



France

# Evaluer l'ampleur des synergies entre les politiques de croissance, les politiques pour l'emploi et les politiques d'inclusion sociale au sein de l'UE à partir des Programmes nationaux de réforme 2008-2010

Une étude sur les politiques nationales

**LEGROS Michel**

(Ecole des hautes études en santé publique)

*Avertissement: ce rapport ne reflète pas nécessairement le point de vue de la  
Commission européenne ou des Etats-membres. October 2008*



On behalf of the  
**European Commission**  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities





## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Programme national de réforme : 2005-2008</b> .....	<b>5</b>
1.1 Mise en œuvre du programme national de réforme .....	5
1.2 Quelques exemples de bonnes pratiques en matière de « feeding in » et de « feeding out » .	6
<b>2. Evaluation du PNR 2008-2010 du point de vue de l'inclusion sociale.</b> .....	<b>7</b>
2.1 Examen d'ensemble .....	7
2.1.1 PNR 2008-2010: "Feeding in" et "feeding out" .....	7
2.1.2 Le programme national de réforme face au ralentissement économique et à la crise financière .....	8
2.1.3 Les liens entre PNR et NSRSPSI .....	9
2.2 "Feeding out" ou le social au service de la croissance.....	9
2.2.1 Emploi et feeding out .....	9
2.2.2 Croissance économique, soutenabilité financière et « feeding out ».....	10
2.3 « Feeding in » .....	11
2.4 Gouvernance .....	11
2.4.1 Gouvernance, suivi et évaluation des politiques .....	11
2.4.2 Engagement des acteurs .....	12
2.4.3 Coordination.....	12
<b>Annexe</b> .....	<b>14</b>
La France dans l'Union européenne.....	14

## Résumé

1 – Le programme national de réforme 2008-2010 se situe dans le prolongement direct du programme 2005-2008. Il en garde les objectifs de recherche de croissance par le soutien de l'activité des entreprises, particulièrement des petites et moyennes, par la maîtrise des dépenses et des recettes du secteur public et de la protection sociale. Il accentue encore le volontarisme réformateur déjà présent dans le rapport de suivi de 2007.

2 – La dimension sociale du programme national de réforme est presque entièrement consacrée à l'accès au travail des populations. Les seniors, les jeunes, les étrangers qualifiés sont les premiers concernés par une évolution de la législation qui vise principalement à améliorer les fonctionnements du marché du travail, à promouvoir l'inclusion active par l'instauration d'un revenu de solidarité active (RSA), et à rendre le travail plus rémunérateur.

3 – Qu'il s'agisse de l'élargissement des marchés, de l'accentuation de la concurrence dans le secteur des énergies et des services, de l'engagement, certes encore limité, dans la stratégie de flexicurité, de la soutenabilité des finances publiques, les recommandations européennes trouvent une réponse dans ce programme, même si le retour à l'équilibre des finances publiques n'est plus annoncé avant 2012.

4 – Les réformes et les politiques annoncées dans le rapport de suivi se mettent en place sans inflexion notable. C'est le cas, par exemple, des réformes concernant la formation initiale, universitaire, professionnelle, l'organisation de la recherche, la modernisation du dialogue social ou l'organisation du système de santé.

5 – Les apports de l'Union européenne au travers du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen sont plus nettement mis en valeur que dans le programme précédent.

6 – Les thématiques de « feeding in » et de « feeding out » sont présentes dans le rapport. Elles restent nettement implicites et marginales et surtout appliquées à l'emploi. Alors que le développement durable est abordé, le lien n'est pas clairement établi avec les autres domaines.

7 – Si les réformes structurelles engagées qui visent pour la plupart à réduire le périmètre de l'intervention étatique répondent bien aux orientations globales de la stratégie de Lisbonne, on peut s'interroger sur leurs effets contra cycliques dans une période de ralentissement économique. La crise financière, aggravant ce mouvement, conduit encore plus profondément à questionner les hypothèses macro économiques sur lesquelles reposent ce programme et donc sur sa viabilité dans les deux années à venir, années qui devraient correspondre à la temporalité de développement, et peut-être de résorption, de la crise actuelle.

