



Paris, le 10 avril 2013

## Avis du CNLE sur le projet de rapport 2013 du Programme national de réforme

Le Programme national de réforme (PNR) de la France pour 2013 est établi alors que vient d'y être réalisée une première : l'adoption par un comité interministériel de lutte contre l'exclusion d'un **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** (mentionné à la page 38 du projet de PNR). Ce plan s'est nourri des travaux d'une conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, réunie en décembre 2012, qui a abordé les multiples dimensions du sujet. Dans un souci d'**approche globale et transversale**, la Conférence a traité également des questions liées à l'emploi et à l'accès à la formation professionnelle, alors que se déroulait, au même moment, une négociation interprofessionnelle pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

Outre le caractère pluriannuel du Plan contre la pauvreté, il faut noter sa **dimension interministérielle**, c'est-à-dire la reconnaissance du fait que la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale concerne chaque département ministériel. Le Plan s'inscrit ainsi dans la lignée de l'article premier de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : *« la lutte contre les exclusions (...) est une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation »*.

C'est dans ce contexte d'un important infléchissement de la culture et des pratiques en matière de gouvernance des politiques sociales que le CNLE a pris connaissance du projet de Programme national de réforme de la France pour 2013, à propos duquel il formule les remarques suivantes.

### 1. Transversalité de la lutte contre la pauvreté

Compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus, le CNLE aurait souhaité que, dans les divers chapitres du Plan national de réforme, on fasse mieux apparaître que **chacune des politiques publiques** - et pas seulement les dispositifs sociaux - peut

contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et que l'on fasse aussi mieux ressortir leur **interdépendance**<sup>1</sup>.

Cela aurait pu être dit et assumé explicitement à propos :

- de la lutte contre la segmentation du marché du travail qui apparaît sous-estimée (p. 19),
- de la « garantie jeunes » (p. 26),
- des efforts pour limiter le décrochage scolaire (p. 32),
- du soutien apporté à la construction de logements (p. 32)
- de la prise en charge de la dépendance (p. 50),
- du caractère rechargeable des droits à l'indemnisation du chômage, reconnu par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 - élément emblématique d'une meilleure prise en considération de la récurrence des emplois courts pour une partie de la population active (encadré p. 20),
- ou encore à propos de chacun des items rappelés à la page 38 du rapport, dont l'hébergement et l'accès au logement.

En outre, la dimension du logement - et plus particulièrement les engagements pris dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale -, devraient ressortir explicitement, par exemple au titre de la ligne directrice n° 10, avec des engagements budgétaires précis.

## 2. Objectifs de réduction de la pauvreté

Dans le tableau de suivi des objectifs de la stratégie Europe 2020 (p. 33), il est fait état de l'objectif de réduction de la pauvreté, tant au niveau français qu'europpéen.

Au niveau européen, la Commission a d'ores et déjà admis que l'objectif de réduction de 20 millions de personnes en risque de pauvreté à l'horizon 2020 ne serait pas atteint<sup>2</sup>, ce que le CNLE déplore. Convenait-il, dès lors, de continuer à mentionner cet objectif ?

Le CNLE invite le gouvernement à faire état, dès que possible, au sein du Conseil EPSCO<sup>3</sup>, des choix français en matière d'indicateurs horizontaux principaux pour le renouvellement du suivi de la stratégie Europe 2020. Il rappelle que, comme cela est indiqué dans le PNR, l'indicateur de pauvreté « ancré dans le temps » ne devrait en aucun cas devenir l'un des indicateurs privilégiés pour ce suivi global au niveau européen, vu l'ambiguïté et le manque de lisibilité qui le caractérisent.

Le CNLE maintient cependant la **nécessité d'un suivi de cette stratégie par le moyen d'indicateurs chiffrés**, pour l'Union et pour ses Etats membres. Pour ce suivi, la définition d'objectifs en termes de résultats pour l'Union ou pour ses Etats membres s'est avérée peu probante : elle n'est ni réaliste ni mobilisatrice, et elle n'engage aucune responsabilité. En revanche, il est indispensable que le Conseil européen, dans son appréciation de l'avancée annuelle de la coordination des politiques

---

<sup>1</sup> Le CNLE rappelle que, selon l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

<sup>2</sup> Cf. le [rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe](#) : *Employment and Social Developments in Europe 2012*, janvier 2013, p. 48.

