiant des incitations à la limitation des consommations de confort et des contributions additionnelles à l'effort de transition pour les ménages qui se situent au-dessus de ce seuil ;

- et de cibler et séquencer l'action publique pour que les mesures liées à la transition écologique puissent être à la portée des ménages modestes.

## II. RÉFORMES EN COURS ET ANNONCÉES : LA CRAINTE DE LEURS EFFETS SUR LA PAUVRETÉ

### A. Politiques de l'emploi et protection sociale

#### 1. Loi plein emploi, réforme France Travail, réformes des allocations chômage

Depuis l'instauration du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, conçu pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des allocataires et favoriser leur (ré)insertion, l'action publique a évolué vers une approche incitant davantage au retour à l'emploi et renforçant les exigences d'autonomie des bénéficiaires de minima sociaux. En effet, le RMI, qui prévoyait un droit à l'accompagnement, s'est peu à peu transformé en une exigence d'insertion en contrepartie de la prestation, avec la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA). Cette évolution, qui s'inscrit dans une longue tradition de distinction entre les "bons" et "mauvais" pauvres (Brodiez-Dolino, 2013), alimente un soupçon sur la volonté effective de travailler des allocataires et intensifie les mécanismes de contrôle et de sanction à l'égard de ces derniers, et souvent à leur détriment (Dubois, 2021). Cette évolution correspond à la progressive installation d'une forme de workfare à la française, comme il a été observé lors de l'adoption de la loi Plein emploi (Barbier 2024).

Ces dispositifs associés à une stigmatisation croissante des allocataires (Baromètre d'opinion de la DREES, 2024b), et parfois à des formes de maltraitance institutionnelle (ATD Quart-Monde, 2024), engendrent divers effets : d'une part, les allocataires de minima sociaux, notamment du RSA, peuvent vivre la perception de cette aide comme une "sanction de fait" (CNLE, 2024b) ; d'autre part, les facteurs de stigmatisation et de contrôle associés à la perception de prestations sociales dissuadent certains de demander les droits sociaux auxquels ils pourraient prétendre.

#### **Alertes répétées du CNLE**

Compte tenu des modalités retenues par le gouvernement et de l'absence de critère de qualité des emplois, la quête du plein emploi peut avoir des conséquences délétères pour les personnes faisant l'objet des politiques d'insertion et/ou bénéficiant de minima sociaux. Les inquiétudes du CNLE, déjà exprimées dans ses avis "Accompagnement dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle" (CNLE, 2022a) et "Sanctions : le point de vue du vécu" (CNLE, 2024b) méritent d'être rappelées sachant que la réforme de France Travail et l'inscription systématique des chômeurs et demandeurs d'emploi, candidats à l'insertion doit être généralisée en janvier 2025.

Quatre points principaux doivent être soulignés :

- ➡ Le premier est que les réformes en cours (Loi plein emploi, réforme des allocations chômage), témoignent d'un état d'esprit que les personnes candidates à l'insertion ressentent comme marquées par la discrimination alors qu'elles se sentent elles-mêmes déjà discriminées par le fait d'être dépendantes de l'assistance, comme en témoignait un membre du 5ème collège du CNLE : « être au RSA, c'est déjà une sanction ». D'un côté, les

emplois et occasions de formation pour les personnes concernées par la pauvreté et les obstacles à l'insertion sociale et professionnelle sont souvent d'une qualité insuffisante, au regard des obstacles à l'insertion sociale et professionnelle qu'elles rencontrent. De l'autre, ces personnes se voient reprocher une insuffisante action de recherche d'emploi, indépendamment des freins pourtant identifiés, notamment en matière de santé.

- ➔ En second lieu, les personnes concernées vivent dans un climat d'incertitude en lien avec le manque d'information sur les sanctions légales dans le cadre des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA et la disparité entre départements (voit notamment Secours catholique, 2024). L'analyse des conséquences de ces sanctions sur l'insertion professionnelle dans des emplois qui permettent de sortir durablement de la pauvreté reste également insuffisante. Si les évaluations partielles des expérimentations de l'accompagnement rénové des allocataires du RSA semblent indiquer une amélioration du taux de retour à l'emploi, rien ne permet de faire la part du rôle joué par les sanctions. [Chareyron, Le Gall et L'Horty \(2022\)](#) ont montré que la perspective de sanctions augmente la participation à ces démarches et les sorties du RSA mais réduit la qualité des emplois "acceptés" par les allocataires et augmente le risque de non-recours.

Mme C, auto-entrepreneuse en Aveyron a vu son RSA suspendu car on lui reproche de ne pas respecter les termes de son engagement. En effet, prévenue tardivement, elle n'a pas pu aller à une réunion sur la transition écologique, réunion tenue à 41 km de chez elle. Comme évoqué par Mme C dans son courrier, impossible d'avoir un véhicule en bon état avec le RSA.

Cette sanction fait suite à une série de menaces issues d'une relation tendue entre ses référents RSA et Mme C. Les référents de Mme C estiment que son

- ➔ Troisièmement, l'avis « Sanctions : le point de vue du vécu » (CNLE, 2024b), remis au Gouvernement, a montré qu'au-delà des sanctions réglementaires, les allocataires vivent comme des sanctions les situations de recouvrement d'indus ou de suspension préventive des droits qui déstabilisent leur budget. Les indus perturbent gravement la situation d'un nombre encore trop important d'allocataires, d'autant plus que le principe de fongibilité (récupération des indus pour une prestation sur l'ensemble des prestations Caf) implique parfois une baisse importante de leurs ressources d'un mois sur l'autre. D'après [Chantel et Collinet \(2014\)](#), une partie des indus sont inévitables : "Il ne s'agit alors pas d'erreurs de paiement proprement dites mais plutôt de délais de gestion incompressibles". Seulement 7 % des indus détectés sont qualifiés par les Caf de frauduleux. **Le CNLE a suggéré de procéder à une réforme du recouvrement des indus par les Caf en limitant la fongibilité.** Sur cette question, le CNLE n'a pas obtenu de réponse.
- ➔ Quatrièmement, contrairement à ce qui est prévu par la loi pour les autres populations de débiteurs de droit commun, il n'existe pas de disposition juridique de protection des allocataires de minima sociaux, en particulier et surtout du RSA, par la définition d'un minimum social insaisissable tenant compte des besoins particuliers du foyer allocataire. **Le CNLE, a demandé dans son avis la définition d'un minimum de ressources insaisissables pour les bénéficiaires de prestations sociales.**

Le CNLE constate que, depuis l'annonce des réformes de France travail, et contrairement aux recommandations de la Cour des comptes (en 2022) à propos de l'insertion professionnelle des personnes percevant le RSA, les financements prévus ne sont pas comptabilisés dans les engagements budgétaires (500 millions en 2025, 750 millions en 2026 et 1 milliard en 2027). Mieux, au stade actuel de la procédure budgétaire, les crédits du ministère du travail ont été réduits. Dans ces conditions, les observateurs et observatrices – notamment ceux qui suivent la

mise en œuvre de France Travail – sont extrêmement inquiets de la future capacité de France Travail de tenir les objectifs exigeants de l’insertion dans l’emploi économique des allocataires. Ce dont il est question n’est pas seulement la qualité de l’insertion, mais aussi le véritable défi pour l’institution et ses agents de suivre, à partir du 1er janvier 2025, plus d’un million supplémentaire d’inscrits désormais assimilés à des demandeurs d’emploi, y compris les conjoints des allocataires.

