



Paris, le 24 avril 2017

Avis du CNLE sur le projet 2017 du Programme National de Réforme (PNR)

I. Portée de l'avis

Le CNLE souligne l'importance de la consultation des parties prenantes en amont de la rédaction du Plan national de réforme et sa transmission aux services de la Commission. Il note avec regret que cette importance est largement sous-estimée dans la société politique française, et, en particulier, chez les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Or, ce document constitue un engagement transversal pris par le gouvernement dans tous les domaines de la dépense budgétaire, et bien au-delà. Pour les politiques contre la pauvreté et l'exclusion, leur possibilité même dépend de leur inclusion dans le PNR. Le présent PNR est, cette année, susceptible d'évolution puisque sa présentation intervient alors même que le futur gouvernement n'est pas en place. Cela n'enlève en rien à son importance, surtout quand on sait la permanence des critères de jugement des politiques françaises par les instances de l'UE, et la permanence analogue des recommandations qui leur sont faites depuis l'instauration de la procédure du « semestre européen ».

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

- 1) la procédure de surveillance budgétaire du semestre européen.
- 2) le suivi de la stratégie « Europe 2020 »

Construit à partir du « Document de travail des services de la Commission européenne, rapport 2017 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques¹ », le PNR doit être examiné en deux temps (point I, 1 et 2). Le CNLE détaille ensuite (point II) son avis sur des thèmes importants traités par le plan du gouvernement.

1) **La procédure de surveillance budgétaire du semestre européen.**

Les recommandations préparées par la Commission et approuvées par le Conseil – dont la France – se situe dans le cadre de ce qui est désigné comme « déséquilibres macroéconomiques ».

¹ COM(2017) 90 final } {SWD(2017) 67 final à SWD(2017) 93 final }

Les recommandations pertinentes pour cette année ont été publiées en mai 2016 et approuvées par le Conseil en juillet 2016. Le PNR 2017, conçu et présenté par le gouvernement français, n'en est pas moins déterminé étroitement par la réaction à ces recommandations mises en forme par les services de la Commission, avant d'être politiquement approuvées par le Conseil. Ces recommandations, le CNLE en est bien conscient, commandent les limites des possibles pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il est donc important de partir de ces recommandations qui structurent l'exercice (figurant dans le PNR, elles ne sont pas facilement repérées dans la rédaction). Le fait de les respecter a évidemment une influence en raison de leur impact potentiel sur la pauvreté et l'exclusion (diminution des dépenses sociales, politiques concernant les salaires, etc.).

Le PNR 2017 est conçu dans l'esprit de répondre aux cinq recommandations 2016 suivantes, rappelées dans le document de travail² de la Commission publié en février 2017 :

Recommandation 1-Respecter le niveau de déficit budgétaire et corriger le « déficit excessif ».

Recommandation 2-Veiller à ce que les réductions du coût du travail soient pérennisées et que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité. Réformer le droit du travail afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée. Plus particulièrement, le rapport des services de la Commission note (page 70) : « Certains progrès ont été accomplis du point de vue de la compatibilité des évolutions du salaire minimum avec la création d'emplois et la compétitivité. Le salaire minimum a suivi sa règle d'indexation et progressé de 0,6 % au 1er janvier 2016. Le gouvernement n'a pas exprimé l'intention de revoir le mécanisme d'indexation ».

Recommandation 3- Renforcer les liens entre le secteur de l'éducation et le marché du travail, notamment par une réforme du système d'apprentissage et de la formation professionnelle qui mette l'accent sur les personnes peu qualifiées. D'ici la fin de l'année 2016, entreprendre une réforme du système d'assurance-chômage afin d'en rétablir la soutenabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.

Recommandation 4-Éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services, en particulier dans les services aux entreprises et les professions réglementées. Prendre des mesures pour simplifier les programmes publics d'innovation et en améliorer l'efficacité.