# 1. Programme national de réforme : 2005-2008

## 1.1 Mise en œuvre du programme national de réforme

Portant sur la période 2005-2008, le programme national de réforme français qui arrive au terme de son exécution a connu une césure significative avec les changements de Président de la République et de Gouvernement en mai et juin 2007. Cette inflexion dans la politique française a trouvé une première concrétisation dans le rapport de suivi d'octobre 2007.

A la différence du NSRSPSI, le programme présenté pour la période 2008-2010 ne comporte pas d'évaluation de la période précédente. Il y est rappelé toutefois qu'à partir de 2007 le programme de réforme a accentué plusieurs priorités :

- la mise en œuvre de réformes structurelles visant à renforcer l'assainissement des finances publiques,
- l'adaptabilité et la réactivité des marchés du travail,
- l'accroissement de la compétitivité de la France par le développement de la recherche - développement, les technologies de la communication et l'instauration d'un contexte favorable aux petites et moyennes entreprises.

Depuis la publication du rapport de suivi de 2007, ces priorités ont trouvé des traductions opérationnelles et aucune inflexion n'est venue, jusqu'à ces dernières semaines, en modifier le contenu. Des dossiers qui ne figuraient dans le rapport 2007 qu'à titre d'intentions et de projets viennent ou sont en cours de trouver une traduction législative, c'est le cas, par exemple, de la sécurisation des parcours professionnels, de l'adoption d'une première loi issue du « Grenelle de l'environnement », de la mise en œuvre prochaine du revenu de solidarité active, d'une réforme du système de santé ou de la mise en place d'une nouvelle gouvernance des universités. Le volontarisme politique du rapport de suivi ne s'est pas démenti jusqu'alors. Il s'agit toutefois d'un ensemble de mesures dont on peut suivre la mise en œuvre mais dont l'évaluation ne pourra être raisonnablement produite avant plusieurs années.

Le fait que ces mesures s'inscrivent dans les recommandations du Conseil de l'Union européenne témoigne aussi d'un renforcement de l'ancrage européen des politiques françaises.

S'agissant des logiques de « feeding out », visant à promouvoir la cohésion sociale par la croissance économique, le PNR, particulièrement dans la dernière période, a mis l'accent sur

- les formations initiale et professionnelle dont la construction d'une plate-forme de savoirs de base, le développement de la validation des acquis de l'expérience, les réformes engagées dans la formation supérieure constituent des éléments importants,
- le renforcement des mesures et des dispositifs dont l'objectif est de favoriser une reprise du travail : réforme du service public de l'emploi, mise en place des parcours professionnels, emploi des seniors ou création du revenu de solidarité active,

- le développement des pôles de compétitivité et les aides au PME visant à fiabiliser le tissu productif. Les études montrent <sup>1</sup> que ce sont dans les zones géographiques à forte densité de PMI que les taux de pauvreté régionaux sont les plus faibles.
- le logement et le développement de la construction qui constituent des sources de croissance mais aussi d'emploi et d'amélioration des conditions de logement.

S'agissant du « feeding in », le rapport de suivi mettait l'accent sur trois éléments clés du rapport sur les stratégies nationales en matière de protection sociale et d'inclusion sociale :

- l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en étaient le plus éloignées,
- l'insertion sociale et professionnelle des jeunes,
- le développement de l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

Il n'est pas tout à fait certain que ces domaines aient progressé aussi rapidement que ceux relevant du « feeding out ». Les mesures d'emploi touchent d'abord les personnes les plus immédiatement employables, comme le montrent les premières évaluations de la validation des acquis de l'expérience. En matière de logement social, il est plus aisé de répondre aux déficiences de qualité de l'hébergement que d'augmenter la production de logements neufs et, lorsque celle-ci augmente, on constate qu'elle privilégie d'abord les populations dont les ressources et les garanties permettent d'accéder à un logement.

