



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

Paris, le 22 mars 2016.

Avis du CNLE sur le rapport 2016 du Programme national de réforme

Préambule : le cadre de la consultation du CNLE

Le CNLE examine le projet de PNR de la France dans un double cadre :

- a) le suivi de la stratégie « Europe 2020 » ;
- b) la procédure de surveillance budgétaire du semestre européen.

Le PNR 2016 qui lui est soumis pour avis est, notamment, construit à partir du « Document de travail des services de la Commission européenne, rapport 2016 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ». Le CNLE se prononce sur ce double cadre, avant de détailler son avis plus spécifiquement sur la version 2016 du PNR lui-même.

a) Le PNR considère l'évolution de l'indicateur du nombre des personnes pauvres, au sens de la stratégie 2020, principalement pour la période 2013-2014. Cette évolution la plus récente, comme celles de l'indicateur dans les autres pays de l'Union européenne (UE), doit être replacée dans la durée plus longue prévue par les objectifs de la stratégie 2020. Ainsi considérée, cette dernière est un échec. Alors qu'elle avait fixé au niveau européen un objectif de baisse de 20 millions du nombre des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à l'horizon 2020, l'évolution constatée entre 2010 et 2014 (source EU/SILC, indicateur AROPE¹) est une hausse de 4,75 millions. Le CNLE considère que, devant un tel écart entre les objectifs fixés en 2010 et les résultats atteints, il est urgent de s'interroger sur la réalisation des axes majeurs de la stratégie européenne dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de réaffirmer qu'il ne faut surtout pas les abandonner. Ils devraient réapparaître comme un enjeu dans chacun des axes de la stratégie d'ensemble.

¹ AROPE : *At Risk Of Poverty or Exclusion* (personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion). La source EU/SILC est le cadre de référence d'Eurostat pour la collecte de données en vue de l'établissement de statistiques comparatives sur la répartition des revenus et l'inclusion sociale dans l'Union européenne.

b) Dans son aspect relevant de la surveillance budgétaire, l'analyse de la Commission européenne est marquée par la reprise, pour l'essentiel, des mêmes principes centraux de recommandations que les années précédentes : réduction des dépenses publiques, en particulier sociales (retraites, chômage), réduction de la dette, maîtrise des salaires (et accroissement de leur dispersion), baisse du coût du travail et recherche d'incitations au travail. Tenant compte des controverses croissantes chez les économistes à propos de ces grands principes, le CNLE s'interroge sur la constance de leur application et sur leurs conséquences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le CNLE s'interroge aussi sur la compatibilité entre la stratégie budgétaire, d'une part, et les mesures de politique monétaire prises par la BCE, d'autre part. Ses interrogations sont renforcées par la divergence croissante des performances économiques entre États membres.

Au-delà de ces remarques, le CNLE constate que la forme renouvelée de la présentation du rapport 2016 sur le PNR met mieux en valeur ses propres thèmes prioritaires de préoccupation.

Le CNLE présente trois observations transversales et propose, en second lieu, une série d'analyses visant des thèmes qui lui paraissent particulièrement importants dans le cadre de sa mission.

Observations transversales

Un « succès » tout relatif de la France en matière d'indicateurs sociaux

À l'exception évidente de l'échec de la France en matière de chômage, le rapport de la Commission sur la France et le PNR avec lui notent que *les résultats comparatifs* de la France semblent meilleurs que dans le reste de l'Union européenne (voir le contraste avec l'Allemagne en matière de risque de pauvreté). En soi, cette impression est superficielle et ne correspond pas à ce que le CNLE constate. On comprend mal un ton général d'autosatisfaction dans le PNR, notamment quand il s'agit d'évoquer des sujets tels que le décrochage scolaire (avec un taux national de 9 % en 2014 contre un objectif européen de moins de 10 %). En ce sens, l'analyse conduite en évolution de pourcentages n'est pas assez parlante, par rapport à l'affichage des effectifs qui serait plus éclairant (exemples : « Près de 3 millions de personnes vivent avec moins de 622 € par mois » ou « 8,5 millions de personnes sont en pauvreté monétaire - et la moitié d'entre elles en grande pauvreté »).

