



COMMISSION EUROPEENNE

Semestre européen et surveillance particulière dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macro-économiques

Paris, 7-9 novembre 2018

La Commission prépare un rapport sur le suivi des progrès accomplis par la France dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Le rapport sera présenté au Comité de politique économique du 11 et 12 décembre 2018 et publié à la suite du Conseil "Affaires économiques et financières" (ECOFIN) de janvier 2019.

La Commission prépare également un Rapport Pays pour chacun des Etats membres de l'Union européenne. Le rapport France établit un diagnostic de la situation économique et sociale en France et devrait être publié fin février 2019.

Afin de préparer au mieux ces rapports, la Commission organise une mission à Paris, du 7 au 9 novembre 2018, au cours de laquelle elle échangera avec les administrations, les experts et les partenaires sociaux sur les réformes que la France a déjà adoptées ou qu'elle envisage d'adopter en réponse aux déséquilibres macroéconomiques identifiés dans le rapport sur les déséquilibres macroéconomiques de décembre 2017¹ et dans le rapport pays 2018² et suite aux recommandations adressées à la France par le Conseil le 13 juillet 2018.³

Nous vous remercions de bien vouloir nous fournir des éléments de réponse par écrit ainsi que les études et/ou documents qui ont servi de base à votre travail d'analyse. Nous vous remercions de nous transmettre ces informations dès que possible et, au plus tard, le 19 novembre 2018.

Rencontre avec les associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion :

¹ European Commission (2018), "France - Review of progress on policy measures relevant for the correction of Macroeconomic Imbalances", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/specific-monitoring_en

² Commission Européenne (2018), "2018 European Semester: Country Report – France", https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en

³ Commission Européenne (2018), "Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la France pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2018", https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_fr

1. Quelle est votre analyse et évaluation de la mise en œuvre au niveau national du socle européen des droits sociaux ?

Avant toute chose, rappelons que l'Uniopss et EAPN France s'étaient fortement mobilisées pour répondre à la consultation de la Commission européenne sur la création d'un socle européen des droits sociaux (SEDS) et avaient fait connaître leurs positions lors d'une conférence de presse commune, fin 2016. Dans la réponse à la consultation, nous avons mis en avant 4 demandes prioritaires :

- 1) un revenu minimum adéquat dans chaque pays européen,
- 2) un salaire minimum adéquat dans chaque pays européen,
- 3) une assurance chômage généralisée,
- 4) une sécurité sociale européenne.

A la suite de la communication de la Commission européenne présentant sa proposition de contenu pour le SEDS, le 26 avril 2017, l'Uniopss et EAPN France ont fait connaître leurs positions sur le sujet par un communiqué de presse (joint au questionnaire). Dans ce communiqué, nous avons accueilli positivement l'engagement affiché de promouvoir une convergence vers le haut des droits sociaux, ainsi que le projet d'une protection sociale réellement universelle s'appliquant à tous les travailleurs. Nous avons noté avec satisfaction la mise en cohérence entre les recommandations de la Commission européenne aux États membres en matière économique – le semestre européen – et son « équivalent » en matière sociale – le SEDS.

Cependant, nous regrettons fortement l'absence de moyens supplémentaires pour la mise en œuvre du Socle. En effet, la simple réorganisation de l'attribution des fonds structurels européens ne suffira pas à créer des droits sociaux nouveaux et ambitieux. De plus, le SEDS fait l'impasse sur deux enjeux actuels importants de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : les droits des personnes migrantes et le droit à l'alimentation. Enfin, le SEDS n'a aucune force contraignante et ne peut avoir que la valeur que les États membres voudront bien lui donner.

Il est clair que la proclamation du Socle marque un changement de paradigme quant à la relation entre les dimensions économiques et sociales du projet européen. Nous pensons qu'il est aujourd'hui impératif de traduire cette proclamation en mesures concrètes. Il ne s'agit pas uniquement de définir des « normes communes » mais de créer les conditions pour une vraie convergence sociale « vers le haut ». En ce sens, le Socle est une base qui indique la voie à suivre pour renouer avec la convergence ascendante dans l'Union. Nous souhaitons que la Commission traduise les 20 principes du SEDS en une feuille de route avec des initiatives concrètes créant, en autres, des droits pour les Européens.

