



ANNEXE AU PNR 2017

CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES

Le projet de Programme national de réforme a fait l'objet d'une consultation écrite entre le 8 et le 27 mars 2017 auprès de différentes parties prenantes (cf. partie 6 du Programme national de réforme pour plus d'informations). Des auditions ont été organisées pour échanger sur le Programme national de réforme :

- le 17 mars 2017 au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- le 21 mars 2017 au Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;
- le 27 mars 2017 aux partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international (CDSEI) ;
- le 29 mars 2017 aux associations de collectivités territoriales : Association des Communautés de France ; Assemblée des départements de France ; Association des Maires de France ; Association des petites villes de France ; Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe ; France Urbaine ; Régions de France ; Villes de France.

Le CESE, les partenaires sociaux et les associations de collectivités territoriales ont par ailleurs pu échanger avec la Commission européenne sur le rapport pays publié le 22 février 2017 lors d'une rencontre bilatérale organisée le 8 mars 2017.

Les contributions sont rassemblées dans le présent document et constituent une annexe du Programme national de réforme 2017.

Liste des contributions des parties prenantes :

- Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)
- Coordination AGE - France
- Villes de France
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- Confédération française démocratique du travail (CFDT)
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- Confédération générale du travail (CGT)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
- Force ouvrière (FO)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Union nationale des professions libérales (UNAPL)

CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME (PNR) 2017

SOMMAIRE

Introduction de la contribution du Conseil économique social et environnemental

(contribution de la Section des Affaires Européennes et Internationales)

Questions transversales : p 9

- Agriculture (*contribution de la Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation*)
- Outre-mer (*contribution de la Délégation à l'Outre-mer*)
- Droits des femmes et égalité (*contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité*)

I. Réponse aux défis économiques majeurs : p 15

- A. **Défi clé N°1** : un redressement des comptes publics compatible avec la croissance (*contribution de la Section de l'économie et des finances*)
1. **Axe 1** : Une discipline budgétaire maintenue jusqu'au terme du quinquennat afin de retrouver des marges de manœuvre
 2. **Axe 2** : Améliorer la qualité des dépenses publiques pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service rendu
 3. **Axe 3** : Réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces au service de la croissance
- B. **Défi clé n°2** : Mettre en œuvre une action globale pour restaurer la compétitivité coût (*non traité par le CESE cette année*)
1. **Axe 1** : Alléger les prélèvements pesant sur le travail
 2. **Axe 2** : Favoriser une dynamique salariale en ligne avec l'évolution de la productivité
- C. **Défi clé n°3** : Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises (*contribution de la Section des activités économiques*)
1. **Axe 1** : Stimuler l'investissement et l'innovation
 2. **Axe 2** : Améliorer l'environnement des entreprises en simplifiant et modernisant les règles concernant les entreprises et en soutenant leur internationalisation
- D. **Défi clé n°4** : Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi de qualité (*contribution de la Section du travail et de l'emploi*)
1. **Axe 1** : Faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprise
 2. **Axe 2** : Réduire la segmentation du marché du travail en améliorant la formation professionnelle, en particulier pour accompagner les demandeurs d'emplois et promouvoir des emplois de qualité et adaptés aux enjeux actuels, et en donnant davantage de visibilité aux entreprises
 3. **Axe 3** : Lever les freins à la participation sur le marché du travail et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage.

- E. **Défi clé n°5** : Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance
1. **Axe 1** : Améliorer la justice sociale et faire reculer la pauvreté (*contribution de la Section des affaires sociales et de la santé*)
 2. **Axe 2** : Améliorer l'accès aux services essentiels (*contribution de la Section de l'aménagement durable des territoires*)
 3. **Axe 3** : Une éducation inclusive et refondée, au service de l'excellence et de l'égalité des chances (*non traité par le CESE cette année*)
 4. **Axe 4** : Promouvoir l'égalité femme-homme (*voir la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité dans la partie « questions transversales »*)

II. Progrès dans la mise en œuvre des objectifs UE 2020 : p 31

A. Objectifs liés à l'emploi et à l'inclusion sociale

1. Taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans (*contribution de la Section du travail et de l'emploi*)
2. Réduction du nombre de personnes pauvres ou exclues (*voir la contribution de la Section des affaires sociales et de la santé (défi clé N°5 – Axe1).*)

B. Objectifs liés à l'éducation, l'enseignement et la R&D

1. Taux de décrochage scolaire (*contribution de la Section de l'éducation, de la culture et de la communication*)
2. Proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur (*non traitée par le CESE cette année*)
3. Part du PIB consacrée à la recherche et développement (*voir la contribution de la Section des affaires économiques (défi clé N°2).*)

C. Objectifs liés à la transition énergétique (*contribution de la Section de l'environnement*).

1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre
2. Part des énergies renouvelables dans la consommation finale
3. Augmentation de l'efficacité énergétique

Introduction de la contribution du Conseil économique social et environnemental
Contribution de la section des affaires européennes et internationales
Rapporteur : Paul FOURIER

Dans le cadre du semestre européen le programme national de réforme (PNR) 2017 expose la stratégie de réforme du Gouvernement en réponse aux recommandations adoptées par le Conseil des ministres de l'Union européenne du 12 juillet 2016 et au rapport sur la France adopté par la Commission européenne le 22 février 2017.

Comme en 2016, le projet de PNR soumis au CESE ne comprend pas à ce stade, les parties « Synthèse de l'ensemble du PNR » et « Contexte macroéconomique ». L'examen porte donc sur les trois autres parties : « Réponse aux défis économiques majeurs », « Progrès dans la mise en œuvre des objectifs Europe 2020 », « Utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance ».

Soulignons que cette année, le PNR est présenté sous forme d'un bilan des réformes entreprises au cours des cinq dernières années et que la Commission européenne a prévu, pour la France et l'Allemagne, la possibilité de présenter un nouveau PNR pour tenir compte du contexte politique après les élections.

Sur un plan plus général, le CESE regrette que les enjeux du développement durable soient si peu mis en évidence dans le PNR. Cette dimension est d'autant plus importante que la stratégie UE 2020 est destinée à évoluer en prenant en compte plus largement les Objectifs de développement durable définis dans l'accord des Nations Unies en septembre 2015 et les objectifs définis par la Conférence de Paris sur le climat (COP 21).

1. La nécessaire prise en compte de l'avis de la société civile organisée

Le processus de consultation qui a été engagé en 2017 marque une nette amélioration par rapport aux années précédentes. Divers contacts et une réunion, préparée par une note résumant les premières observations, ont, en effet, permis de nouer des relations fructueuses avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Ce dernier, par sa disponibilité et son écoute, a permis au CESE d'anticiper sa contribution et d'améliorer ses conditions de travail dans le sens d'une plus grande implication de ses différentes formations de travail.

Pour autant, ce dialogue ne permet encore pas d'influer suffisamment sur le contenu même du PNR, comme cela existe dans certains pays d'Europe du Nord. Le CESE est naturellement disposé à engager un dialogue pour identifier les contraintes qui aboutissent à une telle situation. Un apport de remarques préliminaires, encore plus anticipé de la part de notre Assemblée serait-il à même d'influer sur une meilleure prise en compte dans le cadre d'un processus de nature interministériel ?

Le CESE souligne également que dans un souci d'information des citoyen.ne.s comme des institutions européennes, il serait utile de mentionner dans le PNR les avis du CESE, notamment ceux adoptés sur saisine gouvernementale et les préconisations émises en rapport avec les réformes décrites. Un bilan de la prise en compte du travail de notre Assemblée permettrait aux citoyen.ne.s de juger les réformes au regard du travail réalisé par la société civile organisée.

Concernant la phase aval du processus, le CESE réitère sa demande d'un retour, afin de mesurer l'impact des préconisations de notre assemblée relatives au PNR. Une suite écrite et l'audition du SGAE devant les formations de travail du CESE, à l'automne, pour présenter et commenter les recommandations seraient particulièrement appréciées et parachèveraient le dialogue soutenu entamé en début d'année.

2. Évaluation critique des recommandations et du rapport France

Les propositions de recommandations de la Commission publiées au mois de mai sur la base de l'analyse du rapport France adopté en février, déterminent largement celles qui seront adoptées par le Conseil de l'UE de juillet. Or, les propositions de recommandations de la Commission, endossées sans changements substantiels par les ministres du Conseil de l'UE, comme ses positions exprimées dans le « rapport pays », sont des positions qui, dans plusieurs domaines, ne font pas consensus et méritent débat.

Le PNR qui constitue la réponse du gouvernement aux recommandations reflète cette absence d'analyses critiques et de distance par rapport aux points de vue exprimés par la Commission.

Le Conseil rappelle que sa mission repose sur trois piliers, économique, social et environnemental et qu'une appréciation des réformes entreprises, ne peut être faite sans une prise en compte de ces dimensions.

Les objectifs de la stratégie UE 2020 (emploi, recherche, développement, changement climatique, énergies durables, éducation, lutte contre la pauvreté) couvrent les 3 dimensions alors que les priorités de la Commission dans le cadre du semestre européen (comptes publics, compétitivité) restent économiques et budgétaires.

Le CESE a ainsi identifié un certain nombre d'insuffisances ou de lacunes. Les questions sociales restent souvent traitées par la Commission européenne, comme des éléments permettant d'atteindre les objectifs principaux qu'elle fixe à savoir : l'assainissement des finances publiques et l'amélioration de la compétitivité, définie de manière restreinte, de l'économie française. Ce déséquilibre entre l'économique et le social milite pour que les objectifs d'Europe 2020 et l'actuel tableau de bord des indicateurs-clés en matière sociale et d'emploi dans le rapport conjoint sur l'emploi, soient directement pris en considération pour formuler les recommandations par pays.

Les retraites, certains aspects du droit du travail ou de l'assurance chômage sont considérés comme variables d'ajustement dans l'amélioration du fonctionnement des finances publiques ou du marché du travail et non comme ayant une incidence directe sur la vie, les revenus des salariés et retraités ou sur les conditions de travail.

Les questions environnementales, la préparation et l'accompagnement de la transition écologique, ne figurent pas comme des axes prioritaires dans les documents de la Commission et du PNR.

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la participation des femmes au marché du travail et leur accès à des emplois de qualité, notamment dans les secteurs ou les postes où elles sont sous-représentées devraient être soulignés.

Les migrations tout comme la spécificité des régions ultrapériphériques sont très peu voire pas traitées dans « le rapport France » de la Commission tout comme dans le PNR.

Ces insuffisances et lacunes devraient pourtant donner lieu à des débats dans le « dialogue étroit » que la Commission mène avec les États membres, lorsque les commissaires se rendent dans les États membres et que se tiennent des réunions bilatérales afin de rencontrer les membres du gouvernement, les parlementaires, les partenaires sociaux.

Mais force est de reconnaître que ce processus entre les niveaux national et communautaire est totalement ignoré des citoyen.ne.s, ce qui renforce les critiques sur le manque de transparence et les difficultés d'identification

des responsabilités et du positionnement politiques des différents acteurs. Des progrès en termes d'information peuvent être réalisés à cet égard.

3. Priorités du gouvernement français

Comme le CESE l'avait relevé l'an dernier, le plan adopté pour le PNR classe les cinq défis économiques majeurs dans l'ordre retenu par la Commission et non dans celui affiché comme priorités pour le gouvernement : ainsi la question du redressement des comptes publics apparaît toujours en première position alors que le gouvernement affirme par ailleurs que les priorités sont l'emploi, la croissance, l'investissement, la transition écologique.

Le financement des réformes ne figure pas toujours clairement dans le document ne permettant pas d'évaluer les « priorités budgétaires » du gouvernement français. Aussi, un tableau récapitulatif du coût budgétaire des différentes réformes apporterait de la clarté dans une approche globale.

4. Articulation des recommandations de la Commission à court terme et priorités à moyen terme de la stratégie Europe 2020¹

Comme le CESE l'avait relevé dans deux avis² le semestre européen, de nature principalement économique et budgétaire, et malgré quelques avancées réalisées en matière sociale ces deux dernières années, a pris le pas sur la stratégie Europe 2020. Il serait donc utile que le gouvernement traite la partie 1 « Réponse aux défis économiques majeurs » et la partie 2 « Progrès dans la mise en œuvre des objectifs UE 2020 » en cohérence et non comme s'il s'agissait de sujets différents et disjoints et ceci afin de mettre en évidence ses priorités de court, moyen et long terme.

5. Avenir de l'Union Européenne

Le PNR 2017, pour des raisons de calendrier se positionne plus sur le bilan des cinq dernières années que sur la partie prospective qui reviendra au prochain gouvernement mais pour autant, des éléments peuvent permettre à la France de s'inscrire dans le futur en se basant sur les contributions déjà réalisées.

Le CESE appelle la Commission européenne à réviser rapidement la stratégie « Europe 2020 » en y intégrant les objectifs de développement durable à horizon 2030. En effet, une telle stratégie à moyen-long terme a pour atout de fixer un cap et d'insuffler une dynamique qui donne un sens, une cohérence, aux réformes de structure à court terme.

Le CESE relève avec satisfaction que le PNR souligne la nécessité d'une « forte ambition sociale au plan européen » par la promotion du **socle européen des droits sociaux**. Le CESE a rendu un avis³ sur saisine gouvernementale qui a été utile pour l'élaboration de la contribution française.

Dans cet esprit, le CESE accueille positivement l'initiative prise par le gouvernement d'ajouter dans le PNR, au-delà des réponses aux recommandations, le défi clé n°5 intitulé : « *Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance* ». Cet ajout apporte la preuve que le PNR n'est pas un cadre limité aux seules

¹ L'UE a défini cinq grands objectifs à atteindre d'ici la fin de la décennie. Ils concernent l'emploi, la recherche et le développement, le climat et l'énergie, l'éducation, ainsi que l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté.

² [L'Union européenne à la croisée des chemins](#) (13/05/2014) et [Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020](#) (23/06/2015)

³ [La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux](#) (14/12/2016)

réformes préconisées dans les recommandations mais qu'il permet aussi d'affirmer des priorités politiques insuffisamment ou non prises en compte.

Le CESE partage l'avis formulé dans le PNR jugeant « essentiel que les recommandations de réformes que formule la Commission dans le cadre du « **semestre européen** » intègrent une véritable dimension sociale, en prenant mieux en compte l'impact social et environnemental des mesures proposées, et qu'un dialogue social européen de qualité soit développé ».

QUESTIONS TRANSVERSALES

Contribution de la Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Le projet de PNR ne fait référence aux activités de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la forêt qu'essentiellement à travers les questions d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or, les préconisations formulées dans les avis portant sur les circuits de distribution des produits alimentaires et sur la transition agroécologique peuvent contribuer à relever les défis présentés dans le PNR.

Ainsi, les défis-clés portant sur la mise en œuvre d'une action globale pour restaurer la compétitivité-coût, l'amélioration de la productivité par l'innovation et la modernisation de l'environnement des entreprises, la promotion d'emplois de qualité, et le renforcement de la justice sociale et de l'inclusion, ont fait l'objet de préconisations dans ces deux avis.

Pour le CESE, réunir les conditions d'un meilleur équilibre des relations commerciales est apparu essentiel pour garantir une dynamique économique dans les secteurs de la production agricole, de l'agro-alimentaire et de la distribution. Cela nécessite de mesurer les impacts de la loi de modernisation de l'économie sur la situation des producteurs, des transformateurs, de leurs salariés et des consommateurs, sur les mécanismes de formation des prix et de répartition des marges, sur l'implantation des surfaces commerciales. Sur ce point, la loi Sapin II a contribué à améliorer la situation mais le déroulement des négociations commerciales de 2017 reste caractérisé par une très forte tension entre les acteurs.

Le CESE a également formulé des préconisations visant à développer les circuits de proximité par la territorialisation. A travers des Plans régionaux d'agriculture et d'alimentation durables (PRAAD), il s'agit de consolider des filières territorialisées et de développer la consommation de produits issus de circuits courts et de proximité. Cela suppose d'assurer une meilleure articulation entre l'action des Régions et les projets alimentaires territoriaux.

Par ailleurs, le CESE préconise l'intégration dans ces PRAAD d'un important volet « Lutte contre le gaspillage » structuré et hiérarchisé impliquant tous les maillons, notamment la production et la transformation. Le développement des projets alimentaires territoriaux doit être assuré par l'effet levier que peut représenter une offre alimentaire durable et de proximité dans la restauration collective grâce à un engagement de tous les acteurs.

Dans le circuit de distribution des produits alimentaires, le consommateur joue un rôle déterminant. Afin d'éclairer ses choix, il s'agit de mieux l'informer, de le sensibiliser aux impacts économiques, sociaux et environnementaux de ses pratiques d'achat afin de renforcer sa confiance. Le CESE préconise l'affichage des informations relatives à la composition des produits, leur origine et l'impact social et environnemental de leur fabrication, et une identification claire des labels officiels de qualité et d'origine (Bio, label rouge, AOC, AOP), par un signe distinctif et l'accessibilité des cahiers des charges de ces produits labellisés. Le CESE préconise également d'élargir l'expérimentation engagée sur l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait dans les produits transformés à d'autres constituants des produits préemballés.

Enfin, s'agissant des progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de l'UE2020, il convient de souligner le rôle que doit jouer l'agriculture en matière de réduction des gaz à effet de serre. En effet, cette activité, selon les pratiques mises en œuvre, peut s'avérer émettrice de GES ou au contraire permettre de diminuer ceux-ci. A cet égard, les changements déjà engagés dans les filières agricoles et que l'avis du CESE sur la transition agroécologique préconise d'amplifier et de généraliser, s'inscrivent tout à fait dans cette voie. La réduction de l'usage des intrants chimiques, le développement des systèmes d'élevage herbager, la replantation de haies et d'arbres ou encore la diversification des productions, constituent autant de leviers pour augmenter le taux de matière organique, donc de carbone, dans les sols, ce qui, de surcroît, améliore la fertilité de ceux-ci et par conséquent la productivité des exploitations concernées et leur potentiel en emplois.

Contribution de la Délégation à l'Outre-mer

Rapporteur : Jean-Étienne ANTOINETTE, Président de la Délégation à l'Outre-mer.

La France, le Royaume Uni, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et le Danemark sont les seuls pays parmi les 28 membres de l'Union européenne comprenant des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ou des Régions ultrapériphériques (RUP), territoires éloignés du continent européen, dispersés sur l'ensemble du globe. La France offre la particularité d'être le seul pays européen à regrouper des RUP (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin) et des PTOM (Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises [TAAF]). Ce statut particulier de la France doit être davantage affirmé dans le Programme national de réforme 2017. En effet, ce dernier ne mentionne pas les Outre-mer et ne s'intéresse aux RUP qu'à travers le prisme des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

Les Outre-mer disposent pourtant de nombreux atouts et de richesses inestimables. Des populations et des cultures plurielles, des ressources naturelles considérables (marines, minérales, halieutiques, hydrocarbures, etc.), des secteurs d'activité traditionnels ou émergents, de bonnes infrastructures comparées à celles des pays voisins, une superficie maritime importante, une biodiversité exceptionnelle, des écosystèmes uniques, constituent pour les Outre-mer et l'Union européenne autant d'atouts pour une croissance durable basée à la fois sur l'innovation, la recherche et le respect d'un certain nombre de traditions.

Les Outre-mer sont néanmoins pénalisés par des handicaps structurels : l'éloignement, l'insularité pour la plupart d'entre eux, la faible superficie, le relief et le climat difficiles. D'autres handicaps doivent être pris en compte : le taux de chômage élevé, la dépendance économique à l'égard de l'hexagone, un modèle économique basé sur quelques productions et services et des exportations concentrées sur quelques produits. Ces handicaps n'affectent pas tous les territoires ultramarins avec la même intensité mais sont permanents et peuvent se combiner entre eux, démultipliant ainsi leurs effets négatifs. De plus, l'absence de statistiques ne permet pas d'apprécier le suivi des différentes politiques ou mesures à mettre en place dans tous les domaines sur ces territoires (éducation, famille, emploi, etc.).

I - RENFORCER LES PRIORITÉS DES RUP FRANÇAISES DANS LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Dans la communication du 20 juin 2012, la Commission européenne a défini sa stratégie en faveur des régions ultrapériphériques (RUP) pour une croissance intelligente, durable et inclusive : « *La stratégie Europe 2020 et ses trois priorités principales sont de développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation, de promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive, ainsi que d'encourager une économie à fort taux d'emploi assurant la cohésion sociale et territoriale* ».

Au-delà de ces objectifs à atteindre, la Commission a fixé cinq « *priorités d'action* » :

- une meilleure intégration des RUP dans le marché unique⁴.
- le renforcement de la compétitivité et la modernisation des économies ;
- l'intégration de la dimension d'atténuation du changement climatique dans toutes les politiques ;
- l'amélioration du développement social ;
- l'intégration régionale.

⁴ En l'espèce, le rapport de l'ancien commissaire européen, Pedro Solbes Mira a permis d'identifier les pistes de réflexion et d'action à mettre en œuvre pour une meilleure application du cadre législatif du marché unique tout en tenant compte des spécificités de ces régions comme le prévoit les traités in *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : Le rayonnement de l'UE dans le monde*, Pedro Solbes Mira, octobre 2011.

Concrètement, chaque RUP a été chargée de préparer un plan d'action pour répondre à l'objectif de la Commission européenne consistant à établir un partenariat avec chaque autorité locale. En effet, afin de prendre en compte la diversité et les besoins spécifiques de leur territoire, les six RUP françaises ont réalisé des plans d'action financés par les programmes des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Le FESI comprend deux fonds structurels, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ainsi que deux autres fonds qui sont le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

La Commission européenne prévoit d'examiner à la fin de l'année 2017, l'avancement de la mise en œuvre de chacune des mesures proposées par les RUP afin de renouveler sa stratégie. Des études récentes par territoire montrent que la situation économique des RUP s'améliore depuis la crise de 2008. Toutefois, alors que les FESI d'une part et les dispositifs nationaux d'autre part sont déployés pour accompagner les plans d'action et les contrats de plans Etat-Régions, l'ensemble des RUP françaises présentent encore de fortes inégalités par rapport à l'hexagone et un retard de développement qui mérite un effort de rattrapage, comme l'a souligné l'avis du Conseil relatif à *l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*.

Dans le cadre du PNR 2017, la France doit se fixer comme objectifs pour les RUP :

- d'évaluer l'efficacité des mesures des plans d'action en s'appuyant, comme pour leur élaboration, sur l'expertise de la Commission européenne (*via* la DG REGIO) sur les autorités nationales (*via* les ministères concernés) et les autorités locales (*via* les régions et les conseils consultatifs) ;
- de mettre en lumière les résultats probants en faveur de l'emploi, du développement structurel, économique, de l'éducation, de la lutte contre la pauvreté et le changement climatique ;
- de lister de manière exhaustive les mesures non appliquées ;
- de définir l'articulation entre dispositifs européens (programmes d'action) et dispositifs nationaux (Contrat de plan État-Région et futur « *diagnostic économique, social, financier et environnemental* » précédant les Plans de convergence prévus par la loi de programmation en faveur de l'égalité réelle⁵, etc.)

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a prévu que l'État confie aux conseils régionaux la gestion de certains fonds européens. Chaque région dispose donc :

- d'un programme FEDER-FSE ou d'un programme FEDER et d'un programme FSE ;
- d'un programme FEADER dont les conseils régionaux sont autorités de gestion sauf à La Réunion où c'est le conseil général.

Par ailleurs, dans certaines régions d'Outre-mer, le Préfet de région est autorité de gestion :

- de 65 % du FSE en Guadeloupe, Guyane et Martinique,
- du FSE à La Réunion,
- et du FEDER-FSE à Mayotte.

L'autorité de gestion est responsable de la rédaction du programme, elle sélectionne les porteurs de projets et gère l'octroi et le suivi des fonds accordés. Dans le cadre du PNR 2017, l'État doit également évaluer la mise en œuvre des programmes d'action par les autorités de gestion. Il s'agit ainsi, d'évaluer l'ingénierie, le rôle des autorités locales et de l'utilisation des fonds européens dans chacune des RUP.

⁵ Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

II - PROMOUVOIR L'INSERTION RÉGIONALE DES OUTRE-MER GRACE AUX FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT

Le Programme national de réforme 2017 consacre son troisième chapitre à « *l'utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance* ». Il s'intéresse alors à la situation des RUP françaises et indique que pour l'emploi des FESI « *dans les régions ultrapériphériques, priorité est donnée à des grands projets structurants. Ces derniers mettent en œuvre l'acquis communautaire en matière de gestion et d'infrastructures de traitement des déchets, d'eau et d'assainissement, de désenclavement externe et de connectivité régionale ainsi que d'économie circulaire et plus généralement afin de faciliter l'accès des PME aux financements* ».

Et puisque l'objectif de « *désenclavement externe et de connectivité régionale* » renvoie à la nécessité de poursuivre l'insertion régionale des RUP et des PTOM dans leur bassin régional respectif, celui-ci mériterait précisément d'être mieux valorisé dans le PNR 2017.

La Commission européenne accueillera le quatrième forum des régions ultrapériphériques intitulé « *Les régions ultrapériphériques, terres d'Europe dans le monde : vers une stratégie renouvelée* » à Bruxelles les 30 et 31 mars 2017. Le forum traitera notamment de l'importance de l'intégration des régions ultrapériphériques dans leurs marchés voisins pour le développement économique.

Dans sa résolution⁶, *Pour une Europe ultramarine*, le CESE recommande alors de renforcer de façon explicite le soutien de l'Union européenne en faveur d'une plus grande insertion régionale des RUP et des PTOM dans leur environnement géographique par une meilleure prise en compte des réalités locales et de lui permettre ainsi d'accroître son influence dans des zones géostratégiques. À cet effet, il conviendrait en particulier « *d'appliquer rapidement les mesures concrètes d'amélioration des synergies entre les différents instruments financiers dédiés à la coopération régionale des Outre-mer (d'une part, entre le FED et le FEDER et d'autre part, entre le FED PTOM et le FED ACP) et d'améliorer le fonctionnement des mécanismes institutionnels de concertation FED-FEDER sur le terrain associant les gestionnaires du FEDER, les délégations de l'Union concernées, les ordonnateurs du FED et les organisations internationales d'intégration régionale afin de procéder à l'identification de projets d'intérêt commun* ».