D'abord, il faut prendre garde aux divergences des sources nationale et européenne. La France présente en général, sur l'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil de 60 % (environ 1 000 euros mensuel de niveau de vie pour une personne seule), un niveau sensiblement inférieur à la moyenne européenne (en 2013, il est de 14 % pour la France contre 16,6%, pour l'indicateur Arope européen), ce qui s'explique en grande partie par les corrections qui découlent du système fiscal et de protection sociale. Les dispositifs universels ou soumis à des conditions de ressources ont permis de contenir la hausse de la pauvreté, sans toutefois permettre d'éviter la hausse de la grande pauvreté. **Si le nombre de personnes « pauvres » sous le seuil de 60 % augmente peu** entre 2010 et 2013 (environ 31 000 personnes pour un niveau initial de 8,52 millions en 2010), **le nombre de celles qui vivent sous le seuil de pauvreté à 50 %² s'accroît de 198 000**, pour un niveau initial de 4,75 millions. En outre, les estimations provisoires de l'INSEE pour 2014 indiquent une poursuite de

² Moins de 833 euros de niveau de vie mensuel pour une personne seule.

l'augmentation du taux de pauvreté monétaire, qui reviendrait à son niveau de 2010 (14,2 %) après une baisse en 2012 et 2013.

Ensuite, dans le cadre de la « Stratégie 2020 », la quote-part de la France pour contribuer à l'objectif européen correspondait à une réduction de 1,6 million de personnes au sens de l'indicateur AROPE. Or, la réalisation effective est une baisse de l'ordre de 160 000 personnes. Même en évitant de tenir compte des effets immédiats de la crise, les tendances en cours ne permettent donc en aucun cas d'espérer d'ici 2020 l'atteinte des objectifs agréés en 2010. En outre, du point de vue français, ces résultats restent profondément insatisfaisants car ils masquent de grandes inégalités à l'intérieur des catégories, y compris dans la composition des groupes de personnes pauvres (intensité de la pauvreté) : la part des plus pauvres parmi les pauvres s'accroît sensiblement, comme le souligne l'indicateur d'intensité de la pauvreté qui passe de 18,9 % en 2010 à 19,8 % en 2013. Il est regrettable que le thème des inégalités et de la fragmentation de la société française ne soit pas présent dans le PNR, notamment concernant l'inégalité croissante entre les jeunes et les catégories plus âgées, ou le faible taux d'emploi des seniors qui n'est mentionné qu'une seule fois dans le rapport (à propos du contrat de professionnalisation). La « Stratégie 2020 » devra de plus en plus intégrer les défis liés à l'indispensable adaptation de la société au vieillissement, et notamment celui de faire de la lutte contre l'isolement social un axe majeur d'implication citoyenne.

En outre, au vu des réformes programmées pour 2016 (inflexion des dépenses d'assurance maladie, réformes des salaires, réforme du code du travail, réforme de l'assurance chômage, poursuite de la réforme des retraites), le CNLE se pose la question de l'impact que celles-ci auront sur la situation sociale des personnes (niveau de vie et conditions de vie) et donc sur leur résultat final en matière de pauvreté et d'exclusion (axe 1 du défi clé n° 1). C'est un point que le CNLE avait déjà souligné l'an passé. Le rapport, en outre, s'abstient de faire référence au non-recours aux droits sociaux. La « dématérialisation » des services doit contribuer à l'accès du plus grand nombre aux droits, et non pas être un prétexte pour la diminution inquiétante du nombre de centres administratifs, où les personnes qui ne maîtrisent pas les démarches en ligne peuvent se rendre. À cet égard, le CNLE, en réaffirmant le « principe de juste droit » dans sa « Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale »³, appelle à la mise en place de dispositifs de médiation.