Au-delà de ces considérations européennes, l'Uniopss et EAPN France ont pu également évaluer la mise en œuvre du SEDS au niveau national. Comme nous l'avons souligné lors de la rencontre du 7 novembre, le SEDS reste malheureusement assez méconnu en France. Les différents plans, stratégies et dispositifs nationaux visant à lutter contre la pauvreté et les exclusions n'y font jamais référence. Le SEDS souffre visiblement d'un déficit de communication de la part des autorités publiques nationales.

Par ailleurs, l'Uniopss regrette fortement la position du Président de la République française sur l'initiative de la Commission européenne relative à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée. Cette initiative, intitulée « Nouveau départ » et visant à résoudre les difficultés que rencontrent

les parents et les aidants pour concilier vie professionnelle et vie privée, est l'un des résultats obtenus dans le cadre du SEDS. L'Uniopss, partageant les constats de la Commission en la matière, regrette que le chef de l'Etat français n'ait pas souhaité soutenir cette proposition au Conseil de l'Union européenne.

Notons enfin que les associations françaises de solidarité ont lancé une campagne de communication numérique, le 17 novembre 2018 (date du premier anniversaire du Socle), pour faire connaître le SEDS au grand public.

2. Quelle est votre appréciation du tableau de bord social rattaché au socle européen des droits sociaux ?

Tout comme le SEDS auquel il se rattache, le tableau de bord social est une bonne base de travail, un point de départ. En permettant de travailler sur des données réelles, il peut constituer une stratégie efficace afin de donner de la cohérence à la mise œuvre du Socle. Mais, comme le Socle, il n'est pas connu en France. Il faut faire de la pédagogie dessus car c'est un document très fourni qui s'appuie sur les données intéressantes. En effet, nous ne pouvons pas parler de la mise en œuvre du Socle si nous n'avons pas les indicateurs qui permettent de constater les évolutions sociales.

Ici, nous souhaitons faire un lien avec la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » lancée par le Gouvernement le 13 septembre 2018. La stratégie entend « *porter avec les acteurs territoriaux des objectifs dont les modalités de mise en œuvre feront l'objet d'une contractualisation, avec des moyens financiers et une évaluation de l'atteinte des résultats. [...] Sur un nombre limité d'objectifs (insertion, petite enfance, accompagnement social et éducatif, formation, accès aux droits, participation) adossé à des indicateurs robustes adaptés à l'échelle régionale, l'ensemble des départements et les collectivités volontaires seront conduits à s'engager sur des résultats et non plus sur des moyens* ». Les collectivités territoriales vont donc devoir mettre en place un certain nombre d'indicateurs pour évaluer les effets de la « stratégie pauvreté ». Il faudrait corréliser ces indicateurs et ceux du SEDS, car, pour l'instant, il n'y a pas de lien entre le tableau de bord social européen et « les tableaux de l'économie française » de l'Insee. Le tableau de bord social est à construire en France.

Notons enfin que l'Observatoire des inégalités, organisme privé indépendant qui a pour mission de dresser un état des lieux le plus complet possible des inégalités, a publié un « Rapport sur la pauvreté en France » en octobre dernier (document joint au questionnaire).

3. Quelle est votre évaluation des réformes entamées ou annoncées par le plan pauvreté du gouvernement et surtout son volet d'activation et accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ?

→ Evaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté :

La stratégie de lutte contre la pauvreté, tant attendue par les associations et les personnes en situation de précarité, comprend des mesures intéressantes mais qui n'englobent pas tous les publics concernés. Les mesures proposées consistent à prévenir la pauvreté notamment dans les domaines de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse. Or, seules des mesures visant l'accès de tous aux droits de tous, peuvent permettre de toucher les plus pauvres et de lutter contre les inégalités. Dans cette optique, il ne faut pas oublier les personnes âgées, dont un pourcentage important et croissant est en

situation de pauvreté, les personnes en situation de handicap, les migrants et les demandeurs d'asile ainsi que les sortants de prison. De plus, la lutte contre la pauvreté ne sera jamais efficace tant que la participation et le partenariat avec les personnes concernées par la grande pauvreté ne seront pas érigés en préalable de l'élaboration des politiques publiques et de leur mise en œuvre jusqu'à leur évaluation.

Un certain nombre de mesures annoncées rejoignent les attentes exprimées par les acteurs associatifs, en particulier celles qui concernent la lutte contre les inégalités de destin dès le plus jeune âge, notamment en direction d'un accueil de la petite enfance de qualité et mixte, le développement des centres sociaux dans le cadre d'une politique de soutien à la parentalité, le développement de la PMI, le déploiement des points conseils budgets et des « référents de parcours » ainsi que l'accès aux biens et services essentiels. Ces dispositions ne peuvent réussir que si les moyens supplémentaires annoncés pour les professionnels, en formation et en temps, sont effectivement mis en place, afin de permettre d'« aller vers » les familles les plus éloignées de ces structures qui ne viendront pas sans cela. Cette prévention de la précarité se traduit également dans les dispositions prises pour assurer une obligation de formation pour tous les jeunes jusqu'à 18 ans et dans la lutte contre les sorties sèches de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance) par une contractualisation avec les départements. Les moyens mis en œuvre au niveau des missions locales pour accueillir les jeunes, et étendre le suivi en amont et en aval de la Garantie jeunes, vont également dans le bon sens.

De même, la volonté du Président de la République d'agir pour le retour à l'emploi de tous se traduit dans plusieurs mesures concrètes : l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'un accompagnement global, la hausse du nombre de postes dans l'insertion par l'activité économique, l'extension à de nouveaux territoires de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée ». Le chef de l'État a, par ailleurs, annoncé la création d'un Service Public pour l'Insertion rassemblant tous les acteurs de l'insertion pour mieux accompagner les personnes sans emploi. Nous souhaitons que ce dispositif constitue un moyen concret de mieux coordonner les politiques de l'insertion. Nous sommes par ailleurs très satisfaits de la fusion de la CMU-C et de l'ACS pour créer une complémentaire élargie, mesure qu'il demande depuis de nombreuses années.

Cependant, les mesures annoncées demeurent insuffisantes pour corriger les effets néfastes des choix politiques antérieurs, sur lesquels la stratégie pauvreté ne revient pas : baisse drastique des contrats aidés, diminution des APL, fragilisation des bailleurs sociaux, augmentation de la CSG, annonces sur la non-indexation de certains minima sociaux alors que l'inflation s'accélère. Ces mesures ont notamment un impact sur le pouvoir d'achat des ménages modestes et pauvres que la stratégie ne corrige pas. La plupart des minima sociaux ne font pas l'objet d'une revalorisation – notamment le RSA – et certaines prestations comme les APL sont fragilisées. Dans une période de persistance d'un taux de chômage élevé et de ralentissement de la croissance attendue, ne pas revaloriser les minima sociaux, c'est maintenir en situation de pauvreté, voire de grande pauvreté, plusieurs millions de personnes, et limiter de fait leurs possibilités d'en sortir. La « garantie d'activité » aurait dû s'accompagner, pour que le triptyque « formation/emploi/revenu » soit respecté, d'une amélioration des allocations, afin d'être véritablement transformatrice et incitative.

Le gouvernement a annoncé la création d'un revenu universel d'activité fusionnant les minima sociaux incluant les APL. Or, les APL ne constituent pas un minima social. Cette fusion s'avère néanmoins intéressante pour réduire le non recours aux droits. Cependant, elle ne doit pas se traduire

par une diminution des ressources des allocataires, mais doit s'accompagner d'une revalorisation du montant des allocations et de leur élargissement aux moins de 25 ans.

