

PREMIER MINISTRE



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

Paris, le 24 avril 2015

Avis du CNLE sur le rapport 2015 du Programme national de réforme

Le CNLE souligne en préambule une forte préoccupation : les objectifs de réduction de la pauvreté fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 semblent, à mi-parcours, très loin d'être atteints. Le nombre de personnes pauvres ou exclues a en fait augmenté depuis 2008 de 6,4 millions dans l'Union européenne¹. Peu de signaux permettent à ce jour d'espérer que la France parviendra à atteindre son objectif de baisse de la pauvreté. En effet, la dégradation du marché du travail a conduit à une situation inverse : à l'exception de la montée en qualification, on observe, entre 2008 et 2013, une dégradation des indicateurs de performance sociale de la France, qu'il s'agisse d'emploi, de situation de la jeunesse, de pauvreté des ménages, d'inégalités, de santé et d'accès aux soins².

Remarques préliminaires du CNLE sur le cadre imposé par la consultation

Le **cadre de la consultation** organisée autour du Programme national de réforme est **très contraint** : l'examen du bilan du PNR de la France par les services de la Commission européenne conduit à la formulation de recommandations, lesquelles organisent la réponse du gouvernement français. Les éléments qui sous-tendent cet exercice semblent tenir insuffisamment compte d'un cadrage économique européen. L'articulation entre les politiques nationales et européennes est absente dans les recommandations de la Commission, tout comme dans le PNR, car ce dernier est construit en réponse à ces recommandations.

Le document de travail de la Commission et ses recommandations induisent un déséquilibre dans le PNR. Entre les fonctions productives et de régulation et les fonctions de redistribution, ils établissent en effet une séparation très artificielle. Ainsi, le suivi des « objectifs sociaux 2020 » se trouve entièrement distinct de la partie « recommandations » du texte, où sont exposées les réformes prévues, ce qui aboutit à **minorer radicalement les phénomènes d'inégalité, de cohésion sociale, de lutte contre la pauvreté et la précarité**. Ces phénomènes, qui sont systémiques, sont traités comme s'ils étaient indépendants, alors même qu'ils sont intimement connectés à l'ensemble des évolutions économiques (qu'il s'agisse des retraites, de l'assurance chômage, de la prise en charge des dépenses de santé, etc.).

Autre déséquilibre : dans certains domaines, des problèmes sont exposés et analysés en détail, alors que **dans d'autres domaines, tout à fait essentiels aux yeux du CNLE, l'analyse et l'exposé sont très rapides**. Ainsi par exemple, dans le document de travail de la Commission, l'analyse du problème des taxis et des questions que leur réforme soulève occupe plus de place que celle consacrée à la question du risque de pauvreté en France, ce qui paraît pour le moins surprenant.

¹ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), *Les effets d'une crise économique de longue durée*, rapport 2013-2014, page 97.

² France stratégie, La *Note d'analyse*, « Les divergences sociales en Europe après la crise », n° 25, février 2015, page 3.

Le CNLE espère que la mise en place d'un tableau de bord comportant de nouveaux indicateurs³, prévue en cours d'année, fera apparaître de façon plus valorisée **la liaison étroite entre les phénomènes sociaux et le fonctionnement général de l'économie** et apportera les corrections nécessaires à ce qui apparaît aujourd'hui comme de regrettables déséquilibres. Au demeurant, dans sa communication de février 2013 sur l'investissement social, la Commission avait bien laissé entendre que l'esprit de la réforme de la protection et des politiques sociales devrait être étroitement lié aux mécanismes économiques d'investissement dans les capacités des personnes. La notion d'**investissement social** est certes imprécise et peut faire l'objet de multiples accommodations, mais elle devrait permettre de faire le lien entre ce qui relève des fonctions « classiques » de l'économie et ce qui est relève du social (éducation, politiques familiales, formation, services d'aide à l'emploi et d'accompagnement de l'insertion...). Le CNLE aurait souhaité que les réflexions ainsi ouvertes puissent être poursuivies et donnent lieu à des propositions concrètes dans le PNR.

Le CNLE note aussi que, si l'objectif de réduction de la pauvreté est rappelé pour la France (1,9 million de personnes en risque de pauvreté en moins), **l'examen comparatif des progrès** des autres Etats membres vers cet objectif n'est mentionné ni dans l'analyse de la Commission ni dans ses recommandations. Pourtant, cet objectif, point central de la Plateforme sur la pauvreté de la Stratégie 2020, tenait précisément son originalité de son caractère européen. Tous les États membres ont-ils atteint leurs objectifs en la matière ? Ont-ils même tous fixé des objectifs chiffrés, comme cela a été décidé en 2010 ? Cet aspect comparatif, lié à celui des autres réformes dites structurelles, serait intéressant à mettre en perspective.