Recommandation 5-Prendre des mesures visant à réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation, notamment en ce qui concerne la TVA. Supprimer les dépenses fiscales inefficaces, supprimer les impôts dont le rendement est nul ou faible et adopter la réforme concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'ici la fin de l'année 2016.

Ces recommandations sont très proches de celles des années précédentes, à deux exceptions principales près (la France respecte mieux le critère budgétaire aux yeux des experts de la

² Ibid, note précédente.

Commission ; elle respecte mieux la recommandation 2, en raison de l'adoption de la loi dite Travail). Ces recommandations correspondent toutefois à un programme constamment répété qui mêle contrôle des dépenses, orthodoxie budgétaire et réformes dites structurelles.

Comme l'an dernier, le CNLE note que l'application d'un tel programme a été inefficace à endiguer une divergence sans cesse croissante entre les États membres, et qu'il le sera dans l'avenir alors que quelques pays continuent d'entretenir un excédent commercial très élevé, en infraction des mécanismes de coordination de la zone euro (Pays-Bas, Allemagne). Le CNLE note également que ces recommandations correspondent à l'énoncé répétitif de recettes de politique économique dont l'efficacité est mise en cause par de nombreux économistes. En particulier, les succès apparents des marchés du travail des États membres réputés comme « performants » (comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne) cachent de profonds problèmes en matière de protection sociale, de pauvreté et de revenus (le taux AROPE de pauvreté du Royaume-Uni est pour 2015, de 23,5 %, en Autriche de 18,3 %, en Allemagne de 20 %). En 2015, seuls les Pays-Bas ont un taux légèrement inférieur à celui de la France (16,4 %).

Enfin le CNLE note que, dans de nombreux domaines, les recommandations de la Commission empiètent manifestement sur des compétences qui n'appartiennent pas à l'Union, telles qu'elles figurent aux traités. Ceci n'est pas nouveau (exemples : politique des salaires, gestion de l'assurance chômage). Dans le même temps, ces recommandations ne font aucune référence aux droits sociaux pourtant prévus à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Plus précisément, depuis l'adoption, dont le CNLE s'est félicité, de la batterie des indicateurs dits « scoreboard³ », les jugements de la Commission européenne préparatoires à ceux du Conseil, continuent de ne tenir compte que des indicateurs budgétaires et financiers principaux, ce qui ne peut qu'inciter le gouvernement français à faire de même.

Quant à la consultation elle-même du CNLE, celui-ci note que plusieurs des recommandations importantes qu'il a faites en 2016 sur le projet de PNR 2016 n'ont pas été prises en considération : c'est le cas notamment en ce qui concerne ses remarques sur le traitement particulier des dépenses budgétaires consacrées à la défense et à la sécurité, dont il réaffirme qu'il serait souhaitable de les traiter à part du calcul des 3% ; sur la nécessité de se préoccuper de l'investissement social de façon transversale dans l'ensemble du plan⁴ (voir ci-après); sur le caractère caduc de la stratégie européenne 2020 en matière de lutte contre la pauvreté décidée en 2009 puis non révisée depuis. Sur aucun de ces points, le projet de PNR 2017 n'a changé en quoi que ce soit. Le CNLE ne peut, en conséquence, que réaffirmer ses remarques de 2016.

³ Indicateurs du tableau de bord de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et indicateurs PDM auxiliaires.

⁴ Le mot « investissement social » est employé une fois dans l'ensemble du PNR 2016 et il ne figure pas dans le projet 2017 sur lequel le CNLE est consulté.

2) Le suivi de la stratégie 2020.

Le CNLE rappelle qu'alors que cette stratégie 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, dernier chiffre publié (source EU/SILC, indicateur AROPE) est une hausse de 4,75 millions (dernier rapport de la Commission). Le CNLE considère que, devant un tel écart entre des objectifs fixés en 2010 et les résultats atteints, il est devenu urgent de réviser les objectifs, ainsi que les axes majeurs de la stratégie européenne dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette dernière devrait réapparaître comme un enjeu dans chacun des axes de la stratégie d'ensemble.