⁶ Grignon Gérard, *Pour une Europe ultramarine*, résolution du Conseil économique, social et environnemental, n° 2014-14, Les éditions des Journaux officiels, mai 2014.

Contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité

Rapporteuse : Pascale Vion, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité

L'égalité entre les femmes et les hommes est une condition préalable à la croissance, à l'emploi et à la cohésion sociale, et par conséquent, un levier de développement économique majeur. **Si l'égalité est une exigence sociale de la République, les discriminations que subissent les femmes ont un réel coût économique pour la société toute entière.** Les seules inégalités d'accès à l'emploi et aux postes qualifiés dues à l'ensemble des discriminations ont été évaluées en 2016 par France Stratégie à 150 milliards d'Euros, soit un manque à gagner de 3 à 14 % du PIB.

Le projet de PNR 2017 développe les actions menées au cours du quinquennat et depuis le PNR 2016 en faveur de l'égalité femmes-hommes. Le CESE se félicite tout particulièrement de l'impulsion qui a été donnée à **la lutte contre les stéréotypes sexistes, dont la délégation aux droits des femmes et à l'égalité rappelle régulièrement dans ses travaux qu'ils sont le creuset de toutes les formes d'inégalités et de discriminations envers les femmes.**

Le CESE regrette que le rapport sur la France adopté par la Commission européenne n'aborde que succinctement le sujet de l'égalité, dans un seul paragraphe évoquant la politique sociale. Il regrette également que le PNR 2017 ne donne pas réponse au constat du rapport sur le système d'imposition français qui dissuade l'activité des conjoint.e.s au salaire le plus faible. Il souligne que cette question aurait dû être directement posée par la Commission dans son axe sur la fiscalité.

- Analyse inclusive de l'égalité femmes/hommes basée sur des données genrées

Si le CESE apprécie le fait que chaque PNR transmis par la France depuis 2013 comporte un volet égalité femmes-hommes, il estime que cette démarche doit être optimisée. **Les femmes représentant 48 % de la population active en France, leur situation sur le marché du travail et dans le système éducatif devrait être examinée dans l'ensemble du PNR**, et non uniquement dans un axe particulier traitant de la justice et de l'inclusion sociale.

À titre d'exemple au sein du Défi n°4 sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail dans l'axe n°3 relatif à la levée des freins à la participation sur le marché du travail, une appréciation transversale de la place des femmes dans la société aurait permis d'illustrer que les problématiques de plafond de verre et de discriminations sexistes sont autant d'obstacles à l'activité des femmes que le temps qu'elles consacrent aux activités de *care* non rémunérées. Une telle approche aurait pu conduire à une prise de position sur la nécessaire amélioration des conditions d'emploi et revalorisation des rémunérations des femmes et de requalification des métiers, notamment ceux qui concernent l'aide à domicile.

Le CESE soutient que la transversalité est la condition nécessaire au traitement du sujet de l'égalité et rappelle qu'elle doit **prendre appui sur des statistiques sexuées qui permettent de mesurer les impacts différenciés des actions publiques sur les femmes et les hommes, dans l'objectif de politiques publiques sensibles au genre.**

- Le temps partiel

Le sujet du temps partiel pourtant évoqué dans le rapport de la commission Européenne en termes de vulnérabilité et de risque de pauvreté, notamment pour les familles monoparentales, n'est pas traité dans le cadre du PNR. Le CESE recommande que **des réflexions soient engagées sur des réformes qui viendraient enrayer l'augmentation de la proportion d'emplois à temps partiel subis et le risque qui y est attaché de pauvreté des femmes.**

De manière plus globale, le CESE estime que la question de l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas suffisamment traitée, tant sur le plan économique que sur ses conséquences sociales, les deux étant par nature indissociables. Il **suggère que les prochains programmes nationaux de réforme s'attachent à mieux décrire la situation des femmes dans la société et à formuler des solutions aux inégalités et aux discriminations dont elles sont victimes en prenant notamment soin de mesurer les conséquences des politiques publiques sur les inégalités femmes-hommes.**

CONTRIBUTION DU CESE
SUR LA PARTIE DU PNR
« RÉPONSES AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES MAJEURS »

Contribution de la Section de l'économie et des finances

Rapporteuse : Hélène Fauvel, Présidente de la Section de l'économie et des finances

La section de l'économie et des finances s'est, comme l'année passée, concentrée sur le défi n°1 : « un redressement des comptes publics compatible avec la croissance » qui comprend trois axes : « une discipline budgétaire maintenue jusqu'au terme du quinquennat afin de retrouver des marges de manœuvre », « améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service rendu » et « réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces au service de la croissance ». Pour chacun de ces axes, la section n'a traité que les points relevant directement de son champ de compétences. Pour ce faire, elle s'est principalement appuyée sur les recommandations issues des rapports sur l'état de la France 2016, 2015 et 2014, largement approuvées par notre assemblée tant au cours de la précédente mandature que du début de cette nouvelle mandature. Afin de compléter son analyse, elle a également utilisé les préconisations du rapport rendu en décembre 2016 : « Les mécanismes d'évitement fiscal et leurs impacts sur la cohésion sociale et le consentement à l'impôt ».

Axe 1 : « Une discipline budgétaire maintenue jusqu'au terme du quinquennat afin de retrouver des marges de manœuvre »

Si le CESE reconnaît l'impact positif des mesures prises sur la réduction du déficit public, il considère que la seule réduction des déficits publics ne saurait constituer l'horizon indépassable de l'action publique. Or, les efforts demandés aux Français et aux administrations publiques notamment dans la sphère de l'État peuvent avoir des conséquences dommageables sur la cohésion sociale et territoriale. Notre assemblée rappelle à ce titre, que les services publics constituent de puissants facteurs de réduction des inégalités et donc de maintien de la cohésion sociale. Le CESE rappelle également que le niveau des suppressions d'emplois et des réductions budgétaires a conduit certains départements ministériels d'une part, à un repli généralisé des services publics de proximité et d'autre part, à l'externalisation voire à l'abandon de certaines missions et à la dégradation de la qualité du service rendu, notamment aux populations les plus démunies.

Notre assemblée rappelle à ce propos qu'elle a adopté en séance plénière le 24 janvier 2017 un avis sur l'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent. Cet avis aborde notamment la question du niveau d'emploi, dans ses trois versants (fonction publique de l'État, territoriale, et hospitalière). Tous les groupes représentés au CESE, unanimes sur ce point, ont estimé que ce niveau d'emploi ne pouvait être fixé a priori : il ne devrait être déterminé par les pouvoirs publics qu'après une analyse concertée des enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels notre société est confrontée, conduisant ensuite à des choix politiques sur la place de la fonction publique dans les réponses à apporter à ces enjeux, en intégrant bien entendu les enjeux budgétaires.

S'agissant de la maîtrise des dépenses des collectivités locales en cohérence avec la réforme territoriale, notre assemblée considère qu'en matière de fonctionnement, la mutualisation de certaines fonctions supports peut être recherchée. Néanmoins, ces pistes de réflexion doivent faire l'objet d'une évaluation systématique de leur impact potentiel sur les populations. Aujourd'hui, la montée en puissance de l'intercommunalité et le regroupement des EPCI parfois à marche forcée, aboutissent à un empilement de réformes et de structures éloignant chaque jour un peu plus le citoyen des lieux de décision et désorganisant les services déconcentrés de l'État dans leur appui aux collectivités territoriales. Le rapport sur l'état de la France 2015 comme celui de 2016 faisaient en effet le constat de la montée d'un sentiment de relégation en milieu rural et en zone péri-urbaine. En conséquence, le CESE estime que les réformes en cours en matière de déconcentration et de décentralisation ne doivent pas avoir pour seul objectif de limiter les coûts des structures de réflexion et de décision mais aussi d'en renforcer l'efficacité économique, sociale et environnementale au service de l'ensemble de la population. Il considère par exemple que la mutualisation des ressources des collectivités territoriales doit avoir le souci de rendre toujours plus efficace le service public et ne saurait se réduire à la seule diminution des coûts.

Notre assemblée estime donc que les réformes en cours doivent faire l'objet d'une évaluation exhaustive sur le plan certes de la réduction des coûts mais aussi et surtout sur la qualité du service rendu aux usagers du service public y compris les plus démunis. Il faudrait en effet s'assurer que ces réformes n'aboutissent pas, à travers la suppression de certaines missions de proximité au mépris des besoins réels de la population et à l'abandon de pans entiers du territoire en zone rurale et péri-urbaine notamment. Déjà, nombreux sont ceux de nos concitoyens

qui développent le sentiment que les engagements à leur égard n'ont pas été tenus et se sentent abandonnés avec tous les risques que cela induit sur le plan de la cohésion sociale comme de la démocratie. Le CESE rappelle par ailleurs que, si le respect par la France de sa trajectoire de réduction des déficits publics et de ses engagements européens lui permet de bénéficier d'un haut niveau de crédibilité sur les marchés financiers, ces seuls éléments ne suffisent pas à caractériser la situation de la France. En effet, il importe de rappeler que le faible niveau des taux d'intérêts n'est pas non plus étranger à sa capacité à emprunter.

Axe 2 : « Améliorer la qualité des dépenses publiques pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service rendu »

Le CESE considère que la culture de l'évaluation des politiques publiques peine à se développer dans notre pays et il réitère sa demande de renforcement des prérogatives du Parlement en la matière en le dotant de moyens d'investigation et de contrôle renforcé. Il estime par exemple, que les dispositifs d'aide de l'État devraient être régulièrement évalués à l'aune de leurs résultats. Il regrette dans ce cadre, que la perspective de transformation du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales n'ait pas fait l'objet d'une véritable évaluation préalable de son impact sur l'emploi, l'investissement et la compétitivité. Il en est de même de nombreuses dépenses fiscales plus communément nommées « niches fiscales » dont le coût pour les finances publiques justifierait au contraire une évaluation fine en termes de retombées économiques. Il prend acte du rapport de 2016 du comité de suivi du CICE qui pour la première fois a fourni des éléments d'appréciation de ses effets. Ainsi, il aurait eu un impact positif en permettant de créer ou de sauvegarder entre 50 000 et 100 000 emplois en 2013 et 2014 à rapprocher néanmoins du coût du dispositif pour la collectivité.

Les revues de dépenses dans le cadre de la modernisation de l'action publique persistent à n'avoir pour but que la recherche systématique d'économies notamment sur la masse salariale des administrations publiques et donc du niveau des emplois sans étude d'impact préalable la plupart du temps. Si la création de la direction immobilière de l'État (DIE) permet un meilleur pilotage global de la politique immobilière de l'État, sa mise en œuvre effective aboutit une nouvelle fois à des suppressions de services publics de proximité. De la même manière, si le déploiement du réseau informatique interministériel de l'État constitue indéniablement une source de rationalisation de la dépense dans ce domaine, l'État doit déployer des moyens à la hauteur des enjeux afin d'apporter à l'usager la qualité de service légitimement attendue. Cependant, le CESE rappelle la subsistance de zones encore non couvertes en termes d'accès à internet.

En conséquence, si le développement d'une administration numérique réactive et performante est indispensable et répond aux attentes de la plupart de nos concitoyens, elle ne doit pas devenir pour les autres un facteur supplémentaire d'exclusion. En effet, beaucoup de nos concitoyens n'en maîtrisent pas les codes ou n'ont pas les moyens de s'équiper. En conséquence, un service public soucieux de cohésion sociale doit se donner les moyens de maintenir les points de contact de proximité pour ne pas devenir totalement déshumanisé et inaccessible pour les plus fragiles. Dans les faits, la dématérialisation totale a pour effet immédiat, d'une part la diminution des coûts d'affranchissement pour les administrations publiques mais aussi une moindre accessibilité pour une partie des usagers. Pour le CESE, la communication par les vecteurs traditionnels : courriers, téléphone et guichet de proximité doit être maintenue dès lors qu'il existe une demande de l'usager.

S'agissant de la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales, comme indiqué dans le commentaire de l'axe 1, les résultats ne sauraient se mesurer à travers le seul prisme de la réduction du nombre d'EPCI (Établissement public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre et à la diminution du nombre des communes et intercommunalités. En effet, si la clarification et la rationalisation des compétences des différents échelons étaient indispensables, il convient de veiller à ce que les échelons décisionnels ne soient pas trop éloignés des populations en cause. La cohérence attendue de l'organisation des services publics sur un territoire plus vaste et donc atteignant une masse critique générant des économies d'échelle ne doit pas aboutir à une moindre accessibilité pour les populations notamment les plus fragiles. En outre, le CESE considère que la réduction des déficits publics ne doit pas obérer la capacité d'investissements publics d'avenir indispensables au développement économique dans les territoires notamment en termes de support à l'implantation de PME créatrices d'emplois. Ainsi, de nombreuses collectivités territoriales ont utilisé le levier de la fiscalité directe locale afin d'une part de compenser la baisse de la DGF et, d'autre part de préserver leur capacité à investir pour l'avenir. De ce point de vue, la réforme de la dotation de cohésion et de solidarité urbaine (DSU) composante de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) adoptée dans la Loi de Finances pour 2017 va dans le bon sens. Elle permettra en effet de réduire les effets de la contribution au redressement des finances publiques pour les communes les plus pauvres et donc de préserver leur capacité à investir pour l'avenir.

Axe 3 : « Réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces au service de la croissance »

En matière d'impôt sur les sociétés, le CESE appelle de ses vœux, depuis de longues années, une harmonisation des taux et des assiettes au niveau européen. La baisse progressive programmée du taux nominal à partir de 2017 ne peut avoir de sens que dans le cadre d'une harmonisation concomitante de l'assiette (projet ACCIS). Le CESE se félicite des mesures d'élargissement de l'assiette visant à réduire les écarts d'imposition entre PME et grandes entreprises.

En ce qui concerne l'allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notre assemblée estime qu'un rééquilibrage de la fiscalité doit être opéré au profit de l'impôt progressif en abaissant en contrepartie le poids de la fiscalité indirecte. Il convient donc de restaurer le caractère progressif de l'IRPP en fonction des revenus. De même, afin de réhabiliter le caractère citoyen de l'impôt sur le revenu, chaque citoyen devrait s'en acquitter, ne serait-ce que de manière symbolique, quitte à revoir à la hausse le montant de certaines aides.

À cet égard, le CESE estime que les exonérations totales d'impôt sur le revenu décidées dans le cadre des Lois de Finances 2015, 2016 et 2017 aboutissent à une réduction significative du nombre d'assujettis faisant reposer le poids de cet impôt sur un nombre de foyers fiscaux toujours plus restreint. Elles constituent par ailleurs un très mauvais signal envoyé aux Français sur le plan de la cohésion sociale.

Notre assemblée considère que la mise en œuvre programmée de la retenue à la source ne saurait se substituer à une vraie réforme fiscale de fond ayant pour objectif une plus grande justice sociale. Il s'agit au mieux d'une réforme de la collecte de l'impôt perçue comme une simplification du fait de l'avantage potentiel de la contemporanéité de perception des revenus et de paiement de l'impôt. L'impact supposé positif de ce nouveau mode de collecte de l'impôt sur les finances publiques est inconnu à ce jour et ne pourra, en tout état de cause, qu'être très limité ne serait-ce que du simple fait du niveau actuel d'automatisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu. Enfin, la complexité du dispositif envisagé n'est pas exempte de risque tant pour les entreprises tiers collecteurs que pour le niveau des recettes de l'État. Les modalités d'application du taux neutre laissent craindre que la confidentialité des informations relatives aux foyers fiscaux ne soit pas garantie. De plus, le CESE considère que pour évaluer le niveau des prélèvements obligatoires il faut s'attacher, au-delà de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, à analyser l'ensemble de la fiscalité y compris la fiscalité locale et la fiscalité indirecte.

Le CESE estime par ailleurs, que faire de la lutte contre la fraude fiscale une priorité, demeure un message fort envers les Français en termes de cohésion sociale et de consentement à l'impôt. Il s'est d'ailleurs emparé du sujet dans le cadre d'un rapport voté le 13 décembre 2016 : « les mécanismes d'évitement fiscal et leur impact sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale ». Ce rapport fait le point sur les différentes mesures telles que l'investissement de l'administration fiscale dans les techniques de *data mining* permettant de mieux repérer la fraude et la mise en œuvre du droit de communication non nominatif (il permet de demander à des opérateurs des listes de contribuables non préalablement identifiés), la police fiscale ou encore la circulaire du 22 mai 2014 renforçant la coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire. De même la *taskforce* regroupant l'ensemble des services concernés par la lutte à la fraude à la TVA constitue pour le CESE un outil de premier plan. Cependant, les sommes non négligeables sur le plan budgétaire récoltées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ne doivent pas faire oublier que le taux global de recouvrement des sommes redressées par le biais des contrôles fiscaux est largement perfectible. En conséquence, pour le CESE, l'État doit poursuivre sa politique de lutte contre la fraude en renforçant les moyens des administrations fiscales et judiciaires. Le rapport du CESE préconise en outre de promouvoir la coopération au niveau européen et international, de mettre en œuvre le projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifging) de l'OCDE et du G20, destiné à lutter contre l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéfices au plan mondial, d'encourager les acteurs économiques ayant des comportements fiscalement responsables, d'organiser une conférence internationale des états membres des Nations Unies sur l'évitement fiscal ou encore de repenser la notion de paradis fiscal et de renforcer les sanctions.

Contribution du CESE sur la partie défi clé N°3 (« Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises »)

Axe 1 : « Stimuler l'investissement et l'innovation »

Contribution de la Section des activités économiques

INTRODUCTION

L'enjeu de la compétitivité est également au cœur du « troisième défi clé » du projet de PNR transmis par le gouvernement (« améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises »).

La section des activités économiques relève que le rapport « France » de la Commission européenne privilégie une approche économique. Elle réaffirme la nécessité d'inclure la dimension sociale et environnementale dans l'analyse des enjeux auxquels notre pays doit faire face. En établissant ses priorités thématiques pour la mandature, elle a en effet rappelé son souci d'une compréhension large de la notion de compétitivité dépassant la seule approche par les coûts et intégrant une réflexion sur les différentes composantes de la valeur ajoutée.

La présente analyse se concentre sur la question de l'effort de recherche, qui est l'un des indicateurs suivis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Cet enjeu est également au cœur du premier axe du troisième défi clé du projet de PNR : « *stimuler l'investissement et l'innovation* » en privilégiant la création d'emplois.

Au cours de ses prochains travaux, le Conseil abordera d'autres aspects de la compétitivité non abordés ici, à l'occasion de ses saisines sur « *Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?* » et « *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir* ».

I - UN EFFORT DE RECHERCHE INSUFFISANT

Dans son rapport 2017 pour la France, la Commission européenne relève que « *bien que certains progrès aient été observés ces dernières années, la France n'est pas en bonne voie pour atteindre son objectif de 3 % du PIB consacrés à la R&D d'ici à 2020* ».

Le CESE rejoint ce constat. En 2014, l'effort de recherche français ne s'élève qu'à 2,24 % du PIB. Le projet de PNR fait valoir qu'il est en progression continue depuis 2008. Toutefois, sur une longue période, aucun progrès significatif n'est observé puisqu'il s'élevait à environ 2,2 % du PIB au début des années 1990. Ces statistiques montrent que la France n'a pas investi à la hauteur de ses engagements européens.

Dans sa réponse, le Gouvernement souligne que l'effort de recherche de notre pays le situe au-dessus de la moyenne européenne. Notre assemblée estime que l'ambition de notre pays ne doit pas se référer à cette moyenne, mais plutôt aux pays « leader » plus performants que nous, notamment l'Allemagne (2,9 %) ⁷. La France, qui occupait le 5^e rang mondial en termes d'effort de recherche en 1990, se situe aujourd'hui à la 8^e place.

Cette situation renforce l'urgence d'une intensification de notre effort de recherche, qui est crucial pour préparer l'avenir et surmonter le risque d'un décrochage scientifique de notre pays. Pour le CESE, ce sursaut doit s'effectuer sur tous les fronts, pour en augmenter le volume mais aussi les conditions d'une distribution plus efficiente pour les travaux de recherche. Il passe par un investissement plus conséquent des entreprises dans la recherche. Il suppose également un financement public ambitieux en matière de recherche fondamentale, indispensable pour faire avancer le front des connaissances et rendre possibles les innovations de rupture.

⁷ Chiffres 2014 : MENESR, *Panorama de l'effort de R&D dans le monde*, note flash n°14, novembre 2016.

Le principe d'un effort budgétaire accru en faveur de la recherche est d'ailleurs inscrit dans le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2017, qui rappelle que « *les dépenses d'enseignement supérieur comme celles de recherche constituent un véritable investissement* » en évaluant à 10 points du PIB à long terme l'effet des mesures prévues.

Pour autant, ces intentions peinent à se concrétiser. Les dépenses de recherche des administrations publiques sont en repli. Au sein du secteur privé, si les dépenses de R&D progressent en volume, elles restent globalement insuffisantes et marquent le pas dans près d'une branche sur deux, notamment dans la construction aéronautique et aérospatiale et l'industrie pharmaceutique.

Comme notre assemblée l'a rappelé dans le Rapport Annuel sur l'Etat de la France (RAEF) 2016, un effort de recherche et d'innovation ambitieux est une des clés de la réussite des transitions dans lesquelles notre pays est engagé, qu'il s'agisse de la transition écologique ou de la transformation numérique.

Pour le CESE, la réponse à ces défis doit être pleinement prise en compte dans la stratégie de recherche de notre pays et se traduire sur le plan budgétaire par l'affectation de moyens conséquents et, à très court terme, a minima en adéquation avec les engagements de l'Union européenne. En outre, l'importance des enjeux implique un pilotage et un suivi associant ministère(s), communauté scientifique, représentant.e.s des salarié.e.s, des entreprises et de la société civile.

Au-delà de la dimension budgétaire, ces éléments amènent à s'interroger sur l'efficacité du système actuel de la recherche. Le projet de PNR met en exergue un certain nombre d'actions engagées par les pouvoirs publics, en matière d'incitation aux dépenses de R&D, de soutien au transfert de technologies et à l'innovation, de modernisation des filières industrielles et de développement des écosystèmes de l'innovation. Notre assemblée sera amenée à évaluer certains de ces dispositifs au cours de ses prochains travaux. Des voies de progrès peuvent d'ores et déjà être identifiées.

À titre d'exemple, l'emploi dans la recherche est confronté à un enjeu d'attractivité. La faiblesse des recrutements entraîne une entrée plus tardive dans les carrières et une multiplication des situations de précarité. En dépit des incitations publiques et d'initiatives engagées par les branches professionnelles, l'insertion des jeunes docteur.e.s dans le monde du travail demeure problématique et peut entraîner des expatriations. L'importance prise par les financements sur projets pèse sur les conditions de travail des personnels des organismes de recherche. La complexité et l'instabilité du paysage institutionnel ainsi que l'accroissement des tâches administratives se font au détriment des actions de recherche.

Par ailleurs, le soutien public à l'innovation constitue un des éléments clés de la stratégie de recherche et de l'attractivité de notre territoire. Dans le projet de PNR, le Gouvernement met en avant un soutien de la part des acteurs publics de l'ordre de 10 milliards d'euros, notamment au titre du crédit impôt recherche (évalué à 5,5 milliards d'euros pour 2017⁸). Pourtant, l'effort privé en matière de R&D n'a pas connu d'augmentation sensible au cours des dernières années, ce qui soulève la question de l'efficacité des outils disponibles. Il est indispensable de s'assurer qu'ils répondent bien à leurs objectifs. Au-delà des outils directement mobilisables, ce débat ne peut être détaché de la question générale de la capacité d'investissement des entreprises, en particulier des PME et TPE.

Notre assemblée estime indispensable de replacer la question de la recherche au centre du débat public, notamment celle de la répartition des ressources entre recherche publique et privée. Conformément à l'avis du CESE *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* (septembre 2015), elle recommande une démarche d'évaluation qui associe l'ensemble des parties prenantes y compris pour établir le processus évaluatif (objet, critères, modalités, restitution).

⁸ Rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017.

Contribution de la Section du travail et de l'emploi

Rapporteur : Laurent Clevenot

Axe 1 : « Faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprise »

Dans un contexte de persistance de la crise en Europe et en France, des réformes ont été conduites en matière de sécurisation des parcours professionnels et d'adaptation des entreprises aux circonstances économiques⁹. Ces évolutions ont notamment été accompagnées, pour l'essentiel, par une phase de dialogue social au niveau interprofessionnel qui a fixé un cadre en la matière.

Ces réformes tendent à concilier l'exigence de l'adaptation des emplois face à des mutations rapides du marché du travail, à anticiper les mutations et à sécuriser les parcours professionnels des salarié.e.s en créant notamment de nouveaux droits attachés à la personne. Dans ce cadre, la formation initiale et la formation continue constituent le fondement privilégié de l'intégration sociale, de la promotion professionnelle et de l'accompagnement du changement dans l'organisation du travail.

Un bilan de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 transposant l'accord interprofessionnel a été présenté aux partenaires sociaux, en avril 2015, par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social portant notamment sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), les accords de maintien dans l'emploi, les droits rechargeables et la modulation des contributions patronales à l'assurance chômage, l'activité partielle et les plans de sauvegarde de l'emploi...). Pour le CESE, ce bilan reste partiel et ne permet pas d'identifier les difficultés d'ordre opérationnel, notamment dans la mise en œuvre de dispositifs d'accords de maintien de l'emploi et du dispositif de mobilité volontaire sécurisée.

Un tel bilan mériterait d'être régulièrement actualisé, débattu avec les partenaires sociaux et évalué en matière d'impact en y intégrant les dispositions législatives intervenues dans le domaine de l'emploi et de la formation depuis 2015.

Les pouvoirs publics disposent d'une responsabilité particulière en matière d'évaluation et le CESE recommande qu'une évaluation puisse être systématiquement conduite avant d'envisager toute nouvelle réforme dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Plus généralement, la pratique d'une expérimentation encadrée par la loi ou l'accord avant sa généralisation permettrait d'améliorer la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs conventionnels ou législatifs.