## 1.2 Quelques exemples de bonnes pratiques en matière de « feeding in » et de « feeding out »

Ni dans le rapport initial ni dans le rapport de suivi 2007, les auteurs n'avaient souhaité faire apparaître de bonnes pratiques. On pourrait en réexaminant a posteriori le rapport 2005-2008 dégager quelques pistes.

- La politique d'aide au développement des petites et moyennes entreprises. Qu'il s'agisse des simplifications administratives facilitant la création des entreprises, des aides au crédit ou à l'embauche, des mesures de soutien à l'activité, ces politiques visent à développer la productivité et la croissance. Il apparaît de plus en plus qu'elles constituent également un moyen de lutte contre la pauvreté, soient parce qu'elles créent des emplois, soit parce qu'elles favorisent l'émergence d'emplois indirects sous la forme de services à la personne mais aussi aux entreprises. Ces mesures sont particulièrement intéressantes lorsqu'elles s'adressent aux micros entreprises auxquelles elles peuvent favoriser l'accès au crédit et apporter des garanties à un secteur bancaire qui mesure davantage le risque à petite échelle qu'à grande échelle. Il y a là un exemple de « feeding out » qu'il faudrait mieux analyser dans ses retombées sur la réduction de la pauvreté.
- De la même manière, le rôle de la construction de logements sur la réduction de la pauvreté a été certainement sous estimé. La France maintient un secteur important d'hébergement social et renforce chaque année le potentiel de lits pour faire face aux tensions hivernales. Le PNR 2005-2008 a mis un fort accent sur la relance de la construction. Le développement de ce secteur économique est générateur d'emplois

<sup>1</sup> Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008, Paris, la Documentation française.

assez faiblement qualifiés et par conséquent susceptible de convenir aux personnes en difficultés économiques. Une politique qui oscillerait moins entre logement et hébergement aurait des retombées dans la durée et éviterait sans aucun doute la récurrence des crises que connaît la France et qui se soldent à chaque fois par la mise en place d'un plan d'urgence. Il y a encore là un autre exemple de « feeding out » qui mériterait d'être mieux analysé.

A l'inverse et plutôt du côté du « feeding in », il serait sans doute intéressant de regarder plus attentivement des pratiques comme :

- les services d'accueil de la petite enfance. La France avait développé depuis les années 1960 un dispositif d'accueil de la petite enfance s'appuyant sur un système de crèches collectives ou familiales pour les enfants de 0 à 3 ans et une scolarisation en école maternelle à partir de trois ans puis de deux ans, jusqu'à 6 ans, âge de la scolarisation dans les écoles primaires. Au cours des années de croissance lente, l'ensemble de ce dispositif a perdu de son dynamisme et un décalage est apparu entre la densité, voire la qualité, des services offerts et les besoins et les demandes des familles. On mesure bien le triple impact que peut avoir ce type de service :
  - en facilitant l'accès des mères au marché du travail et de ce fait en réduisant les situations de pauvreté des familles avec des enfants,
  - en créant des emplois de service
  - en favorisant une éducation précoce de nature à réduire les inégalités culturelles.
- les activités de type insertion par l'économique. Alors que les différents PNAI et les résultats des multiples groupes du Grenelle de l'insertion ont insisté sur l'intérêt des activités d'insertion par l'économique proposés aux jeunes mais aussi aux populations très éloignées de l'emploi, ce thème n'est pratiquement jamais valorisé dans les programmes nationaux de réforme. Ce secteur longtemps pensé comme un sas vers l'emploi fonctionne en partie sur ce modèle mais également comme un secteur d'accueil pour les populations à faible employabilité. De plus, le développement de ce secteur en fait un réel producteur de services. Remettant au travail des jeunes en difficultés, créant des emplois, apportant des services, l'insertion par l'activité économique devrait être analysée dans le champ des bonnes pratiques en terme de « feeding in ».