Le CNLE souligne enfin que le PNR, tout comme les documents de travail de la Commission, fait l'impasse sur les effets agrégés des réformes en cours et futures, et n'en livre **aucune étude d'impact particulière**. Or le fonctionnement de « stabilisateurs automatiques » mentionné dans l'analyse de la Commission est encore aujourd'hui un aspect central de l'économie française ; il aurait également été souhaitable d'**évaluer ex-ante les effets des politiques de consolidation budgétaire** sur la redistribution des revenus, et plus particulièrement leurs effets sur la population en risque de pauvreté (retraites, assurance chômage, économies de santé, réforme du RSA).

Au-delà de ces observations générales, le CNLE formule quelques observations plus particulières concernant la mise en œuvre de certaines des recommandations adressées à la France, dont les conséquences lui apparaissent parfois inquiétantes.

RECOMMANDATION 1 : RENFORCER LA STRATEGIE BUDGETAIRE

- Correction des déficits et gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques

Les collectivités territoriales devront contribuer au plan d'économies, avec une baisse des dotations de l'Etat à hauteur de 11 milliards d'euros. Le CNLE s'inquiète de l'impact de ces réductions de dotations sur les politiques locales, notamment en matière sociale. Il constate que nombre d'organismes comme les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale font d'ores et déjà remonter leurs difficultés à répondre aux demandes d'aide croissantes qui leur sont adressées, tant en nombre qu'en volume, signe d'une aggravation et d'une inscription durable dans la précarité de nombreux ménages⁴. De même, des activités de type services à domicile ou hébergement des personnes âgées sont confrontées à des situations de déficit, compensées jusqu'à présent par des collectivités territoriales soucieuses de maintenir une offre publique de services particulièrement utiles à la population.

La revue des missions de l'Etat doit permettre d'éviter les redondances identifiées dans certaines politiques publiques avec l'action des collectivités locales. Un « repositionnement de l'Etat » pourrait se traduire par un report de charges sur des collectivités territoriales, contraintes dans le même temps de réaliser des économies. Le risque serait alors que des missions considérées aujourd'hui comme « redondantes » ne soient plus du tout remplies demain dans le champ social.

³ *Scoreboard of employment and social indicators*, rapport du Comité de protection sociale, 13 juin 2014.

⁴ Unccas, *Baromètre annuel 2014*.

Quant aux perspectives ouvertes par la réforme des collectivités locales en cours, elles sont encore trop incertaines dans l'état actuel des décisions pour que le CNLE, particulièrement vigilant en ce qui concerne le maintien de services de proximité de qualité pour les populations les plus fragiles, puisse en analyser l'impact.

- Maîtriser la progression des dépenses de protection sociale

La recommandation incite la France à rationaliser les allocations familiales et les aides au logement. Le CNLE alerte sur le risque de « moins disant social » que représentent ces économies sur des prestations sociales dans un contexte d'aggravation de la précarité. Il souhaite rappeler particulièrement toute **l'importance des aides au logement** : cette fonction essentielle absorbe en effet, depuis le début des années 2000, une part croissante des budgets des ménages, et l'offre disponible ne permet pas à tous de se loger de façon décente. Aussi, une réflexion peut-elle être engagée sur l'organisation de ces aides pour les rendre plus efficaces mais, en l'état actuel des besoins, le CNLE entend souligner qu'il serait tout à fait inopportun de se donner pour objectif d'en revoir le volume à la baisse.

La recommandation visant à contrer l'augmentation des dépenses publiques dans le secteur des soins de santé appelle aussi la vigilance. Le CNLE signale en effet l'importance et la croissance au cours des dernières années du taux de **non-recours aux soins pour des raisons financières**⁵ et met l'accent sur les écarts qui se creusent entre les besoins de la population et les réponses publiques apportées.

Si la **rationalisation des frais de fonctionnement des caisses de sécurité sociale envisagée** devait se traduire par des baisses d'effectifs et de moyens, on pourrait en craindre également les effets sur les missions qu'elles assurent. Le CNLE alerte sur la nécessité d'éviter tout impact, d'une part sur l'accès des usagers aux prestations sociales, et d'autre part sur les charges qui - comme l'instruction de certains dossiers - pourraient être reportées sur les collectivités locales, également soumises à des réductions de moyens.

Le périmètre des missions de l'État français

Sur le chapitre des recommandations faites à la France en matière de réforme budgétaire, le CNLE s'étonne que **la question des missions militaires de l'État** pour les besoins communs de l'Union européenne soit ignorée année après année. Comme l'a fait remarquer récemment le Premier ministre au Président de la Commission, la France contribue à la défense européenne par des dépenses qui ne sont nulle part mentionnées : le document de travail de la Commission qui aboutit à fonder les recommandations à la France ne tient pas compte de ces dépenses spécifiques, ni de leur importance dans l'équilibre budgétaire national. Cela donne une vision déformée des missions de l'État, de ce qu'est l'Union européenne et de son interdépendance interne.