En matière de dialogue social, le CESE considère que les différentes réformes qui sont intervenues ne peuvent être abordées uniquement sous l'angle de la simplification des procédures et du nombre d'accords collectifs conclus. Un dialogue social de qualité constitue un facteur de performance économique et sociale et il doit permettre de meilleurs résultats dans l'intérêt des entreprises et des salarié.e.s.

Ces réformes ont également fait évoluer les méthodes du dialogue avec l'amélioration de l'information économique et sociale, et de nouvelles formes de dialogue avec des instances communes de représentation du personnel ou encore des futures commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) pour les très petites entreprises (TPE).

⁹ Accord national interprofessionnel relatif à la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013, loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, accord du 14 mai 2014 relatif à l'assurance chômage, accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Néanmoins, le CESE constate la faiblesse d'une culture d'évaluation de ces pratiques de dialogue social. Ses travaux, dans le cadre de son avis sur *Le développement de la culture du dialogue social en France*¹⁰, l'ont notamment conduit à préconiser « l'adoption d'une disposition prévoyant d'établir tous les cinq ans un bilan qu'il prendrait en charge sur l'évolution de la culture du dialogue social en France. »

Axe 2 : « Réduire la segmentation du marché du travail en améliorant la formation professionnelle, en particulier pour accompagner les demandeurs d'emplois et promouvoir des emplois de qualité et adaptés aux enjeux actuels, et en donnant davantage de visibilité aux entreprises »

- **Une priorité : l'insertion professionnelle des jeunes**

Le CESE a régulièrement souligné la nécessité de faire en sorte que tous les jeunes soient dotés à l'issue de leur scolarité obligatoire des compétences de base leur permettant de trouver leur place dans la société et le monde du travail.

Le CESE considère qu'il est impératif de créer les conditions pour que tous les élèves aient acquis, à l'issue de leur scolarité obligatoire le « socle commun de connaissances, de compétences et de culture » sans lequel une insertion professionnelle réussie et une évolution professionnelle ultérieure sont considérés comme très difficiles.

Le CESE souligne l'importance pour le système éducatif de développer les initiatives susceptibles de faciliter la préparation des jeunes à une insertion professionnelle réussie, notamment en valorisant des formations ouvertes aux métiers et aux savoir-faire de demain.

Chaque année près de 100 000 jeunes sortent encore du système éducatif sans diplômes et 10 % des 16-29 ans ne maîtrisent pas les compétences de base.

Le CESE considère que pour ces jeunes ni en emploi, ni en formation, confrontés à un fort risque de précarité, la « Garantie jeune »¹¹ constitue une réponse adaptée comme l'a montré l'évaluation de l'expérimentation conduite, dans certaines régions, depuis 2012 dans le cadre de l'initiative européenne pour la jeunesse.

Le CESE partage l'ambition d'un droit à un accompagnement vers la vie active garanti à chaque jeune et soutient le principe posé par la loi du 8 août 2016 d'une généralisation de la garantie jeune à l'ensemble du territoire. Afin d'assurer la réussite de cette généralisation, le CESE recommande que des assurances soient apportées à la pérennisation des financements de ce dispositif.

- **La formation : un outil de sécurisation effective des parcours**

Au-delà de la question de l'insertion professionnelle des jeunes actifs à l'issue de la formation initiale, le CESE considère qu'un système de formation professionnelle continue doit pouvoir être mobilisé efficacement pour répondre aux besoins de l'ensemble des demandeur.euse.s d'emploi et de tous les travailleur.euse.s dont l'emploi est appelé à se transformer sous l'effet, entre autres, des transitions écologiques et technologiques en cours.

A cet égard, le compte personnel de formation (CPF) apparaît comme un dispositif nouveau en raison de son universalité et de son caractère individuel et personnel. Il est destiné à accompagner la personne tout au long de sa vie professionnelle y compris pendant les périodes de chômage et est mis en œuvre à son initiative. Il est en outre associé à la création d'un conseil en évolution professionnelle (CEP) mis en œuvre en s'articulant avec le service public régional de l'orientation.

¹⁰ Avis adopté par le CESE le 24 mai 2016, *Le développement de la culture du dialogue social en France* présenté par Luc Bérille et Jean-François Pilliard au nom de la section du travail et de l'emploi.

¹¹ Cf. avis adopté par le CESE le 7 avril 2015, *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* présenté par Antoine Dulin au nom de la section des affaires sociales et de la santé.

Le CEP¹² doit permettre effectivement un accompagnement des personnes. Mais le CESE déplore que les opérateurs (Pôle emploi, association pour l'emploi des cadres, réseaux des missions locales, des OPACIF, des Cap emploi) chargés de remplir cet objectif, soient reconduits sans moyens adaptés et sans redéfinition de la nature et du volume que sous-tend la création d'un conseil universel, personnalisé et gratuit.

Les formations associées au CPF répondant à une ambition de certification, l'objet du CPF est donc de permettre l'acquisition de qualifications reconnues sur le marché du travail. Il se présente, à ce titre, comme un instrument essentiel de sécurisation des parcours professionnels.

Les ressources financières dédiées au dispositif sont d'environ 900 millions d'euros pour les salarié.e.s au titre du prélèvement de 0,2 % de la masse salariale des entreprises d'au moins 11 salarié.e.s ; 300 millions sont réservés pour les chômeur.euse.s sur le fonds de sécurisation des parcours professionnels. L'accumulation de droits au CPF en 9 ans de vie professionnelle atteint 150 heures, ce qui ne suffit pas toujours pour viser une certification. Dans ce cas, existe la possibilité d'abonder le nombre d'heures déjà inscrites au compte, notamment dans le cadre d'un projet de formation concerté avec l'entreprise ou, lorsqu'il s'agit de chômeur.euse.s, dans le cadre de l'accompagnement par Pôle emploi ou d'un programme de formation de la région.

La loi du 8 août 2016 a créé le compte personnel d'activité (CPA), dispositif qui doit, à terme, regrouper l'ensemble des droits individuels des actifs dans une logique de sécurisation des parcours professionnels. Le CPA rassemble aujourd'hui le compte personnel de formation (CPF), le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et le compte d'engagement citoyen (CEC). Il se présente comme un instrument à vocation universelle : l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 en a étendu le champ aux agents publics et il doit, à terme, couvrir l'ensemble des personnes résidant en France, salarié.e.s et travailleur.euse.s indépendant.e.s, actif.ve.s et inactif.ve.s.

Le CPF, désormais intégré au CPA, a pour objet d'accompagner, par la formation et la qualification, les mutations du marché du travail et de l'emploi.

Le CESE rappelle que son efficacité est conditionnée par l'effectivité de sa mise en œuvre et donc par sa montée en charge. A la fin de 2016, 644 000 projets de formation avaient été validés pour 3,7 millions de comptes ouverts. S'agissant de la fonction publique, si le CPA et partant le CPF est entré en vigueur de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2017, les agents publics ne pourront commencer à utiliser leurs droits qu'à compter de 2018.

Le CESE recommande aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de se donner les moyens de développer très largement un outil pour favoriser l'élévation du niveau de qualification de l'ensemble des actifs. Cet outil doit leur permettre de suivre, voire d'anticiper, les transformations du monde professionnel tout en construisant un projet personnel. L'effort d'accompagnement des actifs dans l'utilisation de leurs droits individuels à la formation doit porter prioritairement sur les moins qualifiés et s'appuyer sur le développement du conseil en évolution professionnelle dont tout.e salarié.e doit en principe bénéficier (article L. 6314-3 du code du travail). L'objectif d'accès à un premier niveau de qualification par la certification du socle de connaissance et de compétences professionnelles créé en 2015 par le COPANEF doit en outre être poursuivi avec détermination.

Axe 3 : Lever les freins à la participation sur le marché du travail et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage

Le CESE observe que l'année 2016 s'est traduite, en France par une légère amélioration des perspectives de l'emploi. L'emploi total a progressé à un rythme plus soutenu qu'en 2015. Les effectifs salariés marchands non agricoles ont augmenté de près de 192 000 postes sur l'année. Le taux de chômage, au sens du BIT, qui s'établit, en France métropolitaine, à 9,7 % de la population active au quatrième trimestre 2016 recule de 0,2 point sur un an¹³.

¹² Issu de l'ANI du 14 décembre 2013 suivi de la loi du 5 mars 2014.

¹³ Selon l'Enquête Emploi de l'INSEE, le nombre de chômeur.euse.s au sens du BIT s'établit à la fin de 2016, en France, à environ 3 millions de personnes (2,8 millions en France métropolitaine). La notion de demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi est une notion différente de celle du chômage défini par le BIT et mesuré par l'INSEE : certain.e.s

Bien que le stock des contrats à durée indéterminée (CDI) reste stable¹⁴, le flux de contrats à durée déterminée (CDD) a fortement augmenté au cours des dix dernières années avec une hausse des CDD très courts (un mois ou moins), soit 69 % des embauches hors intérim. Les effectifs intérimaires sont par ailleurs en hausse (+ 8 % en janvier 2017)¹⁵.

Sans prétendre établir ici une liste exhaustive de critères définissant un emploi de qualité, le CESE reprend à son compte les analyses et définitions données par l'Institut syndical européen en vue de l'élaboration d'un indice de qualité, le « Job Quality Index » : rémunérations, formes d'emploi atypiques (emploi de courte durée, temps partiel involontaire), temps de travail et conciliation vie professionnelle/vie personnelle, conditions de travail et sécurité au travail, développement des compétences et déroulement de carrières, représentation collective et dialogue social.

Les risques liés à l'emploi se sont transformés et accrus face à la diversification des trajectoires professionnelles, la durée moyenne de plus en plus courte des contrats¹⁶ et l'alternance de périodes d'emploi et de chômage.

Dans un contexte de récession, l'assurance chômage a constitué un outil contracyclique particulièrement efficace pour sécuriser les parcours professionnels des demandeur.euse.s d'emploi. Très sensible à la conjoncture économique, l'équilibre financier de l'assurance chômage traduit également le fonctionnement de notre marché du travail. Le poids des contrats à durée limitée dans les dépenses d'allocation est plutôt stable depuis 20 ans mais près d'un bénéficiaire sur deux de l'assurance chômage travaille.

Le CESE constate que le dispositif des droits rechargeables, issu de l'ANI du 11 janvier 2013 relatif à la sécurisation de l'emploi, a permis de faire progresser, particulièrement pour les salarié.e.s en situation précaire, le taux de couverture par l'assurance chômage¹⁷, de repousser dans le temps la fin des droits et, par conséquent, l'entrée dans les régimes de solidarité.

Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée par le gouvernement et les partenaires sociaux à la lutte contre le chômage de longue durée.

En effet, le chômage de longue durée a connu une très forte augmentation dans le contexte des difficultés économiques et financières de la fin des années 2000. Selon l'INSEE (enquête emploi), la France comptait 1,2 million de chômeur.euse.s de longue durée en 2015, contre 680 000 en 2008. Selon les statistiques de Pôle emploi, il y

demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi ne sont pas des chômeur.euse.s au sens du BIT et certain.e.s chômeur.euse.s au sens du BIT n'apparaissent pas dans les statistiques de Pôle emploi. Les demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi sont réparti.e.s dans différentes catégories statistiques en fonction de règles juridiques portant notamment sur l'obligation de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sur la disponibilité pour occuper un emploi, sur l'exercice d'une activité réduite. Ainsi, toutes catégories confondues, 6,2 millions de demandeur.euse.s d'emploi étaient inscrit.e.s à Pôle emploi au 31 décembre 2015. 3,5 millions avaient des droits à l'assurance chômage, parmi lesquels 1,6 million exerçaient un emploi (source UNEDIC).

S'agissant de l'outre-mer, les 4 « DOM historiques » n'ont intégré l'enquête emploi qu'en 2014. Les séries chronologiques régulièrement publiées par l'INSEE restent, dans la plupart des cas, limitées au champ métropolitain afin de permettre la comparaison dans le temps.

A Mayotte, la méthodologie de l'enquête emploi réalisée depuis 2013 diffère de la métropole puisqu'elle n'est pas faite en continue. Les informations sur l'emploi concernant les COM sont tirées de l'exploitation statistique du recensement qui est de la responsabilité statistique de ces territoires.

¹⁴ 76 % des actifs occupés sont en CDI, *in* contribution de la section du travail et de l'emploi du CESE au Rapport annuel sur l'état de la France 2017.

¹⁵ Baromètre Prism'emploi 27 février 2017.

¹⁶ Les CDD très courts représentent 69 % des embauches hors intérim.

¹⁷ Fin juin 2016, 58,7 % des personnes inscrites à pôle emploi et en recherche d'emploi sont couvertes par l'assurance chômage, versus 55,7 % à fin décembre 2014 *in* Unédic – Comprendre l'assurance chômage en 8 fiches (2017).

avait la même année, 2,5 millions de demandeur.euse.s d'emploi de longue durée tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi¹⁸.

Dans son avis sur *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite* rendu le 10 novembre 2015, le CESE a mis en avant l'urgence de promouvoir et de soutenir les initiatives territoriales visant à prévenir et à réduire le chômage de longue durée. Comme il le recommandait alors, un accompagnement social et professionnel conséquent, par les différentes composantes du service public de l'emploi, des personnes durablement privées d'emploi est une condition essentielle de leur retour en emploi¹⁹.

Quatre actifs sur dix, à l'échelle d'une vie professionnelle, présentent des itinéraires professionnels marqués par un déclassement ou un éloignement de l'emploi, aggravant les risques d'enfermement des salarié.e.s les moins qualifié.e.s dans le chômage ou la précarité²⁰. A cet égard, le CESE rappelle que la réduction du déficit de l'assurance chômage doit également se combiner avec l'urgente nécessité d'une politique économique et sociale tournée vers la croissance et l'emploi.

Dans le cadre d'un avis récent²¹, le Conseil a rappelé l'exigence d'une véritable ambition sociale au niveau européen, notamment en matière de garanties de droits à l'assurance chômage.

Le CESE appelle au développement des initiatives récentes prises dans le cadre de l'Union européenne (UE) afin de mieux articuler les politiques économique et sociale et de renouer avec l'objectif de convergence sociale entre les Etats membres.

Dans le cadre d'un avis récent^[1], le Conseil a rappelé l'exigence d'une véritable ambition sociale au niveau européen, notamment en matière de garanties de droits à l'assurance chômage.

Le CESE considère que la réflexion sur une assurance chômage européenne doit être relancée et, recommande que la portabilité des droits entre Etats actuellement prévue en matière d'assurance chômage soit homogénéisée afin de permettre une mobilité réelle des personnes au sein de l'Union européenne.

Le CESE se félicite également de l'engagement du 2 mars 2017 de onze ministres européen.ne.s à bâtir un socle européen des droits sociaux, « *fondé sur des règles communes en matière de conditions de travail, sur un marché du travail accessible à tous et socialement juste ainsi que sur un dialogue social accru* », ce qui correspond à l'esprit des recommandations formulées par le CESE dans son avis du 14 décembre 2016 sur *La construction d'une Europe dotée d'un socle de droits sociaux*^[2].

¹⁸ Il s'agit des demandeur.euse.s d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C. Catégorie A : demandeur.euse.s d'emploi tenu.e.s de faire des actifs positifs de recherche d'emploi, sans emploi. Catégorie B : demandeur.euse.s d'emploi tenu.e.s de faire des actifs positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (78 h ou moins au cours du mois). Catégorie C : demandeur.euse.s d'emploi tenu.e.s de faire des actifs positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (plus de 78 h au cours du mois).

¹⁹ Avis adopté par le CESE le 10 novembre 2015, *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite* présenté par Patrick Lenancker au nom de la section du travail et de l'emploi.

²⁰ France stratégie in octobre 2016 n° 50, *Les transitions professionnelles révélatrices d'un marché du travail à deux vitesses*.

²¹ Avis adopté par le CESE sur *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* précité.

[1] Avis adopté par le CESE sur *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* précité.

[2] Avis adopté par le CESE le 14 décembre 2016, *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* présenté par Etienne Caniard et Emelyn Weber au nom de la section des affaires sociales et de la santé et de la section du travail et de l'emploi.

TABLE DES SIGLES

ANI	Accord national interprofessionnel
BIT	Bureau international du travail
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Compte d'engagement citoyen
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
C3P	Compte personnel de prévention de la pénibilité
COPANEF	Comité paritaire interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation professionnelle
CPA	Compte personnel d'activité
CPF	Compte personnel de formation
CPRI	Commission paritaire régionale interprofessionnelle
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
PNR	Programme national de réforme
TPE	Très petite entreprise
UE	Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

Luc Bérille et Jean-François Pilliard, *Le développement de la culture du dialogue social en France*, avis adopté par le CESE le 24 mai 2016, brochure n° 2016-04.

Etienne Caniard et Emelyn Weber, *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux*, avis adopté par le CESE le 14 décembre 2016, brochure n° 2016-15.

Antoine Dulin, *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, avis adopté par le CESE le 7 avril 2015, brochure n° 2015- .

Jacqueline Farache, *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, avis adopté par le CESE le 10 mai 2016, brochure n° 2016-02.

Patrick Lenancker, *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*, avis adopté par le CESE le 10 novembre 2015, brochure n° 33.

Patrick Liébus, *Agir pour la mixité des métiers*, avis adopté par le CESE le 25 novembre 2014, brochure n° 2014-24.

Contribution du CESE sur la partie défi clé N°5 (« Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance »)

Axe 1 : « Améliorer la justice sociale et faire reculer la pauvreté »

Contribution de la Section des affaires sociales et de la santé

Rapporteur : Etienne Caniard

Le CESE a fait de la lutte contre la pauvreté l'un des axes de son avis sur *"La construction d'une Europe dotée d'un socle européen des droits sociaux"*. Le Conseil a souligné l'importance de cette initiative pour renouveler le projet européen en prenant en compte les attentes concrètes des citoyens.ne.s et en apportant des réponses au déséquilibre persistant entre les dimensions économique et sociale de la construction européenne.

Le Programme national de réforme doit s'inscrire dans cette perspective. Aussi la section des affaires sociales et de la santé a-t-elle décidé de centrer **ses observations sur l'objectif, affiché dans le cadre de l'axe 1 du défi n° 5 du Programme national de réforme, de renforcement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**. L'objectif d'une réduction au niveau de l'Union européenne de 20 millions du nombre de personnes risquant de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion sociale par rapport à 2007 ne sera pas atteint. Il en est de même pour la France puisque depuis 10 ans notre pays a connu une hausse d'un million de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, malgré des résultats encourageants entre 2014 et 2015.

La lutte contre la pauvreté repose à la fois sur la performance économique et sur la performance sociale, elle nécessite d'agir sur les deux leviers.

Économique d'abord, parce que **le chômage et la précarité sont les principaux facteurs de risque d'entrée dans la pauvreté**. Les chômeur.euse.s représentent un cinquième des personnes en situation de pauvreté en France. Dans son avis sur *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*²², le CESE recommande de mieux garantir l'effectivité de l'accès au revenu de solidarité active en l'assortissant d'une obligation d'information, d'une simplification des procédures et d'un accompagnement adapté. La garantie d'accès à certains services publics, notamment l'accès à la santé et à des services d'accueil abordables ou gratuits pour les plus pauvres est indispensable pour ne pas creuser encore davantage les écarts de richesse au sein de la population.

En ce qui concerne les droits sanitaires et sociaux, seule une approche transversale permet de mieux prévenir les ruptures de parcours et les risques tout au long de la vie en coordonnant une offre de prestations, de services et d'accompagnements adaptés. Les taux très élevés constatés de non-recours aux droits et le niveau des restes à charge en dépenses de santé minent la cohésion sociale de notre société. Il convient donc de renforcer les dispositifs transversaux et universels d'accès aux droits, assortis de programmes d'information afin de limiter le non-recours. Le CESE salue la mise en œuvre en janvier 2017 du droit à la Garantie jeunes qui donne aux jeunes vivant dans des conditions de ressources précaires la garantie d'une intégration sociale et professionnelle grâce à un parcours intensif et personnalisé de formation et d'accès à l'emploi.

Le Conseil économique social et environnemental accorde une attention particulière à l'effectivité, au suivi et à l'évaluation de l'exercice des droits sociaux.

²² Rapporteuse Jacqueline Farache, mai 2016.

La construction d'indicateurs au niveau national comme européen, à laquelle les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile doivent être associés, apparaît comme essentielle. Il est indispensable de mieux mesurer la précarité et l'accès aux droits et ce en fonction des différentes populations. En effet, les résultats des dernières années connues montrent une amélioration pour les retraité.e.s mais une dégradation pour les familles monoparentales. Des indicateurs plus ciblés peuvent permettre une réorientation plus rapide des actions. L'intégration de tels indicateurs dans le tableau de bord du Semestre européen²³ serait un signe fort de l'attention portée à l'objectif de lutte contre la pauvreté et pourrait faciliter les échanges entre partenaires sociaux au sein d'une Conférence sociale européenne. L'association des personnes concernées à la définition et à la mise en œuvre des politiques sociales est depuis longtemps identifiée comme un facteur favorable à leur réussite.

C'est pourquoi le CESE a proposé l'organisation d'une Semaine sociale européenne chaque année, qui serait l'occasion de mener des échanges au sein de chaque pays européen. Cela participerait de la meilleure association des citoyen.ne.s et des différentes parties prenantes et favoriserait l'appropriation collective des dispositifs nationaux et leur évaluation.

Relever le défi de la lutte contre la pauvreté demande l'inscription des **politiques sociales dans le long terme**. C'est pourquoi **le CESE souhaite que soit étudiée la possibilité d'un véritable « Pacte d'investissement social », assorti d'une évaluation rigoureuse des politiques publiques au regard d'indicateurs appropriés.** Pour cela, le CESE suggère qu'une réflexion soit poursuivie et approfondie dans le cadre des institutions européennes sur une meilleure intégration des objectifs sociaux dans les politiques de l'Union. Le CESE propose, en vue de cette réflexion, de poser une définition rigoureuse de l'investissement social, à l'aide d'indicateurs à construire, en considérant comme tels les financements d'interventions réalisées très en amont et dont la finalité serait de prévenir ou de minimiser les risques sociaux.

La lutte contre la pauvreté constitue un investissement social important de nature à renforcer les équilibres économiques et la compétitivité de la France.

²³ Le CESE rappelle que, comme la France l'a elle-même observé dans sa réponse à la consultation de la Commission européenne sur le socle européen des droits sociaux, les évaluations conduites dans le cadre du Semestre européen doivent permettre de mieux prendre en compte l'impact social et environnemental des mesures et des réformes préconisées.

Axe 2 : Améliorer l'accès aux services essentiels

Contribution de la Section de l'aménagement durable des territoires

Rapporteuse : Isabelle Roudil

Le Défi clé 5 « *Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance* » du projet de PNR 2017 comprend un Axe 2 « *Améliorer l'accès aux services essentiels* ». La section aménagement durable des territoires centre ses observations sur l'aspect « *Favoriser l'accès au logement et lutter contre la précarité énergétique* ».

Le projet de PNR rappelle l'objectif de permettre à chacun.e d'accéder à un logement décent et de s'y maintenir tout en pouvant faire un parcours résidentiel et énumère des mesures adoptées depuis 2012 pour y parvenir : incitations financières pour les ménages, *via* notamment le prêt à taux zéro (PTZ) et la mobilisation du foncier public ; soutien à la production de logement locatif social, avec une obligation renforcée à 25 % de production de logement social dans certaines communes ; mesures visant à mobiliser des logements vacants ou à la rénovation énergétique du logement ; encadrement des loyers en zones tendues pour le parc locatif privé et instauration pour le logement social d'une procédure de demande de logement en ligne ; mise en place du « chèque précarité énergétique ». Le projet de PNR présente aussi les mesures mises en œuvre depuis un an : **favoriser un égal accès au parc social**, la loi Egalité et citoyenneté de 2016 réservant au moins 25 % des attributions réalisées hors quartiers prioritaires de la politique de la ville aux 25 % de demandeur.se.s les plus pauvres et obligeant à consacrer au moins un quart des attributions de logement à des personnes devant bénéficier d'un logement dans le cadre du DALO ou prioritaires pour l'accès au logement social ; **favoriser la mobilisation du parc de logement locatif privé** ; **étendre le dispositif de caution locative Visale** à tous.les les jeunes de moins de 30 ans ; **améliorer le fonctionnement d'Action logement** pour favoriser la production de logements abordables ; **encadrer les loyers** à Lille et préparer l'extension de l'encadrement dans l'unité urbaine de Paris.

Quant aux résultats, le PNR note le passage du nombre de permis de construire de 379 000 en 2014 à 453 200 en 2016, celui des logements sociaux financés annuellement à 137 581 en 2016, et il note aussi que les aides du programme d'investissement d'avenir « Habiter mieux » ont permis la rénovation énergétique de 184 000 logements depuis 2012²⁴.

Cependant, l'évolution des conditions de financement (baisse des taux, allongement de la durée d'emprunt, hausse de l'endettement immobilier des ménages, incitations fiscales) a contribué en longue période à la hausse des prix des logements, avec des effets sur le taux d'effort des ménages : selon l'INSEE, le taux d'effort net (aides au logement déduites) atteint 28 % pour les ménages accédant à la propriété et 27 % pour les locataires du secteur privé en 2013.

Nombre de ménages peinent à trouver un logement adapté à leurs besoins, à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat, en particulier parmi les ménages aux revenus modestes. Selon le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « *55 000 ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable (DALO) se trouvent toujours en attente de proposition de logement depuis 6 mois à 9 ans* »²⁵, et, en 2012, les personnes sans domicile représentaient d'après l'INSEE 141 000 personnes²⁶.

L'acuité de ces phénomènes varie selon l'attractivité des territoires et distingue : des zones tendues, dont l'archétype est l'Île-de-France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins ; des zones intermédiaires, où les problèmes d'accès au logement concernent surtout les catégories sociales les plus pauvres ; des zones détendues, où le nombre de logements pourrait répondre à la demande mais où les logements existants ne correspondent pas toujours aux besoins. De plus, dans les Outre-mer, déficit en logements et problèmes d'insalubrité sont particulièrement importants. Le CESE propose pour mieux répondre aux besoins en logements

²⁴ SGAE, *Projet de PNR 2017*, p. 98 à 104.

²⁵ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Compte rendu de la journée des 10 ans du Droit au logement opposable*, publié le 2 mars 2017 (modifié le 27 mars 2017).