En outre, le CNLE redoute que, faute de personnel, l’essentiel des réformes de France Travail soit mis en œuvre par l’intermédiaire de voie algorithmique, au moment où d’une part, des associations ont mis en cause devant le Conseil d’État des décisions prises par les organismes sociaux sur la base d’algorithmes<sup>7</sup>. La Défenseure des droits a publié par ailleurs, un nouvel avis<sup>8</sup> en novembre 2024, qui alerte sur les dangers majeurs associés au déploiement de l’IA et des algorithmes dans les services publics et laisse craindre une hausse de la fréquence des sanctions automatiques (algorithmiques) dans le cadre de France Travail.

Alors que le CNLE est inquiet du déploiement de la réforme Plein emploi, il soutient depuis ses débuts l’expérimentation Territoire zéro chômeurs de longue durée (voir annexe 2). Cette expérimentation permet de promouvoir de nouvelles formes innovantes de modalités d’accompagnement prenant en compte les besoins des personnes. Ce modèle d’emploi pour les chômeurs de longue durée pourrait constituer le support de la **revendication d’un droit à l’emploi, comme nouveau droit social porté au niveau européen.**

## 2. Emploi des jeunes et contrats aidés

Selon les derniers chiffres publiés par la [statistique publique](#) (étude insee-Dares de janvier 2024), les réformes engagées depuis 2017 à destination des jeunes semblent porter leurs fruits puisque le taux d’emploi des jeunes est de 35,2 % en 2023, soit au même niveau que la moyenne européenne. Par rapport à 2019, avant la crise sanitaire, il a progressé de 5,1 points en France, soit la deuxième progression la plus forte de l’UE après l’Irlande (+7,2 points) et nettement plus qu’en moyenne dans l’UE (+1,7 point). Toutefois, les baisses de l’aide au recrutement des apprentis en 2023 et de la prise en charge des coûts pédagogiques contribuent à ralentir la montée en charge du nombre de bénéficiaires. De plus, selon les chiffres clé publiés en 2023 par l’[INJEP](#), 7,9 % des 15-24 ans sont en sous-emploi (temps partiel subi...) en 2022 et 22,5 % des emplois occupés par les 15-24 ans sont à temps partiel. Ainsi, malgré la forte progression de leur taux d’emploi, en 2024, le taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans est estimé à 24,9 % (soit près de 1 300 000 jeunes). Ce taux de pauvreté fait de la tranche d’âge des 18-24 ans la population la plus touchée par la pauvreté monétaire (Marteau, Pinel, Echegu et Nauze-Fichet, 2023).

L’ouvrage de synthèse dirigé par Anja Durovic et Nicolas Duvoux souligne d’une part l’intensité des inégalités au sein de la jeunesse et d’autre part le fait que la France se singularise en Europe par l’absence de minimum social de droit commun ouvert aux jeunes de moins de 25 ans (Durovic et Duvoux, 2024).

Si le Gouvernement affirme (p. 170) que le dispositif actuel de soutien à l’apprentissage « répond » à l’objectif de « favoriser l’embauche d’apprentis sur les niveaux bac ou inférieurs », la réalité semble pour autant plus nuancée :

---

<sup>7</sup> En particulier, le CNLE a alerté sur le cas de la CNAF pour ce qui concerne la détection des indus par l’application de scores aux allocataires, qui peuvent devenir discriminatoires (CNLE 2024b).

<sup>8</sup> Rapport Algorithmes, systèmes d’IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations

D'une part, **ce dispositif a surtout bénéficié aux étudiants de l'enseignement supérieur, qui en moyenne, ont le moins de difficultés d'accès à l'emploi.** Ainsi, la part des contrats signés par des apprentis visant un diplôme de niveau bac +2 ou plus est passée de 39 % en 2018 à 61 % en 2022 (Plé, 2024). La part des étudiants niveau bac+3 ou plus a quasiment doublé sur la période pour atteindre 40% de l'ensemble des contrats d'apprentissage en 2022. D'autre part, **la proportion des jeunes âgés de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études ni en formation (NEET), qui était historiquement inférieur à la moyenne européenne, atteint en 2022 un niveau plus élevé (12,3% contre 11,2 %).** À défaut d'un re-ciblage, le dispositif actuel n'apparaît pas en mesure de contribuer efficacement à l'égalité des chances ni à la réduction de la pauvreté intergénérationnelle.

Par ailleurs, malgré sa montée en charge progressive, le contrat d'engagement jeune (CEJ) n'atteint pas les résultats espérés. Le conseil d'orientation de la jeunesse (COJ, 2024), bien qu'il souligne une progression significative, avec 500 000 jeunes entrés dans le dispositif en 2023, appelle à une intensification des efforts à destination des plus vulnérables. Il recommande notamment d'adapter l'obligation des 15 à 20 heures d'activité hebdomadaire aux réalités des besoins des jeunes concernés et de faciliter le déploiement du volet « jeunes en rupture » destinés aux publics les plus éloignés de l'emploi. Au total, les résultats du dispositif en termes d'insertion des jeunes les plus vulnérables restent modestes, notamment parce qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte leurs besoins en logement et mobilité.

### 3. Emploi des séniors et pauvreté des retraités

**Selon le Gouvernement (p. 140), la réforme des retraites de 2023 « renforce (...) la justice et l'équité du système en prêtant une attention particulière aux carrières longues et difficiles et en compensant mieux les interruptions de parcours, en particulier pour les femmes ».**

**Pour autant, la réforme des retraites de 2023 favorise les carrières complètes et ascendantes alors que les retraités les plus précaires, au premier rang desquels les femmes, sont plus souvent concernés par des carrières discontinues et sans progression salariale.**

En effet, la règle de calcul de la pension sur les vingt-cinq meilleures années ne bénéficie pas aux plus précaires, qui souvent n'atteignent pas vingt-cinq ans travaillés, et présentent des carrières marquées par une succession de périodes de chômage et de travail. À défaut d'être invalides ou reconnus inaptes au travail, ces publics sont donc « doublement pénalisés » : ils doivent attendre l'âge dit « d'annulation de la décote » (67 ans) pour percevoir une retraite dont le « taux plein » sera tout de même faible. Parmi ces publics précaires, les femmes sont sur-représentées : fin 2020, près de la moitié des femmes retraitées (49 %) perçoivent une pension de droit direct inférieure à 1000€ bruts par mois, contre 15% des hommes (Drees, 2024a).

Ce constat est d'autant plus préoccupant que cette réforme s'inscrit dans un contexte d'augmentation du taux de pauvreté monétaire des retraités de 7,3% en 2015 à 10,9% en 2021. De plus, on observe une rupture dans l'évolution des pensions de retraites d'une génération à l'autre : « Jusqu'en 2017, la pension moyenne des retraités progressait ainsi d'année en année en euros constants par le simple jeu du renouvellement de la population des retraités. [...] Depuis 2017, la pension des nouveaux retraités est légèrement inférieure à celle de l'ensemble des retraités » (Drees, 2023a, p51).

**De surcroît, la réforme des retraites s'inscrit au sein d'un ensemble plus large, dans lequel prennent part les récentes réformes de l'assurance-chômage, et en particulier la baisse de la**

durée d'indemnisation des seniors âgés de 53 à 55 ans (de 22,5 mois à 18 mois) et le décalage de 62 à 64 ans de l'âge à partir duquel un chômeur en fin de droit peut continuer à percevoir son allocation jusqu'à l'âge du départ à taux plein. Pour le Gouvernement, ces réformes « *s'inscrivent pleinement* » dans le cadre des objectifs de l'Union européenne « *en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté* » (p. 136). Mais considérant le faible taux d'emploi des 55-64 ans en France (58,4 %), le CNLE s'inquiète de leurs conséquences pour des travailleurs usés, dans l'incapacité de trouver un emploi, et qui devront basculer au RSA en attendant- la liquidation de leur retraite. Pour M. Zemmour (2024), ces restrictions sans précédent de la protection chômage risquent de créer de nouvelles « poches de précarité ».