II. II-Observation spécifiques

Pauvreté et inégalités en France

Que la France ait, manifestement, de meilleurs résultats que la plupart des grands États membres de l'Union en matière de taux de pauvreté ne saurait conduire, le CNLE le souligne fortement, à aucune autosatisfaction.

Le CNLE salue l'utilisation faite des indicateurs de redistribution et d'inégalités de revenus faite pour la première fois dans le PNR pour apprécier certains impacts de la politique fiscale et sociale sur les situations de pauvreté monétaire relative. En effet la lutte contre la pauvreté passe aussi par la réduction des inégalités, comme le montre l'estimation à 360 000 au total sur la période 2012/2016 de la diminution du nombre de personnes pauvres au seuil de 60 % du niveau de vie médian en lien avec la baisse des inégalités résultant des mesures gouvernementales. L'engagement de revalorisation du RSA pour un montant de 10 % d'ici 2017 demandée par le CNLE a joué un rôle certain à cet égard.

Il ne faut pas confondre cependant les effets de ces mesures fiscales et sociales avec les variations effectivement constatées du nombre de personnes pauvres. Entre 2012 et 2014, ce nombre a baissé d'environ 60 000 et selon les estimations provisoires de l'INSEE, il serait resté en 2015 au même niveau qu'en 2012, selon l'indicateur de pauvreté monétaire au seuil de 60 %. Cependant, le CNLE rappelle que l'engagement européen pris par la France en 2010 aurait dû conduire à une baisse de la pauvreté d'environ 160 000 par an entre 2008 et 2018 (sur base d'un indicateur de pauvreté dit « ancré dans le temps »). Or ce chiffre a augmenté de près d'un million entre 2008 et 2012 puis crû encore de 70 000 par an jusqu'en 2014.

Le CNLE rappelle que plus encore que les mesures fiscales, ce sont les mesures sociales qui ont un impact, en France, sur le nombre de personnes situées au-dessous des seuils de pauvreté. L'effort engagé depuis 2012 pour réduire les inégalités doit se poursuivre, et porter davantage sur les mesures sociales, non seulement la revalorisation des minimas sociaux, mais aussi l'ajustement des aides personnalisées au logement et des allocations familiales aux besoins des populations les plus

défavorisées, notamment les familles monoparentales ou nombreuses. De telles revalorisations devraient concerner également les jeunes de 18 à 25 ans : les premiers succès notés par le PNR à propos de la mise en œuvre de la Garantie Jeunes sont ici particulièrement à considérer, alors que ses bénéficiaires ne disposent pas de prestation quand ils ont terminé leur parcours de garantie jeune. Pour cela le CNLE souhaite l'accès au droit commun des aides sociales dès 18 ans, sans limite dans le temps ou conditions spécifiques en dessous de 25 ans, pour éviter de créer de nouveaux effets de rupture. Enfin, le taux de l'indicateur ONPES de l'intensité de la pauvreté reste élevé à 19,8 (dernière année connue 2014) soit près de deux points de plus qu'avant la crise de 2008.

Logement social⁵

S'agissant de l'accès égal au parc social, concernant la mention, par le PNR, du droit au logement opposable (DALO) le CNLE remarque que, si, depuis son adoption en 2007, il a permis l'accès au logement de plus de 122 000 ménages avec un nombre de logements mobilisés chaque année en augmentation pour atteindre 20 000 en 2016. Cependant, 55 000 ménages sont en attente d'un logement depuis 1 à 10 ans et l'État est régulièrement condamné pour ne pas reloger dans les délais les ménages reconnus au titre du DALO. Par ailleurs, l'objectif de 150 000 nouveaux logements construits par an en France métropolitaine était un engagement du gouvernement et du président de la République pris en 2012 lors de la signature du pacte pour le logement de la Fondation Abbé Pierre. Cet objectif n'a jamais été atteint au cours du quinquennat, le nombre de nouveaux logements financés restant autour de 110 000 par an, un pic a été atteint avec 124 226 logements sociaux financés en 2016. Cette augmentation globale du niveau de financement (+14,1 % par rapport à 2015) est toutefois à saluer. Parmi les logements sociaux, les PLAI, logements aux loyers les moins chers, sont ceux qui connaissent la plus forte augmentation de financements, en continuité avec la tendance des années précédentes (de 5 % à 27,7 % des financements entre 2003 et 2017). Toutefois cela ne corrige pas l'inadaptation de l'offre de logements sociaux par rapport à la demande : 68 % des demandeurs de logements sociaux se trouvent sous les plafonds de revenus du logement PLAI, le parc de ces logements doit donc augmenter significativement.