²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, p. 281.

de favoriser une connaissance partagée des besoins dans les territoires. Il appelle à affirmer le rôle d'un Etat stratège en matière de logement, avec l'adoption, tous les 5 ans, d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle, fixant le cap en matière de construction, de rénovation des logements et quartiers existants et de lutte contre la précarité énergétique, l'Etat s'engageant par des conventions passées avec les acteurs du logement. Il propose par ailleurs de promouvoir une gouvernance du logement au cœur du développement des territoires, avec un Programme local de l'habitat prescriptif et partagé, ainsi que l'expérimentation de territoires « 100 % bien logés »²⁷. Progresser dans l'adaptation au vieillissement des logements des personnes âgées est aussi une priorité²⁸.

Pour le CESE, améliorer l'efficacité énergétique des logements est un enjeu majeur pour lutter contre la précarité énergétique. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe comme objectif la rénovation énergétique de 500 000 logements (dont 250 000 logements occupés par des personnes à revenus modestes) par an à compter de 2017. Enfin, l'étalement de la ville à sa périphérie se traduit pour nombre de ménages par un éloignement entre lieu de résidence et lieux d'emploi, ainsi que par des déplacements motorisés, avec des effets sur l'artificialisation, les émissions de GES et la vulnérabilité énergétique. Le CESE souligne dans cette perspective l'enjeu de densifier l'habitat en centre villes et centre bourgs et de rénover les logements, notamment en leur sein.

Axe 3 : Une éducation inclusive et refondée, au service de l'excellence et de l'égalité des chances *(non traité par le CESE cette année)*

Axe 4 : Promouvoir l'égalité femme-homme *(voir la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité dans la partie « Questions transversales »)*

²⁷ CESE avis *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires ?*, rapporté par Isabelle Roudil (2017).

²⁸ CESE avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014).

CONTRIBUTION DU CESE SUR LA PARTIE DU PNR

« PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS UE 2020 »

1. Taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans

Contribution de la Section du travail et de l'emploi

Rapporteur : Laurent Clévenot

La priorité demeure l'emploi des jeunes avec un effort particulier à poursuivre en matière d'orientation et de qualification. Le développement d'activités nouvelles en lien avec les transitions écologique et numérique constitue un enjeu essentiel nécessitant une montée en charge parallèle de l'appareil de formation et de certification professionnelle pour faire face aux besoins de reconversion.

L'indicateur de taux d'emploi utilisé dans le cadre de la stratégie UE 2020 porte sur la population âgée de 20 à 64 ans. Il s'établit à 70 % en 2015, tout juste au niveau de la moyenne de l'Union européenne et à 5 points de l'objectif de 75 % fixé en 2010 par le Conseil européen (pour la tranche des 15-64 ans, le même indicateur s'établit à 64,3 %, légèrement en retrait de la moyenne de l'UE). La stagnation de cet indicateur pour la France, depuis le début de la crise économique cache cependant des évolutions différentes selon les tranches d'âge.

Entre 2009 et 2016, le taux d'emploi des 55-64 ans est passé de 39 % à près de 50 % sous l'effet des nouveaux critères pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Dans le même temps, la situation de l'emploi des jeunes a continué de se dégrader avec un taux de chômage à 22 % pour les 20-24 ans. Quant à la tranche d'âge intermédiaire (20-49 ans), traditionnellement la plus active, elle a connu une érosion de son taux d'emploi (83,6 % en 2008 ; 80,2 % en 2016). La baisse a d'ailleurs été, pendant la crise, plus sensible pour les hommes que pour les femmes de cette tranche d'âge, les premiers étant bien plus présents dans les activités industrielles touchées par les restructurations et les réductions d'effectifs.

Si des mesures visant à maintenir les seniors en activité au-delà de 60 ans n'étaient pas intervenues, le taux d'emploi global de la population française de 20 à 64 ans, aurait accusé une baisse sensible depuis le début de la crise.

Au-delà du volume de l'emploi, la qualité des emplois est aujourd'hui un sujet de préoccupation. Si les contrats à durée limitée restent minoritaires, ils constituent moins que dans d'autres pays une voie vers l'emploi durable. De nombreux allocataires de l'assurance chômage alternent durablement les épisodes de chômage et les contrats courts avec des conséquences particulièrement négatives en termes de revenus.

1,7 million de personnes sont aujourd'hui en situation de sous-emploi (soit 6,6 % des actifs occupés), parmi lesquelles les femmes, souvent à temps partiel, et les employé.e.s non qualifié.e.s qui sont particulièrement concerné.e.s. En 2015, 9,7 % des femmes (1,2 million) sont en situation de sous-emploi contre 3,7 % des hommes (492 000).

Face au morcellement et à la précarisation croissante du travail, le Conseil économique, social et environnemental considère que des garanties collectives fortes, facteurs de cohésion sociale, de solidarité avec les plus précaires, doivent se conjuguer avec une personnalisation croissante de la réponse aux besoins des personnes dont les parcours professionnels sont de plus en plus singuliers.

Dans une logique de sécurisation des parcours professionnels, le CESE invite les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à engager une réflexion stratégique sur le statut de l'actif intégrant un objectif de qualification des moins formé.e.s pour leur permettre d'accéder à des emplois de meilleure qualité.

Par ailleurs, le CESE constate que le sous-emploi²⁹ est concentré dans certains secteurs d'activité, notamment la santé, l'action sociale, les services à la personne et le commerce, secteurs à prédominance féminine.

Un défaut de mixité des métiers contribue fortement à un déséquilibre de genre au regard du sous-emploi. Il est un des facteurs des inégalités professionnelles (salariales et de qualification) entre les femmes et les hommes.

Le CESE renvoie à l'ensemble des propositions qu'il a faites, dans son avis *Agir pour la mixité des métiers*, adoptés le 25 novembre 2014, en vue de lutter plus efficacement contre les stéréotypes de genre en milieu de travail et la ségrégation professionnelle horizontale³⁰.

2. Réduction du nombre de personnes pauvres ou exclues (Voir la contribution de Section des affaires sociales et de la santé (défi N°5 – Axe1)).

²⁹ Selon la définition de l'Insee, le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent une des conditions suivantes :

- elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ;
- elles travaillent à temps partiel ou à temps complet mais ont travaillé moins que d'habitude dans une semaine de référence en raison de chômage partiel ou de mauvais temps.

Le sous-emploi est mesuré par l'enquête Emploi.

³⁰ Avis adopté le CESE le 25 novembre 2014, *Agir pour la mixité des métiers* présenté par Patrick Liébus au nom de la section du travail et de l'emploi.

1. Taux de décrochage scolaire

Contribution de la Section de l'éducation, de la culture et de la communication

En France, le taux de sorties précoces du système scolaire est de 9,3 % avec les DOM (hors Mayotte) et de 8,3 % en métropole. Ce taux de 9,3% baisse de 1,9 point entre 2012 et 2013 et de 1 point entre 2013 et 2014, ce qui s'explique en partie par une rupture statistique dans l'enquête Emploi due à un changement de questionnaire. Il augmente entre 2014 et 2015 (+ 0,2 point en métropole et + 0,3 point en incluant les DOM). Cette hausse touche plus les filles, même si elles sont moins nombreuses à décrocher car elles réussissent mieux dans le système scolaire ; le taux diminue légèrement chez les garçons.³¹

Même si la France a en ce domaine des résultats meilleurs que la moyenne européenne, il n'en est pas moins indispensable de poursuivre la lutte contre le décrochage. De fait l'objectif affiché par le Gouvernement est de passer de 136 000 décrocheur.s.e.s en 2010 à 70 000 d'ici 2020. En 2015, ils sont 98 000³².

Le Gouvernement a lancé en 2014 un programme de lutte contre le décrochage scolaire qui comprend un volet prévention dès l'école maternelle et un volet traitement du décrochage à la fin de la scolarité obligatoire, qui existait déjà en partie depuis 2010. La lutte contre le décrochage scolaire, dont les causes sont multiples, relève d'une conjonction de dispositifs avec des partenaires co-constructeurs du parcours du jeune (enseignants, parents, associations, collectivités territoriales, entreprises...).

Le volet prévention est pour le CESE un véritable enjeu national et il doit concentrer une part importante des efforts humains et financiers supplémentaires, dès la maternelle. Il convient donc de mettre en œuvre et d'accentuer les politiques éducatives susceptibles de permettre la réussite de tou.t.e.s les élèves, compte tenu du poids des inégalités sociales, de genre, économiques et culturelles de départ qui pèsent plus lourdement en France, dans le destin scolaire des jeunes.

Le CESE a traité de la lutte contre l'échec scolaire dans plusieurs avis. Parmi les préconisations de ces avis il mettait notamment en avant la nécessaire « socialisation des enfants de 2-3 ans »³³ dans de bonnes conditions. Aux termes des nouveaux programmes appliqués depuis 2015, l'école maternelle est de nouveau un lieu privilégié de socialisation. Pour le CESE, elle est un des premiers lieux de découverte des codes de la vie sociale.

En 2013, la loi de refondation de l'école de la République a donné la priorité au primaire. Pour le CESE cette priorité doit être maintenue afin de « donner à chaque élève les connaissances et les compétences nécessaires pour assurer une bonne maîtrise de la langue et de lutter contre l'illettrisme. »³⁴

Une relation de confiance entre les parents et l'école est indispensable pour contribuer à la réussite de tous et donc lutter contre le décrochage. Cela implique des solutions nouvelles. De multiples dispositifs ont été mis en place qu'il faut évaluer en vue d'un éventuel renforcement.

Pour le CESE, l'enjeu de la formation initiale et continue des personnels est crucial à la fois pour assurer la réussite de tou.t.e.s et prévenir le décrochage. Celle-ci doit s'appuyer sur les résultats de la recherche scientifique, en favorisant les partenariats avec tous les acteurs engagés dans la lutte contre le décrochage scolaire.

³¹ MENESR, DEPP, *Repères et références statistiques 2016*

³² Site du MENESR.

³³ « Les inégalités à l'école » (rapporteur : Xavier NAU).

³⁴ Circulaire de rentrée 2017 bulletin officiel du menesr, 9 mars 2017

Dans ce cadre, il faut permettre l'essaimage et l'évaluation des pratiques pédagogiques innovantes qui favorisent la réussite de tou.t.e.s les élèves, comme le préconise l'avis du CESE « *Une école de la réussite pour tous* » (Rapporteuse : Marie-Aleth GRARD).

En conséquence, le CESE recommande de développer massivement et de valoriser la formation initiale et continue des personnels de l'éducation nationale. Il est notamment nécessaire d'intégrer dans la formation initiale de base des enseignant.e.s en ESPE la problématique de la prévention précoce du décrochage, du repérage et de la remédiation. Cet investissement des personnels doit être pris en compte dans le déroulement de leur parcours professionnel. Plusieurs dispositifs visent à favoriser l'accompagnement personnalisé des élèves dans leur parcours scolaire. Ces dispositifs concernent potentiellement tou.t.e.s les élèves dès le primaire.

La qualité de l'orientation est déterminante pour prévenir le décrochage. Celle-ci doit faire l'objet d'un processus continu visant à permettre à l'élève de construire son propre projet. Le CESE entend se saisir prochainement de ce sujet. Il souligne cependant les processus existants qu'il faut évaluer et améliorer. C'est le cas notamment des stages passerelles ou des stages de remise à niveau pour éviter le redoublement et celui du parcours avenir qui tout au long de la scolarité secondaire, par des relations avec le monde professionnel, doit permettre aux jeunes d'éclairer leur choix d'orientation.

Par ailleurs, le parcours aménagé de formation initiale permet sous statut scolaire la reprise de scolarité du. de. la. jeune concerné.e pour une année qui peut être effectuée dans une association, une entreprise, à travers un service civique aménagé ou d'autres modalités d'apprentissage. Dans ce cadre, le CESE souhaite qu'une attention particulière soit portée sur les 16-18 ans.

Le CESE recommande que la politique coordonnée avec tous les acteur.trice.s (parents, équipes éducatives, entreprises associations, missions locales, CIO, collectivités territoriales...) soit amplifiée. L'évaluation des dispositifs mériterait d'être menée de façon approfondie, de mettre en exergue les bonnes pratiques et de les faire essaimer par la formation de tous les acteur.trice.s de la lutte contre le décrochage.

2. **Proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur** (*non traitée par le CESE cette année*)
3. **Part du PIB consacrée à la recherche et développement** (*voir la contribution de Section des Activités économiques (défi clé N°2)*).

Contribution de la Section de l'environnement

Un sujet secondaire dans l'analyse des instances européennes

Aucune des recommandations adressées à la France par le Conseil de l'UE pour la période 2016-2017 ne concerne le champ environnemental et le rapport sur la France adopté par la Commission européenne le 22 février 2017 ne l'évoque guère davantage. La fiscalité environnementale n'y est mentionnée que comme moyen de financement de l'allègement de la charge fiscale des entreprises. Dans ce cadre, la Commission relève cependant que la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) va fortement augmenter d'ici à 2030 et que l'écart de taxation entre le diesel et l'essence est en voie de réduction.

Le tableau récapitulatif des progrès accomplis au regard des objectifs nationaux fixés par la Stratégie Europe 2020 révèle que la France tient ses engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre mais qu'elle doit accentuer ses efforts pour en atteindre d'autres : une moindre consommation d'énergie primaire et finale, une part de 23 % d'énergies renouvelables dans sa consommation d'énergie finale.

Le CESE estime que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) doit être le levier du rattrapage du retard constaté. La France doit par ailleurs réaffirmer la nécessité de revaloriser la place de l'environnement et du développement durable dans la stratégie Europe 2020. Une réflexion stratégique liant urgence environnementale, efficacité économique et justice sociale doit prévaloir là où les objectifs de « prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques » s'affichent en totale autonomie par rapport aux objectifs environnementaux.

Les possibles externalités environnementales négatives des recommandations de l'UE en faveur de l'activité économique et de la croissance ne sont jamais envisagées ni complétées par des orientations visant à les atténuer.

Les progrès de la transition énergétique dans les objectifs UE 2020

Le nouveau paquet législatif « énergie propre » adopté par la Commission en novembre 2016 est en attente d'approbation par le Conseil et le Parlement européens. Le travail sur cet ensemble législatif vise une mise en conformité des politiques des États membres avec les objectifs de l'accord de Paris. **Le CESE souhaite que ces politiques intègrent les critères de durabilité et les conséquences environnementales pour construire une Europe de l'énergie forte et solidaire.**

1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre

Depuis une loi de 2015, la France publie un rapport annuel sur des indicateurs de richesse complémentaires au PIB, qui doit contribuer à orienter et expliciter les choix de politiques publiques au service d'une croissance durable. L'empreinte carbone, qui illustre l'impact réel du mode de production et de consommation d'un pays sur le climat, est l'un d'entre eux. **Le CESE approuve cette évolution méthodologique mais souligne que la trajectoire actuelle n'est pas en ligne avec les objectifs à atteindre. Il souhaite que la présentation de cet indicateur se stabilise et permette de mesurer la trajectoire de la France vers une société plus sobre en carbone. Il plaide pour le portage par la France d'une demande de suivi régulier et normalisé de cet indicateur au niveau de l'UE.**

2. Part des énergies renouvelables dans la consommation finale

Le CESE souhaite que l'évolution des dispositifs de soutien et de régulation des EnR, qu'il appelait de ses vœux, soit l'occasion d'un effort particulier, la part de ces énergies devant plus que doubler entre 2015 et 2030 (32 %) suivant les termes de la loi. Il souhaite que le paquet énergie propre continue de fixer des objectifs de progression par pays.

3. Augmentation de l'efficacité énergétique

Le CESE se réjouit de voir un de ses souhaits exaucés, la France s'étant fixé pour 2030 un objectif de réduction de 20 % de sa consommation énergétique finale par rapport à 2012. Or la France est le second bénéficiaire du plan d'investissement pour l'Europe au niveau des montants d'opérations approuvées. L'action climatique a profité de plus du tiers des 9,3 Md€ de financement nouveaux du groupe BEI en France en 2016. Les opérations pourraient notamment alimenter les investissements des sociétés de tiers-financement pour renforcer l'efficacité énergétique de milliers de logements et financer des projets dans le secteur des EnR. **Ces orientations sont conformes aux attentes du CESE, qui préconise par ailleurs que les collectivités territoriales puissent également être opératrices du système de tiers-investissement.**

Dans le domaine stratégique des transports, le CESE regrette que l'accent soit mis essentiellement sur le développement des flottes de véhicules propres. **Pour le CESE, la réduction de la consommation des énergies fossiles passe notamment par un effort accru de R&D et d'innovation pour les véhicules du futur, le développement des alternatives au transport routier et aérien et de l'intermodalité pour organiser la complémentarité des transports. Les fonds européens pourraient être mobilisés en faveur de ces objectifs.**

**ANNEXES: AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
(2017 et 2016)**

AVIS ET RAPPORTS ADOPTÉS OU EN PRÉPARATION POUR 2017

Date	TITRES	FORMATION DE TRAVAIL	MODE DE SAISINE	TYPES DE TEXTE	RAPPORTEUR.E.S	TEXTE DE LA SAISINE
10 janv.	Réseaux sociaux : comment renforcer l'engagement?	Éducation, culture et communication	Autosaisine	Avis et rapport	Gérard ASCHIERI et Agnès POPELIN	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/r-seaux-sociaux-comment-renforcer-lengagement
11 janv.	La place de la jeunesse dans le monde rural	Aménagement durable du territoire + Éducation, culture et communication	Gouvernementale	Avis	Danielle EVIN et Bertrand COLY	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/la-place-de-la-jeunesse-dans-le-monde-rural
24 janv.	L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent	Commission temporaire	Gouvernementale	Avis	Nicole VERDIER NAVES et Michel BADRÉ	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/levolution-de-la-fonction-publique-et-des-principes-qui-la-regissent
25 janv.	Prix et accès aux traitements médicamenteux innovants	Affaires sociales et santé	Autosaisine	Avis	Catherine PARAREZ Y SANCHEZ et Christian SAOUT	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/prix-et-acces-aux-traitements-medicamenteux-innovants
14 mars	Comment mieux répondre en besoins en logements dans les territoires?	Aménagement durable des territoires	Autosaisine	Avis et rapport	Isabelle ROUDIL	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/comment-mieux-r-pondre-aux-besoins-en-logements-dans-les-territoires

15 mars	Les TPE-PME et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité	Économie et finances	Autosaisine	Avis	Frédéric BOCCARA	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/les-tpe-pme-et-le-financement-de-leur-developpement-pour-lemploi-et-lefficacite
28 mars	Vers une bioéconomie durable	Environnement	Autosaisine	Avis	Jean-David ABEC et Marc BLANC	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/vers-une-bioeconomie-durable
29 mars	Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer	Droits des femmes et à l'égalité + Outre-mer	Gouvernementale	Étude	Dominique RIVIERE et Ernestine RONAI	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/combattre-les-violences-faites-aux-femmes-dans-les-outre-mer
11 avr.	La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du vivre ensemble	Environnement	Autosaisine	Avis et rapport	Dominique ALLAUME-BOBE	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/la-qualite-de-lhabitat-condition-environnementale-du-bien-etre-et-du-vivre-ensemble
12 avr.	La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climatiques	Affaires européennes et internationales	Autosaisine	Avis	Jacques BEALL	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/la-politique-europeenne-de-transport-maritime-au-regard-des-enjeux-de-developpement-durable-et-des-enga
25 avr.	Revenu minimum social garanti	Commission temporaire	Autosaisine	Avis	Marie-Aleth GRARD et Martine VIGNAU	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/revenu-minimum-social-garanti
26 avr.	Fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi	Agriculture, pêche, alimentation	Autosaisine	Avis	Mme Elodie MARTINIE-COUSTY et Mme Joëlle PRÉVOT-MADÈRE	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/fermes-aquacoles-marines-et-continentales-enjeux-dun-developpement-reussi

23 mai	Rapport sur l'état de la France 2017	Économie et finances	Permanente	Avis	Guillaume DUVAL et Pierre LAFONT	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/rapport-annuel-sur-letat-de-la-france-en-2017
24 mai	Service civique : Quel bilan? Quelles perspectives?	Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques	Autosaisine	Étude	Julien BLANCHET et Jean-François SERRES	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/service-civique-quel-bilan-queelles-perspectives
28 juin	Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité	Affaires sociales et santé	Autosaisine	Avis et rapport	Jean-François SERRES	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/combattre-l-isolement-social-pour-plus-de-cohesion-et-de-fraternite
10 oct.	Le rôle de la France dans une francophonie dynamique	Affaires européennes et internationales	Autosaisine	Avis	Marie-France Béatrice LEVAUX	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/le-role-de-la-france-dans-une-francophonie-dynamique
10 oct.	Vers la démocratie culturelle	Education, culture et communication	Autosaisine	Avis et rapport	Marie-Claire MARTEL et Annaïg LUCAS	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/vers-la-democratie-culturelle
25 oct.	Quelle politique pour les pôles de compétitivité?	Activités économiques	Gouvernementale	Avis	Frédéric GRIVOT	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/quelle-politique-pour-les-poles-de-competitivite

AVIS ET RAPPORTS ADOPTÉS EN 2016

Dates	TITRES	FORMATION DE TRAVAIL	MODE DE SAISINE	TYPES DE TEXTE	RAPPORTEUR.E.S	TEXTE ADOPTÉ
13 déc	Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale	Économie et finances	Autosaisine	Avis	Antoine DULLIN	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/les-m-canismes-d-vitement-fiscal-et-leurs-impacts-sur-le-consentement-l-imp-t-et-la-coh-sion-sociale
14 déc	La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux	Affaires sociale et santé et Travail et emploi	Gouvernementale	Avis	Emelyn WEBER et Étienne CANIARD	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/la-construction-dune-europe-dotee-dun-socle-des-droits-sociaux
23 nov	La transition écologique : défis et enjeux	Agriculture, pêche, alimentation	Gouvernementale	Avis	Cécile CLAVEIROLE	http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/lagroecologie
25 oct	La coproduction à l'heure du numérique	Activités économiques	Autosaisine	Avis et Rapport	Martine DEROBERT-MASURE	http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-coproduction-l-heure-du-numerique-risques-et-opportunites-pour-lela-consommateurrice-et-l-emploi
12 oct	La coopération française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable	Affaires européennes et internationales	Gouvernementale	Avis	Philippe JAHSCHAN	http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-politique-francaise-de-cooperation-internationale-dans-le-cadre-de-l-agenda-2030-du-developpement-durable
27 sept	La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France	Environnement	Autosaisine	Avis	Jean JOUZEL et Agnès MICHELOT	http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-justice-climatique-enjeux-et-perspectives-pour-la-France

14 sept	Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique	Environnement	Autosaisine	Avis	Allain BOUGRAIN DUBOURG	http://www.lecese.fr/travaux-publies/contribution-des-emplois-de-la-biodiversite-la-transition-ecologique
13 sept	Les certificats de qualification professionnelle	Travail et Emploi	Autosaisine	Avis	Dominique GILLIER	http://www.lecese.fr/travaux-publies/les-certificats-de-qualification-professionnelle
07 sept	Avant projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne	Aménagement durable des territoires	Gouvernementale	Avis	Michele NATHAN	http://www.lecese.fr/travaux-publies/avant-projet-de-loi-de-modernisation-de-developpement-et-de-protection-des-territoires-de-montagne
12 juil	Avant projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer	Aménagement durable des territoires	Gouvernementale	Avis	Christian VERNAUDON	http://www.lecese.fr/travaux-publies/avant-projet-de-loi-de-modernisation-de-developpement-et-de-protection-des-territoires-de-montagne
12 juin	Rapport annuel sur l'état de la France 2016	Économie et finances	Permanente	Avis	Pierre-Antoine GAILLY et Benedict DONNELLY	http://www.lecese.fr/travaux-publies/rapport-annuel-sur-letat-de-la-france-en-2016
24 mai	Le développement de la culture du dialogue social en France	Travail et emploi	Gouvernementale	Avis	Luc BÉRILLE et Jean-François PILLIARD	http://www.lecese.fr/travaux-publies/le-developpement-de-la-culture-du-dialogue-social-en-France
11 mai	Les circuits de distribution de produits alimentaires	Agriculture, pêche, alimentation	Autosaisine	Avis et Rapport	Albert RITZENTHALER	http://www.lecese.fr/travaux-publies/les-circuits-de-distribution-des-produits-alimentaires

10 mai	L'impact du chômage sur leur entourage	Travail et Emploi	Autosaisine	Avis	Jacqueline FARACHE	http://www.lecese.fr/travaux-publies/limpact-du-chomage-sur-les-personnes-et-leur-entourage-mieux-prevenir-et-accompagner
22 mars	Les enjeux de la négociation du projet transatlantique pour le commerce et l'investissement	Affaires européennes et internationales	Gouvernementale	Avis	Christophe QUAREZ	http://www.lecese.fr/travaux-publies/les-enjeux-de-la-negociation-du-projet-de-partenariat-transatlantique-pour-le-commerce-et-linvestissement

P R E M I E R M I N I S T R E



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

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 arrivées 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.



Coordination AGE FRANCE

PNR 2017 France

Contribution des membres d'AGE France pour le PNR 2017

La coordination française des membres de AGE Platform Europe contribue depuis 2012 au PNR en tant que représentant des seniors-personnes âgées. Après avoir présenté, les années précédentes, ses préoccupations et recommandations sur les différentes problématiques intéressant ces derniers et dans le but de mieux répondre aux exigences du PNR dans le cadre de la procédure dite du « Semestre européen », la coordination centre aujourd'hui ses réflexions sur les recommandations de la Commission européenne à la France, tout en s'accordant, en sa qualité de porte-parole des seniors-personnes âgées, une liberté d'analyse par rapport aux thèmes imposés.

Cinq thèmes seront évoqués après un rappel des enjeux économiques qui nous paraissent essentiels et conditionnent les moyens :

- emploi des seniors,
- retraites,
- pauvreté et inégalités au grand âge,
- autonomie dans la vie quotidienne,
- les personnes âgées en milieu rural.

Coordonnateur Age France pour le PNR 2017 : Alain Le Meur

1 Les enjeux économiques et sociaux de la France de 2017

Deux défis majeurs interpellent notre pays :

-Une mutation technologique de grande ampleur transforme en profondeur l'économie mondiale. Elle va conduire à la disparition de nombre d'emplois salariés « classiques », mais aussi à la création de nouveaux métiers, classiques ou non.