## 2. Evaluation du PNR 2008-2010 du point de vue de l'inclusion sociale.

### 2.1. Examen d'ensemble

#### 2.1.1 PNR 2008-2010: "Feeding in" et "feeding out"

Avec ce nouveau programme, la France prolonge l'action engagée dans la période 2005-2007. Qu'il s'agisse de la viabilité des finances publiques et de leur contribution à la croissance, de l'accentuation de la concurrence sur le marché des biens et des services, du développement durable, de la poursuite des réformes engagées en matière d'offre de soins et de maîtrise des

dépenses de santé, ainsi que de la réforme des systèmes de retraite, le PNR 2008-2010 fait état d'avancées ou de projets d'avancées très déterminées.

La mise en œuvre d'un revenu de solidarité active, la poursuite d'un effort global d'élévation des qualifications tant par la réforme des universités que par la validation des acquis de l'expérience et bientôt par une refonte de la formation professionnelle, la réforme du service public de l'emploi sont quelques uns des principaux éléments qui confortent une stratégie qui fait de l'accès au travail une des clefs de la politique économique.

Eu égard aux recommandations du Conseil, on note que la France situe en 2012 l'atteinte de l'objectif d'assainissement budgétaire et de réduction de son endettement. Si la modernisation du marché du travail est bien engagée, il semble que la flexibilité l'emporte sur le souci de sécurité et la segmentation du marché du travail avec un haut maintien d'emplois à temps partiel reste un problème auquel il n'est pas certain que le revenu de solidarité active apporte un véritable remède. Les disparités régionales sont peu abordées dans ce programme.

S'agissant plus spécifiquement des liens entre feeding in et feeding out, ces liens sont d'autant plus forts et explicites qu'ils concernent le travail et d'autant moins forts qu'ils s'appliquent aux populations les plus pauvres ou en dehors de toute perspective d'emploi.

### *2.1.2 Le programme national de réforme face au ralentissement économique et à la crise financière*

A plusieurs reprises le programme national de réforme fait état du ralentissement économique. Ainsi, dès le second paragraphe de l'introduction, les auteurs notent que « *le contexte conjoncturel marqué par une crise financière majeure, un ralentissement de l'économie mondiale et le niveau élevé du prix du pétrole et des matières premières, rend ces réformes d'autant plus nécessaires car elles permettront une meilleure résilience de l'économie française* ». Si la crise constitue bien un défi et doit encourager le prolongement d'une stratégie de réformes, ne serait ce que pour se trouver dans les meilleures conditions possibles au sortir de la période de crise, on peut penser que le rapport sous estime largement l'importance de cette crise.

On ne peut faire le reproche au document de sous estimer une crise financière qui a éclaté le 15 septembre alors que l'essentiel du rapport était déjà rédigé. En revanche, au moment de cette rédaction, le retournement du cycle de croissance 2005-2008 était déjà bien engagé et se traduisait

- par une reprise du chômage,
- par une baisse de la construction de logements neufs et en particulier des logements sociaux, alors que ce taux avait atteint un très fort plafond en 2007,
- par des prévisions de taux de croissance revus à la baisse chaque mois,
- par un accroissement des défaillances d'entreprise.

A cette crise, plus structurelle que conjoncturelle, est venue s'ajouter une crise financière dont les conséquences sur l'épargne, les capacités d'investissements, les restrictions de crédits ne manquent déjà pas d'entraîner des conséquences sur les entreprises.

La réactivité des états européens constitue certes un atout pour limiter ces conséquences mais il est à craindre qu'au-delà de l'impact immédiat de la crise financière, les conséquences à moyen et à plus long terme ne viennent rendre caduques les hypothèses sous-jacentes à ce programme. A titre d'exemple, la réduction des services publics, envisageable sans impact notable sur le chômage en période de croissance, va avoir un coût plus élevé. L'investissement monétaire de l'Etat va sans doute, à court terme, mais n'oublions pas que le programme est prévu en fait pour les années 2009 et 2010, obérer les capacités de réduction rapide de l'endettement.