La sous-estimation des besoins d'investissement social

Dans la mesure où l'investissement social est combiné avec la défense d'un système adéquat de protection sociale, ce qui suppose de soutenir ce système, des résultats positifs de cette stratégie peuvent être attendus. Or, dans le « défi clé n° 1 », le CNLE constate l'absence de référence à « l'investissement social », qu'il évoquait déjà dans son avis sur le PNR 2015. L'axe 2 « Améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction des déficits, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur » porte essentiellement sur des mesures de rationalisation budgétaire, sans faire apparaître si et comment elles ont cherché à préserver les investissements publics à caractère social destinés à prévenir la pauvreté et l'exclusion, ces derniers devant avoir un caractère prioritaire. Le CNLE souhaite que les recommandations de la Commission européenne visant à promouvoir les investissements sociaux (Communication du 20 février 2013) soient rappelées dans

³ CNLE, *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, février 2016, p. 7-8. Disponible en ligne sur le site du CNLE : http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Contribution_CNLE_au_suivi_du_plan_pauvrete_2016.pdf

les rapports annuels qu'elle adresse aux États membres sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques. Il recommande également au gouvernement français d'entreprendre une mesure systématique de ces dépenses d'investissement social privilégiant la prévention et la lutte contre la pauvreté dans les divers budgets publics afin que leur évolution puisse être préservée, suivie et évaluée dans le cadre de la consolidation de ces budgets. Même si, sur la base de comparaisons relatives, la situation de la France en matière de pauvreté et d'exclusion peut apparaître plus favorable qu'ailleurs dans l'UE, ce serait pour le CNLE un contresens d'en déduire que l'effort d'ajustement français doit porter aveuglément sur l'amélioration de la compétitivité et la réduction des déficits. En effet, si de tels objectifs demeurent, il faut prendre garde à ce que les politiques d'efficience mises en œuvre n'aggravent davantage encore le talon d'Achille français, à savoir le caractère discriminatoire et excluant du marché du travail, aboutissant à un accès particulièrement difficile pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée aux emplois qualifiants et à la formation professionnelle. C'est pourquoi le CNLE recommande que les investissements sociaux destinés à accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi soient placés à un niveau de priorité bien plus élevé qu'aujourd'hui.

L'absence de prise en compte de deux enjeux majeurs : défense et sécurité d'une part, et migrations de l'autre

Comme l'an dernier, le CNLE s'étonne que la question des dépenses de défense et, cette année en particulier, celle des dépenses de sécurité liées aux troubles internationaux ne soient pas abordées quant à leur impact sur l'affichage du déficit public. Il réitère donc sa demande de l'an passé.

Le CNLE s'étonne par ailleurs que la question des migrations ne soit pas abordée en tant que thème spécifique et transversal, alors que cette question est centrale dans les préoccupations durables de la France. Pour faire face à la crise migratoire que connaît l'Europe, le gouvernement français a pris deux engagements sur le court terme :

- assurer un hébergement rapide et adapté des réfugiés dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif européen de relocalisation ; à cet effet, une enveloppe de 69,8 millions d'euros a été prévue pour les réfugiés relocalisés en loi de finances pour 2016, à laquelle s'ajoutent 8 millions d'euros d'aide alimentaire ;
- gérer le desserrement de la contrainte sur les départements du Pas-de-Calais et du Nord en raison des campements de migrants qui y sont durablement implantés, par le recours aux centres d'accueil et d'orientation.

Le CNLE prend acte positivement de ces engagements mais estime qu'un changement d'échelle concernant l'accueil des réfugiés est à prévoir, appelant dans la durée un effort financier et humain sensiblement plus important qu'aujourd'hui. Il estime que cette question devra figurer systématiquement à l'avenir dans les PNR.

Thèmes d'intérêt prioritaire pour le CNLE

Le logement social et très social

En ce qui concerne l'accès au logement social et à l'hébergement d'urgence, le PNR n'indique pas l'état actuel du mal-logement et du sans-abrisme (3,8 millions de mal logés, selon la Fondation Abbé

Pierre). Quel que soit le gouvernement, la question du logement est peu ou mal saisie, et les résultats faibles. Le CNLE considère qu'il faut aller plus loin et développer la mise en place de solutions pérennes, ce qui suppose une augmentation des aides à la pierre⁴. Il faudrait également relancer de manière vigoureuse les Prêts locatifs d'aide à l'insertion (PLAI) et les PLAI adaptés (c'est-à-dire pour la construction de logements très sociaux), mais aussi respecter les objectifs de création de logements sociaux et de logements privés conventionnés sociaux. Le CNLE regrette l'abandon de la garantie universelle des loyers (GUL) prévue dans la loi Alur et demande que soit mise en place une garantie des loyers étendue (la garantie Visale existante est en effet trop restrictive).