-La réduction durable du déficit excessif de la France est une exigence incontournable. Elle est indispensable à tout progrès économique à moyen/long terme ; elle est une condition sine qua non du maintien à un haut niveau de notre modèle social.

Relever ces deux défis est affaire, d'abord d'attitude générale ; ensuite de programmes d'action volontaristes, d'envergure nationale.

- Attitude générale

Nous pensons qu'à tous les niveaux, politiques, économiques, sociaux, les instances dirigeantes de notre ce pays doivent, beaucoup plus qu'elles ne le font aujourd'hui, ancrer leurs choix fondamentaux sur une projection volontariste vers l'avenir, si incertaine soit-elle, de préférence à une extrapolation, trop souvent « mécaniste », du passé récent.

- Programmes d'action volontaristes

- Education de base : nous devons sortir du classement médiocre obtenu de manière récurrente par la France dans l'enquête internationale PISA comparant l'aptitude des jeunes de 15 ans à maîtriser les deux disciplines les plus fondamentales dans l'ère de l'économie de la connaissance où nous sommes entrés : leur capacité à bien communiquer dans leur langue maternelle, d'une part, et à tirer le meilleur de l'enseignement des sciences, d'autre part.

- Formation tout au long de la vie : nos systèmes de formation permanente onéreux souvent mal ciblés, inadaptés, insuffisamment efficaces, sont visiblement à rebâtir.

- Adaptation du droit du travail : dans le contexte de destruction/création de postes où, plus encore qu'auparavant, nous nous trouvons, il convient de faire évoluer ce droit, afin de fluidifier le marché du travail, d'intégrer les nouvelles

formes de travail, de demander aux entreprises de consacrer plus de temps à la formation de leurs équipes pour qu'elles s'adaptent aux changements.

- Réforme de l'assurance-chômage : l'objectif est de permettre un retour à l'emploi rapide et pérenne (système d'allocation incitatif, mesures compensatoires temporaires pour éviter la perte de ressources par rapport aux revenus antérieurs, formations adaptées, efficaces et évaluées).

- Renforcement des moyens financiers nécessaires à la croissance : rétablir, au plan des impôts et charges sociales supportés, la parité entre les entreprises françaises et la moyenne de leurs concurrentes européennes, mais aussi entre les actionnaires français et leurs homologues ; le faire en énonçant les nouvelles règles de manière simple et claire.

2 L'emploi des seniors

L'emploi des seniors peut être une formidable opportunité pour répondre aux recommandations de la Commission Européenne, en prenant en compte leurs compétences, leur potentiel, leur envie de transmettre leur savoir-faire et leur savoir-être acquis par l'expérience.

Les réglementations actuelles sont un frein à leur embauche et à leur maintien dans l'emploi. Une formation aux nouvelles technologies est une condition de leur capacité d'adaptation.

Un senior qui travaille ne touche pas d'allocations chômage ou juste une allocation compensant un revenu inférieur à son salaire précédent. Par ailleurs, un senior qui travaille vieillit en meilleure santé. Une plus grande flexibilité repose sur des postes et des rythmes de travail adaptés ainsi que sur des fins de parcours professionnels anticipées.

Cela aura un double effet sur les déficits de la protection sociale :

- La réduction du coût du travail devrait cibler les entreprises les plus innovantes, celles qui exportent (car la réduction du déficit de la balance commerciale extérieure sera favorable à l'emploi) ainsi que celles qui accueillent des apprentis. La « Silver Economy » avec la collaboration des seniors, premiers utilisateurs potentiels, devient un vecteur de croissance à soutenir. Moins contraints par les obligations familiales, forts de leur expérience, les seniors peuvent plus facilement remplir, par exemple, des

missions de conseil et d'assistance à l'étranger, pourvu qu'on assure leur formation avec des méthodes adaptées.

- Des facilités nouvelles sont à mettre en œuvre ; retraite progressive, emplois du temps plus flexibles, opportunités de participer à des missions de mécénat. Le développement de nouvelles formes de travail et le soutien aux activités indépendantes, la suppression des réglementations qui freinent l'emploi des seniors soutiendraient aussi cet enjeu.

Renforcer les liens entre l'éducation et le marché du travail, en particulier via l'apprentissage ou les contrats de professionnalisation pour tous les âges, est une opportunité majeure pour permettre une transmission réciproque de savoirs, d'expériences et de savoir-être entre les générations, créer des équipes mixtes (juniors-seniors) celles-ci étant reconnues pour leur plus grande productivité. Il faut impliquer des seniors dans les instances qui définissent les programmes des lycées professionnels, leur permettre d'intervenir dans les établissements pour témoigner de leur métier et du monde de l'entreprise et d'assurer une présence attentive et disponible auprès des jeunes lycéens et étudiants. Ceci se fait déjà, mais encore avec trop d'a priori et de réserves.

Utiliser les allocations-chômage pour stimuler les opérations types ATD Quart Monde (expérience des territoires « zéro chômage ») qui commencent à essaimer et parient sur le potentiel des chômeurs, en y incluant les seniors, inciter les seniors à travailler même dans des emplois moins rémunérateurs que les précédents en leur assurant une compensation, contribueraient à diminuer le budget de l'allocation chômage et transformerait les coûts en investissement pour l'avenir.

Un plan de communication orchestré avec les différentes parties prenantes devrait soutenir cette démarche dans sa globalité pour mettre en lumière les ressources, aujourd'hui négligées, que portent les seniors.

En bref, penser l'emploi des seniors, c'est mieux préparer l'avenir : santé au travail, formation tout au long de la vie, flexibilité et nouvelles formes de travail, économie locale et lien intergénérationnel, productivité et réduction des coûts (pour la sécurité sociale et le régime d'indemnisation du chômage), création d'emplois ou de nouveaux types d'emplois.

3 Retraites

La Cour des comptes relève que la dette du régime général de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse atteint plus de 150 milliards d'euros. Dans le domaine spécifique des retraites, la Commission européenne, comme d'autres organisations telles que l'OCDE au niveau international ou pour la France des instances telles que le COR invitent à des réformes. Le COR, notamment, reprend des hypothèses plus réalistes de prévisions de croissance économique, de taux de chômage, de projections démographiques.

Ces rapports soulignent que l'objectif visé en matière de pensions « adéquates et pérennes » implique des réformes de fond, qui ne se limitent pas aux seules corrections « paramétriques ».

Ces documents ainsi que la prise en compte de tendances lourdes telles que l'évolution de la démographie et de l'espérance de vie, constituent le contexte de notre réflexion en qualité de membres français de Age Platform Europe.

En l'absence d'évolutions significatives sur le sujet depuis le PNR 2016, AGE France rappelle ci-dessous les recommandations qui avaient été les siennes en 2016 :

- S'appuyer sur les différents rapports disponibles pour engager une réforme en profondeur de notre système actuel de retraite
- Donner aux actifs le libre choix de la date de départ à la retraite pour assurer l'équilibre permanent d'un système de retraite par répartition
- Engager des réformes qui seront mises en oeuvre pour assurer la solidarité intergénérationnelle.

Ces recommandations doivent être approfondies.

4 Pauvreté et inégalités au grand âge

Le vieillissement de la société interroge tous les groupes d'âge, sur les plans économique, social, politique et des relations de proximité. Tous les citoyens comprennent que vieillir dans la dignité est un axe qui doit fonder les politiques publiques. Mais, dans le même temps, la société civile n'est pas indemne des nouveaux défis qu'elle rencontre.

Aussi devons-nous regarder ce qui devient essentiel dans le vieillissement de notre société, ce que les retraités et personnes âgées attendent et à quoi elles peuvent contribuer.

Au plan des ressources, l'évolution des systèmes de retraite reste à peu près sous contrôle et doit être confortée. Les minima de pensions comme ceux établis au titre des allocations minimales (minimum vieillesse, pension de réversion, ASS, minimum garanti) ne permettent pas de vivre dignement. C'est ce que le rapport de l'ONPES 2015 sur les « Budgets de référence » met en évidence très clairement. Il serait temps de construire un plan de rattrapage de ces minima sociaux destinés aux personnes retraitées en regard des besoins qui sont à couvrir pour vivre dignement. S'agit-il de solidarité nationale ou de redistribution via les systèmes de retraites, ou des deux, la question reste ouverte.

Le débat ouvert en France sur le Revenu Universel a laissé de côté les publics âgés (et inactifs au sens économique), considérant que cela relevait des mécanismes de retraites. Or, il faut rappeler que la demande d'allocation vieillesse ne se fait que pour 14% par des personnes encore en activité et que 27% sont malades ou handicapées lors de leurs dépôts de dossier. C'est dire l'état de faiblesse qui caractérise ces populations arrivant à la retraite et devant se satisfaire d'un « minimum vieillesse ».

Au plan de la santé, la mise en place depuis quelques années des ARS (Agences Régionales de Santé) se complète cette année de celle des Groupements Hospitaliers de Territoires (GHT). Cette nouvelle carte des groupements hospitaliers vise certes à de nouvelles convergences entre établissements, au plan économique comme au plan des moyens humains et médicaux (équipements et technologies avancées). Mais cela se fera souvent au détriment de leur accessibilité (distance, conditions d'accès), selon les pathologies. Pour les publics isolés du milieu rural (où des déserts médicaux existent déjà), l'accès sera rendu plus difficile : des travaux récents l'attestent.

Au plan de l'isolement et de la solitude, la mise en place du programme MONALISA a permis d'établir plus de 300 équipes « citoyennes », qui localement, repèrent, écoutent et répondent à la demande de liens sociaux. Ce programme devrait être étendu et soutenu, notamment dans les zones rurales. Mais la solitude des « aidants », notamment celles et ceux confrontés à la maladie d'Alzheimer de leurs proches, apparaît comme un nouvel enjeu de

société. Les approches de la loi ASV (Adaptation de la Société au Vieillissement) sur le droit au répit sont justes mais insuffisantes.

L'accès aux droits : le système français d'accès aux droits passe encore trop souvent par une procédure de « demande ». Il conviendrait d'examiner l'automatisme de certains droits, dès lors que l'accès à d'autres prestations a été acquis. L'idée d'un « coffre-fort numérique » contenant tous les documents de base qu'une personne a déjà réunis pour ses demandes d'allocations est bonne, mais encore peu pratiquée. Elle devrait devenir automatique pour tous les citoyens.

L'habitat des retraités reste une préoccupation pour nombre de foyers et d'isolés. La majorité des retraités est propriétaire de son logement, souvent dégradé et énergivore. Mais les moyens manquent pour faire travaux et isolations indispensables. Un plan réel de soutien à ces travaux devrait prendre en compte ces propriétaires retraités aux faibles ressources et trouver les voies et moyens pour que des solutions soient économiquement acceptables.

Un accompagnement des personnes retraitées dans ces chantiers devient indispensable.

Enfin, les retraités sont-ils représentés et écoutés ? Au plan local, certes, des conseils d'ainés, des activités des CCAS sont en place, mais les lieux de construction collective d'une politique vieillesse instaurés par la loi ASV ont réduit le nombre de « sièges » réservés aux associations de retraités (au plan national comme au plan départemental). Est-ce cohérent avec l'objectif affiché de contributions attendues des groupes d'âge aux politiques qui les concernent dans la perspective en 2030 de personnes retraitées qui seront près de 30% de la population ?

5 Autonomie des personnes âgées

Le soutien à domicile ayant été reconnu comme la solution la mieux adaptée au « vieillir en bonne santé » - et souhaitée majoritairement par les intéressés - il est essentiel de continuer à mettre en oeuvre les moyens nécessaires à l'accompagnement des personnes dans leur vie quotidienne.

Sont donc touchés directement les domaines de l'habitat et des transports. Lutter contre la perte d'autonomie et permettre à la personne de se déplacer dans son

environnement, quel qu'il soit, sont les deux objectifs fondamentaux à satisfaire pour assurer à chacun les meilleures conditions d'accessibilité et de mobilité, dans le cadre sociétal qui est le sien. L'isolement social est par nature un facteur aggravant de la perte d'autonomie.

Encore faut-il que « la chaîne de déplacement » - cadre bâti, voirie, ERP, intermodalités des réseaux de transports... - ne souffre pas de « maillons manquants ».

Habitat

Si, pour un logement, les adaptations nécessaires à l'âge se mettent dorénavant en place plus facilement, du fait des aides personnalisées, on constate en milieu urbain que ce sont parfois les maillons les plus proches du domicile (ou d'une gare, d'un établissement public...) qui posent problème.

Dans les périphéries des villes et en milieu rural, où la maison individuelle est la plus présente, on observe par contre que ce sont ses abords mêmes qui ne sont souvent pas accessibles.

Des efforts sont à faire pour que soit pris en compte par les municipalités le besoin d'assurer des cheminements « sécurisés », permettant d'atteindre les lieux de vie communs les plus habituels. D'où l'importance d'un aménagement des espaces publics visant à développer « une ville accessible à tous ».

Les nouvelles technologies peuvent apporter une aide directe aux seniors pour autant que cette possibilité ne vienne pas remplacer trop fortement la présence humaine d'aidants ou de services à la personne.

La « fracture numérique », que l'on a connue depuis une vingtaine d'années, se fait moins sentir actuellement, les générations qui arrivent aujourd'hui à la retraite sont formées à ces nouveaux outils. Mais une autre difficulté va lui succéder : celle de la « fracture administrative virtuelle ». Plus de « support papier » (tels des organismes sociaux ou bancaires), des plateformes téléphoniques multifonctions, des procédures plutôt complexes.

Si l'on veut promouvoir la « simplification », c'est bien en ce domaine qu'il faut réfléchir au « devenir » des relations « citoyen-services publics » (au sens large) : elles doivent être « ouvertes ». D'où la nécessité, entre autres, de créer des lieux de « permanence / guichet unique » pour orienter, informer et conseiller l'ensemble des usagers, et surtout les plus fragiles.

N'oublions pas que les retraités apportent beaucoup à la vie de la cité, eux-mêmes créant du lien social et de l'intergénérationnel.

Transports

Depuis 2015, ce sont les Schémas Directeurs d'Accessibilité et les Agendas d'Accessibilité Programmée (SDA -Ad'AP) qui ont été engagés par l'ensemble des autorités territoriales et opérationnelles compétentes. Ils concernent le matériel roulant, les infrastructures et les services.

Pour accompagner le développement de « l'accessibilité universelle » à tous les usagers, deux sujets majeurs demandent encore à être approfondis :

- l'information voyageur (temps réel, perturbations, correspondances...) ; elle doit être « multimodale », efficiente et cohérente. Se développent actuellement nombre d'applications numériques (telles sur smartphone) pour préparer et effectuer ses déplacements. Soulignons l'importance d'apporter des réponses aux besoins spécifiques des personnes atteintes d'un handicap mental ou psychique.

Si les informations visuelles et les annonces sonores, utiles à tous, sont relativement satisfaisantes, il n'en reste pas moins que, pour ces dernières, il faut en améliorer la qualité d'écoute, surtout dans les grandes gares et les stations des réseaux ferrés. L'information doit être « compréhensible ».

- la signalétique est d'une grande importance, surtout dans les pôles multimodaux et les espaces de correspondance. Pour les personnes souffrant de handicaps sensoriels ou cognitifs, l'homogénéité des standards, codes et couleurs choisis, à l'intérieur d'un même réseau ou d'une entité territoriale bien définie, doit être de rigueur ; les « repères » doivent être « reproductibles » et « mémorisables ».

Pour les UFR (utilisateurs de fauteuils roulants), leur souci majeur est de recevoir une information qui soit la plus « réelle » possible sur le fonctionnement des ascenseurs qu'ils devront utiliser pour leur prochain voyage. Là aussi, les choses avancent ; de nouveaux progrès devraient leur permettre d'obtenir une réponse fiable, avec des préavis les plus réduits possibles.

Il n'est pas inutile de rappeler que les TAD (Transport à la demande) représentent un secteur essentiel des aides à la mobilité. Toutes les Autorités organisatrices des transports (AOT) travaillent sur ces sujets ; elles s'adaptent

aux réalités de leurs territoires. De nouvelles alternatives voient le jour ; il y a là beaucoup à innover (matériel, énergie, fonctionnement, mixité, tarification...).

6 Les personnes âgées en milieu rural

Nous ne parlerons ici que des personnes résidant en milieu rural isolé à l'exclusion du rural touristique et du rural périphérique de banlieue.

Bien vieillir en milieu rural peut être source d'interrogations pour les personnes âgées et leurs proches. La question se pose d'autant plus lorsqu'il faut gérer au quotidien la vie d'un proche devenu dépendant. En effet, les caractéristiques propres au milieu rural, éloignement des structures de soins, d'accueil, d'aide à domicile peuvent amener la famille et l'entourage à s'interroger sur leur capacité à maintenir à domicile la personne. Mais qu'en est-il du souhait des personnes concernées ? Une grande majorité d'entre elles souhaite rester à domicile, en particulier celles qui ont vécu toute leur vie dans ce même milieu. En considérant que ce choix est un droit fondamental, il serait trop restrictif de n'envisager cette question que sous le seul angle de la santé. En effet, les personnes âgées résidant en milieu rural ne sont pas toutes en difficulté de santé et permettent, par de multiples aspects, le maintien d'une vie active dans les milieux concernés (elles sont même en majorité). Pour ce faire, les services et les techniques modernes doivent être accessibles à tous.

On peut, par conséquent, formuler deux types de demandes : celles concernant la vie de tous les jours, dans ses aspects sociétaux et économiques, et celles plus spécifiques concernant les personnes âgées en difficulté de santé. L'objectif visé est de permettre une vraie vie dans les milieux ruraux et d'éviter ainsi une désertification des territoires très préjudiciable.

D'une manière globale :

- Avoir une politique prenant en compte le maintien des services publics sous toutes ses formes.
- Couvrir impérativement tout le territoire en liaisons informatiques performantes (C'est une priorité car tout le reste en dépend).
- Aider au développement culturel en favorisant la mise en place d'initiatives locales quitte à les aider financièrement.
- Définir et mettre en place une politique de transport adaptée aux besoins et aux contraintes géographiques.

- Veiller à ce que la mise en place des grandes régions ne défavorise pas les départements les plus ruraux.

Pour les personnes âgées en difficulté :

- Développer une politique d'information et de prévention au plus près des personnes concernées.
- Avoir une réelle politique d'amélioration de l'habitat mais en prenant le problème beaucoup plus en amont.
- Avoir une réflexion plus globale concernant les aides à apporter, la domotique et la robotique sont de belles avancées mais quid de leur mise en application réelle sur le terrain.
- Favoriser la mise en place de maisons médicales et de médecins libéraux par de fortes mesures incitatives.
- Continuer à développer les initiatives citoyennes, telles que « Monalisa » et autres.
- Travailler et favoriser toutes les opérations concernant l'inter génération telle la cohabitation jeune-ancien en échange de services.
- Veiller à une meilleure coordination de tous les acteurs de santé intervenant à domicile.
- Villes moyennes et milieu rural peuvent être des options recherchées par les personnes retraitées (cadre de vie, coût de l'habitat...) et libérer de ce fait des logements dans les milieux urbains. L'accès aux biens et services est une condition indispensable du choix.

En conclusion de cette contribution, les membres français de AGE Platform Europe sont conscients du fait que de nombreux sujets intéressants les retraités et les personnes âgées n'ont pas été traités, tels celui de la santé, des conditions de vie des personnes affectées par des incapacités fonctionnelles ou cognitives (à domicile ou en établissements), du maintien des relations familiales, culturelles et sociales, des échanges entre les générations Nous les avons abordées dans nos réponses aux quatre précédents PNR.

Présentation de la Coordination française des membres de la Plateforme européenne AGE

« Age Platform Europe », la Plateforme européenne « des et pour les personnes âgées », est un réseau constitué en 2001 sous le régime associatif belge dont le but est de renforcer la coopération entre les organisations de seniors et de personnes âgées au niveau européen.

Ce réseau comprend près de 150 organisations dont l'ambition est de défendre et de promouvoir les intérêts de ses membres et plus largement ceux des 150 millions de personnes âgées de 50 ans et plus au sein de l'Union, de susciter la participation des citoyens européens aux affaires qui les concernent et de sensibiliser le public aux chances et aux défis résultant du vieillissement de la population.

Le travail de la Plateforme porte sur un large éventail de politiques, dont la non-discrimination, l'emploi des travailleurs âgés, le vieillissement actif, l'instauration d'environnements favorables aux âges dont les questions d'accessibilité, la protection sociale et notamment les réformes des pensions, l'inclusion sociale, la santé, les nouvelles technologies. ...

Au niveau national, des organisations françaises, aujourd'hui au nombre de 20, se sont regroupées dans une « **Coordination AGE France** », dans le but

- de sensibiliser la population des seniors et des plus âgées aux conséquences des politiques européennes sur leurs conditions de vie
- de confronter leurs approches des enjeux du vieillissement pour l'Europe et pour la France
- de favoriser l'expression des personnes âgées sur les mesures qui les concernent
- de contribuer à la réflexion politique nationale quant aux politiques européennes

Les organisations françaises
--

- ACS Bull
- ACLAP (Action de coordination de lieux et d'accueil aux personnes âgées)
- Association des retraités d'Air France (ARAF)
- Confédération française des retraités (CFR)
- Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE, « membre observateur »)
- Fédération des anciens du groupe Rhône Poulenc
- Fédération nationale des associations de retraités (FNAR)

- Fédération interrégionale pour le développement de l'emploi des seniors (FIDES)
- Fondation Armée du Salut (« membre observateur »)
- Générations Mouvement Fédération nationale
- Information, Défense, Action, Retraite (IDAR)
- Les petits frères des Pauvres
- Mouvement Chrétien des Retraités (MCR-« membre observateur »)
- Old Up
- Seniors Entrepreneurs
- Union des anciens du groupe BP
- Union fédérale des retraités des banques (UFRB)
- Union française des retraités (UFR)
- Union nationale des retraités CFTC (UNAR-CFTC)
- Union nationale interprofessionnelle des retraités CFE-CGC (UNIR- CFE- CGC)

Participent également aux travaux de la Coordination : Alain Le Meur (Amitiés Lafarge), Odile Plan (Or Gris) et François Genelle (FIAPA, membre de AGE).

Vous pouvez joindre les représentants français actuels au CA d'AGE Platform :

Jean-Pierre Bultez (PFP) : jeanpierre.bultez@gmail.com

Jean-Michel Hôte (FNAR): jmhote@gmail.com

Nicole Legrain (Union des anciens Groupe BP/ UFR): legrain.nicole@orange.fr

Jean-Christophe Merle (ACLAP) : accueil@aclap.org

AGE Platform Europe

NEW ADDRESS ! Avenue de Tervueren/Tervurenlaan 168, box 2
 1150 Brussels, Belgium
 Tel: +32 2 280 14 70 (switchboard)
www.age-platform.eu | www.towardsanagefriendlyep.com

Document mis à jour mars 2017

Paris, le 22 mars 2017

La présidente

Philippe LÉGLISE-COSTA
Secrétaire général des affaires européennes
68, rue de Bellechasse
75700 Paris

Objet : Contribution à la consultation sur le Programme National de Réforme

Monsieur le secrétaire général,

A l'heure où l'avenir politique de l'Europe se redessine et où la politique de cohésion après 2020 fait l'objet de débats, l'association des Villes de France tient à rappeler l'importance de consulter les élus locaux, qui sont les premiers points de contact dans les territoires, où les politiques européennes et nationales prennent une application concrète.

Villes de France est une association pluraliste d'élus qui rassemble les villes et agglomérations de taille-infra métropolitaine du territoire national, ensemble qui est le cadre de vie de près de la moitié de la population française. Forte de près de 30 ans d'action sous son ancienne dénomination de Fédération des villes moyennes, l'association défend ces territoires entre 15 000 et 100 000 habitants qui assurent un maillage solide entre les métropoles et les espaces ruraux.

Dans un contexte d'élection présidentielle en France, Villes de France a choisi de faire appel à son droit de réserve sur ce programme national de réforme tout en souhaitant rappeler un certain nombre de messages politiques dont elle se fait la voix.

La réforme territoriale a rebattu les cartes de la gouvernance territoriale : redécoupage et extension des territoires, fusion de communes, transferts de compétences... Autant de bouleversements qui doivent être appropriés localement afin de consolider cette nouvelle organisation. Villes de France demande à ce que les collectivités soient épargnées de trop fréquents changements dans leurs structures et à ce que ces évolutions ne portent pas atteinte à un équilibre des territoires dans lequel toutes collectivités quelle que soit leur taille puissent s'exprimer et prendre part au développement économique national. La politique gouvernementale a fait le choix d'un renforcement des métropoles qui peut s'avérer nocif s'il se poursuit au détriment des autres villes dont la dévitalisation des centres-villes creuse un fossé entre métropoles et reste de la France.

Au-delà de ces enjeux nouveaux dans la gouvernance locale, les élus souhaitent attirer votre attention sur les risques d'une production normative trop soutenue. Les territoires doivent être en mesure de s'approprier les mesures nouvelles dans les délais définis et dans le respect de leurs contraintes financières. Ainsi, l'imposition excessive de schémas prescriptifs peut s'avérer contre-productive, car fort coûteuse pour les collectivités au détriment de politiques plus efficaces d'investissement local. La réévaluation de l'efficacité des normes et de leur impact sur les budgets des villes et intercommunalités est essentielle afin que ces normes puissent avoir les effets escomptés. Simplification, assouplissement et

transparence sont les piliers sur lesquelles la législation doit s'appuyer afin de préserver la libre administration des collectivités locales.

Villes de France reste également soucieuse d'un assainissement des comptes publics et à ce titre, accepte le principe d'un effort de limitation de la dépense publique, demandé aussi au niveau des collectivités locales depuis 2014.

Cependant, la réduction des transferts financiers de l'État de près de 11 milliards d'euros (soit 22% des efforts d'économies demandés à l'ensemble des administrations publiques) apparaît relativement brutale dans son rythme, par rapport aux rigidités excessives du statut de la fonction publique.