## B. Politique du logement

### 1. Logement : le grand absent

Dans son avis sur le logement (CNLE, 2022b), le CNLE rappelait : « *Le droit au logement est un droit fondamental. L'accès et le maintien dans le logement sont des droits qui permettent d'assurer l'égalité de dignité de toutes et tous et qui agit comme un sas vers l'ouverture d'autres droits. Nous voulons réaffirmer que le logement est la pierre angulaire de l'insertion sociale. Sans logement, il est très difficile de faire reconnaître ses droits. Nous avons tous besoin d'un logement. Le logement est un prérequis pour l'accès à la santé, la scolarité et à l'emploi. On ne peut pas se construire sans un endroit où l'on se sent bien. Toute personne a besoin d'avoir un logement. Le droit au logement ne s'acquiert pas au mérite. Il est attaché à la personne humaine et concerne tout le monde. Le logement ne peut être considéré comme un bien marchand comme les autres* ».

Si le gouvernement réaffirme dans les documents transmis à la Commission Européenne que « l'accès au logement abordable reste une des priorités du Gouvernement pour limiter les contraintes liées à la mobilité géographique des travailleurs », les mesures annoncées ne semblent pas à la hauteur des enjeux.

### 2. Une réponse très insuffisante au besoin en dépit des engagements

Entre octobre 2023 et septembre 2024, la France n'a produit que 268 000 logements neufs soit le plus bas niveau de production jamais observé depuis 25 ans. En 2023, seuls 83 000 logements sociaux ont été agréés alors que l'objectif du gouvernement s'élevait à 125 000 unités. La crise de la production de logements neufs et notamment de logements abordables est historique. Dans le même temps, les besoins croissent inexorablement : 2,7 millions de ménages étaient en début d'année en attente d'un logement social (USH, 2024), le nombre de ménages mal logés peinent à décroître (Fondation Abbé Pierre, 2024), l'accès au logement, notamment social, des ménages les plus fragiles est de plus en plus entravé (Défenseur des droits, 2023).

Depuis 2017, le désengagement public à l'égard de la politique du logement est criant. Les derniers chiffres publiés par les comptes de logement mettent ainsi en évidence la baisse inexorable des aides publiques au logement rapportées au PIB alors même que la dépense en logement des ménages ne cesse de croître et que les besoins de production et de rénovation n'ont jamais été aussi importants (Compte du Logement, 2024).

Les aides à la solvabilisation des ménages à bas revenu ne cessent de se réduire. **La prise en compte en temps réel des revenus mise en place en 2021 pour le calcul des aides au logement, en plus de déstabiliser les ménages allocataires, a largement réduit les effectifs de ménages bénéficiaires d'aides au logement, ces derniers passant en moyenne de 6,2 millions avant réforme à 5,7 millions après réforme.** Parallèlement, la poursuite de la déconnexion entre loyers

de marché et loyers plafonds utilisés pour le calcul des aides au logement a participé à l'impossibilité pour de nombreux ménages à accéder à des logements du parc privé.

Depuis 2000, alors que le loyer moyen des bénéficiaires d'aides personnelles au logement a augmenté en moyenne de 35 %, les plafonds de loyers ne croissaient eux que de 17 %. Sur la même période, alors que les charges moyennes des allocataires augmentaient de 30 %, le forfait charge n'était lui revalorisé que de 12 %. Cette sous indexation a eu pour effet d'accroître considérablement le taux d'effort en logement des ménages les plus modestes, principaux bénéficiaires des aides personnelles au logement ([Madec, 2017](#)). Dans son avis de 2022, **le CNLE estime qu'une revalorisation des APL doit être une priorité**. Il en chiffre même le coût : plafonner le taux d'effort net charges comprises des ménages allocataires coûterait aux alentours de 4 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB. Pour rappel, l'effort public consacré au logement s'élevait à 1,6 point de PIB contre 2 points en moyenne au cours de la période 2000-2017.

Les réponses apportées pour l'instant par le nouveau gouvernement, si elles semblent aller dans le sens d'une meilleure prise de conscience de la situation de crise que traverse le secteur de la construction, n'apportent que trop peu de réponses aux problématiques citées précédemment. L'élargissement du prêt à taux zéro à l'ensemble du territoire et le renoncement à certains objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, outre les effets critiquables à attendre d'un point de vue environnemental, ne devraient aucunement faciliter l'accès au logement des ménages plus précaires. Les annonces concernant le renforcement des contrôles dans le parc social, qui prennent la suite du critiqué et abandonné projet de loi dit « Kasbarian », n'apportent quant à elles aucune réponse quant à la cherté et la rareté des logements à loyer très social dans le parc des bailleurs HLM (Haut comité pour le droit au Logement, 2024).

Comme le rappelait le CNLE en 2022, il convient de réaffirmer la nécessité de rendre effectif le droit au logement, notamment au travers d'une réelle mise en œuvre du Droit au logement opposable<sup>9</sup>.

En 1995, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'atteinte pour reconnaître, en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle, « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ». Pour y parvenir, les recommandations notamment du CNLE ne manquent pas, leur mise en application, elle, se fait toujours attendre.

## C. Politiques de santé

**La santé est un vecteur important de développement économique.** En effet, la bonne santé de la population influe sur plusieurs mécanismes, interdépendants et cumulatifs : l'augmentation de la productivité de la main d'œuvre, l'accroissement de l'investissement intérieur et étranger, le renforcement du capital humain, l'accroissement du taux d'épargne intérieure, l'évolution démographique (OCDE, 2003).

---

<sup>9</sup> Rappelons qu'à l'heure actuelle le DALO a une obligation de moyens (nombre de visites) mais pas une obligation de résultats (inscription dans le logement).

Olivier 50 ans, est atteint d'une maladie chronique depuis plusieurs années, la spondylarthrite ankylosante. Il consulte régulièrement un rhumatologue. L'année dernière ce médecin a pris sa retraite, aujourd'hui Olivier est obligé de faire 80 Km pour consulter un spécialiste pour continuer à suivre son traitement. Olivier est l'exemple type d'une personne dont le traitement de fond de sa pathologie est nécessaire pour garder une capacité à travailler.

À Villeneuve sur Lot, agglomération de 30 000 habitants, les médecins généralistes et les dentistes n'acceptent plus de nouveaux patients, il n'y a qu'une O.R.L et il n'y a plus de dermatologue. L'accès aux soins devient de plus en plus difficile et génère aussi des coûts supplémentaires, les dentistes recommandent d'aller à Bordeaux ou Toulouse pour pouvoir se faire soigner rapidement soit 250 à 300 Km Aller-Retour.

**Les personnes pauvres ont un état de santé particulièrement dégradé.** Ainsi, 21% des bénéficiaires du RSA se déclarent en mauvaise ou très mauvaise santé contre 5% de la population générale du même âge (Calvo, 2021). Ils ont plus souvent que la moyenne une maladie chronique (43% contre 32%) et sont plus souvent fortement limités dans leurs activités à cause d'un problème de santé (16% contre 6%). Enfin, ils ont un risque deux fois plus important de faire une dépression nerveuse. Les personnes en situation de grande précarité sont plus durement frappées par une instabilité de tous les instants que la population en général. Les faibles revenus et l'exclusion sociale s'ajoutent aux angoisses, à la dépression, aux insomnies, et freinent le recours aux soins des personnes sans activité professionnelle, et ce d'autant plus que la période d'inactivité s'allonge.