<sup>3</sup> Conseil emploi, politiques sociales, santé et consommateurs.

économiques, puisse tenir compte des évolutions de la pauvreté monétaire relative et d'indicateurs de pauvreté non monétaire, tel que l'accès à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés, l'accès aux biens et services essentiels et l'effectivité des droits fondamentaux pour tous. Il faut aussi que la Commission soit invitée à formuler ses propositions de recommandations en référence aux évolutions de ces indicateurs, y compris lorsqu'elle énonce ses propositions de recommandations aux Etats membres visant la mise en application de la stabilité budgétaire.

Parmi les mesures annoncées pour réduire la pauvreté, le PNR pourrait mentionner la question de la domiciliation. Il est à regretter l'absence de mention du taux de pauvreté des migrants.

En référence au dernier « paquet social » proposé par la Commission européenne en février 2013, le CNLE marque son intérêt pour un suivi européen plus approfondi de la **pauvreté des enfants** et de **l'inclusion active**, en particulier pour les jeunes, et demande que la France y prenne une part active. De même, estime-t-il souhaitable de promouvoir, au plan européen, une approche commune en matière de **revenu minimum décent**<sup>4</sup>.

### 3. Emploi

Ce projet de PNR se distingue par la place qu'il réserve à l'enjeu que constitue l'emploi - enjeu qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec ce qui précède. Il le fait en référence aux recommandations faites à la France par le Conseil européen en mai 2012, tant pour ce qui concerne l'impact des politiques économique et fiscale sur la création d'emploi que pour la prise en considération de la réalité de la forte segmentation du marché du travail dans notre pays. Le CNLE s'en félicite au moment où, comme l'affirme le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale<sup>5</sup>, « *il faut d'abord reconnaître l'accès à l'emploi comme facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté* ».

Sans que l'on puisse encore se prononcer sur leur impact dans le temps, les diverses actions engagées récemment sont rappelées. On peut toutefois regretter qu'à défaut d'objectifs chiffrés ne soient pas mentionnés **les indicateurs qui permettront d'en évaluer les résultats**, par exemple en matière de création d'emploi, de taux d'activité, de durée de chômage, de durée des contrats courts, de diminution de la segmentation du marché du travail, d'accès personnalisé à la formation professionnelle et à l'employabilité, de revenus des personnes privées d'emploi ou en sous-emploi.

Sans doute aussi le PNR aurait-il pu rappeler le défi que les progrès à faire en matière de **coordination territoriale** représentent pour le développement économique, pour l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle et pour l'insertion professionnelle en général - ainsi que le souligne également le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf. le rapport du CNLE : *Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de reste à vivre*, juin 2012.

<sup>5</sup> Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 29.

#### 4. Utilisation des fonds structurels

Il est sans doute illusoire de penser que le PNR puisse être l'occasion de rendre compte de façon explicite de l'utilisation par la France des fonds structurels. Au moins pourrait-on renvoyer à un document qui expliquerait en quoi les fonds structurels permettent d'améliorer les résultats des dispositifs mis en place dans le cadre des politiques publiques, au lieu de présenter des résultats globaux qui ne donnent **aucune indication sur l'impact réel des fonds**.

Peut-être les travaux qui feront suite à la consultation lancée par la DATAR en décembre 2012 (à laquelle il est fait allusion p. 55) permettront-ils à l'avenir d'en savoir davantage à ce sujet ?

Par ailleurs, il serait opportun que soit évoquée la **mobilisation des acteurs de l'insertion**, autres que les seules structures institutionnelles, que ces fonds permettent. Or, rien n'est dit à ce sujet, ni de l'accès effectif des structures associatives locales à ces fonds, ni de la levée des obstacles à la mobilisation qu'elles rencontrent.

Enfin, il n'est pas fait mention que les premiers acteurs de la lutte contre l'exclusion sont **les personnes concernées elles-mêmes** et que leur participation à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques est souvent une condition de leur bonne gouvernance.