S'ils ne contestent pas la nécessité de réduire globalement le niveau des dépenses publiques, et de faire des efforts de gestion au niveau local les élus des Villes de France s'interrogent sur la justesse de l'effort demandé au secteur public local, et sont soucieux de ses répercussions macro-économiques.

En effet, l'effort qui est demandé au secteur public local est une réduction en valeur (ODEDEL), alors que les efforts qui portent sur les organismes de sécurité sociale sont jusqu'ici effectués sur une progression tendancielle (ONDAM). En termes de poids et d'efficacité, la priorité doit sans doute être accordée à une politique de réduction plus ambitieuse des dépenses sociales, qui représentent plus de la moitié de la dépense publique.

Faute d'évolution significative liée au statut de la FPT, ce mouvement conduit à pénaliser le secteur public local, et à court terme, à diminuer l'investissement dans l'habitat, les travaux publics, et par ricochet à faire baisser l'emploi local. Cela aboutit aussi à revoir l'étendue et la qualité des services publics locaux indispensables à la cohésion de la population (animation sportive et culturelle, soutien associatif, etc.).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le secrétaire général, l'assurance de ma considération distinguée.



Caroline CAYEUX
Sénateur-maire de Beauvais,
Présidente de la CA du Beauvaisis,
Présidente de Villes de France

COMMENTAIRES DE LA CPME SUR DIFFERENTS ELEMENTS DU PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2017

Dans le cadre du Semestre européen, le programme national de réforme (PNR) détaille la mise en œuvre des actions développées par le gouvernement français en réponse aux recommandations formulées par la Commission européenne en 2016 et au rapport « pays » adressé par les autorités européennes aux autorités françaises en février 2017.

De manière générale, la CPME estime que le processus de consultation engagé dans le cadre de l'exercice du Semestre européen est en voie d'amélioration. Il n'en demeure pas moins que **la consultation des partenaires sociaux par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pourrait être anticipée. La communication d'un document déjà partiellement finalisé ne permet pas d'influer suffisamment sur le contenu du PNR 2017** qui se présente essentiellement comme un bilan positif, qui manque d'objectivité.

Les commentaires de la CPME concernent essentiellement un certain nombre de points inclus dans la partie du projet de Programme National de Réforme intitulée « Réponses aux défis économiques majeurs » mais plusieurs points relevant de la partie 2 intitulée « Progrès dans la mise en œuvre des objectifs UE2020 » sont également abordés.

■ **Défi clé n° 1 : « Un redressement des comptes publics compatible avec la croissance »**

Le rétablissement des comptes sociaux [pages 15 et 16]

● **Les affirmations du texte sont exagérément optimistes, en particulier sur le déficit du régime général de Sécurité Sociale en 2017. Très précisément, le chiffre d'un déficit « sous la barre des 400 Millions d'euros » ne peut être considéré comme fiable.**

En effet, notamment, il faut rappeler qu'en 2016 le déficit global du régime général (avec le FSV) reste proche de 8 Milliards d'euros, dont 4,1 Milliards d'euros (4,8 Milliards d'euros sans l'affectation d'un produit exceptionnel de CSG) pour la seule branche assurance maladie, branche assurance maladie dont la dérive mécanique est de plusieurs Milliards d'euros d'une année sur l'autre.

Sans mesure nouvelle, le déficit 2017 de la seule branche assurance maladie passerait à 8,3 Milliards d'euros et les mesures nouvelles annoncées dans la Loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2017 ne semblent pas pouvoir réduire ce déficit « brut » à un niveau qui permettrait de limiter le déficit global du régime général à 400 Millions d'euros.

● *Par ailleurs, l'on ne peut qu'être étonné par l'affirmation selon laquelle certaines « réformes », comme le décret de 2012 élargissant les carrières longues, contribuent à l'amélioration de la branche assurance vieillesse du régime général.*

C'est exactement le contraire qui est en train de se produire puisqu'en l'occurrence l'élargissement du dispositif des carrières longues va engendrer des dépenses supplémentaires.

Si le solde de la branche assurance vieillesse est redevenu positif et a contribué à diminuer le déficit du régime général, **c'est essentiellement grâce à la montée en puissance de la réforme de 2003 et surtout de 2010** (qui a repoussé progressivement l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans).

Axe 3 : « Réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces au service de la croissance » [pages 24, 25 et 27]

- La CPME est favorable à une baisse importante et rapide du taux des prélèvements obligatoires. A titre d'exemple, la baisse du taux de l'IS aurait dû être massive en visant à terme un taux nominal proche de la moyenne européenne, soit environ 25 % (et non 28 %) et cela, sur une plus courte période. En revanche, un point d'attention doit être porté sur la suppression de taux réduit d'IS de 15% qui s'applique aux plus petites entreprises comme certains le souhaitent. La CPME s'y oppose catégoriquement, cela aboutirait à accroître la pression fiscale sur les plus petites structures.

Sur la réforme du prélèvement à la source sur l'impôt sur le revenu, rappelons que la CPME s'élève contre ce prélèvement qui impose des contraintes supplémentaires aux entreprises.

- S'agissant de la fiscalité écologique, sur l'opportunité d'une accélération de la trajectoire de la composante carbone, la CPME y est opposée. Aujourd'hui, la composante carbone est conçue comme un impôt supplémentaire de rendement accroissant les prélèvements et ou une recette d'appoint pour équilibrer les comptes publics. Or, ces recettes devraient être utilisées pour financer la transition écologique dans le respect des dispositions adoptées au 4° du II de l'article 1^{er} de la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte. La CPME souhaite que les dispositions légales prévues par la LTECV soient rappelées dans l'avis (cette augmentation étant compensée, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus).

■ Défi clé n° 2 : « Mettre en œuvre une action globale pour restaurer la compétitivité coût »

Alléger les prélèvements pesant sur le travail [pages 33 à 37]

Sur cette partie du texte, les remarques suivantes peuvent être faites :

- La mise en œuvre (presque complète) du CICE puis du volet allègement des charges sociales du Pacte de Responsabilité avec concomitamment le maintien de la « réduction générale Fillon » a effectivement évité une nouvelle augmentation du coût du travail et permis, dans la production manufacturière, de faire repasser les coûts salariaux unitaires français en dessous des coûts allemands.

Globalement, les dispositifs d'allègement des charges sociales en vigueur représentent environ 50 Milliards d'euros, ce qui est un chiffre significatif.

Toutefois, le système est dans son ensemble complexe. Il est en effet le résultat de strates successives dont la cohérence est loin d'être totale. Par exemple, la « réduction générale Fillon », le CICE et le volet allègement des charges sociales du Pacte de Responsabilité (au moins dans la partie concernant les allocations familiales) s'appliquent chacun sur une assiette salariale différente (jusqu'à 1,6 fois le SMIC pour la « réduction générale Fillon », jusqu'à 2,5 fois le SMIC pour le CICE et jusqu'à 3,5 fois le SMIC pour le volet allègement des charges sociales du Pacte de Responsabilité).

Cela déroute une partie des TPE/PME et nuit à l'efficacité de ces dispositifs.

⇒ C'est pourquoi la CPME demande une fusion des trois dispositifs (le CICE étant transformé en un allègement des charges sociales) et ce jusqu'à 3,5 fois le SMIC.

■ Défi clé n° 3 : « Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises »

Prolonger et assouplir le dispositif de suramortissement [page 49]

Il est à noter que la CPME soutient le maintien du suramortissement.

Soutenir l'internationalisation des PME [page 65]

La CPME s'étonne et regrette que certains enjeux soient particulièrement minorés. C'est le cas notamment de l'internationalisation des PME qui occupe trois lignes dans le document.

Les résultats présentés sur les 5 dernières années sont à nuancer. Certes, globalement, depuis 2012, le nombre de PME exportatrices a augmenté. Néanmoins, selon les chiffres communiqués par les Douanes, leur nombre s'inscrit de nouveau dans une tendance à la baisse depuis la fin 2015.

Le plan d'action en faveur de l'internationalisation n'a donc pas encore totalement porté ses fruits, contrairement à ce qui est affirmé.

La CPME salue la démarche volontariste qui a été mise en œuvre pour amener davantage d'entreprises sur les marchés internationaux. A la demande de leurs représentants, une volonté de rationalisation des outils et de simplification a prévalu. Les outils de soutien ont été revus et complétés de manière à proposer un panel de dispositifs complémentaires et adaptés à la taille de chaque entreprise, notamment en matière de financement.

Néanmoins, des efforts de simplification sont encore attendus qui pourraient notamment se matérialiser de la manière suivante :

- Ne pas limiter l'appui aux PME en croissance et muscler l'accompagnement des PME primo-exportatrices,
- Simplifier les procédures et réduire les délais de traitement des dossiers,
- Assouplir la procédure VIE et allonger la durée de temps de présence en France,
- Elargir le dispositif du crédit impôt pour dépenses de prospection commerciale

Une action vigoureuse d'identification et d'accompagnement des nouveaux exportateurs est également souhaitée par la CPME.

Le choc de simplification génère plusieurs milliards d'euros de gains [page 67]

Les évaluations proposées prennent en compte déjà entrées en vigueur, mais n'étudient pas le poids des nouvelles contraintes qui sont entrées en vigueur, ce qui serait susceptible de remettre en cause les données présentées.

Pour la CPME, le constat est le suivant : depuis quelques années, différentes actions ont été réalisées pour diminuer les charges administratives pesant sur les acteurs économiques. Pourtant, force est de constater que les dirigeants de TPE-PME ont des difficultés à ressentir ces améliorations. 73 % des chefs d'entreprises (enquête IFOP pour la CGPME et KPMG) se déclarent dubitatifs sur les mesures gouvernementales de simplification administrative.

L'explication est simple, les effets positifs des mesures qui ne sont parfois que sectorielles sont annihilés par des mesures qui ont une portée plus générale et renforcent largement les contraintes des entreprises dans leur ensemble. A cet égard, de nombreux dispositifs peuvent être cités à l'image :

- du compte pénibilité
- du droit d'information des salariés en amont de toute cession d'entreprise ou tous les 3 ans
- de mobilité bancaire
- du prélèvement à la source

Enfin, certains dispositifs semblant vertueux sont en pratique facteurs de complexité, comme par exemple le principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord. Non seulement il peut être complexe à appréhender mais en plus, il n'est pas véritablement de portée générale puisque pour l'Etat par exemple, le nombre des exceptions dépasse celui des procédures concernées :

- Le principe est applicable à 1 200 procédures,
- Des exclusions existent pour 2 400 procédures.

Ainsi, ce principe peut apparaître plutôt comme l'exception.

Il faut non seulement s'intéresser au stock normatif, mais également au flux.

Les délais de paiement ont été réduits [page 67]

Pour la CPME, les résultats affichés sont à nuancer, à actualiser et à préciser. Si les retards de paiement représentent un manque de trésorerie de 11 Mds € pour les entreprises en 2015 (compensation effectuée entre les gagnants et les perdants), elles ne sont par contre pas toutes logées à la même enseigne. Tandis que les pertes pour les PME s'évaluent à 16 Mds, les grandes entreprises bénéficient au contraire d'un excédent de 11 Mds de trésorerie dus à ces retards.

Cette situation montre un rapport de force défavorable entre PME et grandes entreprises, ces dernières se montrant les mauvais élèves : moins d'une grande entreprise sur deux paie ses fournisseurs à moins de 60 jours. Aussi, sur les 228 procédures d'amende administratives

lancées en 2016, environ 70 concernent-elles des grands groupes et leurs filiales, dont 17 rattachés aux CAC 40 et SBF120.

Parallèlement, bien qu'une réduction des délais de paiement soit observée en 2016, de nombreuses pratiques demeurent courantes, au détriment des fournisseurs : imposition de délais de paiement différents de ceux prévus dans les CGV, pratique de l'auto-facturation par le débiteur de manière abusive, mises en place de pratiques pouvant occasionner des délais cachés, notamment dans la construction. Les PME sont également pénalisées par une méconnaissance de la réglementation, notamment sur l'exigence, pour les entreprises clientes, du paiement d'une indemnité forfaitaire de 40 euros en cas de retard constaté.

■ Défi clé n° 4 : « Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi de qualité »

S'agissant de ce « défi clé », nous formulons sur plusieurs points des jugements critiques :

- **D'abord, pour ce qui est de l'évolution du chômage, nous considérons que la présentation est, au moins partiellement, biaisée.**

⇒ En France (y compris les DROM), fin Janvier 2017, le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C atteint toujours un niveau exceptionnellement élevé : 5 788 200. Surtout, il augmente sur un mois (+ 0,4 %), sur trois mois (+ 0,5 %) et sur un an (+ 0,5 %).

L'on notera, pour aller plus dans le détail, que la baisse intervenue sur la catégorie A sur trois mois (- 0,2 %) et sur un an (- 2,5 %) était accompagnée quasi-systématiquement tout au long de l'année d'une hausse dans les catégories B et C.

Donc, l'on peut légitimement estimer qu'au cours de l'année 2016 l'on a assisté très souvent à des allers-retours entre la catégorie A et les catégories B et C, sans baisse « pure » du nombre de demandeurs d'emploi.

Axe 1 : « Faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprise » [notamment pages 72, 73 et 74]

- **En premier lieu, la CPME, compte tenu des spécificités des TPE/PME, regarde avec scepticisme certaines des « novations » de la Loi El Khomry (Loi Travail), principal vecteur de la « réforme » du Code du Travail.**

⇒ **En particulier, la volonté de privilégier l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche en matière de temps de travail peut avoir de nombreux effets pervers pour ces entreprises.**

Ainsi, à titre d'exemple, les grandes entreprises pourront, dans le cadre d'accords d'entreprise, moduler, le plus souvent à la baisse (10, 15 %) le taux de rémunération des heures supplémentaires alors que les TPE/PME n'ayant pas d'interlocuteurs syndicaux dans l'entreprise et peu de moyens pour financer des contreparties à ce type d'assouplissement au profit des salariés seront obligées d'appliquer le taux « normal » (25 %) de rémunération de ces heures supplémentaires.

⇒ De plus, aucune souplesse facilitant réellement le dialogue social dans les TPE/PME, comme l'élargissement du domaine du référendum d'entreprise, demandé par la CPME, ne figure dans la Loi Travail.

⇒ S'agissant toujours des nécessaires assouplissements du droit du travail, notamment pour inciter au développement de l'embauche dans les TPE/PME, une autre demande de la CPME – celle concernant la réduction des obligations administratives liées au seuil de 50 salariés et la fusion des institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise, CHSCT) dans les entreprises de 50 à 300 salariés – ne figure pas non plus dans la Loi Travail.

A l'inverse, la Loi Travail comporte de nouvelles obligations pour les entreprises, comme par exemple le compte personnel d'activité qui intègre le compte personnel de prévention de la pénibilité, **inapplicable de par sa complexité dans les entreprises, surtout les TPE/PME.**

Axe 2 : « Réduire la segmentation du marché du travail en améliorant la formation professionnelle, en particulier pour accompagner les demandeurs d'emploi et promouvoir des emplois de qualité et adaptés aux enjeux actuels, et en donnant davantage de visibilité aux entreprises » [notamment pages 77, 78 et 79]

- Dans ce domaine, la CPME veut remettre en exergue les conséquences négatives pour la formation des salariés des TPE/PME et donc le bon fonctionnement de ces catégories d'entreprises de certaines dispositions de la Loi du 5 Mars 2014 faisant suite à un Accord National Interprofessionnel qu'elle n'avait pas signé.

En particulier, en 2016, et cela sera encore le cas en 2017, s'est fait sentir fortement pour les entreprises de 10 à 300 salariés la réduction des sommes disponibles pour le plan de formation des entreprises découlant des dispositions de cet Accord et de cette Loi.

La CPME, en tant que co-gestionnaire du plus gros OPCA français - l'AGEFOS PME -, a œuvré pour que soient facilité le versement de contributions conventionnelles des PME, ensuite mensualisées, mais il n'est pas sûr que tous les « dégâts » occasionnés par certaines dispositions de la Loi puissent être complètement réparés.

- Nos appréciations concernant l'apprentissage sont plus positives.

Après les erreurs du début du quinquennat (2013), notamment la très forte réduction des incitations financières pour l'embauche d'apprentis, une « correction » avait été effectuée (en plusieurs étapes !) concernant la prime forfaitaire (au moins 1 000 euros) et le crédit d'impôt puis une prime spécifique « TPE jeunes apprentis » a été créée, comme rappelé dans le projet de Programme National de Réforme.

Ces différents éléments ont ralenti la baisse des entrées en contrat d'apprentissage puis permis une remontée, encore insuffisante, de ces entrées.

Pour situer précisément les choses, nous venons seulement en 2016 de retrouver le niveau des entrées de 2013.

La CPME souhaite souligner l'absolue nécessité d'une continuité, avec des mesures pérennes, de la politique d'apprentissage.

Rien n'est pire en effet qu'une politique fonctionnant avec des à-coups permanents : un pas en arrière, un pas en avant, un pas de côté...

Axe 3 : « Lever les freins à la participation sur le marché du travail et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage [notamment pages 87 et 88]

● **Pour notre Confédération, la situation française du régime d'assurance chômage est difficile mais elle est moins grave que certains commentateurs ont bien voulu le dire, même si le niveau de l'endettement est, en cumul, très important.**

Il faut toutefois, pour remédier à la situation, que l'ensemble du dossier soit « posé sur la table ». En particulier :

/ La participation de l'UNEDIC au financement de Pôle emploi doit être recalibrée : il n'est plus possible que cette participation dépasse les 3,3 Milliards d'euros annuellement, soit 64 % du budget global de Pôle emploi. Concrètement, comme il est proposé dans le projet d'accord proposé dans le cadre de la négociation qui a repris, la participation de l'UNEDIC ne doit pas dépasser celle de l'Etat.

/ Le dispositif applicable aux travailleurs frontaliers doit être impérativement rééquilibré.

Le déficit actuel (600 Millions d'euros par an) doit être comblé grâce à une modification des règles européennes en vigueur.

/ Le « régime spécifique » des salariés intermittents du spectacle doit absolument continuer à se réformer ou « sortir de l'UNEDIC ».

/ Enfin, d'autres problèmes doivent être traités, comme celui du « ticket d'entrée » dans le régime - 4 mois de travail dans les 28 derniers mois - qui est manifestement trop généreux.

■ **Défi clé n° 5 : « Renforcer la justice et l'inclusion sociale et redistribuer les fruits de la croissance »**

Axe 3 : « Améliorer l'accès aux services essentiels » [notamment page 101]

S'agissant de cet axe, **la CPME souhaite redire, s'agissant de l'assurance maladie, son opposition quant à la généralisation du tiers-payant.**

Cette généralisation, sans doute compréhensible pour les assurés souffrant d'une affection de longue durée et les femmes enceintes, l'est beaucoup moins pour les autres assurés. **Elle risque de « déresponsabiliser » un grand nombre d'assurés** alors même que le déficit de l'assurance maladie (plus grande branche du régime général de Sécurité Sociale) est, comme rappelé précédemment, de plus de 4 Milliards d'euros en 2016 (plus de 50 % du déficit total) et qu'il va dériver mécaniquement de plusieurs Milliards d'euros en 2017.

■ Numérique [pages 47,57 et 103]

- **Haut débit** : page 57 sur le 2^{ème} point de cette page « Une couverture du territoire en haut débit en progression sensible (...) » (qui fait partie des résultats de l'objectif « favoriser l'accès au numérique sur tout le territoire (...) »)

La CPME regrette qu'il y ait encore trop de zones blanches, y compris en Ile-de-France. Cela représente un réel désavantage pour le tissu des PME et pour le développement des territoires.

- **Numérique** : pages 47 et 103, concernant la volonté de « déployer l'accès au numérique pour tous », la CPME regrette que dans la perspective d'un tel objectif, rien n'ait été prévu quant au financement de la transition numérique des TPE-PME, très en retard dans le passage au numérique.

PARTIE 2 – PROGRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS UE 2020

Objectifs liés à la transition énergétique

A titre liminaire :

- On peut souligner le **caractère exclusivement factuel** de la présentation des objectifs liés à la transition énergétique. Le PNR présente, sans analyse critique, les dispositions adoptées dans les différents textes législatifs que sont la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, et la loi sur la biodiversité.
- On peut regretter par ailleurs que **pour la loi LTECV, les objectifs qualifiés d'ambitieux sont avant tout inatteignables**, ce que la CPME avait souligné à de multiples reprises lors de la préparation du projet de loi et de la discussion parlementaire.
- Enfin, de manière plus générale, on peut rappeler utilement que la CPME, comme d'autres acteurs économiques, réclame systématiquement sur ces sujets des **études d'impacts préalables, sur les effets économiques, sociaux et environnementaux pour les TPE-PME** des objectifs fixés par les projets de texte. Demande qui reste le plus souvent sans réponse, notamment pour ce qui concerne les catégories d'entreprise que nous représentons.

Sur le fond, la CPME a quelques amendements rédactionnels à proposer :

- Page 125 : au 6^o paragraphe est évoquée la **trajectoire carbone**, présente à l'article 1^{er} de la loi sur la transition énergétique. **Il serait judicieux de rappeler ici que l'article 1^{er} mentionne également que cet élargissement progressif de la part carbone (...) est compensée « à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus ; »** (article 1er « 4^o Procéder à un élargissement progressif de la part carbone, assise sur le contenu en carbone fossile, dans les taxes intérieures de consommation sur les énergies, dans la perspective d'une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre, cette augmentation étant compensée, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus ;)

- Page 126, au dernier paragraphe de la partie « Part des énergies renouvelables dans la consommation finale », il est fait état, à juste titre, de l'**expérimentation du permis environnemental**. Cette expérimentation a été soutenue par la CPME et constitue un point très positif de la loi, en permettant de simplifier sensiblement les démarches. Il serait judicieux de **faire un paragraphe unique consacré à cette mesure** qui est ici « noyée » dans un paragraphe qui aborde un tout autre sujet.
- Page 127, concernant le paragraphe sur le secteur du bâtiment, il serait plus juste d'**ajouter après « obligatoire », les termes suivants : « si les conditions techniques sont réunies »**, tel que le prévoit la loi.

PLAN NATIONAL DE REFORME DE LA FRANCE 2017

Remarques de la CFE-CGC

Le travail d'analyse effectué par la Confédération Française de l'Encadrement – CGC s'intègre dans le contexte particulier d'un changement prochain d'acteurs à la tête du pays, ce qui aura comme conséquence la mise en œuvre de politiques différentes de celles suivies jusqu'à présent, et la mise en place possible de nouvelles réformes dont il faudra mesurer les impacts face aux exigences du PNR.

Outre les exigences implicites du PNR qui visent à rendre plus efficace l'investissement, il conviendra de s'interroger par exemple sur l'efficacité sur l'emploi du CICE (plusieurs dizaines de milliards d'Euros pour une sauvegarde d'emplois estimée à seulement 45 à 115.000 postes), et un impact limité sur l'investissement, sur le montant de la fraude à la TVA (168 Mds€ à l'échelle Européenne, dont au moins 25 Mds€ reconnus par l'Etat Français) ... Autant de leviers manquant pour le financement de l'Etat et la mise en place d'outils de relance de l'activité économique.

A l'heure où la Commission Européenne a reconnu l'importance de mettre en place en Europe les Piliers de Droits Sociaux (European Social Pillars), il est d'une évidence absolue que l'Europe Sociale ne peut se faire au détriment des salariés.

Il conviendra aussi de considérer dans les bilans des réformes, que la mise en place de certaines réformes nécessite des actions dont la réalisation nécessite plusieurs années, face à un Plan National de Réforme réévalué annuellement.

En conclusion de ce préambule, il conviendra de trouver l'occasion d'un point au plus tôt de la mise en place de la nouvelle équipe gouvernementale, pour réviser ce qui peut l'être, en fonction des analyses effectuées par les partenaires sociaux et l'inflexion politique éventuellement nouvelle née des élections présidentielles et législatives en France.

Défi clé n°1 : Un redressement des comptes publics compatible avec la croissance**Axe 1 : Une discipline budgétaire maintenue jusqu'au terme du quinquennat afin de retrouver des marges de manœuvres**

Il est écrit dans le PNR que la cible de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) devrait être respectée pour 2016. En effet, ce devrait être le cas. Cependant, le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale (septembre 2016) pointe le biais de construction de cet ONDAM 2016 qui a facilité sa réalisation : « *Sans la prise en compte de l'incidence de la réforme des modalités de prise en charge des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés, l'ONDAM pour 2016 progresserait en réalité à méthode constante non pas de +1,75 %, mais de +1,9 % par rapport à 2015* »

De même, il est rappelé la cible pour l'année 2017 : « *Respecter un ONDAM à 2.1% en 2017* ».

Or il faut rappeler que l'ONDAM 2017 était fixé à 1.75% dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Il a finalement été relevé à 2.1% facilitant ainsi sa réalisation, sa construction ayant de plus le même biais pointé par la Cour des comptes qu'en 2016.

Axe 3 : Réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces au service de la croissance

Dans le PNR, il est écrit « *Il en ressort que le CICE aurait eu un impact positif sur l'emploi en 2013 et 2014 compris entre 50 000 et 100 000 emplois créés ou sauvegardés et un effet positif sur les marges des entreprises.* ».

Or, le comité de suivi du CICE a mandaté 2 équipes de recherche pour évaluer les effets du CICE (sur l'emploi, les salaires, l'investissement, les marges ou encore le commerce extérieur). Pour être tout à fait complet, le PNR 2017 devrait reprendre l'ensemble des conclusions du rapport du CICE 2016.

Les deux équipes de recherches s'accordent tout d'abord à dire que le CICE n'a pas eu d'effet observable sur l'investissement, la R&D et les exportations en 2013 et 2014.

En ce qui concerne l'effet sur l'emploi, les deux équipes n'obtiennent pas les mêmes résultats. L'une (TEPP) conclut à la création ou la sauvegarde de 45 000 à 115 000 emplois sur 2013, sans impact supplémentaire en 2014 quand l'autre (LIEPP) ne met pas en évidence d'effet positif sur l'emploi. Pour le comité de suivi du CICE, les deux méthodes d'analyse sont pertinentes et si ces résultats doivent inciter à l'humilité, il est clair qu'un impact massif sur l'emploi aurait été mis en avant par les deux méthodes.

Enfin, les deux équipes de recherche concluent à un effet positif du CICE sur les marges des entreprises.