Enfin, les niveaux de loyer des logements sociaux restent inadaptés, tant au regard des capacités financières des demandeurs de logement que par rapport aux plafonds de l'APL. En 2016, 50% des PLAI, censés accueillir les demandeurs aux niveaux de ressources les plus faibles, ne sont pas entièrement solvabilisés par l'APL. Si cette déconnexion est notamment due à une augmentation trop lente du barème de l'APL par rapport à l'augmentation des loyers, l'effort financier à faire pour parvenir à une offre adaptée aux revenus des ménages reste insuffisant. C'est pourquoi l'effort de production doit être ciblé en direction des « zones tendues et des logements PLAI » comme vient de le rappeler la Cour des comptes dans un rapport rendu le 22 février 2017.

⁵ Ces observations sont issues du document 2017 du CNLE sur le plan pluriannuel contre la pauvreté.

Dynamique des salaires, politiques salariales et recommandation n°2 de 2016

Le CNLE est particulièrement attentif aux développements concernant les salaires dans la mesure où ces derniers ont des conséquences directes sur les inégalités et sur la pauvreté – qu’il s’agisse de la pauvreté en emploi (les travailleurs pauvres) ou hors emploi. Alors même que les questions de salaire sont hors des compétences de l’Union européenne, la procédure du semestre européen les a inclus dans les revues successives. Avec les suites de la crise de 2008, et y compris dans la période récente où les dirigeants de l’Union (comme le président Juncker) ont voulu infléchir les orientations économiques dans le sens d’une Europe « plus sociale », force est de reconnaître que l’attention des services de la Commission se concentre toujours sur la compétitivité prix invitant à faire baisser les salaires pour concurrencer les produits et services des pays voisins. Au plan agrégé de l’Union, la contrepartie de cette stratégie est de faire baisser la demande et elle s’accompagne de la décentralisation des systèmes de négociation collective. Dans le cas français, les services de la Commission se préoccupent à nouveau de l’indexation du SMIC : cette dernière est mentionnée dans la recommandation 2 (voir ci-dessous). Le CNLE souligne que si cette indexation était remise effectivement en cause, elle ne manquerait pas d’avoir des effets négatifs sur les taux de pauvreté en France et les inégalités. Si, en comparaison internationale, le SMIC français est relativement élevé, et l’éventail des salaires plus réduit qu’ailleurs, aucune étude économique robuste n’a jusqu’à présent démontré de façon non ambiguë que ces faits entravaient la création d’emploi. En matière de création et de protection de l’emploi les États membres sont pleinement compétents et la diversité de leurs modèles sociaux implique des trajectoires différentes de dynamique de marchés du travail.