## **La modernisation de notre système de santé ne peut se faire sans la prise en compte des populations les plus modestes.**

Parmi les investissements et mesures proposés en la matière par le Gouvernement dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), deux mesures font l'objet de questionnements quant à leur démarche et leurs effets sur les plus vulnérables : l'objectif de Plein emploi soutenu par la réforme de l'indemnisation des arrêts maladie et le transfert des dépenses vers les organismes complémentaires via la hausse du ticket modérateur.

### 1. Le défaut de prise en compte de l'évolution des conditions de travail dans la réforme de l'indemnisation des arrêts maladie

Le Gouvernement a envisagé des mesures d'économies sur les indemnités journalières en cas d'arrêts maladie (estimées à 0,6 Md€ dans le PSMT), et une révision du régime d'indemnités journalières et des jours de carence pour permettre de réduire la fréquence des arrêts de travail des agents de la fonction publique et soutenir le plein emploi (p. 126).

Or, cette révision ne s'attaque pas aux causes de la dégradation de la santé au travail, mais sanctionne simplement les symptômes de l'évolution des conditions de travail.

**Tout d'abord, l'augmentation des arrêts maladie peut être aggravée par le report de l'âge de départ à la retraite.** En effet, en 2022, la [Cour des Comptes](#) met en lumière les effets de la réforme des retraites de 2010 sur l'augmentation des absences pour maladie parmi les salariés concernés par le report de l'âge de départ à la retraite (de 60 à 62 ans). Le rapport a mis en évidence une augmentation significative des arrêts maladies, notamment après 60 ans, et appelle à inclure la prise en compte de l'état de santé des travailleurs, à une amélioration des conditions de travail et à la mise à disposition de postes adaptés à la situation de santé des travailleurs, notamment des seniors.

**Ensuite, l'augmentation de l'exposition aux risques psychosociaux des salariés est à prendre en compte pour lutter contre l'absentéisme au travail.** Selon [l'Observatoire de l'absentéisme](#), les risques psychosociaux (RPS) sont la première cause d'arrêt de travail de longue durée. Or, une [étude de la DARES de 2021](#) montre que 57% des salariés français sont exposés à au moins 3 dimensions des facteurs de RPS (Intensité du travail, manque d'autonomie, demande émotionnelle, rapports sociaux difficiles, manque de reconnaissance et insécurité économique). En 2021, relativement à nos voisins européens, les conditions de travail sont particulièrement dégradées en France. On y compte 66% de salariés exposés toujours ou souvent à des mouvements répétitifs de la main contre 59,9% pour l'UE ; 33,9% des salariés travaillent dans des postures douloureuses (26,8% pour l'UE) ; 25,4% portent des charges lourdes (19,9 % pour l'UE) et 17,7% sont exposés à des produits toxiques (16,7% pour l'UE). Au total, en France, 38,7% des salariés déclarent que leur santé ou leur sécurité est menacée à cause de leur travail contre 34,2% pour l'UE (Méda, Bigi et Parent-Thirion, 2023).

**Enfin, les conditions d'emploi et de non-emploi impactent plus durement les plus précaires, renforçant le cycle de la pauvreté.**

Dans le cadre de la Loi plein emploi, il est à craindre que les bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail soient orientés vers les secteurs en tension (BTP, nettoyage, restauration, aide à la personne...) dans lesquels les difficultés de recrutement sont liées à la pénibilité du travail, à l'exposition aux maladies et accidents du travail associés à des rémunérations faibles et instables. Pour ce qui concerne les métiers du soin et du lien, particulièrement exposés aux accidents de travail et maladies professionnelles, les troubles psychiques peuvent se cumuler aux problèmes de santé physique lorsque des personnes vulnérables doivent accompagner d'autres personnes vulnérables avant d'avoir pu avancer dans leur propre parcours de vie.

Par ailleurs, Olivier De Schutter résumait dans son rapport "[Economie du burnout : pauvreté et santé mentale](#)" : *"Ces différents facteurs, à savoir le chômage, le sous-développement et les risques psychosociaux au travail qu'entraîne la restructuration de l'emploi selon le modèle post-fordiste, touchent plus particulièrement les travailleurs à faible revenu. Il en résulte une double injustice : les travailleurs faiblement rémunérés ont non seulement des difficultés à payer leurs factures, mais ils sont également plus exposés aux problèmes de santé mentale"*.

**Alors que la santé mentale est érigée en "grande cause nationale", il convient de repenser la politique du Plein emploi sous le prisme de la santé (et notamment mentale) au travail et dans les dispositifs d'accompagnement des plus fragiles.**

En outre, dans la mise en œuvre de l'obligation de 15 à 20 heures d'activité pour les bénéficiaires du RSA, le CNLE demande que soit pris en compte le fait que *« les problématiques de santé ont des impacts très concrets sur le quotidien des enquêtés. Leurs semaines sont rythmées par des consultations régulières chez les professionnels de santé : médecin généraliste pour le renouvellement d'ordonnances, médecins spécialistes, suivi du kinésithérapeute, du podologue... Leur suivi médical nécessite un investissement et une réelle organisation »* (Caro, Carpezat et Forzy, 2023).

## 2. Le transfert des dépenses vers les organismes complémentaires via la hausse prévue du ticket modérateur doit prendre en compte les spécificités des populations précaires

La hausse des tarifs de consultations, des complémentaires santé et la hausse de 30 à 40% du ticket modérateur envisagée par le Gouvernement, alourdirait les dépenses de santé des

personnes en situation de pauvreté. En effet, elles sont souvent mal couvertes par des organismes complémentaires alors qu'elles ont déjà des dépenses de santé supérieures au reste de la population.

**D'une part, la prise en charge par des organismes complémentaires n'apparaît pas suffisante pour les personnes en situation de pauvreté.** En effet, D'après le modèle de simulation Ines, 78% des personnes pauvres (selon le seuil de pauvreté égal à 60% du niveau de vie médian) sont éligibles en 2021 à la Complémentaire Santé Solidaire (C2S). Cette inéligibilité de presque un quart des personnes pauvres et le non-recours conduisent à ce que **seulement 47% des personnes pauvres bénéficient de la C2S et seuls 65% des personnes pauvres (vivant dans un logement ordinaire) bénéficient d'une complémentaire santé (C2S ou complémentaire d'entreprise) 25 ans après la création de la CMU (DREES, 2024b).**

**D'autre part, les personnes modestes ont déjà des dépenses de santé supérieures au reste de la population.** En effet, les personnes modestes développent beaucoup plus souvent des maladies chroniques (Allain et Costemalle, 2022). En conséquence, si la DREES estimait déjà le reste à charge à 250€ en moyenne par an et même à 800€ pour les personnes en affection de longue durée (DREES, 2023b, fiche 21), [France Asso Santé](#) évalue à 1500€ supplémentaires par an le reste à charge pour une personne atteinte de maladies chroniques ou porteuses de handicap.

Témoignage Mme A..., le 12/11/2024 :

« Alors que j'ai la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), que j'ai l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et que j'ai deux affections longues durée (ALD), CAP EMPLOI me demande de justifier tous mes rendez-vous médicaux et paramédicaux par « une attestation de passage » établie par chacun des professionnels consultés ».

**Selon cette même enquête, 53,2% des répondants déclarent avoir dû renoncer à des soins pour des raisons financières<sup>10</sup>.** À titre de comparaison, d'après les données de l'enquête sur les ressources et les conditions de vie en 2022, le renoncement aux soins pour raisons financières concerne environ 5% des personnes âgées de 16 ans ou plus.

**Pour garantir un égal accès aux soins effectif dans ce contexte, il convient alors, a minima, de relever le seuil d'éligibilité de la C2S gratuite au seuil de pauvreté, et de renforcer la communication autour de ce dispositif** (voir avis du CNLE sur la C2S à paraître en décembre 2024).