Défi clé n°2 : Mettre en œuvre une action globale pour restaurer la compétitivité coût

Axe 1 : Alléger les prélèvements pesant sur le travail

Toujours à propos du CICE, il est noté : « L'étude conduite par France stratégie démontre l'absence d'effet du CICE sur les salaires ».

De même que pour l'effet du CICE sur l'emploi, l'avis du comité de suivi du CICE n'est pas aussi catégorique. Le document complémentaire au rapport 2016 publié en mars 2017 mentionne en effet : « *L'effet du CICE sur les salaires en 2013 et 2014 est difficile à dégager. S'il existe, il est de faible ampleur* ». Pour être tout à fait complet, les deux équipes arrivent à des résultats contraires. L'équipe TEPP conclut à l'absence d'effet global d'augmentation des salaires tandis que l'équipe LIEPP décèle un effet du CICE positif sur les salaires. Cet effet positif est particulièrement vérifié pour les salaires des cadres des entreprises les plus bénéficiaires du CICE.

Défi clé n°3 : Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises

Axe 1 : Stimuler l'investissement et l'innovation

Pour finir sur le sujet, il est écrit « *le CICE a notamment permis de soutenir les marges des entreprises, ce qui a en partie vocation à se traduire en une hausse de l'investissement avec un certain délai* »

Or, ce n'est pas automatique. En 2013 et 2014, le CICE n'a d'ailleurs pas eu d'effet sur l'investissement.

Axe 2 : Améliorer l'environnement des entreprises en simplifiant et modernisant les règles concernant les entreprises et en soutenant leur internationalisation

En ce qui concerne le secteur de l'optique, il est fait référence à la baisse des prix constatée par l'INSEE de 0.5% en 2016. Or, cela n'implique pas forcément une amélioration du pouvoir d'achat des usagers. En effet, la répercussion de la baisse du prix étant liée aux remboursements du régime de base et des complémentaires, l'impact sur le reste à charge est difficilement prévisible.

La CFE-CGC considère que l'Assurance maladie a déserté certains soins notamment de type optique et dentaire. Son désengagement progressif se traduit par un transfert non négligeable sur les complémentaires santé et une augmentation des tarifs. L'impact positif de la politique menée sur le pouvoir d'achat est donc ici à nuancer.

Défi clé n°4 : Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi de qualité

Concernant le détachement illégal

Nous constatons qu'il n'est pas fait mention des travaux effectués sur le détachement. Or, pendant le quinquennat plusieurs lois sont intervenues pour parachever un système de lutte contre les fraudes au détachement ce qui est assez ambitieux et plutôt unique en Europe. Ainsi, la loi de lutte contre la concurrence sociale déloyale de 2014 (Loi Savary), la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015 (Loi Macron) et la loi Travail ont renforcé les moyens pour lutter contre cette concurrence sociale déloyale.

Concernant la loi Travail

Le gouvernement français a présenté au mois de mars 2016 un projet de loi visant à réformer le modèle social français, réputé trop rigide face aux besoins de flexibilité des entreprises pour s'adapter au contexte économique.

La réforme présentée a reposé sur 3 piliers : une refondation du code du travail qui s'articulera autour de 3 parties : ce que la loi prévoit, ce que la négociation collective d'entreprise peut faire, et les règles qui s'appliquent en cas d'absence d'accord ; une grande place faite à la négociation collective d'entreprise sur toutes les questions de temps de travail et de congés,

les accords de branche devenant un simple niveau de référence ; la mise en place d'un Compte Personnel d'Activité (CPA) afin de doter tous les travailleurs d'un outil leur permettant de construire leur parcours professionnel dans un monde du travail en constante évolution.

Le projet de loi a comporté également des modifications sur les règles du licenciement pour motif économique et a instauré le principe d'accords collectifs à durée déterminée.

Le gouvernement n'a pas réussi à convaincre ni la CFE-CGC ni les autres organisations syndicales françaises du bien-fondé de ces réformes pour maintenir la compétitivité de la France. La CFE-CGC a critiqué ce projet de loi en ce qu'il servait essentiellement les intérêts des entreprises sans contrepartie équitable pour les salariés, pourtant moteur eux-aussi de la compétitivité du pays. Plutôt que les manifestations dans la rue et des appels à la grève, la Confédération s'est mobilisée auprès des parlementaires pour les convaincre d'amender le projet de loi. Malgré quelques avancées concédées par le premier ministre, le texte est resté globalement très déséquilibré : trop de flexibilité pour les entreprises et pas assez de sécurité pour les salariés.

Des amendements pourtant indispensables sur des points incontournables.

La CFE-CGC a poursuivi son travail de lobbying sur plusieurs points incontournables, en particulier :

- Éviter la facilitation des licenciements économiques lorsque les difficultés réelles n'existent pas,
- Rappeler la place de la loi qui est le socle de tous les travailleurs avec des aménagements possibles par des accords de branche puis par des accords d'entreprise, et non l'inverse
- Sécuriser le recours au forfait jours pour le personnel d'encadrement pour mettre fin aux dérives,
- Sauvegarder une médecine du travail qui agit dans la prévention des risques de santé au travail et non pas quand le mal est fait.
- Supprimer le recours au référendum auprès des salariés lorsque des syndicats qui représentent la majorité des salariés refusent de signer l'accord collectif.

Mais l'absence de débat parlementaire a tué toute possibilité de dialogue et de confiance dans les mesures prises.

Sur le forfait jours, malgré trois rappels à l'ordre du comité européen des droits sociaux depuis 15 ans sur la non-conformité de la loi française à la charte sociale révisée, la loi Travail du 8 août 2016 persiste et signe à laisser la législation sur cette dérogation en dehors des garanties les plus élémentaires qu'un temps de travail raisonnable et une rémunération équitable. La CFE-CGC a saisi à nouveau le comité européen des droits sociaux contre les dispositions sur le forfait jours de la loi du 8 août 2016 avec l'espoir de finir par être entendue un jour !

Axe 3 : Lever les freins à la participation sur le marché du travail et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage

La réforme de l'indemnité du congé parental, c'est-à-dire la réforme du complément libre choix d'activité (CLCA) et celle du partage de congé parental, est présentée comme permettant d'accroître le niveau d'emploi des femmes et de favoriser le partage des responsabilités parentales. Or, il n'est pas précisé dans le rapport que la réforme du CLCA a également conduit à la disparition du CLCA majoré qui bénéficiait aux ménages qui étaient exclus de la prestation de base de la Paje. Tout comme il n'est pas mentionné que dans la présentation du PLFSS 2015, la réforme du partage du congé parental est en partie présentée comme permettant de faire des économies à la branche Famille.

Défi clé n°5 : Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance

Axe 1 : Améliorer la justice sociale et faire reculer la pauvreté

La réforme de la modulation des allocations familiales est présentée comme affectant uniquement les ménages aisés. Or, dans la mesure où la modulation des allocations familiales impacte les ménages avec 2 enfants dès 67 408€ de revenus annuels en 2017, il nous semble plus correct de ne pas qualifier ces ménages de « ménages aisés ».

Axe 2 : Améliorer l'accès aux services essentiels

A propos du tiers-payant, il est écrit « *Le tiers payant qui permet au patient de ne pas avoir à avancer le paiement des honoraires médicaux, a été généralisé à tous les patients* ».

Or, la généralisation du tiers payant à tous les patients est prévue uniquement pour la part sécurité sociale. Le dispositif initialement proposé a été affaibli en janvier par la censure partielle du Conseil constitutionnel rendant optionnel le tiers payant sur la part complémentaire. L'avance des honoraires médicaux pris en charge par la part complémentaire reste toujours un éventuel frein à l'accès au système de santé.

Commentaire CFDT sur le PNR 2017

Introduction

Le projet de PNR présenté cette année est uniquement axé sur le bilan des actions menées au cours de l'année précédente, avec un rappel de l'action au cours du quinquennat. Il ne peut, en effet, prévoir l'action que le gouvernement issu des prochaines élections mettra en œuvre. On note de ce fait que l'exercice est moins « scolaire » que les années précédentes. Il ne s'agit pas uniquement de montrer que le gouvernement s'est appliqué à suivre les recommandations du Conseil, et qu'il va continuer à le faire, mais de défendre et illustrer l'action menée, en justifiant donc parfois le non respect à la lettre de certaines recommandations, même si ce n'est pas dit ouvertement. Ce sont les recommandations que la CFDT a le plus contestées qui ont été le moins suivies, ce que nous apprécions donc positivement.

Ce rapport pêche cependant par une vision extrêmement optimiste qui mériterait d'être nuancée sur certains points où des problèmes persistent, sur lesquels nous allons revenir. Sans vouloir amoindrir l'appréciation positive que la CFDT porte sur l'essentiel des sujets présentés. De plus, nous souhaitons davantage mettre en avant le rôle que les partenaires sociaux ont joué dans certaines réformes, notamment dans la gestion du paritarisme. A l'heure où certains candidats à l'élection présidentielle semblent vouloir remettre en cause ce paritarisme, il convient en effet d'en souligner l'importance.

Réponse aux défis économiques majeurs

Redressement des comptes publics

La CFDT a maintes fois indiqué que la mise en avant de cette priorité ne répondait pas aux urgences économiques de la France et de l'Europe. Certes, l'inflation se redresse légèrement, mais l'inflation sous-jacente demeure trop faible. En outre, une remontée éventuelle des taux d'intérêt ne sera que très progressive et ne se matérialisera dans les finances publiques dans le temps. Mais il est vrai qu'il faut y être attentif. Nous rappelons que nous nous sommes opposés au gel du point d'indice des fonctionnaires pendant 4 ans, et que la diminution des effectifs pose de graves problèmes dans le fonctionnement de certains services publics, notamment dans la santé et la justice.

En ce qui concerne les dépenses liées au système des retraites, la CFDT insiste sur l'action responsable des partenaires sociaux dans la gestion des retraites complémentaires avec l'accord paritaire qui a été conclu. Nous considérons que les réformes des retraites qui ont été menées ces dernières années sont de nature à en garantir la pérennité, et qu'il est donc inutile d'y revenir dans l'avenir immédiat. La CFDT n'acceptera pas de nouveau report de l'âge de départ tant que l'on n'aura pas vérifié les effets de ce qui est maintenant mis en place. A noter que la Commission Européenne elle-même identifie dans son Annual Aging report une réduction des dépenses structurelles françaises de retraites d'ici 2060.

Sur la fiscalité, la CFDT salue qu'une certaine progressivité de l'impôt ait été rétablie au cours du quinquennat. Mais elle est critique sur les réductions des impôts directs car elles

brouillent le message en faveur d'une participation de tous les citoyens à l'action publique. La CFDT regrette qu'une réforme ambitieuse de la fiscalité en faveur de plus d'équité fiscale et d'une fiscalité environnementale efficace n'ait pas été entreprise au cours de ce quinquennat. Il a fallu attendre fin 2016 pour que la loi sur la transition écologique et la croissance verte (TECV) avance sur la fiscalité environnementale. Cette fiscalité environnementale doit aller au-delà d'un soutien à la transition énergétique, pour véritablement favoriser la croissance verte, conformément à la loi TECV. Il est nécessaire de poursuivre le développement de la fiscalité environnementale, par exemple en améliorant la fiscalité sur le photovoltaïque.

De plus, la CFDT met en garde sur l'une des recommandations du Conseil visant la suppression des impôts « dont le rendement est nul ou faible ». Une fiscalité environnementale vise à modifier les comportements, ce qui tend à réduire le rendement de cet impôt, ce qui est le but recherché. Un système de bonus-malus écologique a un faible rendement, mais il s'avère souvent efficace par rapport aux objectifs poursuivis.

Restaurer la compétitivité coût

La CFDT a soutenu un grand nombre de mesures présentées dans cette partie, même si nous réaffirmons notre priorité sur l'amélioration de la compétitivité hors-coût, sur laquelle les progrès sont nettement insuffisants. Notre seule critique dans cette partie porte sur le dispositif pour les PME, qui ne nous semble pas assez ciblé et susceptible de créer des effets d'aubaine.

Améliorer la productivité, stimuler l'investissement et l'innovation, moderniser l'environnement des entreprises

Le rapport se satisfait d'une progression des dépenses de R&D, pourtant très faible. Comme on le voit dans les indicateurs de suivi de l'UE2020, les dépenses de R&D stagnent à proximité de 2% du PIB, et il est impossible qu'on atteigne l'objectif de 3% en 2020. Cela réaffirme l'enjeu de la compétitivité hors-coût pour la France.

Concernant le numérique, Il faut naturellement se féliciter du Plan très haut débit qui est un outil essentiel pour lutter contre la fracture territoriale de la connexion. La connexion est devenue un droit social comme les autres, qui permet l'accès à l'information, à la culture, à des services chaque jour plus variés et permet de réorganiser le territoire non autour d'un centre et de périphéries mais en mettant les territoires en réseau.

En revanche, le Plan très haut débit ne permet pas de définir un droit d'accès universel, même si la loi pour une République numérique prévoit des mesures facilitant l'accès. Un droit universel permettrait le service universel téléphonique et devrait régler l'autre question de la fracture numérique : l'accès à une culture générale numérique, à un socle de compétences désormais nécessaires pour conserver ou obtenir un emploi, pour accéder à ses droits sociaux (ainsi de nombreuses démarches qui ne sont plus accessibles qu'en ligne et pour lesquelles l'accompagnement n'a pas été prévu).

Sur l'ouverture des données publiques, la CFDT demande que soit créé un statut du réutilisateur des données publiques pour inciter aux bonnes pratiques. La puissance publique doit créer des servitudes sur les bases de données privées pour servir ses missions, qu'elle régule les plateformes et s'assure du partage de la valeur créée sur les plateformes.

Sur l'Intelligence Artificielle, nous sommes dubitatifs sur l'entrée par la technologie. La vraie question est celle de l'organisation du travail, de sa capacité à créer de la valeur, de sa réorganisation en s'appuyant sur l'expertise du collectif de travail.

Fonctionnement du marché du travail

Il y a aussi dans cette partie de nombreuses mesures soutenues par la CFDT, notamment le renforcement de la négociation collective dans l'entreprise, l'extension de la « Garantie jeunes » et la mise en place du compte personnel d'activité.

L'accord sur l'indemnisation des intermittents du spectacle en cas de chômage est mentionné, mais le rapport ne précise pas qu'il s'agit d'un accord sectoriel qui sortait du cadre fixé par l'interprofessionnel. La CFDT tient à signaler que l'indemnisation du chômage doit être négociée dans un cadre global.

La CFDT a regretté l'échec des négociations menées en 2016 sur l'indemnisation du chômage, et espère vivement que celles de 2017 aboutissent rapidement. Nous voulons signaler que la recommandation du Conseil qui suggérerait la dégressivité des allocations, recommandation que nous avons toujours contestée, n'a pas aidé à faire aboutir la négociation de 2016. Nous espérons que cette fois la Commission et le Conseil comprennent enfin qu'il est inutile de faire une recommandation que nous combattons résolument du fait de son incohérence avec les enjeux du marché du travail français, et qui n'aide pas à mener un dialogue social de qualité.

La CFDT rappelle que, même si la situation de l'emploi s'améliore en France, le nombre de contrats de courte durée reste très trop élevé, au détriment de la montée en qualité du système productif français, et que la nouvelle convention sur les allocations de chômage doit contribuer à s'attaquer à ce problème.

Justice, inclusion sociale et redistribution des fruits de la croissance

La CFDT salue les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté, même s'il reste encore de nombreux problèmes à affronter : accès aux droits et à l'emploi des personnes en difficulté, stigmatisations de certains publics, accompagnement des personnes, ... Nous avons soutenu la plupart des mesures présentées dans cette partie, mais nous nous étonnons que la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique ne soit pas indiquée.

Quant au dispositif Visale, nous tenons à signaler qu'il est issu d'un accord entre partenaires sociaux, suite à l'échec du dispositif de garantie universelle des loyers qui avait été précédemment mis en place. Il serait d'ailleurs intéressant que le droit d'accès à ce dispositif soit intégré au compte personnel d'activité.

Le rapport signale l'encadrement des loyers qui a été mis en place à Lille et son extension à Paris. C'est en effet une mesure très positive et nous souhaitons qu'elle soit rapidement et largement étendue.

Afin d'aider à la mobilité des jeunes, la CFDT souhaite que les mesures sur le logement soient complétées par le développement de foyers de jeunes travailleurs et de Résidences Sociales Jeunes.

Sur le logement des migrants, l'action importante de la société civile dans ce domaine devrait être davantage soulignée.

Mise en œuvre des objectifs UE 2020

Trois remarques, en plus de celle qui est déjà signalée plus haut sur la faiblesse de la progression des dépenses de R&D. Ces trois remarques portent sur les objectifs liés à la transition énergétique :

- Le rapport évoque l'objectif de « maîtrise » de la consommation d'énergie, alors qu'il s'agit d'un objectif de diminution de cette consommation, tel que c'est ensuite expliqué.
- Le retard dans le développement des énergies renouvelables n'est pas uniquement lié à une année 2015 « chaude », mais plus gravement à un manque de volonté politique.

- Le transport est le parent pauvre de la loi TECV, ce qui apparaît dans le rapport.

La CFDT réclame une action plus soutenue dans le développement des énergies renouvelables et les transports économes en énergie.

Sur la R&D, on constate que la recherche publique (env. 30 % des dépenses) stagne ou régresse. Il faut donc développer la dépense publique dans ce domaine. Ceci doit être complété par des mesures favorisant la traduction des résultats de la recherche dans des applications concrètes.



PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2017

**Commentaires
thématiques sur le
projet présenté dans
sa version du 8 mars
2017**

Destinataire : CDSEI

**Référent politique CFTC :
Joseph Thouvenel**

ECONOMIE

Si des mesures ont permis d'améliorer l'efficacité de certaines dépenses publiques, le niveau des prélèvements obligatoires demeure très élevé. D'après les dernières données issues du PLF 2017, il devrait atteindre 44,5 % en 2017, se situant parmi les plus importants au sein de l'Union européenne. Certes le déficit public s'est amoindri et la dette publique a été contenue, mais la CFTC fait deux constatations :

- D'une part, la maîtrise de la dette publique est surtout dû au fait de faibles taux d'emprunt sur le marché obligataire résultant de la politique monétaire menée par la BCE. La charge de la dette a ainsi pu être contenue n'alourdissant pas davantage les comptes publics. Cette situation ne saurait durer éternellement et l'augmentation des taux d'intérêt pourrait s'avérer brutale, venant alourdir considérablement la charge de notre dette, alors que celle-ci demeure extrêmement élevée : la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 2 160,4 milliards d'euros soit 97,6 % du PIB¹.
- D'autre part, le déficit public a été contenu en partie au prix de la poursuite d'une politique fiscale principalement axée sur les classes moyennes. Pour mémoire, moins de la moitié des foyers fiscaux assurent 100% de l'impôt sur le revenu. **Plutôt qu'à une réforme profonde et structurelle de notre système fiscal, nous avons assisté à un transfert de la fiscalité vers les classes moyennes et les familles, ce que nous déplorons.** Ainsi, non seulement, les salaires n'augmentent pas, mais les ménages ont vu le montant de leur impôt sur le revenu s'accroître considérablement, tandis que les familles subissent notamment l'abaissement du quotient familial, la réforme du congé parental, la baisse de la prime de naissance et de l'aide à la garde d'enfant. Les recettes de l'impôt sur le revenu se sont, en effet, accrues en moyenne de 6,82 %² par an entre 2009 et 2015, alors que la croissance annuelle sur cette période n'a atteint que 1,1 % en moyenne³.

Ainsi, les efforts ont surtout été fournis par les travailleurs et les familles pour un résultat dont on attend encore les bienfaits, notamment en termes de croissance. En 2016, la croissance du PIB a atteint 1,1 % (après 1,2 % en 2015) : le rythme de la croissance a donc peu évolué depuis 2015 malgré un environnement favorable⁴. En effet, le commerce extérieur a nettement pesé sur le PIB en lui ôtant 0,9 point de croissance. Malgré la mise en place d'une politique de l'offre, la problématique du commerce extérieur français reste la même : un appareil exportateur trop concentré, des entreprises françaises accusant un **retard certain en termes d'innovation et de services**, un manque d'entreprises de taille moyenne. Ce sont ces leviers qui devraient être actionnés afin de développer nos marchés extérieurs.

La CFTC regrette que les entreprises aient insuffisamment joué le jeu de cette politique de l'offre préférant reconstituer leurs marges plutôt que d'investir afin de rendre notre système productif plus innovant, compétitif et donc créateurs d'emplois.

Sans remettre en cause le principe même de la politique de l'offre, la CFTC aurait donc préféré qu'elle soit plus contraignante pour les entreprises et qu'elle ne cible pas les bas salaires : il aurait

¹ Données INSEE troisième trimestre 2016

² Données calculées à partir de la documentation budgétaire « La situation mensuelle du budget de l'État » - Ministère de l'Economie.

³ Données INSEE

⁴ En 2016, la croissance française profitait à la fois d'une politique monétaire accommodante, d'un pétrole bon marché et d'une trajectoire favorable de l'Euro sur le marché des changes.

fallu, par exemple, **conditionner l'obtention du CICE, mais aussi toutes nouvelles mesures de baisse des cotisations à l'élaboration d'un plan stratégique d'emploi et d'investissement productif innovant.** Au lieu de cela, une trappe aux bas salaires s'est mise immédiatement en place alors que la montée en gamme de nos produits à l'exportation si elle devient effective, le sera à une échéance pouvant atteindre plusieurs années.

EMPLOI-CHOMAGE

Concernant les jeunes

L'Europe juge indispensable, parallèlement à la déclinaison de la Garantie Européenne pour la Jeunesse en Garantie Jeunes (GJ) en France, de réformer les politiques de l'emploi des jeunes pour maintenir et renforcer les résultats de la Garantie Jeunes. La CFTC est partie prenante des réformes pour améliorer la qualité des emplois.

Si la France a engagé plusieurs réformes concernant les jeunes, ces réformes ont plutôt porté sur l'insertion et l'enseignement, de façon parcellaire, plutôt que sur les politiques de l'emploi et sur le marché du travail.

En effet, la France a engagé des réformes limitées pour les jeunes, ce qui risque d'amoindrir les résultats des efforts consacrés :

- L'accompagnement par les missions locales a été réformé, mais l'enchevêtrement demeure et les nouveaux dispositifs sont limités dans la durée : la GJ d'un an n'est pas un dispositif autonome, mais imbriquée dans le Parcours d'Accompagnement Contractualisé vers l'Emploi et l'Autonomie de 24 mois (PACEA) ;
- Une réforme fiscale et un plan national de relance sur l'apprentissage ont certes été lancés, mais **il n'y a pas eu de réforme du statut des apprentis, réclamée depuis plusieurs années par la CFTC, qui permettrait de valoriser cette filière et d'améliorer les conditions parfois difficiles des apprentis ;**
- Des réformes des enseignements obligatoire et professionnel ont été lancées, visant notamment les inégalités éducatives et le décrochage scolaire. Néanmoins **la CFTC regrette que le gouvernement ne fasse pas de la lutte contre l'échec scolaire et l'illettrisme une priorité nationale ;**
- En pratique **il n'y a pas, pour les jeunes sur le marché du travail, qu'ils soient qualifiés ou non qualifiés, de mesure pérenne** (mis à part le contrat de génération qui a très peu d'effets). Les seules mesures concernent des contrats qui dérogent au droit commun : la création de contrats aidés (emplois d'avenir, contrats starters) et de contrat de bénévolat (service civique).

La Garantie jeunes, qui associe accompagnement-soutien financier, et met en avant la médiation active avec des expériences professionnelles, constitue pour la CFTC une avancée inédite. Ce dispositif a le mérite, comme le souligne le comité scientifique, de faire collaborer les acteurs.

Ce dispositif est financé par les fonds européens, et le nombre d'entrants dans le dispositif est limité en fonction des enveloppes financières. Or pour la CFTC, conformément au nouvel article L. 5131-6 du code du travail, **la Garantie jeunes est un droit qui devrait être attribué à tout jeune en difficulté à partir du moment où les conditions sont remplies.**

La CFTC souhaite par ailleurs que la France élargisse les critères actuels d'éligibilité de la Garantie Jeunes (NEET de 15 à 25 ans, en situation de vulnérabilité ou de pauvreté, non diplômés) concerne tous les NEET, de 15 à 29 ans, diplômés ou non, comme c'est le cas dans plusieurs Etats membres de l'UE.

Enfin, la CFTC ne peut que constater que statistiquement, la proportion de NEET de 15-29 ans en France n'a pas reculé depuis 2013 contrairement à d'autres pays de l'Union européenne. Fin 2016, la proportion de NEET reste plus élevée en France (17 %) que dans les pays nordiques et en Allemagne⁵. Malgré les dispositifs, dont la Garantie jeunes, seuls 27 % des jeunes ont bénéficié d'un dispositif d'aide en 2014.

Concernant le plan 500 000 formations prioritaires

La CFTC participe, depuis son lancement, au plan 500 000 formations prioritaires, et suit son déploiement. Pour la CFTC, les actions de formation ont le mérite de développer les compétences des personnes, même si elles ne débouchent pas automatiquement sur des reprises d'emploi.

Néanmoins, concernant les formations issues du plan 500 000 formations prioritaires, **la CFTC regrette que, malgré ses demandes, qu'aucune donnée qualitative ne soit communiquée sur les reprises d'emploi**. En effet, si les études de Pôle emploi⁶ indiquent que 59,6 % des 80 800 demandeurs d'emploi sortis d'une formation entre janvier et mars 2016 ont eu accès à un emploi dans les six mois suivant la formation, il n'y a aucune indication concernant le type d'emploi concerné (contrat aidé, mission, CDD, CDI), la durée des emplois retrouvés (inférieurs à 1 mois, 3 mois, durable), ni les secteurs professionnels concernés, alors qu' en mars 2017, le recul est désormais suffisant pour l'exploitation des données disponibles.

Concernant les embauches en CDD

Le gouvernement a instauré plusieurs exonérations de cotisations patronales pour favoriser l'embauche en CDI. Si les études de l'ACOSS démontrent que les embauches en CDI ont effectivement progressé en 2016, notamment du fait des aides, cette augmentation de CDI ne masque pas l'explosion des embauches en CDD de moins d'un mois.