Dans cet ordre d’idées, le CNLE ne peut que regretter l’importance donnée dans le PNR français à une justification des mesures du gouvernement au regard du critère de la comparaison des salaires minimum en France et en Allemagne⁶. Bien qu’il soit attentif aux questions de compétitivité-coût, le CNLE ne se félicite, ni comme le gouvernement, ni comme les recommandations de l’Union européenne, de l’absence de revalorisation autre qu’automatique du smic⁷. Il conteste que l’exemple de l’Allemagne, mis en avant par la seule comparaison chiffrée présente dans le PNR, des coûts du travail dans l’Union européenne (p. 41) soit à suivre, un pays où le taux de pauvreté est nettement supérieur à celui de la France (taux AROP de la France en 2015 étant de 17,7 %, contre 20 % en Allemagne). En outre, en Allemagne, selon les derniers chiffres publiés par Eurostat, 22,5 % des salariés perçoivent aujourd’hui des bas salaires contre 8,8 % en France et 2,6 % en Suède. S’il existe un « modèle allemand » des bas salaires, il ne saurait représenter un exemple à suivre pour la France. En outre, le CNLE souligne qu’il y a trop de travailleurs pauvres en France. Cela est lié à la mauvaise qualité des emplois créés. En 2016, sur environ 190 000 emplois créés, il y avait plus d’un tiers d’emplois intérimaires ; d’autre part, on constate la multiplication des contrats de durée inférieure à un mois et la pauvreté au travail parmi les travailleurs indépendants (cas notable des autoentrepreneurs). La proportion de « travailleurs pauvres apparaît stable au niveau de 6,6 %. Encore ce chiffre sous-estime-t-il l’importance des emplois salariés très faiblement rémunérés puisque selon les dernières données d’Eurostat, la proportion de personnes âgées de moins de 60

⁶ En 2014, Eurostat soulignait par ailleurs que le salaire brut médian était de 25,5 euros au Danemark, contre 15,70 en Allemagne et 14,90 en France.

⁷ Un seul coup de pouce en 2012 (comme noté p.39).

ans qui en France vivent dans une famille où les actifs ne sont que très partiellement occupés au regard de leur potentiel est restée comprise entre 8,5 et 9 % depuis 2008. Selon l'INSEE, 43,3 % des salariés rémunérés au SMIC occupent un emploi à temps partiel, contre 17,5 % pour la moyenne des salariés. Plus généralement, Le CNLE regrette que la modération des coûts salariaux unitaires (tenant compte de l'évolution de la productivité du travail), en elle-même souhaitable, soit examinée indépendamment de toute considération pour les ressources des salariés les plus modestes, notamment rémunérés au SMIC ou très proches du SMIC, ceux-ci constituant près de 10 % du total des salariés ayant en France un emploi à plein temps. Au total, à plus longue échéance, le CNLE estime qu'une inflexion de la stratégie européenne de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté est nécessaire permettant de valoriser des stratégies de compétitivité impliquant une participation accrue à l'emploi ainsi qu'une amélioration durable de la rémunération pour l'ensemble des salariés les plus modestes et ne reposant pas principalement sur l'allègement des coûts des basses rémunérations.

La visée transversale d'un impact social, l'investissement social, et le pilier européen des droits sociaux

Les récentes inflexions apportées aux orientations de l'Union européenne ont intégré, notamment sous l'impulsion de la Présidence de la Commission, une incitation à mieux prendre en compte l'impact social des dispositions budgétaires. Mieux, la Commission a lancé en 2016 une vaste consultation pour nourrir son programme en cours de « Pilier européen des droits sociaux ». La Commission a synthétisé l'étape de ce projet le 23 janvier 2017, le président Juncker appelant notamment à l'extension des dispositions sociales en matière de revenu et de salaire minimum. Ces orientations se situent dans la logique du travail accompli au titre de la prise en considération des investissements sociaux, dont le CNLE regrette, comme il le fit en 2016, que la priorité ne soit pas prise en compte dans le PNR, notamment en ce qui concerne les initiatives de ce dernier censées améliorer la qualité des dépenses. Il le regrette d'autant plus qu'une fondation pour l'investissement social a été créée en France en 2016 par la secrétaire d'État auprès de la ministre de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