## D. Politique territoriale et services publics

Les services publics sont régis dans leur fonctionnement et leur qualité par le **principe fondamental d'accessibilité**. Ils jouent un rôle majeur dans la **prévention de la pauvreté** : les politiques de santé nationales et locales (centre de santé, médecine scolaire déléguée, protection maternelle infantile, médecine universitaire, soutien à une alimentation saine et lutte contre la précarité alimentaire), l'accompagnement à la parentalité, le soutien à l'aide sociale à l'enfance, les politiques à destination des jeunes (contrat d'engagements jeune et prévention spécialisée notamment). En effet, la dégradation des conditions de santé, la présence au sein du ménage de personnes en situation de handicap notamment les enfants, la situation de

<sup>10</sup> L'enquête comporte 3100 répondants atteints de maladie chronique, porteurs de handicaps, ou en perte d'autonomie (Ibid).

monoparentalité, l'existence de violences intra-familiales au sein du foyer ont un impact direct sur les trajectoires des ménages, favorisant le basculement dans la pauvreté, le maintien en situation de pauvreté, la reproduction générationnelle des situations de pauvreté.

Dans une publication récente, l'Insee rappelait le rôle central des transferts publics en nature, c'est-à-dire la dépense publique, dans la réduction des inégalités ([Insee, 2024](#)). L'adaptation à la transition écologique, au vieillissement de la population, ou à la hausse des problématiques de santé nécessiterait une action publique consolidée alors qu'on observe « un écart croissant entre

Dans un département comme le Lot et Garonne, il n'existe un accueil au public accessible sans rendez-vous qu'à Agen pour la CPAM, la CAF, la MSA et la Carsat.

Même en prenant rendez-vous par internet, bien souvent la CPAM, ne propose qu'un rendez-vous téléphonique ce qui est souvent insuffisant pour certains dossiers.

les besoins de la population et les moyens des services publics » (Collectif nos services publics, 2023, p. 8).

La suppression d'antennes locales des caisses de sécurité sociale (Caf, Cnam, Cnav), et la suppression des postes dédiés à l'accueil des usagers<sup>11</sup> dans le cadre des réformes dites de « modernisation » de l'action publique, ont entraîné un recours renforcé au numérique et à la dématérialisation des services au détriment de l'accompagnement et de l'accueil des plus

précaires (Défenseur des droits, 2022). Le public des associations et des CCAS, qui auparavant se limitait aux plus fragiles, s'est élargi à ceux qui peinaient à recourir à leurs droits et ne pouvaient trouver d'interlocuteurs. Le rôle des communes et des associations dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est alors vu amplifié sans que les moyens humains et financiers ne suivent.

Le financement des accueils de premier niveau ne saurait se limiter à celui des maisons [France services](#). Bien que le déploiement de ces espaces semble réussi, que les usagers en soient globalement satisfaits, et que l'accompagnement qui y est proposé contribue à réduire le non-recours des usagers à leurs droits, la [Cour des comptes](#) alerte sur l'insécurité de leur financement et le risque de désengagement des porteurs de projets. Pourtant, des études montrent que la proportion d'appels inaboutis auprès de la Caisse d'allocations familiales (Caf), de Pôle Emploi, de l'Assurance Maladie et des Caisses d'Assurance retraite et santé, reste à des niveaux [extrêmement élevés](#) (près de 40% dont 71,9 % et 53,7 % d'appels non aboutis pour l'assurance maladie et les CAF) au risque de créer des effets de déport auprès notamment des CCAS et accueils départementaux déjà surchargés.

### **Les ponctions budgétaires sur les collectivités locales dont le montant est en cours d'arbitrage risquent de frapper en particulier les populations vulnérables :**

- le financement de structures au rôle essentiel pour les soins de premier niveau auprès des publics vulnérables telles que les centres de santé non lucratifs, ou encore le rôle structurant en prévention de la médecine scolaire assumée par l'État mais partiellement déléguée à certaines villes sans compensation adaptée ou de la protection maternelle infantile assumée par les départements ;
- les objectifs de la loi plein emploi annoncés comme susceptibles d'améliorer significativement le retour à l'emploi des personnes sans le financement parallèle de l'accompagnement et de l'orientation des demandeurs d'emploi assumés notamment par les départements, France travail, les missions locales mais également le bloc communal via

<sup>11</sup> À titre d'exemple, la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille (COG Caf) pour la période 2018-2022 a vu la suppression des 2100 postes.

les PLIE, ou le secteur associatif. Ces objectifs ne peuvent en outre être atteints sans action sur les freins dits périphériques, logement, mobilité, santé relevant largement des finances publiques locales. De même, la création du **service public de la petite enfance** est supposée jouer un rôle majeur pour "permettre aux parents, en particulier les femmes, et les ménages modestes de retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver un mode de garde" (p 166). Son financement relevant largement du bloc communal, la baisse des ressources des communes risque de ralentir sa mise en œuvre.

- les revalorisations salariales annoncées s'associent à des revalorisations déjà engagées qui impactent également le secteur associatif notamment la branche associative sanitaire, sociale et médico-sociale. Si de telles revalorisations sont essentielles en vue de garantir une meilleure attractivité des métiers constituent de fait en retour une charge nouvelle pour leurs principaux financeurs, l'État et les collectivités territoriales, charge non financée au vu des ponctions opérées au risque d'une tension majeure sur ce secteur qui constitue la majorité de l'offre d'accompagnement à destination des publics vulnérables. Ces métiers de l'accompagnement et du soin aujourd'hui en grave difficulté en matière de recrutement ne sont étonnamment pas cités dans l'ensemble du rapport quand d'autres secteurs sont cités parmi les métiers en tension. On s'étonnera de cet « oubli » au vu des effectifs concernés et des carences massives annoncées s'agissant des aides-soignants, infirmiers, aides à domicile, assistantes maternelles aujourd'hui et dans les années qui viennent.

- Allain S. et Costemalle V., 2022, « Les maladies chroniques touchent plus souvent les personnes modestes et réduisent davantage leur espérance de vie », *Études et Résultats* n° 1243.
- ATD Quart-Monde, 2024, *Stop à la maltraitance institutionnelle*, Rapport ATD Quart-Monde.
- Barbier J-C., 2024, « Assistance et *workfare* en France, la rupture, une appréciation comparée avec le recul des quarante dernières années en Europe » *Droit social* n°1, p. 42-49.
- Baromètre d'opinion de la DREES, 2024, *Rapport des tris à plats*.
- Blavier P., 2024, *Trajectoires de pauvreté : profils, déterminants et conséquences - Approche française et perspectives européennes*, Rapport de recherche CNLE, novembre 2024.
- Brodiez-Dolino A., 2013, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, Editions du CNRS.
- Calvo M., 2021, « Bénéficiaires de minima sociaux : un état de santé général et psychologique dégradé », *Études et Résultats* n°1194.
- Caro M., Carpezat M. et Forzy L., 2023, « Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire - Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires », *Les dossiers de la Drees*, n° 107.
- Chantel C. et Collinet P., 2014, "Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales en 2013", *L'e-ssentiel*, n° 150, pp. 1-4.
- Chareyron, S, Le Gall, R, L'Horty, Y, 2022, "Droits et devoirs du RSA : l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires", *Revue économique*, vol. 73, n° 5, pp. 735-759.
- Compte du logement, 2023, Rapport du compte du logement.
- CNLE, 2022a, *Accompagnement dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle*, Avis du CNLE, octobre 2022, février 2022.
- CNLE, 2022b, *Avis sur le logement*, Rapport du CNLE, octobre 2022.
- CNLE, 2024a, *L'impact social de l'écologie. Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale*, Rapport du CNLE, Paris, CNLE.
- CNLE, 2024b, *Sanctions : le point de vue du vécu. Avis du CNLE*, Paris, CNLE.
- COJ, 2024, *Le contrat d'engagement jeune, suivi et évaluation de sa mise en œuvre dans les territoires*, février 2024.
- Collectif nos services publics, 2023, *Rapport sur l'état des services publics*, synthèse.
- [Comité de la protection sociale, Rapport Annuel, 2024.](#)
- Cour des comptes, 2024, *La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française*.
- Défenseur des droits, 2023, « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », *Éclairages*, 17 octobre 2023.
- Défenseur des droits, 2022, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », Rapport, 16 février 2022.
- DIPLP, 2024, *Point d'étape du Pacte des solidarités - Réunion des acteurs du Pacte des solidarités*, 14 novembre 2024.
- DREES, 2023a, *Les retraités et les retraites*, Edition 2023.
- DREES, 2023b, *Les dépenses de santé en 2022*, Edition 2023.
- DREES, 2024a, *Les retraités et les retraites*, Edition 2024.