On peut ainsi s'interroger sur la nécessité de réviser ce programme dès avant sa mise en œuvre pour tenir compte de la crise et des mesures déjà engagées qui en modifient assez fondamentalement la perspective.

### *2.1.3 Les liens entre PNR et NSRSPSI*

Le PNR et le NSRSPSI puisent aux mêmes sources idéologiques, politiques et administratives. On constate par conséquent une grande cohérence entre les deux documents qui valorisent le marché, l'entreprise, le travail, la maîtrise des dépenses publiques au service d'une économie de croissance. La première partie du PNR porte sur la croissance durable, l'innovation et le développement des entreprises et de ce fait reprend assez peu d'éléments du NSRSPSI en dehors de l'affirmation d'une priorité de développement de « la formation initiale de qualité pour tous ». La seconde partie intitulée « opportunité pour tous » est, en revanche très proche du NSRSPSI dont elle reprend pratiquement mot à mot les aspects valorisant l'emploi.

La troisième partie affirmant la volonté d'assurer la soutenabilité des finances publiques résume et reprend les mesures de rationalisation et de recherche de réduction des dépenses consacrées au financement de l'assurance maladie et des retraites.

La dimension spécifique du NSRSPSI portant sur la pauvreté en dehors de l'accès au travail ne se retrouve que très faiblement dans ce rapport. Le rapport n'évoque pas l'important dispositif qui figurait en bonne place dans les différents PNAI et qui est connu sous le nom d'insertion par l'activité économique (IAE), dispositif dont bénéficient un grand nombre de jeunes en difficultés.

## **2.2 “Feeding out” ou le social au service de la croissance**

### *2.2.1 Emploi et feeding out*

Le PNR met l'accent sur l'entrée de la France dans la logique de flexicurité. Un accord interprofessionnel national sur la flexicurité a été conclu en janvier 2008 et transposé par la loi du 12 juillet 2008 portant modernisation du marché du travail. La France met d'abord l'accent sur la flexibilité en créant la possibilité d'une rupture conventionnelle du contrat de travail ouvrant droit à l'assurance chômage et en instaurant un nouveau contrat de travail à durée déterminée de 18 à 36 mois non renouvelable et affecté à la réalisation d'une tâche définie.

La dimension sécurisation des parcours reste moins affirmée même si le rapport rappelle l'existence de la validation des acquis de l'expérience, l'accompagnement des travailleurs et des demandeurs d'emploi par les services publics de l'emploi et la diffusion des techniques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au final, on peut dire que la France

rentre de façon sans doute un peu timide et déséquilibrée dans la procédure de flexicurité. La réforme à venir de la formation professionnelle devrait compenser en partie ces faiblesses.

S'agissant de la création d'emploi, le rapport reprend les mesures favorisant les heures supplémentaires et la monétarisation des jours de congés. Ces mesures sont discutées car elles bénéficieraient principalement aux personnes disposant d'un emploi et il est probable qu'elles entraîneront une réduction des embauches et un moindre recours à l'intérim.

Le développement de l'emploi des seniors fait l'objet de très nombreuses incitations dont le caractère se durcit face à l'inappétence des entreprises à recruter des personnes de plus de 55 ans voire de 50 ans. S'agissant des rémunérations, le rapport rappelle les mesures de développement de l'actionariat salarié, de l'intéressement et de la participation. Enfin, le projet de loi en faveur des revenus du travail prévoit de lier les aides de l'Etat aux entreprises à l'ouverture de négociations salariales. Les dimensions relatives à la conciliation entre travail et vie familiale ne sont que très modérément abordées dans ce programme national de réforme.