RECOMMANDATION 2 : RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL

Le CNLE demande que soit enfin plus explicitement développé **l'enjeu pour l'objectif emploi que constituent les mesures de baisse du coût du travail**, sans cacher les incertitudes qui demeurent sur leurs effets. Le chômage se concentrant sur la part du marché du travail constituée par les postes rémunérés à un niveau inférieur à 1,6 SMIC, certaines analyses estiment que les allègements de charges pour les postes rémunérés au-dessus de ce niveau (par le biais du CICE par exemple) seraient absorbés par des augmentations de salaire et n'auraient donc pas d'effet direct sur l'emploi présent et futur. A contrario, l'impact de ces allègements de charges sur les postes en-dessous de ce niveau de rémunération serait encore insuffisant pour faire émerger l'important potentiel d'emplois qui existe dans certaines activités de service (hôtellerie-restauration, commerce de détail, services aux entreprises, services à la personne)... On a discuté depuis trop longtemps de ces questions pour rester encore dans des généralités. **Des analyses plus pointues devraient pouvoir être vérifiées et démontrées dans ce domaine.** La compétitivité de la France et la lutte contre le chômage doivent poser les conditions d'une croissance durable de qualité. Le problème, en France et en Europe, c'est l'investissement en capital humain, en recherche et développement et en capital productif, innovant, moderne et économique. Il y manque une vision à long terme.

⁵ « En 2012, près de 26 % des personnes déclarent avoir renoncé à au moins un soin pour raisons financières », in IRDES, *Questions d'économie de la santé*, « L'Enquête santé et protection sociale (ESPS) 2012. Premiers résultats », n° 198, mai 2014, page 5.

RECOMMANDATION 4 : OUVERTURE DU MARCHÉ DES BIENS ET SERVICES ET DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

Concernant les réformes qui portent sur les professions réglementées, le CNLE observe qu'il n'est pas mentionné dans le PNR qu'elles aient fait l'objet d'évaluation ex-ante en matière de création d'emploi.

RECOMMANDATION 5 : SIMPLIFICATION DU SYSTÈME FISCAL ET RÉDUCTION DES IMPÔTS PESANT SUR LE TRAVAIL

- Élargir la base d'imposition, en particulier sur la consommation

Cette recommandation suscite des inquiétudes que le CNLE se doit de rappeler : une augmentation de l'imposition de la consommation aurait un impact direct sur les populations les plus fragilisées, réduisant encore leur pouvoir d'achat.

RECOMMANDATION 6 : MARCHÉ DU TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET FORMATION

Comme l'a souligné récemment l'ONPES, une grande partie des personnes en situation de pauvreté travaille ; la dégradation du marché du travail et la précarité des emplois sont des facteurs déterminants dans l'augmentation récente de la pauvreté en France⁶. Dans ce contexte, le CNLE réitère la demande qu'il avait formulée l'an dernier de pouvoir **apporter sa contribution à la prochaine conférence thématique sur l'emploi**.

- Accès des chercheurs d'emploi à la formation

Il est surprenant que ce sujet soit vite mentionné dans le cadre de la recommandation 6 (page 36), tandis que le **Compte personnel de formation (CPF)** se trouve développé dans le cadre de la recommandation 7 (page 43). Il aurait cependant été particulièrement intéressant de développer dans le chapitre 6 la **relation entre formation et accès à l'emploi**, dans les différents cas de figure qui peuvent se présenter : reconversion, adaptation, besoin de certification, compétences de base, gestion de handicap... et d'évoquer les dispositifs mis en place pour y répondre.

- Lutter contre la rigidité du marché du travail

Le CNLE note avec intérêt le projet de conférence sociale thématique sur la création d'emploi dans les petites entreprises et sera attentif à la prise en considération de l'impact sur l'emploi du projet de loi relatif au dialogue social, annoncé par le Premier ministre le 25 février 2015.

- Réforme du système d'assurance-chômage⁷

Les deux objectifs visés par la convention de 2014 et les nouvelles étapes à venir de la réforme sont la viabilité du système et l'encouragement au retour à l'emploi.

En ce qui concerne le premier objectif, **l'argument de l'équilibre financier du système** ne saurait être utilisé pour remettre en cause les modalités du dispositif d'indemnisation, tant qu'une justification n'aura pas été trouvée, d'une part à l'exonération de contribution d'une partie de la population active (comme les salariés de la Fonction publique), d'autre part au fait que les cotisations d'assurance chômage participent, chaque année, au financement du service public de l'emploi à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Et pour une simple considération de forme, les économies d'indemnisation des assurés ne devraient pas être présentées comme « rapportant » des fonds au régime.