Finances des collectivités territoriales et besoins sociaux

L'effort de maîtrise des dépenses locales, réalisé en cohérence avec la réforme territoriale, pose la question des effets à long terme de cette mesure. On peut s'interroger sur les effets de cette baisse des moyens dans un contexte de progression continue de la demande sociale, notamment au regard de la notion d'investissement social. Les économies réalisées à court terme ne devront pas remettre en cause les logiques préventives, dont on sait qu'elles sont à terme moins coûteuses que les actions curatives.

Le CNLE, dans sa contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté, a alerté sur le danger d'une contradiction entre ce plan et la réforme territoriale (p. 38-39), en particulier en matière d'égalité territoriale d'accès aux droits et d'accès à des services publics de proximité, mais également du point de vue de la conduite et de la cohérence future des politiques sociales. Ainsi, certains départements ont annoncé des suppressions de crédits pour l'hébergement d'urgence, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), ou pour certaines mesures d'insertion.

Réduction du coût du travail et incitations à travailler, chômage et emploi

De nombreux projets de réforme concernant l'emploi et le chômage sont en cours, et certains dépendent des décisions qui seront prises par les partenaires sociaux. Dans cette attente, le CNLE réitère les mises en garde qu'il a formulées en 2015 à l'égard de projets de réforme analogues.

Le CNLE considère que l'argument du déficit de l'assurance chômage ne peut être utilisé comme s'il résultait d'un déséquilibre entre cotisations et prestations. Il s'explique par d'autres facteurs, et il convient de distinguer le **déficit conjoncturel** (estimé en 2015 à 3 Mds €, correspondant à la fonction de stabilisateur macro-économique du régime d'assurance-chômage) et la **part structurelle** qui s'élève à 1,5 Md €⁵. L'observation du déficit du régime d'assurance n'aboutit donc pas logiquement à la conclusion qu'il faudrait remettre en cause les modalités du dispositif d'indemnisation. En effet, cette observation mésestime le fait que le régime d'assurance-chômage participe, chaque année, au financement du service public de l'emploi à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Elle ne considère pas, d'autre part, le fait que le système français exonère de contribution à l'assurance chômage une partie de la population active (comme les salariés de la fonction publique). À propos de la nouvelle convention UNEDIC en cours de négociation, le CNLE est conscient qu'il peut exister une utilisation de l'assurance-chômage comme complément de salaire plutôt que comme revenu de remplacement. Cette observation n'entraîne pas pour autant que l'argument de l'incitation au retour à l'emploi soit empiriquement démontré.

⁴ *Ibid.* CNLE 2016, p. 18-19 et p. 21.

⁵ Unedic, *Dossier de référence de la négociation, Perspectives financières*, février 2016.

À cet égard, le CNLE réaffirme la position exprimée dans son avis de 2015 sur le PNR : la situation française, étant caractérisée par le fait que moins d'un chercheur d'emploi sur deux est indemnisé, l'incitation ne peut servir de critère essentiel et général d'appréciation du système d'indemnisation. Certes, la théorie des incitations fait partie de l'idéologie dominante de la microéconomie standard. Utilisée à plusieurs reprises comme fondement aux recommandations de la Commission européenne, elle est considérée comme évidente alors qu'il conviendrait de la démontrer *empiriquement* à chaque fois. L'idée que le principal problème de l'assurance chômage en France serait une question « d'incitations » laisse à désirer du point de vue des études évaluatives disponibles. Rappelons que, lors d'une des précédentes réformes de cette assurance, fut introduite une « allocation unique dégressive », dont la rationalité était précisément bâtie sur l'hypothèse que les chômeurs allaient retrouver plus vite de l'emploi car leur allocation allait désormais décroître progressivement. Au seuil de la nouvelle réforme, le gouvernement devrait étudier avec précision les évaluations qui montrèrent que, pour la grande majorité des chômeurs, la dégressivité n'avait pas eu d'incidence sur la reprise d'emploi. Ce qui est observé dans ce sens dans le cas du dispositif des conventions de sécurisation professionnelle (licenciés économiques) ne s'applique pas au cas général, d'autant que la situation économique conjoncturelle est marquée par une pénurie relative de création d'emploi.