### 2.2.2 Croissance économique, soutenabilité financière et « feeding out »

Le PNR 2005-2008 se place dès son introduction dans une perspective de développement de la croissance économique. Rappelant que si la croissance française de ces dernières années est identique à celle de la zone euro, l'économie française dispose d'un potentiel de croissance insuffisamment employé. Le PNR mentionne les mesures engagées et précisées principalement dans la loi dite de modernisation de l'économie du 4 août 2008 :

- favoriser le développement des petites et moyennes entreprises,
- simplification des créations d'entreprises et transposition de la directive services,
- déclinaison nationale du « Small business » act européen.

D'autres mesures sont indiquées comme l'amélioration du financement de l'économie en accroissant l'attractivité de la place financière de Paris, la création des fonds de capital investissement, le développement de la concurrence dans le commerce. En renforçant, la concurrence dans le domaine du gaz, de l'électricité, en développant les transports (ports, chemin de fer,...), en modernisant le secteur professions réglementées le rapport répond aussi à une demande européenne,

S'agissant de la soutenabilité financière, le rapport s'intéresse surtout aux finances publiques. Les événements récents montrent que la question de la soutenabilité devrait être examinée également du point de vue des finances privées. Les objectifs d'amélioration de l'efficacité des finances publiques sont réaffirmés avec la volonté d'atteindre un solde structurel de l'équilibre en 2012.

Tablant sur des dépenses moins fortes des collectivités locales, le PNR présente une stratégie pour atteindre cet objectif s'appuyant sur une réorganisation des services de l'Etat intégrant le remplacement partiel des fonctionnaires partant à la retraite. Enfin, le rapport rappelle les mesures engagées dans la maîtrise des dépenses de santé comme la réorganisation de l'offre de soins et la poursuite des réformes des régimes de retraite.

Si l'ensemble de ces actions s'inscrit bien dans la stratégie à moyen terme de recherche de croissance et de soutenabilité des finances publiques, peut-on parler de « feeding out » ?

Oui, incontestablement lorsque le PNR propose de s'engager dans une plus juste redistribution des produits de la croissance (intéressement des salariés, ouverture de négociations sur les bas salaires, relèvement des très bas niveaux de retraite, en particulier dans le monde rural). De la même manière, des mesures portant sur un accès à l'offre de soins, la prise en compte de la dépendance liée au vieillissement ou au handicap, le rappel de la lutte contre la pauvreté, constituent des vecteurs de « feeding out ». En revanche, il n'est pas certain que la réduction du périmètre de certains services (enseignement par exemple) que les mesures de maîtrise de la dépense de santé, que la seule augmentation des minima sociaux liée au retour au travail n'aillent pas dans le sens inverse d'une logique de « feeding out ».

### 2.3 « Feeding in »

A la différence du programme national 2005-2008 qui ne faisait que reprendre dans une logique de « copier-coller » les mesures présentées dans le NSRSPSI, le programme 2008-2010 n'intègre dans le nouveau programme que des mesures relevant de l'accès à l'emploi et au travail. Les principaux aspects traités portent sur

- l'inclusion active. Ces dispositifs concernent principalement la mise en œuvre du revenu de solidarité active, l'accompagnement des jeunes vers l'emploi par le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ainsi que des mesures en faveur des jeunes des zones urbaines sensibles (contrat d'autonomie).
- la formation initiale et professionnelle. Les actions de ce programme portent aussi bien sur l'enseignement supérieur avec le plan « réussite en licence », la réforme de l'enseignement primaire, la valorisation des enseignements professionnels et surtout la mise en œuvre d'une réforme de la formation professionnelle.
- l'emploi des seniors avec la mise en place d'un plan national d'action pour l'emploi des seniors (2006-2010)
- l'égalité professionnelle des hommes et des femmes en facilitant la négociation d'entreprises afin d'élaborer un plan de résorption des écarts salariaux à partir de 2010, les entreprises n'ayant pas conclu de plan se verraient pénalisées.
- la lutte contre les discriminations dont le principe est réaffirmé sans donner lieu à de nouvelles mesures.