Au titre de l'accès aux services essentiels dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le PNR met l'accent à juste titre sur l'accès aux services de santé, au logement pour tous, à l'accès aux outils numériques et aux transports. Aucune de ces actions ne peut être négligée. Le CNLE regrette cependant que le PNR ne se soit pas appuyé pour développer cet axe et surtout pour assurer son développement ultérieur sur la notion d'investissement social, fortement mise en avant en 2016 par les Ministres des affaires sociales et de la lutte contre la pauvreté. Le PNR aurait ainsi pu mettre en avant la dimension préventive de l'action sociale selon les axes prioritaires approuvés au début de 2017 : investissements pour la petite enfance et l'égalité hommes/femmes ; sécurisation des transitions professionnelles et générationnelles ; développement des compétences tout au long de la vie ; programmes pour l'inclusion des personnes handicapées et de lutte contre l'isolement des personnes âgées.

C'est pourquoi le CNLE propose que le PNR 2017 soit l'occasion pour la France de demander que soit étudiée par la Commission européenne deux dispositions susceptibles de renforcer, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, les stratégies nationales d'investissement social :

- Au titre de l'éligibilité aux crédits du plan Juncker, la définition de critère d'utilité sociale qui devrait être prise en compte (notamment par le FEI) pour l'octroi d'aides ou de garanties à des investissements sociaux ;
- Au titre du Pilier européen de droits sociaux, la possibilité de soustraire les investissements sociaux, dans des limites à fixer, du calcul du déficit public national pris en compte lors des évaluations macro-économiques du semestre européen.

Parallèlement, comme il l'a fait en 2016, le CNLE insiste sur l'absolue nécessité d'évaluer, ex-ante et empiriquement, les conséquences sociales en matière de pauvreté et d'exclusion des mesures inscrites au PNR, ce qui n'est pas le cas actuellement, par exemple dans le cas des mesures introduites par la loi Travail.

Segmentation du marché du travail et apprentissage

Le CNLE note que la segmentation du marché du travail est reconnue mais conteste le satisfecit que le gouvernement s'accorde en matière d'apprentissage dans le PNR 2017.

En effet, déjà dans sa note de décembre 2014, le conseil d'analyse économique (CAE) notait que les évaluations empiriques menées en France et à l'étranger montrent que l'apprentissage (ou la formation en alternance) sont plus efficaces en termes d'insertion que la formation professionnelle dans le cadre scolaire. De même, la validation des formations en apprentissage, ouvertes auprès des centres de formation des apprentis, est du ressort de la région et du Rectorat, une procédure lourde qui constitue un frein au développement de l'apprentissage, surtout pour les faibles niveaux de qualification. Une autre difficulté réside dans le poids des enseignements académiques tels que le français ou les mathématiques. Ceci contribue à un taux d'abandon très élevé dans l'enseignement professionnel (d'environ 40 % au niveau du CAP). Ces observations, toujours valides, peuvent être mises en regard de la rédaction actuelle du PNR. Dans les pays où l'apprentissage joue un rôle important, ce sont les entreprises, organisées au niveau du secteur ou de l'industrie, qui structurent l'essentiel du contenu des formations. Le PNR 2017 aurait pu précisément être l'occasion pour le gouvernement français de noter les quelques améliorations apparues depuis le constat du CAE de 2014 mais le CNLE regrette qu'il ne l'ait pas fait.

D'une manière générale, si la formation en alternance, (apprentissage et contrats de professionnalisation), se développe en France depuis une trentaine d'années - les effectifs de l'alternance sont passés de 440 000 à 540 000 entre 1990 et 2013 - ces effectifs décroissent néanmoins significativement depuis 2011. Plusieurs d'explications peuvent être avancées pour expliquer cette décline : la suppression en 2014 de l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les entreprises de plus de dix salariés (rétablie ultérieurement pour les entreprises jusqu'à 250 salariés) ;

le développement des emplois d'avenir, qui a pu se faire au détriment de l'apprentissage ; la suppression en 2009 du Brevet d'études professionnelles (BEP) et son remplacement par le Bac professionnel qui impose une durée d'apprentissage de trois ans au lieu de deux préalablement ; la chute de l'activité dans certains secteurs, comme le bâtiment, embauchant traditionnellement beaucoup d'apprentis. Il est donc inexact de dire, comme le fait le PNR, que le développement de l'apprentissage a été une priorité du quinquennat (p.77).