- DREES, 2024b, *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution* - Édition 2024
- Dubois V., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir.
- Durovic A et Duvoux N., 2024, *Jeunesses françaises contemporaines*, Paris, éditions du CNRS.
- Fondation Abbé Pierre, 2024, *État du mal-logement*.
- Haut comité pour le droit au logement, 2024, « Vers une hausse massive des loyers HLM ? », Article 8 du projet de loi relatif au développement de l'offre de loyers abordables.
- Madec P., 2017, « Baisse des APL : un coup de rabot qui fait mal », [Les blogs d'Alternatives Économiques](#).
- Marteau B., Pinel L., Echegu O. et Nauze-Fichet E., 2023, « Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans », Dossier de la Drees n° 106.
- [Méda D., Bigi M. et Parent-Thirion A., 2023, « Dix graphiques pour comprendre l'ampleur de la crise du travail en France », Alternatives économiques, 20 avril 2023.](#)
- OCDE, 2003, [Investir dans la santé pour faire reculer la pauvreté](#) ;
- Plé A., 2024, « L'apprentissage en 2022 », *Dares-Résultats* n°10, janvier 2024.
- Pucci M., 2024, « Près de la moitié des travailleurs proches du smic ne touchent pas la prime d'activité », *Blog OFCE*, 20 février 2024.
- Secours catholique – Caritas France, 2024, *État de la pauvreté en France*, octobre 2024.
- [Union sociale pour l'habitat \(USH\), 2024, Communiqué de presse de Valérie Létard, 22 septembre 2024.](#)

- **Annexe 1** : Le socle européen de droits sociaux
- **Annexe 2** : Les expérimentations Territoires zéro chômeurs de longue durée
- **Annexe 3** : Composition du groupe de travail

Le socle européen des droits sociaux est un texte proclamé par la Commission Européenne, le Conseil et le Parlement européen en 2017, à la suite d'une année de débats entre institutions de l'UE et partenaires sociaux<sup>12</sup>. Non contraignant, il permet de définir un cadre commun (une « boussole ») pour la préservation des droits sociaux des citoyens européens qui doit néanmoins constituer « une priorité essentielle<sup>13</sup> ». Il vise à relancer l'Europe sociale à travers des actions des États membres, encouragées par l'UE : *via* des engagements budgétaires (ex : financement européens<sup>14</sup>), des initiatives législatives (ex : des directives qui fixent des normes sociales minimales communes) ou la coordination (ex : incitation des États membres à prendre des dispositions nationales).

Le 4 mars 2021, la Commission a présenté un plan d'action visant à concrétiser les ambitions du socle, à travers 3 objectifs à atteindre d'ici 2030 :

- Garantir l'accès à un emploi pour au moins 78% des 20-64 ans
- Garantir l'accès à une formation chaque année pour au moins 60% des adultes.
- Lutter contre la pauvreté en Europe, avec une réduction d'au moins 15 millions du nombre de personnes menacées<sup>15</sup> de pauvreté ou d'exclusion sociale, dont 5 millions d'enfants (par rapport au niveau de 2019).

Dans le cadre de ce plan d'action, chaque État membre a été invité à fixer individuellement ses propres objectifs afin d'établir une cible proportionnée à sa position de départ. Le PSMT 2025-2029 sur lequel le CNLE est chargé de rendre un avis réglementaire, porte l'ambition de concourir positivement à leur atteinte. Le suivi des objectifs du socle (la « performance sociale » des États membres) est mesuré à l'aide d'un « tableau de bord social » qui a été développé par la Commission et dont les critères sont harmonisés à l'échelle européenne. **Le tableau de bord social** comprend une quarantaine d'indicateurs (cf. tableau 1). Chaque année, une instance européenne, **le CPS (comité de la protection sociale)**, est chargée de rendre compte des progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté à horizon 2030. Les progrès sont évalués par rapport aux niveaux de 2019.

En la matière, **la France s'est fixé un objectif de réduire de -1, 1M le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire au sein de sa population<sup>16</sup>. Cependant, entre 2019 et 2023, la France s'est éloignée de cet objectif** : on constate une augmentation significative du nombre de personnes au sein de la population française vivant sous le seuil de pauvreté monétaire (+ 1, 024M). Par ailleurs, la part de la population infantile (-18 ans) AROP est en France supérieure à la moyenne UE (21,6% contre 19,4% en 2023) (cf. tableau 4). Si **parmi les 27 États membres**, plus de la moitié d'entre eux connaissent également une aggravation de leur part de population exposée, ce qui contribuerait à relativiser la position française, **un tiers sont parvenus à enregistrer des**

<sup>12</sup> L'art 4 du TFUE interdit expressément l'UE d'harmoniser les législations dans le domaine social. La méthode consiste en la mise en place d'un dialogue avec les différents partenaires sociaux afin de prendre « en compte la diversité des systèmes nationaux » et de « faciliter le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie » (art. 152 et 153 TFUE).

<sup>13</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/fr/pdf>

<sup>14</sup> Mais aussi en accordant plus de marge de manœuvre aux États, comme la Commission a pu le faire en suspendant le PSC pour permettre aux gouvernements de financer la réponse à la crise sanitaire.

<sup>15</sup> La « menace de pauvreté ou d'exclusion sociale » est ici entendue au sens de l'indicateur européen AROPE. Celui-ci inclut trois types de situations, potentiellement cumulatives : les personnes en situation de privation matérielle sévère ; celles vivant dans des ménages à faible intensité de travail ; celles vivant sous le seuil de pauvreté monétaire (AROP). En ce sens, les personnes « menacées de pauvreté » comprennent donc les personnes déjà en situation de pauvreté.