Si les actions d'insertion par l'économique sont évoquées dans ce plan, elles ne constituent pas un axe fort. Il faut cependant attendre la concrétisation du « Grenelle de l'insertion » pour voir ce secteur trouver une consistance plus forte. Les problèmes liés au revenu des familles et à la pauvreté des enfants ne sont pas évoqués dans ce programme.

## 2.4 Gouvernance

### 2.4.1 Gouvernance, suivi et évaluation des politiques

Le programme national de réforme fait peu référence au monitoring des mesures et des politiques. Peu de nouvelles mesures viennent s'ajouter à un dispositif déjà sophistiqué qui

associe un appareil statistique centralisé (INSEE) à de très nombreux outils spécifiques de type observatoire (Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, observatoire des zones sensibles..) ou à des organismes d'études et de recherches privés ou publics, complétés par des services spécifiques dans la plupart des ministères. En revanche, on note que le programme fait une place non négligeable au développement annoncé des études d'impact, l'objectif étant que « *les projets de loi soient présentés avec une étude de l'impact des dispositions législatives projetées, tant économique et sociale qu'environnementale* ». Ajoutons enfin que la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère aux parlementaires une mission d'évaluation des politiques publiques. Les dispositifs antérieurs prévus dans le programme précédent ou mis en œuvre à partir de 2007 existent toujours même s'ils ne figurent pas dans ce nouveau programme.

#### 2.4.2 *Engagement des acteurs*

Le rapport de suivi 2007 du programme national de réforme insistait fortement sur le renforcement de la participation dans l'élaboration des réformes. Cette politique s'est fortement concrétisée dans deux domaines. Le premier portait sur l'adoption d'une législation en matière de développement durable et de protection de l'environnement. Connu sous le nom de « Grenelle de l'environnement », ce très large échange entre les multiples parties prenantes vient de déboucher sur l'adoption- à la quasi unanimité des députés- d'un texte de loi. Le second programme, connu sous le nom de « Grenelle de l'insertion » a contribué à l'élaboration du texte de loi sur le revenu de solidarité active et devrait être prolongé par la mise en œuvre d'une politique d'insertion pour les bénéficiaires de cette mesure

A côté de ces deux programmes, les pouvoirs publics ont engagé avec les organisations syndicales et patronales un ensemble de négociations sur la modernisation du marché du travail, la représentation syndicale et le financement du syndicalisme. D'autres négociations sont ouvertes ou doivent s'engager sur la réforme de la formation professionnelle, sur l'amélioration des conditions de travail et la réforme de la médecine du travail.

Le rapport lui-même a fait l'objet de consultations souvent partielles avec des organismes spécialisés, mais sans que cela entraîne un réel débat dans la société, les médias ou chez les parlementaires. Ajoutons que certains secteurs sont moins l'objet de négociations et que les réformes s'y font de manière plus autoritaires, c'est le cas, par exemple de la Justice.

#### 2.4.3 *Coordination*

Au-delà du fait que le rapport soit déjà par lui-même un exercice de coordination, le programme national de réforme met assez peu l'accent sur l'existence des mécanismes de coordination. En fait, une triple coordination, peu explicite, est très présente dans le programme. Elle prend trois formes.

La première est politique. Ce programme s'inscrit fortement dans l'agenda de la présidence de la République. Le Président de la République est d'ailleurs cité expressément près d'une dizaine de fois dans le cours du texte. La seconde est administrative. Sous le nom de révision générale des politiques publiques, le gouvernement a engagé un vaste programme de relecture de l'ensemble des services administratifs et des politiques dont l'un des principaux objectifs est de structurer l'action de l'Etat dans un contexte de réduction d'effectifs. Au-delà de la seule visée financière, cette révision conduit à une réorganisation en profondeur des services et à proposer une plus grande cohérence à chaque fois que cela est possible, à la fois au niveau de l'Etat central

(création d'une direction de la cohésion sociale) mais également pour les services extérieurs de l'Etat (création des agences régionales de santé)

La dernière source de coordination est financière et occupe une place importante dans le programme national de réforme. En introduisant dans la révision constitutionnelle un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques et en créant un nouvel instrument juridique : la loi de programmation pluri annuelle des finances publiques, une coordination dans le temps et dans les différents domaines d'action de l'Etat s'instaure de fait et vient compléter d'autres outils comme la Loi organique des lois de finances.