Par ailleurs, la lutte contre les inégalités de santé devrait être plus ambitieuse. Malgré des annonces intéressantes (CMU élargie, soutien aux centres de santé, « reste à charge zéro »), il manque des mesures volontaristes pour lutter réellement contre le refus de soins et rendre effectif l'accès aux soins pour tous. Les mesures de prévention ne toucheront pas, par exemple, les enfants bénéficiaires de l'AME. La couverture maladie de base reste difficile à obtenir pour beaucoup de personnes en précarité ; il faut une protection maladie réellement inclusive et simplifiée.

La stratégie annoncée est donc à analyser avec prudence. D'autant plus que les importants budgets annoncés peuvent aboutir à un résultat nul si des financements sont baissés par ailleurs, comme c'est actuellement le cas dans l'hébergement. En effet, si un effort budgétaire est fait concernant l'adaptation de l'offre d'hébergement aux familles et l'accompagnement vers l'hébergement et le logement, celui-ci ne compense pas intégralement les baisses annoncées ces derniers mois pour les centres d'hébergement. **Le logement dans son ensemble étant par ailleurs peu présent dans les propositions de la stratégie.**

→ Evaluation du volet « accompagnement des bénéficiaires du RSA » :

Il est encore trop tôt pour émettre un avis sur ce volet puisqu'une concertation sera organisée avant sa mise en œuvre, notamment pour la création du Service Public de l'Insertion. La France a l'avantage d'avoir mis en place depuis 30 ans un revenu minimum sous conditions de ressources et d'engagement des personnes qui en sont bénéficiaires. Il faut néanmoins préciser que le revenu minimum ne fait pas sortir de la pauvreté (ni du seuil de pauvreté) et ne permet pas, à lui seul, de trouver ou retrouver un emploi. Pour cela, il faut un véritable accompagnement des personnes bénéficiaires des minima sociaux ; or, la moitié des personnes qui les touchent ne bénéficient pas d'accompagnement. Lors de la création du RMI, en 1988, les dépenses consacrées à l'accompagnement devaient être de 20% de celles versées aux allocataires. Elles ne sont plus aujourd'hui, en moyenne, que de 7%. Ces dix dernières années, alors que la dépense d'allocation du RSA progressait de 80%, la dépense moyenne d'insertion reculait de près de 40%. Or, la réussite d'une politique en direction des personnes démunies et sans travail passe nécessairement par un accompagnement global : logement, alimentation, santé, accueil et éducation des enfants, retour vers l'emploi ou une activité sociale. La création d'une « Garantie d'activité », le développement du secteur de l'insertion par l'activité économique, la mise en place d'un Service Public de l'Insertion et la rénovation du travail social vont dans le bon sens.

La réussite de ce programme dépendra de l'investissement des collectivités locales, notamment des départements, qui sont responsables de la mise en œuvre de ces politiques (et par conséquent, des moyens que l'Etat voudra bien leur donner). Il faudra aussi que les associations, qui apportent leurs ressources et leurs compétences à cet indispensable accompagnement, aient les moyens de le mener à bien.

4. Selon une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), un tiers des seniors sans emploi ni retraite vit sous le seuil de pauvreté en 2015. De plus, toujours en 2015, le taux d'emploi des personnes de 55 à 59 ans s'élève à 69 %, contre

80 % pour celles de 50 à 54 ans et de 25 à 49 ans. Est-ce que le projet de réforme des retraites pourrait aggraver cette situation ?

Nous considérons que l'Uniopss et EAPN France ne sont pas les plus pertinentes pour répondre à cette question.

5. Selon l'étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur le pouvoir d'achat des ménages, les mesures budgétaires de la loi de finances 2018 a eu des effets contrastés. Quel est votre avis sur le projet de loi des finances 2019 et le Projet de Loi de la Sécurité Sociale 2019 ?

Chaque année, l'Uniopss livre une analyse transversale du PLF et du PLFSS, et propose des amendements qu'elle fait parvenir aux parlementaires français. Vous trouvez, joint au questionnaire, l'analyse de l'Uniopss du PLF pour 2019, ainsi que l'analyse et les amendements relatifs au PLFSS 2019.