Pour ce qui concerne la formation professionnelle, le CNLE note l'inexactitude de l'assertion selon laquelle la « clarification définitive » des responsabilités a été réalisée: c'est en effet passer sous silence les difficultés que les demandeurs d'emploi, dans la mesure où ils constituent aussi un public spécifique, continuent de rencontrer dans le choix de la bonne voie d'accès à une formation professionnelle qualifiante et certifiante, du fait, notamment de l'absence, précisément, de clarification de la répartition effective des rôles entre la région et l'État, représenté par Pôle emploi.

Réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants

La façon dont les questions relatives aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile est traitée dans le PNR 2017 ne convient pas du tout : ces questions donnent lieu à un encadré hors contexte page 105. En 2016, le CNLE avait pourtant insisté dans son avis pour que la question des migrations soit abordée en tant que thème spécifique et transversal. Il rappelait les deux engagements pris par le gouvernement à l'époque (engagement dans le dispositif de relocalisation, avec la mise en œuvre d'une enveloppe de 69,8 millions d'euros dans la loi de finances 2016, à laquelle s'ajoutaient 8 millions d'aide alimentaire ; desserrement de la contrainte sur les départements du Pas-de-Calais et du Nord en raison des campements de migrants durablement implantés, par le recours aux centres d'accueil et d'orientation.) Le CNLE, tout en prenant acte de ces points, estimait qu'un changement d'échelle concernant l'accueil des réfugiés était à prévoir, appelant dans la durée un effort financier et humain sensiblement plus important qu'aujourd'hui. Il estimait que cette question devrait figurer systématiquement à l'avenir dans les PNR.

Malheureusement, le PNR 2017 ne traite pas plus qu'en 2016 d'une façon transversale de la question des migrants et des réfugiés, impliquant tous les ministères et acteurs associatifs concernés, à la mesure du changement durable de rythme que devrait connaître au cours des prochaines années l'afflux des réfugiés. Cette question est pourtant de plus en plus d'actualité dans les préoccupations de la France. Les événements de 2016 qui ont vu le nombre de demandeurs d'asile enregistrés en France passer de 60 à 80 000, cependant que le rythme des arrivés mensuelles en 2017 via la Méditerranée retrouvant les ordres de grandeur observés depuis 2014, confirmaient ces prévisions d'un changement d'ordre de grandeur des obligations auxquelles notre pays, pas plus que ses partenaires européens, ne peut se soustraire.

Le plan d'action (2015-2017) adopté par le gouvernement le 17 juin 2015 devait répondre à la « crise migratoire ». La France s'est engagée, dans le cadre d'un accord européen, à recueillir sur deux ans 32 000 personnes au titre du programme de relocalisation de réfugiés accueillis temporairement en Italie et en Grèce et de réinstallation de ceux reconnus par le Haut Comité des Réfugiés (HCR) comme

demandeurs d'asile au Liban, en Jordanie et en Turquie principalement. A l'heure actuelle, un peu plus de 3 600 réfugiés ont été accueillis en France, soit un dixième du chiffre prévu au bout de près de deux ans, ce qui est très décevant.

Le doublement de places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile était prévu et cet engagement a été à peu près réalisé puisqu'à l'heure actuelle il y a environ 40 000 places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Cependant, avec près de 90 000 demandeurs d'asile en 2016 et une durée moyenne de deux ans avant que soit prise la décision définitive, il y aurait lieu de prévoir au minimum 90 000 places en CADA. En outre, il y a lieu de signaler la création de 10 000 places en centres d'accueil et d'orientation pour les migrants de Calais. Une plateforme nationale de logement des réfugiés a été créée pour les orienter vers les logements pérennes et les hébergements temporaires chez les particuliers. L'accompagnement des réfugiés est réalisé par des associations, des collectivités locales et des églises. L'accueil et l'accompagnement des jeunes mineurs étrangers laissent à désirer et la Grande-Bretagne n'a pas rempli ses engagements d'accueillir tous les mineurs étrangers ayant de la famille sur le territoire britannique. Il convient aujourd'hui de renforcer les moyens de l'OFII, des préfectures et des associations afin de garantir le bon fonctionnement du dispositif national d'accueil et l'accès des demandeurs d'asile aux droits fondamentaux.