⁶ *Ibid.* 1, rapport Onpes 2013-2014.

⁷ Du fait de la négociation en cours, ce paragraphe n'engage pas les partenaires sociaux membres du CNLE.

Pour ce qui concerne l'incitation au retour à l'emploi, la situation française se caractérisant par le fait que **moins d'un chercheur d'emploi sur deux est indemnisé**, cette incitation ne saurait constituer un critère essentiel et général d'appréciation du système d'indemnisation.

La **théorie des incitations** est un autre aspect de l'idéologie dominante de la microéconomie standard. Cette théorie, utilisée à plusieurs reprises comme fondement aux recommandations de la Commission, est considérée comme évidente alors qu'il conviendrait de la démontrer 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 d'impact**. 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 en détail les évaluations qui montrèrent que, pour la grande majorité des chômeurs, **la dégressivité n'avait pas eu d'incidence sur la reprise d'emploi**.

- Suivi personnalisé des travailleurs âgés

En sus des recommandations visant à étoffer l'offre de conseils et de formation pour les travailleurs âgés, le CNLE insiste sur les politiques qu'il faudrait mener pour **développer l'offre de travail** qui leur est proposée.

- Simplification des dispositifs d'incitation à l'emploi⁷

La mise en place rapide de la prime d'activité est nécessaire, le RSA activité restant peu repéré par ses bénéficiaires potentiels. L'une des ambitions de cette réforme est d'encourager l'activité. Le CNLE estime cependant utile de rappeler à ce propos que les études d'évaluation ex-post ont mis en évidence tant l'échec du RSA activité que celui de la PPE à faire progresser l'insertion dans l'emploi. Peut-on alors attendre de la prime d'activité qu'elle soit un levier d'incitation à l'emploi ?

Plan de création de solutions d'accueil du jeune enfant : le CNLE demande que soit mentionné un engagement très particulier qui devrait être fait dans ce domaine pour accompagner et faciliter le retour à l'emploi des chefs de familles monoparentales.

RECOMMANDATION 7 : MODERNISATION DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'objectif de **réduction des inégalités en matière d'éducation** est louable mais il semble en contradiction avec la réduction des moyens dédiés à l'enseignement adapté (suppression des classes dédiées dans le primaire et le secondaire, des réseaux d'aide...) ainsi qu'aux mesures d'accompagnement en scolarité ordinaire des enfants atteints de handicaps physiques ou cognitifs (auxiliaires de vie scolaire...).

En matière de formation professionnelle, le CNLE réitère ce qu'il a dit plus haut du besoin urgent de clarification et de transparence sur les **possibilités effectives d'accès des chercheurs d'emploi à la formation professionnelle**, pour autant que de besoin, dans les différentes opportunités de recours à celle-ci.

Le CNLE partage la recommandation visant à ce que les politiques actives du marché du travail soutiennent efficacement les groupes vulnérables ; il précise que cette activation doit renvoyer essentiellement et prioritairement à des **actions de formation et d'accompagnement**, et non à un renforcement de la conditionnalité dans le versement des revenus minimaux. Aussi est-il particulièrement alerté par les risques de baisse des formations qualifiantes dans les contrats d'avenir dus à leur manque de financement.

Autres réformes non couvertes par les sections précédentes

- Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le CNLE attend de la fermeté des mesures introduites par la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes qu'elles parviennent à **éradiquer les inégalités de salaires** dans tous les milieux de travail. Comme indiqué dans le rapport (p. 68), de plus en plus de femmes sont les seules actives d'un foyer touché par le chômage de longue durée du conjoint et/ou des enfants ou responsables de familles monoparentales (dont plus d'un tiers vit en-dessous du seuil de pauvreté). Il est essentiel d'éviter que les bas salaires acceptés par des femmes ne les maintiennent et les cantonnent dans les secteurs qui emploient une main-d'œuvre à bas coût. Pour faire progresser la mixité des emplois, il est déterminant que l'égalité entre filles et garçons s'instaure dès la petite enfance et qu'elle soit renforcée dans l'enseignement et dans l'orientation scolaire et professionnelle, comme une obligation culturelle et un droit légitime, quelle que soit l'origine de l'enfant.

Utilisation des fonds structurels

Le CNLE demande que soient précisées les modalités selon lesquelles les organismes intermédiaires répartiront ces fonds. Il attire l'attention sur la nécessité de poursuivre l'utilisation de ces crédits à des fins d'insertion sociale et non uniquement professionnelle.

En conclusion, le CNLE, partageant l'avis du Comité de protection sociale (CPS), réaffirme la nécessité de développer des **études d'impact social** pour accompagner la mise en œuvre des réformes structurelles.