Plus généralement, nous pouvons affirmer que les dernières mesures prises par le Gouvernement ont conduit à diminuer le pouvoir d'achat des familles les plus pauvres : baisse des APL de 5€/mois, augmentation de la CSG pour les retraites au-dessus de 1200€ (soit des revenus proches du seuil de pauvreté), non revalorisation du RSA et des prestations familiales que touchent beaucoup de personnes en situation de pauvreté...

Le Collectif Alerte, regroupant 37 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion membres de l'Uniopss, travaille actuellement sur la question du pouvoir d'achat des ménages au travers des dispositions prises dans les PLF et PLFSS 2019 de revalorisation des différents minima sociaux et prestations sociales, en lien avec la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Nous vous ferons parvenir l'analyse complète lorsqu'elle aura abouti.

6. Quelle est votre appréciation des besoins d'investissement en France concernant l'inclusion sociale et la protection sociale dans le futur ?

Afin de mieux lutter contre la pauvreté et l'exclusion, la France doit investir dans trois domaines prioritaires : la prévention, le logement social et l'accompagnement des personnes.

Tout d'abord, la France doit investir dans la prévention, notamment dans les domaines de la petite enfance (comme les dispositifs d'accueil de la petite enfance) et de l'éducation. Nous demandons d'ailleurs à ce que ces dépenses-là soient extraites du calcul des déficits pour chaque Etat membre.

La France doit également investir dans le logement locatif social pour réussir l'insertion durable dans le logement. Les acteurs associatifs plaident pour le financement de 60.000 PLAI (prêts locatifs aidés d'insertion), c'est-à-dire les logements locatifs sociaux les plus abordables financièrement. L'Etat français en programme 40.000 par an alors que 1,8 million de personnes sont en attente d'un logement locatif social. L'Etat français s'est retiré cette année, pour la première fois, du financement des aides à la pierre qui permettent justement de construire des logements locatifs sociaux. Or, il est garant du droit au logement opposable qui est une des composantes du Socle européen des droits sociaux.

En parallèle, la France doit investir dans l'accompagnement pour tous, tout au long des parcours de vie. C'est-à-dire l'accompagnement vers le logement, l'accompagnement de l'insertion par l'emploi et l'accompagnement dans le soutien à la parentalité (sur les places en crèche, par exemple, il faut

accompagner leur ouverture par une pédagogie pour les familles les plus pauvres qui n'ont pas forcément cette culture des modes de garde).

7. Remarques générales

Il est clair que nous avons besoin de l'Europe pour inciter le Gouvernement français à mieux lutter contre la pauvreté. A ce titre, les recommandations de l'Union européenne sur la Garantie jeunes et la formation des salariés dans l'IAE vont dans le bon sens. En revanche, ses recommandations visant à baisser les dépenses publiques se traduisent douloureusement en France par la baisse des APL, l'augmentation de la CSG, etc. La suppression progressive des contrats aidés va également à l'encontre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Pour l'année prochaine, nous appelons l'Union européenne à inciter la France :

- A s'inscrire dans une vraie logique de « choc de l'offre de logement » que n'a pas permis la loi ELAN ;
- A donner les moyens au « logement d'abord » d'être en France à l'image de « l'Housing First » européen : beaucoup d'accompagnement dans la durée pour une insertion durable réussie dans le logement directement. Cela ne doit pas se traduire par un affaiblissement des CHRS, mis à mal actuellement par une baisse drastique de 57 millions d'euros sur 4 ans, alors que l'alternative « logement d'abord » n'est pas encore mise en place.
- A cesser d'inciter la France à baisser le SMIC dans la mesure où le pouvoir d'achat des Français modestes est déjà bien touché par les baisses d'APL. Car, pour pouvoir consommer, alimenter la croissance et ne pas dépasser les 3% de déficit, encore faut-il que les Français conservent un minimum de pouvoir d'achat.