Le CNLE souligne en conséquence que les obligations d'accueil des réfugiés auxquels notre pays a déjà souscrit impliquent que les places en centre d'accueil et d'orientation (CAO) existantes soient pérennisées et dotées d'un statut juridique garantissant la qualité de l'accompagnement, soit dans le cadre de places CADA soit en centre d'hébergement de droit commun rattaché au code de l'action sociale. Le CNLE souhaite une amélioration très sensible des dispositifs accueillant les mineurs (Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers- CAOMIE) qui ne satisfont pas pour beaucoup d'entre eux les obligations légales et une programmation claire des ressources affectées d'une part à l'hébergement en CADA ou équivalent en supplément des ressources dédiées à l'hébergement d'urgence ordinaire.

Surtout, notre pays et l'UE doivent réaliser les investissements sociaux qui permettront l'intégration de ces migrants accueillis en tant que réfugiés ou bénéficiaires d'une protection temporaire. C'est pourquoi le CNLE demande qu'à l'avenir le cadre d'élaboration des PNR comporte :

- Un rappel des engagements pris par chaque État au titre du partage de la relocalisation ou de la réinstallation en conformité avec la stratégie européenne approuvée en octobre 2015 par le Conseil européen.
- Une évaluation pluriannuelle des dépenses correspondant à l'accueil, aux moyens administratifs du traitement des droits des demandeurs d'asile, aux actions d'intégration professionnelle sociale et culturelle.

Réforme de l'assurance chômage

Au sujet de l'assurance-chômage, le PNR se borne à évoquer la négociation en cours entre les partenaires sociaux de la nouvelle convention UNEDIC. Le CNLE rappelle les remarques faites au sujet de cette réforme dans l'avis du CNLE sur le PNR 2016. Au sujet de l'équilibre du régime, avant de songer à recourir à une réduction des revenus de remplacement versés aux chômeurs, il convient de prendre en considération plusieurs points. D'abord que la situation française est caractérisée par le fait que moins d'un chercheur d'emploi sur deux est indemnisé et qu'en conséquence, l'argument de l'incitation ne peut servir de critère essentiel et général d'appréciation du système d'indemnisation. Le déficit du régime que constate le PNR ne relève pas pour l'essentiel d'un déséquilibre entre cotisations et prestations. Quoiqu'on en pense du point de vue de leur légitimité, d'autres charges y contribuent, comme, notamment, les conséquences des dettes passées mais aussi le cas des frontaliers ou le financement du service public de l'emploi. D'une façon plus générale, utilisée à plusieurs reprises comme fondement aux recommandations préparées par les services de la Commission européenne, la théorie économique des incitations demanderait à être démontrée *empiriquement* à chaque cas concret. 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, notamment celles qui ont démontré l'existence de nombreux freins à l'emploi : c'est toute l'importance de *la question de l'accompagnement des personnes* à laquelle le CNLE est très attaché. D'autre part, au regard de projets en cours, de réforme, il faut tenir en considération le fait qu'en France une partie de la population active se trouve exonérée de toute cotisation au régime d'assurance-chômage.

Fonds structurels

Les derniers développements du PNR 2017 sont consacrés aux fonds structurels. L'analyse de leur contribution est très insatisfaisante car elle se borne à afficher de grandes priorités thématiques et ne permet pas de relier l'impact de ces fonds à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il convient d'en renouveler profondément la présentation.