



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

Paris, le 10 septembre 2009.

Avis du CNLE sur le projet de rapport de suivi 2009
du Programme national de réforme (PNR) 2008-2010

(Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi)

Le CNLE remercie le SGAE pour cette transmission en amont du projet de rapport et pour sa consultation régulière sur le suivi du PNR.

Le CNLE apprécie l'importance et le sérieux de ce programme, qui gagne en notoriété et considération parallèlement à la reconnaissance croissante de la dimension européenne dans nos politiques.

Les membres du CNLE souhaitent commencer par faire part de la grande qualité de clarté et de rigueur du rapport de suivi pour 2009 qui leur a été remis.

1^{ère} partie : A propos du contenu du rapport de suivi 2009

I - Considérations générales

Si le rapport recense les programmes en cours et les mesures prises pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de la stratégie de Lisbonne, le CNLE regrette qu'il contienne peu d'indications sur la **mise en œuvre qualitative** de ces mesures, sur les difficultés rencontrées ou sur les axes de progrès envisagés.

Le CNLE aurait par exemple souhaité que le rapport décrive plus clairement le **processus d'implication, de concertation et de consultation des parties prenantes** (notamment, les collectivités locales) dans la mise en œuvre des différentes réformes décrites. En effet, l'une des conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne (*soft law* par excellence) réside dans l'implication et l'association de tous les acteurs concernés par ces réformes.

Il est ainsi assez surprenant de lire dans le rapport (p. 19), à propos du processus de consultation des associations : « *Le recours à des procédés de consultation plus directe des citoyens ou des acteurs sociaux ou associatifs souhaitant faire valoir leur point de vue se développe dans le même temps. De nombreux exemples en témoignent, qu'il s'agisse des dispositifs prévus par la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, de*

processus de décision de grande envergure récents tels que le « Grenelle de l'environnement » ou de la mise en place du revenu de solidarité active. » La consultation n'est pas conçue pour répondre au désir d'expression des associations ou des citoyens mais pour prendre en compte leur expertise et améliorer les processus de décision¹.

II - Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : avis et recommandations

Le CNLE regrette tout particulièrement la taille congrue des parties relatives aux mesures contribuant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : en dehors des mesures exceptionnelles prises dans le cadre du plan de relance (mesures de soutien à l'emploi et aux revenus des ménages ; augmentation du minimum vieillesse), les principales mesures nationales en faveur de la cohésion sociale répertoriées dans le rapport sont la réforme du RSA et des mesures prises ou à venir en faveur de l'emploi des jeunes.

Concernant la présentation de ces mesures, le CNLE souhaiterait trouver dans le rapport :

- les conclusions et les suites du **Grenelle de l'insertion** (notamment la mobilisation des entreprises, la prise en compte du développement de l'économie solidaire et de l'insertion par l'activité économique, la gouvernance territoriale du service public de l'emploi...);
- une mention des mesures concernant le **champ social** dans la transposition nationale de la directive Services (pages 19 et 27) ;
- la description de la réforme qui va être engagée dans le **champ sanitaire** suite à l'adoption de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » (page 58).

Suivi de la mise en œuvre du Fonds social européen (FSE) en France

Il est regrettable que le rapport ne traite ce suivi que de manière succincte et quantitative, sans en livrer une analyse qualitative. On aurait souhaité y trouver un **bilan global et clair** de l'utilisation du FSE voire une indication de ce que sa contribution a permis de réaliser.

Les bilans chiffrés sont faiblement compréhensibles : pour une plus grande lisibilité, il faudrait indiquer l'origine des fonds abondés (nationale ou régionale), distinguer les montants affectés des montants programmés, préciser la répartition des montants affectés... (cf. encadré de la page 53). A titre d'exemple, la contribution du FSE au Fonds d'investissement social (FISO) est mentionnée mais sans indication de l'objet ou des motifs.

Plus généralement, le CNLE avance deux recommandations dans ce domaine :

- le PNR devrait donner une vision claire de **l'utilisation de l'ensemble des fonds structurels européens** et des politiques qu'ils mettent en œuvre ;
- le PNR devrait **analyser la gouvernance** qui se met en place entre les collectivités territoriales, l'Etat et la Commission européenne pour la mise en œuvre du FSE au niveau local, et en dégager des pistes pour améliorer et renforcer l'impact de cet

¹ S'agissant de la consultation d'autres parties prenantes, les autorités financières par exemple, on note que le rapport met clairement en avant des notions de professionnalisme et de compétence : « Cette nouvelle instance, née de la fusion entre la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (Acam), le Comité des entreprises d'assurance (CEA) et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), qui sera adossée à la Banque de France pour garantir la stabilité de l'ensemble du système financier, disposera d'une autonomie de gestion effective et assurera une représentation équilibrée de tous les professionnels concernés, ainsi que de toutes les compétences nécessaires à une supervision efficace. »

instrument (par exemple : réduire les circuits de transmission, introduire des articulations entre les différents domaines de programmation...).

Généralisation du Revenu de solidarité active (RSA)

D'emblée, le titre « *Accroître l'attractivité du travail* » paraît déplacé en période de crise et de hausse du chômage...