<sup>16</sup> Sommet social de Porto, 7 mai 2021

**résultats positifs** (cf. tableau 2) : l'Italie par exemple, qui s'est fixé un objectif de réduction plus ambitieux que la France (-3,2 M) démontre d'un résultat presque diamétralement opposé (-1, 411 M), atteignant dès lors un tiers de la cible. **Dès lors, le CPS affirme que : « la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté à horizon 2030 nécessitera une accélération des efforts durant la deuxième partie de la décennie »** (période correspondant à celle du PSMT 2025-29)

## 1 / Tableau de bord social (outil de suivi de la performance sociale des États membres)

	Indicateurs clés	Indicateurs secondaires	ODD
<b>Égalité des chances</b>	<p>Participation des adultes à l'apprentissage au cours des 12 derniers mois**</p> <p>Proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation</p> <p>Niveau individuel de compétence dans les technologies numériques</p> <p>Proportion de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET) âgés de 15 à 29 ans</p> <p>Écart de taux d'emploi entre les hommes et les femmes</p> <p>Rapport interquintile de revenu (S80/S20)</p>	<p>Nombre de diplômés de l'enseignement supérieur</p> <p>Faiblesse des résultats scolaires (y compris dans le domaine des compétences numériques**)</p> <p>Participation d'adultes peu qualifiés à l'apprentissage**</p> <p>Proportion d'adultes sans emploi ayant une expérience d'apprentissage récente**</p> <p>Écart concernant la faiblesse des résultats scolaires entre le quartile inférieur et le quartile supérieur de l'indice socio-économique (PISA)**</p> <p>Écart du taux d'emploi à temps partiel entre les hommes et les femmes</p> <p>Écart des rémunérations entre hommes et femmes (non corrigé)</p> <p>Part des revenus des 40 % de la population aux revenus les plus faibles (ODD)**</p>	<p>4. Éducation de qualité</p> <p>5. Égalité entre les hommes et les femmes</p> <p>10. Inégalités réduites</p>
<b>Conditions de travail équitables</b>	<p>Taux d'emploi</p> <p>Taux de chômage</p> <p>Taux de chômage de longue durée</p> <p>Croissance du RDBM par habitant</p>	<p>Taux d'activité</p> <p>Taux de chômage des jeunes</p> <p>Durée d'exercice de l'emploi actuel</p> <p>Taux de transition des contrats de travail temporaires vers des contrats à durée indéterminée</p> <p>Part des salariés temporaires involontaires**</p> <p>Accidents du travail mortels pour 100 000 travailleurs (ODD)**</p> <p>Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi</p>	<p>8. Travail décent et croissance économique</p>
<b>Protection et inclusion sociales</b>	<p>Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE)</p> <p>Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour les enfants (0-17 ans)**</p> <p>Incidence des transferts sociaux (autres que les pensions) sur la réduction de la pauvreté</p> <p>Écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes**</p> <p>Surcharge des coûts du logement**</p> <p>Enfants de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles</p> <p>Besoins auto-déclarés de traitement médical non satisfaits</p>	<p>Taux de risque de pauvreté (AROP)</p> <p>Taux de privation matérielle et sociale grave (PMSG)</p> <p>Personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail</p> <p>Privation grave de logement (propriétaire et locataire)</p> <p>Écart médian du risque de pauvreté**</p> <p>Taux de bénéficiaires de prestations [part des personnes âgées de 18 à 59 ans recevant des prestations sociales (autres que des prestations de vieillesse) parmi la population menacée de pauvreté]**</p> <p>Dépenses sociales totales par fonction (en % du PIB): protection sociale, soins de santé, éducation, soins de longue durée**</p> <p>Couverture des prestations de chômage [parmi les chômeurs de courte durée]**</p> <p>Couverture des besoins en soins de longue durée**</p> <p>Taux de remplacement agrégé en ce qui concerne les pensions</p> <p>Part de la population dans l'incapacité de chauffer correctement son logement (ODD)**</p> <p>Dimension «connectivité» de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques</p> <p>Enfants depuis l'âge de trois ans jusqu'à l'âge de la scolarité primaire obligatoire dans des structures d'accueil formelles**</p> <p>Dépenses non remboursées en soins de santé</p> <p>Années de vie en bonne santé à l'âge de 65 ans: femmes et hommes</p> <p>Taux standardisé de mortalité évitable par prévention et traitement (ODD)**</p>	<p>1. Pas de pauvreté</p> <p>3. Bonne santé et bien-être</p>

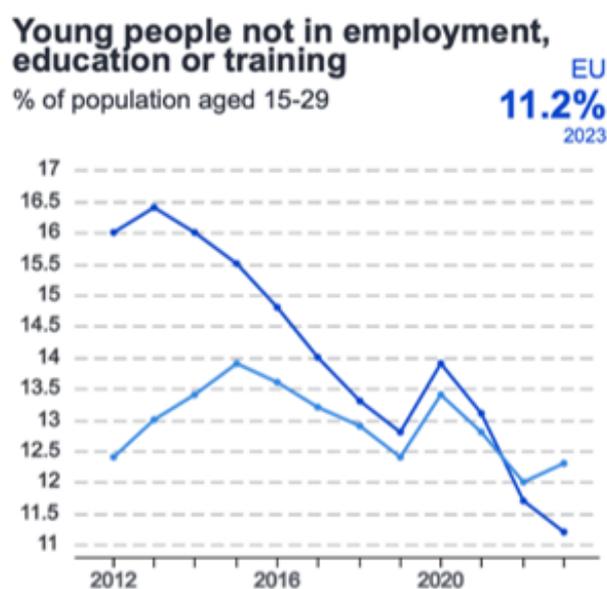
## 2/ Tableau présentant l'évolution de la population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les États membres de l'UE en rapport aux engagements nationaux de réduction de la pauvreté (ou équivalents AROPE)

	Objectif national (réduction du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en milliers par rapport aux chiffres de 2019)	Population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale 2019 (en milliers)	Population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale 2020 (en milliers)	Population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale 2021 (en milliers)	Population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale 2022 (en milliers)	Population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale 2023 (en milliers)	Mécanisme des tendances jusqu'à l'année la plus récente disponible	Changement 2019-2020 (en milliers)	Changement 2020-2021 (en milliers)	Changement 2021-2022 (en milliers)	Changement 2022-2023 (en milliers)	Changement global 2019-2023 (en milliers)
BE	-279	2 260	2 307	2 142	2 144	2 150		47	-165	2	6	-110
BG	-787	2 324	2 332	2 193	2 206	1 933		8	-139	13	-273	-391
CZ	-120	1 264	1 205	1 123	1 209	1 247		-59	-82	86	38	-17
DK*	(- 30 ménages à très faible intensité de travail)	994	970	1 000	997	1 056		-24	30	-3	59	62
DE*	(- 1 200 ménages à très faible intensité de travail)	17 401	16 735	17 255	17 543	17 886		-666	520	288	343	485
EE	-39	311	300	293	332	327		-11	-7	39	-5	16
IE	-90	988	932	985	1 003	988		-56	53	18	-15	0
EL	-860	3 059	2 880	2 971	2 722	2 658		-179	91	-249	-64	-401
ES	-2 815	12 169	12 642	13 040	12 189	12 552		473	398	-851	363	383
FR*	-1 100	11 716	12 006	12 115	12 970	12 740		290	109	855	-230	1 024
HR	-298	841	806	817	752	772		-35	11	-65	20	-69
IT	-3 200	14 803	14 821	14 834	14 305	13 392		18	13	-529	-913	-1 411

\*États ayant exprimé leur objectif national par rapport à un indicateur autre que le grand objectif AROPE.