## Annexe

### La France dans l'Union européenne

L'examen de la place de la France dans l'Union européenne en utilisant les indicateurs communs montre que ce pays occupe une place un peu au dessus de la moyenne européenne en matière de pauvreté et d'inégalités de distribution des niveaux de vie, de qualification des jeunes, de limitation de la pauvreté au travail et de cohésion territoriale.

S'agissant de la pauvreté l'indicateur retenu, le *at-risk-of poverty by age and gender* montre des résultats inférieurs à la moyenne européenne pour l'ensemble des catégories.

#### At-risk-of poverty by age and gender – 2006

	Total	men	Women	Children 0-17	Total 18-64	Men 18-64	Women 18-64	Total aged	Men + 65	Women + 65
EU 25	16	15	17	19	15	14	15	19	16	21
FR	13	12	14	14	12	11	13	16	14	18

Source – SILC 2006

On note que les résultats en France, comme en Europe, sont moins bons pour les femmes que pour les hommes et que les femmes âgées sont plus touchées que l'ensemble des autres catégories.

Plus profondément, les indicateurs démographiques portant sur l'espérance de vie à la naissance (*life expectancy at birth*), sur l'espérance de vie sans incapacité (*disability free life expectancy*), ou encore sur la fécondité produisent d'excellents résultats et situent la France aux niveaux les plus élevés des pays de l'Union.

Avec un niveau de vie des personnes âgées égal, en moyenne à 91 % du niveau de vie de la population, la France se situe un peu au dessus de la moyenne européenne. Les performances de la France sont sensiblement égales à la moyenne européenne en matière de taux d'activité de la population en âge de travailler ou de besoins de financement futurs des régimes de protection sociale. En revanche, la situation de la France est inférieure à la moyenne européenne pour les indicateurs décrivant la situation du marché du travail : taux d'emploi des travailleurs plus âgés, proportion des personnes vivant dans des ménages donc aucun n'occupe un emploi.

Si le taux d'emploi (*employment rate*) atteint la cible de Lisbonne pour les femmes, ce taux reste encore éloigné pour les travailleurs âgés et globalement, se situe encore en dessous de la cible fixée pour l'ensemble des travailleurs.

Le taux de chômage des jeunes (*youth employment*) reste d'une étonnante stabilité mais à un niveau parmi les plus élevés de l'Union en dépit des nombreuses mesures prises depuis maintenant une dizaine d'années.

Dans le même temps, la part des prestations sociales (*social protection benefits*) reste une des plus élevées de l'Union, en seconde position derrière la Suède avec un taux de 30 % du GDP.

En dépit d'un taux de protection sociale élevé, qui peut expliquer que la société française soit un peu moins inégalitaire que dans la moyenne des pays de l'Union ( Income quintile ratio : UE : 4,8, France : 4 ), le taux de pauvreté est resté stable au cours des dernières années. Si le taux des travailleurs pauvres (*in-work poverty*) de l'ordre de 6 % est égal pour les hommes et les femmes, il est un peu inférieur à celui de l'Union.

Certains indicateurs témoignent d'une évolution un peu différente entre la France et l'Europe. Ainsi, la cohésion sociale mesurée par l'indicateur de *regional dispersion in employment rate* est plutôt en légère régression en France alors qu'il s'améliore dans l'Union. De la même manière l'évolution des *Early school-leavers* apparaît moins satisfaisante en France que dans l'Union.

### Early school-leavers

	2000	2004	2005	2006	2007
EU 27	17,6	16,1	15,6	15,3	14,8
FR	13,3	14,2	12,6	13,1	12,7

Source Eurostat, labour force survey