La présentation du RSA dans le rapport illustre **l'ambivalence du positionnement de la question sociale** dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi : le RSA est présenté tantôt comme une mesure d'inclusion active et de retour à l'emploi (page 45), tantôt comme une mesure favorisant la lutte contre les exclusions (page 51). Tout en mentionnant que le RSA doit permettre à 700 000 personnes de franchir le seuil de pauvreté, le rapport devrait également évoquer la question de la stabilité et de la suffisance du travail...

Réforme du Service public de l'emploi (SPE)

La réforme du SPE connaît, comme on pouvait le prévoir dans la conjoncture actuelle, des difficultés de mise en œuvre. Il est prématuré d'en faire état dans un rapport d'évaluation portant sur l'année 2008 ; en revanche, la nomination d'un **médiateur** gagnerait à être mentionnée et mise en valeur.

III - Assurer un suivi des principaux leviers de l'inclusion active

Le CNLE propose que soient ajoutés dans le rapport un certain nombre d'enjeux complémentaires et de sujets de préoccupation nécessitant vigilance et suivi :

Pour ce qui concerne le RSA :

- l'effectivité du recours au RSA par tous ceux qui y sont éligibles ;
- l'effectivité de l'accompagnement social et professionnel et sa pertinence, pour tous ceux qui en ont besoin ;
- le respect de l'esprit et de la lettre de la Loi dans les divers territoires, notamment pour ce qui concerne l'obligation de travailler et les questions de radiation.

Pour ce qui concerne le service public de l'emploi :

- la continuité des organes de coordination mis en place localement avant la création de Pôle emploi (telles les maisons de l'emploi) ;
- la capacité des missions locales à jouer leur rôle ;
- la capacité de Pôle emploi à exercer ses nouvelles missions : accueil et orientation des demandeurs d'emploi, fonctionnement du système d'indemnisation, accès des demandeurs d'emploi à la formation.

Pour ce qui concerne les mesures en faveur de l'insertion :

- assurer la continuité de la politique d'emplois aidés et du dispositif du Contrat unique ;
- créer les conditions d'une « nouvelle croissance » suppose de laisser plus de place au microcrédit et à la création d'entreprise car ils permettent de transformer les exclus en créateurs de richesse (en France, les micro-entreprises représentent 93 % du nombre total des entreprises françaises, et près de 40 % des créateurs d'entreprise étaient

demandeurs d'emploi, ce qui démontre que l'entrepreneuriat est une réponse adaptée au chômage²);

- assurer la mise en œuvre des conclusions de la commission de concertation sur la jeunesse, notamment les propositions qui relèvent de l'inclusion active et de l'accompagnement des jeunes vers la qualification et l'emploi.

Sur d'autres mesures ou leviers permettant de réduire la précarité :

- s'engager sur une meilleure connaissance et sur un suivi du sous-emploi (par exemple, la situation réservée aux salariés contractuels des fonctions publiques, titulaires de contrats courts).

Pour conclure cette partie, le CNLE souhaite rappeler des recommandations qu'il a maintes fois formulées :

➤ **Renforcer la mobilisation politique autour des plans nationaux et de leur suivi :**

A titre d'exemple, des efforts de communication devraient permettre de renforcer la collaboration avec le Parlement : tant le PNR que le PNAI sont absents des débats parlementaires en France. Ces deux programmes devraient tout au moins être présentés devant les commissions respectives en charge des affaires sociales.

➤ **Elargir la communication :**

La traduction du PNR en anglais par le SGAE garantit sa lisibilité pour des lecteurs étrangers et lui assure une circulation auprès des acteurs des autres Etats membres. Le CNLE exprime le souhait qu'il en soit fait de même systématiquement pour le PNAI. Par ailleurs, ces deux documents devraient connaître une diffusion partielle ou totale auprès du public, dans un format pédagogique adapté.

2^{ème} partie : A propos du projet de contribution française sur l'avenir de la Stratégie de Lisbonne après 2010

Concernant la contribution française (annexée au rapport de suivi)

Le CNLE note avec satisfaction la demande d'une plus grande **reconnaissance du pilier social** de la stratégie : « *La stratégie de Lisbonne a également pour objectif d'assurer la cohésion sociale : le progrès économique doit s'accompagner d'un progrès social sur l'ensemble des territoires européens. Par ailleurs, le modèle social européen, outre sa fonction de solidarité, remplit un rôle de stabilisateur économique et contribue ainsi à amortir les effets de la crise économique* » (p. 68).

Il note avec intérêt la demande d'accroître l'intervention de l'Union européenne en faveur des citoyens les plus fragilisés par la crise, ainsi que la mention spécifique du rôle majeur du secteur de l'économie sociale.

² L'expérience de l'Adie est riche d'enseignements à cet égard : l'association a financé et accompagné 70 000 entreprises créées par des chômeurs et des allocataires des minima sociaux avec un taux de pertes de 2,58 %, un taux de pérennité des entreprises créées de 65 % au bout de deux ans et un taux d'insertion (sortie des minima sociaux) des personnes accompagnées de 80 %.