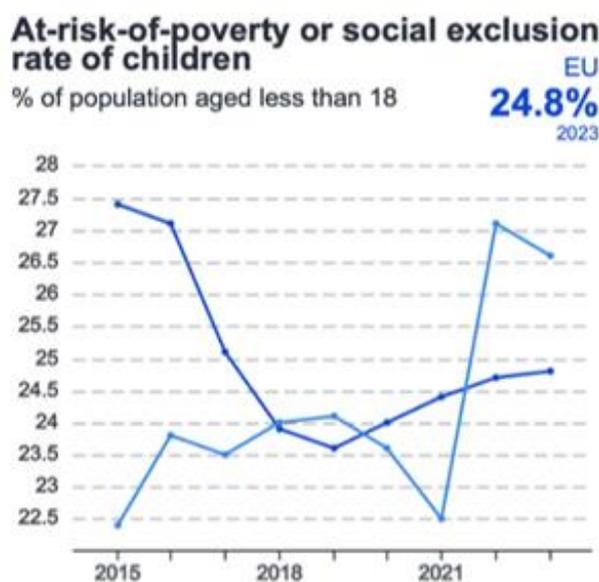
Source : Rapport annuel 2024 du Comité de Protection sociale dans l'UE

### 3/ Tableau sur la part des jeunes NEETS France - UE



Source : Eurostat

### 4/ Tableau sur la part des enfants AROF France - UE



Source : Eurostat

## Annexe 2 : Les expérimentations Territoires zéro chômeurs de longue durée (TZCLD)

L'expérimentation *Territoires zéro chômeurs de longue durée* (TZCLD) vise à résorber le chômage de longue durée sur des territoires volontaires en proposant aux « personnes privées durablement d'emploi<sup>17</sup> » des embauches en CDI au sein d'Entreprises à But d'Emploi (EBE) (Article 9 de la LOI n° 2020-1577 du 14 décembre 2020). Démarré en 2016, le dispositif est progressivement monté en puissance. La deuxième phase de l'expérimentation (2021-2026) a conduit à ce que 50 nouveaux territoires<sup>18</sup> soient habilités en 2024 tandis que d'autres projets sont en cours d'étude<sup>19</sup>.

La spécificité de l'expérimentation TZCLD tient à ce que les projets sont déployés par des acteurs de terrain avec une gouvernance relativement autonome, représentée par les **comités locaux pour l'emploi** (CLE). Ceux-ci réunissent l'ensemble des acteurs volontaires sur le territoire (acteurs institutionnels, services publics de l'emploi et acteurs de l'insertion, associations, acteurs économiques et y compris des représentants des chômeurs de longue durée) et sont présidés par les élus locaux. Les CLE jouent un rôle important dans l'information et la mobilisation des personnes, la mobilisation du partenariat pour le droit à l'emploi, et le développement de la capacité du territoire à créer des activités nouvelles et non concurrentielles mises en œuvre par les EBE). Les emplois créés doivent être de qualité au sens où ils sont en CDI, payée au Smic, avec une quotité de travail choisie, afin de s'adapter aux situations des personnes.

Les premières évaluations du dispositif (rapport d'étape du comité scientifique du Fonds ETCLD de 2021<sup>20</sup>) ont conclu à un effet positif sur les bénéficiaires et les territoires et à la nécessité d'une seconde phase d'expérimentation. Un rapport de l'IGAS de 2019, chargé d'évaluer les coûts et les gains générés par la reprise d'un emploi EBE par un chômeur de longue durée, a toutefois mis en avant le coût élevé du financement d'un emploi en EBE et un gain pour les finances publiques moindre que projeté. L'évaluation de la seconde phase de l'expérimentation TZCLD (rapport intermédiaire rendu en octobre 2024) a apporté des nouveaux résultats sur les parcours des bénéficiaires et sur les caractéristiques des territoires concernés.

Les territoires expérimentateurs TZCLD sont très hétérogènes en termes de surface et de taille de population, ce qui reflète des implantations variées sur le gradient rural-urbain. Si leurs profils diffèrent au regard des indicateurs socioéconomiques étudiés, en moyenne, le niveau de vie dans les territoires de l'expérimentation est plus faible qu'en France, les ménages bénéficiaires du RSA et monoparentaux apparaissant surreprésentés. Quatre salariés entrés en EBE sur dix ont 50 ans

---

<sup>17</sup> Une personne privée durablement d'emploi (PPDE) au sens de l'ETCLD est une personne volontaire pour intégrer le projet qui exprime, dans un dialogue avec le Comité local pour l'emploi (CLE), le fait qu'elle n'arrive pas à accéder à un emploi décent dans les conditions normales du marché du travail de son territoire.

<sup>18</sup> Les territoires ne correspondent pas à un découpage administratif. Ils doivent avoir, sur une continuité territoriale, une population d'approximativement 5 000 à 10 000 habitants soit un maximum de 400 personnes privées durablement d'emploi. Au 2 septembre 2024, 75 territoires avaient été habilités.

<sup>19</sup> Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Note d'étape, octobre 2024.

<sup>20</sup> Dares (2021), Expérimentation Territoires zéro chômeurs de longue durée, Rapport final du comité scientifique, avril.

ou plus, plus d'un tiers des salariés bénéficiaient du RSA ou de l'AAH avant d'entrer en EBE, et la moitié des salariés en EBE n'ont pas occupé d'emploi dans les deux années précédant leur embauche.

Les résultats encourageants de cette expérimentation ne font pas oublier qu'elle pâtit des incertitudes liées à son financement chaque année<sup>21</sup>. Dans le cadre du budget 2024, l'expérimentation a finalement obtenu le budget demandé soit 89 M€ pour financer les 25 nouveaux territoires retenus au-delà des 60 territoires actuels. Dans le cadre du PLF2025 la dotation est [reconduite](#). Les incertitudes liées au financement de l'expérimentation inquiètent les acteurs de l'expérimentation et peuvent casser les dynamiques en cours dans les territoires.

Le CNLE soutient depuis ses débuts l'expérimentation menée depuis huit ans car la question de l'accompagnement vers l'insertion professionnelle et sociale des personnes éloignées de l'emploi est au cœur des travaux de notre instance depuis sa création. Cette expérimentation, comme d'autres projets financés menés dans le secteur de l'IAE (programme SEVE, TAPAJ, Convergence), permet de promouvoir de nouvelles formes innovantes de modalités d'accompagnement prenant en compte les besoins des personnes.

Ce modèle d'emploi pour les chômeurs de longue durée pourrait constituer le support de la revendication d'un droit à l'emploi, comme nouveau droit social porté au niveau européen, alors que près de 13 millions de personnes sont privées durablement d'emploi en Europe. Un rapport publié par la Fondation Jean Jaurès préconise **la mise en place d'une garantie d'emploi territorialisée en Europe** s'inspirant du projet français.

---

<sup>21</sup> Incertitudes qui se sont accrues avec la seconde phase qui a rendu obligatoire la participation des départements.

## → Annexe 3 : Composition du groupe de travail sur le PSMT

Muriel Pucci	Présidente du comité scientifique du CNLE, coordonnatrice de l'avis
Delphine Aubert	Secrétaire générale du CNLE
Michèle Lelièvre	Directrice scientifique du comité scientifique
Claire Auzuret	Chargée d'études au comité scientifique
Moïse Thiandoume	Stagiaire au secrétariat général du CNLE
Emma Gauthier	Stagiaire au secrétariat général du CNLE
Jean-Claude Barbier	Personne qualifiée, membre du 4 <sup>ème</sup> collège
Marion Tanniou	Représentante des collectivités locales (France urbaine), membre du 1 <sup>er</sup> collège
Pierre Madec	Membre du comité scientifique du CNLE
Marie-Jeanne Grenier	Personne concernée, membre du 5 <sup>ème</sup> collège
Olivier Lesage	Personne concernée, membre du 5 <sup>ème</sup> collège
Stéphanie Laguerodie	Membre du comité scientifique du CNLE
Corinne Plaktor	Représentante de France Travail au CNLE
Christine Sovrano	Représentante des organisations syndicales, membre du 3 <sup>ème</sup> collège
Bernard Moriau	Personne qualifiée, membre du 4 <sup>ème</sup> collège

Vous pouvez suivre l'actualité du #cnle, sur :



Le site internet [www.cnle.gouv.fr/](http://www.cnle.gouv.fr/)



Twitter | [@ConseilPauvrete](https://twitter.com/ConseilPauvrete)



LinkedIn | [CNLE](https://www.linkedin.com/company/cnle) (Conseil national - Lutte contre la pauvreté)