Dans le même ordre d'idées, penser que la prime d'activité est une incitation à la reprise d'activité est contestable car cela équivaut le plus souvent à sous-estimer l'effort fait par des millions de demandeurs d'emploi pour en retrouver un. Le RSA activité, que cette prime remplace, avait été conçu, certes, pour que toute personne reprenant une activité rémunérée ait un intérêt pécuniaire à le faire, mais aussi pour lutter contre la pauvreté au travail des personnes ne pouvant, pour des raisons de marché du travail ou des contraintes personnelles, que travailler à temps partiel. L'instauration d'une bonification de la prime pour les personnes travaillant à quasi plein temps (entre 0,8 et 1 ETP) montre que cet objectif a été perdu de vue. Cette situation concerne souvent des chercheurs d'emploi qui sont pénalisés par les suites d'un licenciement.

Enfin, pour apprécier la qualité du système d'indemnisation - qui, il faut le rappeler, doit aussi permettre aux personnes concernées de maintenir leur capacité de participer à la vie sociale et à se présenter sur le marché du travail - il conviendrait, a minima, de rapprocher, au moins pour les personnes qui ne se trouvent pas en activité réduite, la durée moyenne du chômage de la durée moyenne d'indemnisation.

Considération de l'économie sociale et solidaire

Le CNLE fait observer que l'attention à la « soutenabilité des finances publiques » et à la qualité des dépenses publiques est loin de prendre en considération, à sa juste valeur, la contribution du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont la mise en cause des ressources a des effets directs sur la « soutenabilité » de ses actions et sur sa capacité à délivrer les prestations et services aux personnes pauvres et exclues. Si les pouvoirs publics attachent une grande attention aux acteurs privés de l'économie, le CNLE observe que des mesures prises pour soutenir l'innovation et le développement de l'économie reposent sur des instruments qui excluent le secteur privé non lucratif et donc une large part de l'économie sociale. Les outils employés sont en effet souvent des crédits d'impôts (CICE, Crédit d'impôt recherche) et ne bénéficient pas à des structures par essence non fiscalisées. En outre, les outils bancaires de développement mis en place pour soutenir l'ESS (avec le

programme investissement d'avenir, la banque publique d'investissement) reposent sur des mécanismes et des critères d'éligibilité qui les rendent de fait accessibles uniquement aux plus grosses structures. Par conséquent, nous avons aujourd'hui un pan entier de l'économie qui a des capacités de création d'emploi importantes, souvent au service d'actions concourant à l'inclusion sociale des personnes en fragilité, et qui n'est pourtant pas soutenu par la politique gouvernementale. L'État gagnerait à financer plus fortement et clairement des « investissements sociaux » dans l'ESS, aux côtés des autres acteurs économiques.

La pauvreté des travailleurs non salariés

Si le taux de pauvreté monétaire relatif à 60 % du revenu médian est resté depuis 2010 relativement stable en France, son augmentation est particulièrement préoccupante pour la population des actifs non salariés, chez lesquels ce taux atteignait 17,9 % en 2013, contre 10,5 pour l'ensemble des actifs de plus de 18 ans⁶. Parmi ces non-salariés, un grand nombre sont des agriculteurs. Le CNLE regrette que le rapport annuel de la Commission sur la France n'accorde pas l'attention particulière qui est nécessaire aux difficultés d'adaptation que rencontrent les non-salariés, dont la proportion s'accroît cependant. La Commission européenne devrait examiner plus précisément la situation des non-salariés pauvres, en particulier dans le monde agricole, où les ressources découlent en partie de l'application de la Politique agricole commune (PAC), et le CNLE pense que le PNR devrait en tenir plus explicitement compte.

L'accès aux fonds structurels

Le PNR évoque particulièrement la question des fonds structurels. La complexité des dispositifs pour avoir accès à ces fonds demeure, depuis de nombreuses années, un facteur qui amène souvent les structures à y renoncer ou à se mettre en difficulté quand elles y recourent. Le CNLE regrette que ce qui pourrait être source d'opportunité se transforme alors en risque. Il invite le gouvernement à réclamer les réformes nécessaires.

⁶ *Insee Première*, « Les niveaux de vie en 2013 », n° 1566, septembre 2015.