Il est également satisfait des recommandations faites en matière d'**amélioration de la gouvernance** de cette stratégie :

- **renforcer la contribution communautaire à la Stratégie** : la Commission est invitée à rendre davantage compte de la mise en œuvre de ses programmes d'action ; il s'agit de faire de la stratégie un pivot central coordonnant l'ensemble des interventions sectorielles de la Commission qui impactent les objectifs de la stratégie ;
- **mieux adapter les lignes directrices à chaque Etat**, c'est-à-dire mieux prendre en compte les différences de contexte, évaluer de manière qualitative les progrès accomplis...
- **renforcer l'appropriation de la stratégie par les acteurs** : mettre en place un site participatif pour l'échange de bonnes pratiques, décliner au niveau régional le programme national de réforme, faire des efforts de communication et de lisibilité afin de promouvoir l'adhésion au processus par le niveau politique et par la société civile...
- **donner plus de poids aux décisions politiques** dans le processus de coordination et de formulation des recommandations.

Toutefois, le CNLE s'interroge sur le glissement sémantique du discours sur « l'inclusion active » qui est passé à des mesures pour « l'ajustement à la mondialisation », aux tonalités coercitives : « *L'Union européenne doit développer son action pour accompagner les citoyens européens face aux difficultés économiques et sociales et faciliter l'adaptation de toutes les franges de la population aux défis de demain. Des mécanismes d'ajustement solides devraient permettre de changer de métier lorsque cela est nécessaire et le recours au fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui accompagne les travailleurs des secteurs touchés par la crise économique devrait être accru* » (p. 69).

Par ailleurs, le CNLE aurait souhaité que la contribution française pointe l'objectif de **renforcer l'accessibilité et la qualité des services sociaux**, composante reconnue du modèle social européen³. Toutefois, il est noté que ces services sont mentionnés dans la recommandation où il est demandé d'améliorer la coordination des politiques nationales et la cohérence des politiques communautaires : « *Certains sujets sont particulièrement emblématiques de la nécessité d'une cohérence générale plus forte des politiques communautaires au service de la croissance et de l'emploi. Le traitement des services d'intérêt général, et la question spécifique des services sociaux d'intérêt général au niveau européen, est ainsi abordé par de très nombreux volets de l'action communautaire (...)* » (encadré p. 70).

Concernant les perspectives de la stratégie européenne après 2010

³ Le Conseil européen de juin 2009 reconnaissait que : « *les services sociaux d'intérêt général jouent un rôle essentiel pour la cohésion sociale, économique et territoriale dans l'ensemble de l'UE, en permettant d'atteindre des niveaux d'emploi, de protection sociale et d'inclusion sociale plus élevés* ». Sur cette base, le Conseil européen a invité les Etats « *à faire en sorte que les mesures visant à lutter contre l'exclusion sociale et à favoriser l'inclusion active des personnes qui sont les plus éloignées du marché de l'emploi et de la société, en améliorant l'accès aux services sociaux, figurent parmi leurs priorités politiques* ».

L'objectif de la stratégie de Lisbonne était « *d'éradiquer la pauvreté* » avant 2010 et de faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Force est de constater que ces objectifs ne sont pas atteints : la croissance n'est pas au rendez-vous, l'emploi s'est dégradé quantitativement et qualitativement, la crise renforce les inégalités sociales, l'accès à l'emploi est de plus en plus problématique, la précarité gagne des couches de plus en plus étendues de population.

Dans un tel contexte, il est urgent de reconsidérer ces objectifs et les postulats qui leur sont sous-jacents. Pourtant, dans la partie relative à la cohésion sociale dans le projet de contribution française sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne, la question de la pauvreté et de la précarité est très faiblement évoquée (p. 68).

Le CNLE fait deux propositions à caractère immédiat :

- Afin de contribuer à réduire l'extension de la précarisation des conditions de vie, l'objectif devrait être de soutenir la **création massive d'emplois pérennes, au service de l'intérêt général**.
- Pour améliorer la gouvernance, il est nécessaire de développer des liens et des synergies entre les processus de coordination relatifs aux politiques d'inclusion et de protection sociale (MOC sociale) et ceux relatifs aux politiques inscrites dans la Stratégie de Lisbonne. **D'autres passerelles que le seul concept d'inclusion active devraient permettre de lier ces deux stratégies**, par exemple un objectif central d'éradication de la pauvreté adopté au niveau européen. Afin de réaliser cet objectif, il faudrait travailler de toute urgence à l'instauration d'un **revenu minimum européen**, qui ne soit pas en-dessous du seuil de pauvreté.

En conclusion, le CNLE considère que tant le contexte de crise que les nouveaux principes introduits par le Traité de Lisbonne⁴ (cohésion territoriale et clause sociale horizontale) appellent à une reconnaissance accrue du pilier social dans une nouvelle stratégie européenne. Ces principes devraient d'ores et déjà être encouragés par les institutions européennes dans les pratiques nationales expérimentales.

⁴ Principes dont l'application reste à ce jour encore sujette à l'entrée en vigueur définitive du traité de Lisbonne.