Si la part du CDI dans l'emploi salarié en France a peu diminué malgré la forte hausse des embauches en CDD, c'est parce que les nombreuses embauches en CDD se font sur des durées de plus en plus courtes : 70% des contrats signés ont concerné, en 2015, des durées inférieures à un mois -avec une part majoritaire de réembauche, engendrant un phénomène de rotation extrême : il a quintuplé en 30 ans (le taux de rotation grimpant de 38% en 1982 à 177% en 2011). La France est le deuxième pays d'Europe, derrière la Suède, à embaucher en CDD de moins d'un mois. Ces contrats temporaires touchent surtout les jeunes et les moins qualifiés, et davantage les femmes que les hommes.

De plus, en France, le taux de conversion des CDD en CDI est le plus faible des pays développés de l'OCDE. Alors que la France est, derrière le Portugal, le pays qui protège le plus ses salariés en CDD durant la durée de leur contrat, c'est aussi le pays où l'écart de protection des travailleurs est le plus grand entre CDD et CDI : sur trois ans, seuls 21% des salariés passent de l'emploi temporaire à l'emploi permanent, contre une moyenne d'environ 37% en Europe.

⁵ Rapport « L'insertion professionnelle des jeunes », janvier 2017, page 16

⁶ Étude « Statistiques et indicateurs » de Pôle emploi du 16 décembre 2016

Concernant la part des CDI dans l'emploi total

L'analyse statistique du nombre de contrats ne permet pas de refléter les données qualitatives, c'est-à-dire les pratiques dans les entreprises, ni l'augmentation des travailleurs précaires.

En effet **si la part des CDI est stable, la qualité des emplois a contrario se détériore** : le travail à temps partiel progresse ; les horaires décalés et variables se développent également. L'emploi multi-employeur a fortement augmenté et concerne désormais plus de 2,3 millions d'actifs. Ces personnes exercent simultanément plusieurs activités salariées et/ou non salariées ("travailleurs pluriactifs")⁷. Enfin, la part des personnes qui cumulent un salaire et un complément d'allocation chômage du fait d'un faible revenu explose : hausse de 6,2% entre janvier 2016 et en janvier 2017.

La CFTC considère que les administrations publiques qui recensent les données quantitatives concernant les contrats (CDI, CDD) devraient aussi intégrer des données qualitatives issues des entreprises : l'organisation du travail, la gestion des emplois et des compétences, et les conditions de travail.

Concernant la réforme du permis de conduire et la mobilité géographique

Le gouvernement a réformé le permis de conduire en 2014 notamment pour réduire les délais d'inscription aux épreuves. Par ailleurs, l'Etat a amélioré en 2015 puis en juillet 2016 le dispositif de prêt bancaire pour les jeunes, intitulé « permis à 1 euro par jour », en élargissant les conditions d'éligibilité notamment aux jeunes en apprentissage anticipé de la conduite (AAC).

Enfin, la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 ouvre la possibilité pour tous d'utiliser les heures du compte personnel de formation pour passer le permis de conduire, sous réserve d'être intégré dans un projet professionnel.

La CFTC, consciente que la mobilité géographique est un enjeu majeur pour les actifs, a pris acte de cette nouvelle possibilité, bien que le Compte Personnel de Formation à l'origine soit destiné à financer uniquement des formations qualifiantes - ce qui n'est pas le cas du permis de conduire qui est une simple attestation.

La CFTC est satisfaite que le gouvernement prenne enfin en compte les freins périphériques pour faciliter les reprises d'emploi. Néanmoins les difficultés de mobilité géographique ne se limitent pas au seul permis de conduire, la CFTC invite le gouvernement à aller plus loin dans les initiatives, notamment généraliser les plateformes de mobilité sur l'ensemble du territoire et développer l'offre de transports en commun. Sur ce point, et même si les bus Macron permettent à des catégories modestes (beaucoup de femmes parmi les utilisateurs) de se déplacer plus facilement d'une ville à l'autre, on peut regretter l'absence de plan d'amélioration des transports en commun, à la hauteur des enjeux (saturation de transports, zones mal ou trop peu desservies, horaires non adaptés...). Cette problématique est pourtant essentielle. Le PNR reconnaît d'ailleurs que « l'accès aux transports est une condition essentielle d'inclusion du marché du travail », sans pourtant y apporter de réponse. De même, **la sécurité dans les transports** n'est pas abordée, là aussi pénalisant les publics fragiles, telles que les femmes et les personnes âgées

Concernant la réforme de l'assurance chômage

Il nous est difficile d'apporter une appréciation sur le contenu de la réforme de l'assurance chômage dans la mesure où les négociations sont en cours. A titre de rappel, celles-ci ont échoué en juin 2016,

⁷ Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), rapport sur l'évolution des formes d'emploi, 8 avril 2014

après le refus du patronat de taxer les contrats courts, qui sont pourtant au cœur de la problématique du marché du travail français.

Suite à cet échec, la convention de 2014 a été prolongée par l'Etat jusqu'à la négociation d'un nouvel accord ; l'accord sectoriel des intermittents, rattaché à la négociation interprofessionnelle a quant à lui été mis en œuvre. La Ministre du Travail a invité les partenaires sociaux à reprendre dès janvier 2017 le dialogue à travers des réunions de diagnostic partagé. Les partenaires sociaux ont convenu de reprendre les négociations pendant 4 séances de négociation qui s'achèveront le 28 mars 2017.

Concernant les intermittents du spectacle, le nouveau double niveau de négociation en vigueur depuis la loi de 2015 relative au dialogue social **complexifie indéniablement les négociations**, et ceci aux deux niveaux, professionnel et interprofessionnel. Sur le fond, l'objectif pour la CFTC était de maintenir les droits chômage existants tout en améliorant leurs conditions d'emploi. Sur ce point **la CFTC est satisfaite, la loi ayant créé en parallèle un fonds pour améliorer les conditions d'emploi des intermittents du spectacle.**

Concernant la lutte contre la pauvreté

Globalement, si la plupart des mesures du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2015/2017 ont été adoptées pour « réduire » la pauvreté et les inégalités, **peu de mesures adoptées ont pour objectif de la faire « reculer ».**

Concernant le lancement de la réforme des minimas sociaux

Le gouvernement a engagé un chantier de simplification de l'ensemble des minimas sociaux en s'inspirant des préconisations du rapport de Christophe SIRUGUE : simplification des démarches, puis création d'une couverture socle commune, quel que soit l'âge des bénéficiaires. La loi de Finances 2017 concrétise la première étape de cette réforme.

Le système actuel des minimas sociaux étant devenu complexe, avec un empilement de mesures qui aboutissent à un système inéquitable et inefficace, **la CFTC est favorable à la simplification du système sous l'angle de l'amélioration, et non pas sous l'angle de la suppression des droits.**

L'objectif des minimas sociaux n'est pas seulement de réduire le taux de pauvreté mais de sortir les allocataires de la pauvreté pour qu'ils puissent par eux-mêmes subvenir à leurs besoins et ceux de leur famille. Or les chiffres de la Cour des comptes dans son référentiel de septembre 2015 démontrent que cet objectif est loin d'être atteint : la moitié des allocataires demeurent pauvres en conditions de vie (n'ont pas accès au minimum des besoins ordinaires ou de consommation de base), 52% des bénéficiaires du RSA le perçoivent depuis plus de 3 ans, le taux d'emploi des bénéficiaires des minimas sociaux est très faible: de 14% à 17% selon les dispositifs et seuls 2% à 4% de ces allocataires arrivent à sortir de cette situation de pauvreté et d'assistance pour s'insérer durablement sur le marché du travail.

Pour la CFTC, les travaux de la réforme des minimas sociaux doivent aller au-delà du seul objectif d'économies budgétaires. Ils doivent être axés sur l'efficacité du retour à l'emploi.

Concernant la prime d'activité

La CFTC a accueilli favorablement la création de la prime d'activité et son élargissement aux jeunes majeurs. Néanmoins, même si la situation des salariés modestes s'en trouve améliorée, cette solution ne résout pas le problème de fond : le travail ne protège pas contre la pauvreté. **Pour la CFTC, le travail devrait permettre d'acquérir un revenu décent, sans pour autant bénéficier d'un complément de salaire financé par l'Etat. Les efforts du gouvernement devraient davantage porter sur la création d'emplois de qualité.**

SANTE

Plan d'économie triennal de 10 milliards d'euros et maitrise médicalisée

Pour rappel, le plan Valls, décidé en avril 2014, prévoyait une moindre dépense de 10 milliards d'euros sur l'Assurance-maladie à horizon 2017. Le plan Triennal d'économies allie qualité de soins et maitrise des dépenses. Les 4 grands axes retenus étaient l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'offre hospitalière, le virage ambulatoire, la maitrise du médicament, la pertinence et le bon usage des soins (maitrise médicalisée). Concernant la maîtrise des prescriptions, la CFTC émet de sérieuses mises en doute sur la faisabilité et les sommes avancées lors de la présentation du plan à la Caisse nationale d'Assurance maladie. De récentes données révèlent que les objectifs d'économies sur le volet de la maitrise médicalisée ont été atteints aux deux tiers en 2016. **Même si nous avons soutenu le principe de la maitrise médicalisée des dépenses, ce modèle nous semblait déjà à bout de souffle. Nous appelons à réviser ce dispositif d'optimisation des dépenses.**

En matière d'indemnités journalières et de transports (tous prescripteurs libéraux et hospitaliers), les résultats sont très loin de ceux escomptés. Sur les 175 millions d'euros d'économies attendues sur ces deux postes, seuls 35 millions ont été réalisés, soit cinq fois moins.

Les difficultés à endiguer la hausse des indemnités journalières sont avant tout révélatrices de problèmes structurels. Les arrêts de travail se sont multipliés ces dernières années du fait de la dégradation des conditions de vie et de travail. Par ailleurs, les délais d'accès à la médecine sont également une cause du problème car ils entraînent des arrêts de travail plus longs.

Sur les prescriptions de transport, il est également difficile d'utiliser le levier de la responsabilisation des assurés et des prescripteurs : la population vieillit, les pathologies chroniques augmentent dans un contexte de raréfaction des spécialistes en ville. Ces éléments ont pour conséquence d'accroître naturellement les dépenses de transports. Intensifier les économies sur les transports tout en ne développant pas les petites structures de proximité (maison de santé) revient à faire de ce poste de dépense un habillage de la maitrise comptable.

Télémédecine

Comme le relève le PNR, le PLFSS 2017 prévoit une prorogation d'un an et un élargissement du périmètre géographique à l'ensemble du territoire des expérimentations en télémédecine. **La CFTC regrette dans ce domaine que le régime financier ne soit pas ajusté pour appliquer concrètement ce principe législatif.**

A ce jour, Il est impossible de facturer les activités de télémédecine ou de consultation au tarif existant pour les consultations « physiques ». Les expérimentations sont engagées. Celles-ci demeurent pourtant trop ponctuelles du fait de modalités de financements forfaitaires dont la reconduction est à la discrétion des Agences Régionales de Santé (ARS). Le modèle économique de la télémédecine reste **encore trop verrouillé alors que celui-ci représente un extraordinaire levier en termes d'accompagnement de la recomposition de l'offre de soins et d'amélioration de la qualité de la prise en charge des patients**, par exemple, en dégageant du temps médical et en valorisant de nouvelles compétences.

SENIORS

La France a repris à son compte l'objectif européen d'un taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 75 %. Le PNR relève que le taux d'emploi des seniors pour la tranche (60-64 ans) a augmenté de 0,5 point sur un an. Cette hausse demeure insuffisante au regard du classement de la France dans la moyenne européenne sur cette tranche d'âge (25 % pour les 60-64 ans, bien inférieur aux 36% européen). Les réformes des retraites de 2010 et 2014 ont évidemment augmenté la probabilité d'être actif à 60 ans. Néanmoins, **le relèvement de l'âge de la retraite produit également davantage de chômage (+ 7 points pour les hommes et + 6 points pour les femmes).**

En d'autres termes, le relèvement de deux ans de l'âge légal d'ouverture des droits a conduit les personnes **déjà en emploi à s'y maintenir plus longtemps**, alors que celles qui en étaient écartées n'y sont pas pour la plupart revenues.

La réforme de 2010 n'a donc pas ramené vers l'emploi les individus qui étaient déjà en marge du marché du travail mais a renforcé la tendance à maintenir dans l'emploi ceux qui y étaient déjà. Le chômage structurel de cette « génération pivot », en charge d'enfants en insertion professionnelle, de petits enfants et de parents en situation de dépendance, constitue une faille importante dans notre système de solidarité qu'il nous faudra appréhender rapidement. Pour éviter cet effet d'éviction par l'âge, il faut que nous changions l'idée de ce qu'est « vieillir au travail ». Le vieillissement est en effet souvent considéré sous l'angle du déclin.

L'OCDE rappelle à juste titre que l'emploi effectif des seniors n'est pas uniquement garanti par le durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée, le relèvement de l'âge de la retraite, ou l'allongement des durées d'assurance, mais également par des actions de la part des employeurs.

HANDICAP

Concernant les adultes handicapés

En premier lieu, et afin d'éviter toute stigmatisation, nous souhaiterions que les termes « personnes handicapées » ou « en situation de handicap » soient préférés aux termes « personnes en difficulté » ou « personnes souffrant de handicap ».

Garantir aux personnes handicapées un accompagnement de qualité doit être un objectif et une réalité. Pour y parvenir, il convient de **simplifier et d'alléger les démarches administratives, mais aussi de raccourcir les délais de procédure**, en particulier pour l'obtention de la RQTH (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé). De plus, les MDPH (Maisons départementales pour les personnes handicapées) doivent **disposer de moyens suffisants** pour être capables de proposer un accompagnement et une offre de services les plus complets possibles, sur l'ensemble du territoire.

Nous attirons aussi l'attention sur la complexité du système du fait de la multitude d'acteurs existants et du manque d'articulation entre les différentes allocations ou prestations (AAH, ASS, ASPA).

Depuis la Loi Travail de 2016, les personnes handicapées nouvellement embauchées peuvent bénéficier d'un accompagnement dans l'emploi, en particulier pour les former dans leur nouveau poste, assurer leur maintien dans l'emploi et les aider dans leur évolution de carrière.

Afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif, la CFTC souhaite que les personnes handicapées soient mieux accompagnées préalablement à leur recrutement, en particulier dans leurs démarches de recherche d'emploi, avec si besoin, une évaluation de leurs compétences et acquis, ainsi qu'une aide dans la définition de leur projet professionnel.

Même si les simplifications et harmonisations prévues vont dans le bon sens, il est peu probable qu'elles suffisent à faire baisser sensiblement le taux de chômage des personnes handicapées (deux fois plus élevé que celui de la moyenne nationale). L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés gagnerait en effectivité si les modalités étaient moins nombreuses et les pénalités financières alourdies.

Concernant les enfants handicapés

Les missions d'accompagnement des élèves en situation de handicap sont confiées à des personnels relevant de statuts différents :

- d'un côté, les AVS (auxiliaires de vie scolaire) ont des contrats aidés (CUI/CAE), un statut précaire et aucune reconnaissance de leurs compétences
- de l'autre côté, les AESH qui depuis la rentrée 2014, remplacent progressivement les AVS, sont des agents contractuels de l'Etat recrutés par contrat de droit public. Ils ont un contrat de 3 ans, renouvelable une fois et pouvant ensuite déboucher sur un CDI.

La coexistence de ces deux statuts pose problème et empêche, pour les personnes en CUI/CAE, une véritable reconnaissance de leurs compétences, des garanties professionnelles et un accompagnement suivi des élèves.

Le nombre d'élèves handicapés a effectivement augmenté de 24% entre 2012 et 2015 mais des efforts restent à faire pour que l'école devienne vraiment inclusive. D'après les chiffres de l'éducation nationale, à la rentrée 2016, à peine la moitié des élèves handicapés sont scolarisés dans une classe ordinaire et bénéficient, si besoin, de l'accompagnement d'un auxiliaire de vie scolaire. Un quart est scolarisé dans une classe spécialisée d'une école ordinaire. Près de 20 % suivent leur scolarité dans un établissement médico-social ou à l'hôpital. A noter que toutes les écoles ne sont pas encore aux normes d'accessibilité, ce qui pose problème aussi bien pour les élèves que pour les professeurs en situation de handicap.

EGALITE FEMMES HOMMES

L'expérimentation « territoire d'excellence » lancée en 2012 avec 9 régions, partait du constat que l'égalité professionnelle nécessite la mobilisation de tous (entreprises, collectivités, citoyens). Ce dispositif, piloté par l'Etat et les Régions, responsables de la formation et des politiques économiques sur leurs territoires, a eu du succès et a été généralisé en 2014 à toutes les régions volontaires. 6 Régions ont depuis signé une convention avec l'Etat, portant à 15 le nombre de régions « territoire d'excellence ». La quasi-totalité des nouvelles régions définies par la réforme territoriale votée en juillet 2015 sont ainsi couvertes par ces actions, qui concernent la mixité des métiers, l'insertion et l'accès à l'emploi des femmes et l'égalité salariale dans les entreprises, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises.

Nous aurions souhaité être informé des retours de cette expérimentation, avant que celle-ci ne soit généralisée.

Concernant la protection des travailleuses revenant d'un congé maternité

La Loi Travail prévoit un allongement de la durée de protection au retour à l'emploi pour la porter de 4 à 10 semaines, ce que la CFTC a soutenue. Nous relevons que le gouvernement aurait pu aller plus

loin en s'inspirant de certains pays européens qui accordent une meilleure protection, comme l'Italie (jusqu'au 12ème mois de l'enfant), l'Espagne (jusqu'au 9ème mois) ou les Pays-Bas (jusqu'au 6^e mois).

Mixité des métiers

Nous saluons la signature de plans mixité et le développement de formations pour les professionnels de la petite enfance. **Des formations pourraient également être utiles pour le personnel enseignant des collèges et lycées, ainsi que pour les conseillers d'orientation** afin de sensibiliser les élèves à une palette de métiers qui dépasse les stéréotypes genres.

DIALOGUE SOCIAL

Le PNR dresse un état des lieux des actions entreprises sous le quinquennat, sans faire de projections futures. En revanche, la Commission, dans son rapport 2017 sur la France émet des recommandations et déplore qu'aucune réforme sur les critères de taille réglementaires ne soit entreprise. Selon elle, ces critères freinent la croissance et la compétitivité des entreprises.

Ce constat est erroné pour plusieurs raisons :

- La France a entrepris une importante réforme visant à la simplification des démarches administratives des entreprises (déclarations, sécurisation de procédure via le rescrit social) et de limitation des possibilités de condamnations pénales pour l'employeur (plus de peine d'emprisonnement pour le délit d'entrave).
- Toutes les entreprises ne sont pas assujetties aux obligations réglementaires de la même manière. Il existe une réelle prise en compte de la taille des entreprises dans notre législation. Ainsi, les entreprises de moins de 11 et celles de plus de 300 ne sont pas soumises aux mêmes obligations.
- Pour limiter les effets de seuils, la France a entrepris un certain nombre de réformes tendant à regrouper les IRP et les obligations d'information consultation (Loi Rebsamen et Loi Travail).
- Pour les entreprises de moins de 300 salariés, la DUP élargie répond aux besoins des PME et permet de regrouper en une instance trois instances différentes (DP, CE et CHSCT). Pour les entreprises de plus de 300 salariés, la liberté laissée aux entreprises est encore plus importante puisqu'avec le regroupement des instances par accord collectif, elles ont pratiquement la possibilité de créer une instance unique sur mesure et adaptée aux besoins de l'entreprise.

Le dialogue social s'est avéré très utile pour élaborer et mettre en place ces réformes qui ont permis de répondre aux besoins de simplifications exprimés par les entreprises. **La question des seuils n'étant pas considérée comme problématique par les partenaires sociaux, elle n'a pas été abordée.** D'autre part, les entreprises ont la main pour adapter la réglementation avec ces représentations du personnel.

LOGEMENT

Les catégories sociales intermédiaires sont les grandes oubliées de la politique du logement actuelle. Même si nous comprenons le « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin », et que nous saluons les réformes entreprises par le gouvernement envers les catégories défavorisées (chèque précarité énergétique, construction de logements sociaux, loi Pinel...), il nous apparaît également nécessaire de ne pas négliger les travailleurs appartenant à la « classe moyenne », qui éprouvent eux aussi des

difficultés à se loger (ou se reloger) décemment. Cette problématique du logement est d'ailleurs soulignée et définie par la Commission européenne dans son dernier Rapport sur la France, comme un frein à la mobilité des travailleurs et à l'emploi.

Pour permettre cette mobilité, il faut agir aussi bien sur la rotation du parc social, la pénurie de logement dans certaines zones, les difficultés de louer un bien immobilier pour les travailleurs précaires.

Sur le parc social, nous notons les efforts du gouvernement pour mieux prendre en compte les besoins actuels, notamment la construction de petites surfaces, mais aussi pour renforcer l'information et la transparence des critères d'attribution de logements sociaux. Nous tenons aussi à l'interpeller sur la nécessité de mettre en place des dispositifs permettant davantage de rotation du parc social et un meilleur suivi quant à l'évolution des situations des bénéficiaires (revenus, composition du foyer, etc). **Des baux à durée déterminée, renouvelables pourraient ainsi être proposés. La fin d'un bail serait soumise à la condition qu'une solution de relogement existe pour le locataire.**

Pour lutter contre la pénurie de logement en zones tendues, et afin de préserver la dynamique actuelle de construction, **nous invitons le gouvernement à ne plus remettre en cause le 1% logement, en grande partie réaffecté aujourd'hui au financement des aides au logement, au lieu de la construction, sa vocation initiale.**

Concernant l'accès à la location, la Garantie VISALE, qui constitue une avancée certaine, est encore trop peu connue du grand public. **Elle mériterait à gagner en visibilité et à être étendue aux travailleurs précaires enchainant les contrats courts**, sachant que la durée moyenne d'un CDD est aujourd'hui de 26 jours (A titre de rappel, la Garantie VISALE ne couvre que les travailleurs ayant un contrat de travail d'un mois minimum).

TRANSITION ENERGETIQUE

La CFTC se félicite de l'adoption de la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 et ses objectifs ambitieux en terme de coûts du carbone. Elle n'a cependant pas eu pour l'instant les retours escomptés, en raison de la baisse des prix du pétrole. C'est pourquoi, **nous avons formulé en octobre 2016 et avec des associations françaises de protection de l'environnement, une Proposition en faveur d'un renforcement de la contribution carbone**, portant à 39€ la tonne de CO2 en 2017, à 46€ en 2018 et à 47,5€ en 2019. Cette accélération ne remettrait aucunement en cause les objectifs de prix votés par la Loi de 2015 pour 2020 et 2030, à savoir 56€ et 100€/t de CO2.

La CFTC estime que les nouvelles recettes dégagées doivent servir la mise en place d'une véritable politique de transition écologique et énergétique juste.

Dans ce cadre, nous formulons les propositions suivantes :

- Créer une dotation générale de fonctionnement pour les collectivités, qui serait dédiée à l'énergie et au climat.
- Augmenter le montant du chèque énergie et le porter à 400€ par an et par ménage, contre 125€ actuellement.
- Pérenniser le budget de l'Anah (Agence nationale de l'habitat), à raison d'1 Md € pour accélérer la rénovation des bâtiments, d'améliorer la rémunération de l'ingénierie et trouver des solutions adaptées aux ménages les plus pauvres.
- Utiliser 200M€ pour faire émerger des solutions de mobilité active (projets favorables au vélo et à la marche à pied), grâce au lancement d'un appel à projet.

Nous regrettons également l'approche trop limitative du PNR sur la transition énergétique. En effet, seuls les aspects environnementaux, et plus précisément la fixation d'un prix du carbone, sont évoqués. **Une approche plus globale, prenant en compte d'autres aspects environnementaux, mais aussi des aspects sociaux et économiques permettraient de mieux anticiper les impacts de la transition énergétique sur l'emploi, la formation, mais aussi d'avoir une vision économique plus complète. C'est cette approche inclusive de l'économie que nous défendons.**

Contribution de la CGT au PNR 2017

Le PNR 2017 a la particularité de dresser un bilan, en termes de réformes, de la totalité du quinquennat de François Hollande. Au moment où sort ce document, on peut juger de la mise en œuvre d'une politique et de ses effets.

Pendant ce quinquennat, ont été mises en œuvre de nombreuses réformes relatives au marché du travail, au dialogue social, à la santé, à la retraite, aux collectivités locales, etc. Dans le même temps, de nombreuses réductions de cotisations (CICE, pacte de responsabilité, ...) et d'impôts ont bénéficié aux entreprises.

Par ailleurs, les réformes se sont inscrites assez fidèlement dans les recommandations faites par la Commission Européenne (puis entérinées, rappelons-le, par le Conseil de l'Union Européenne donc par le gouvernement français). Les allègements de cotisations, la stagnation des salaires, le travail du dimanche, la question des seuils, différentes libéralisations notamment touchant des professions réglementées, et bien sûr l'obsession des déficits ont figuré, année après année dans les recommandations.

Plutôt que de contester le sens général libéral des orientations européennes, le Président de la République et le gouvernement se sont globalement inscrits dans une politique dont on constate chaque jour l'échec tant sur l'emploi que sur la montée de la pauvreté, de la précarité ou des inégalités. Dès son arrivée, François Hollande entérine le pacte budgétaire européen qu'il n'avait eu de cesse de dénoncer pendant la campagne électorale. Pendant les 5 ans, les Etats membres ont de plus en plus divergé dans les domaines sociaux et économiques. Symbole de l'application d'un dogme ordo-libéral aberrant, la pression mise sur la Grèce et ses citoyens, les mesures scandaleuses qui leur ont été imposées par la Troïka ont été, à cet égard, désastreuses pour l'Union européenne. Ces politiques mènent droit au populisme croissant que nous constatons et qui risque d'engloutir l'Union elle-même.

La CGT a largement contesté beaucoup des réformes décrites dans le PNR dont la loi travail, la loi Rebsamen et loi Macron. Elle s'est également opposée à une politique, notamment via des allègements massifs de cotisations accordées aux entreprises, qui a, d'une part, déstructuré et fragilisé la sécurité sociale dans ses trois volets et, d'autre part, engloutit des financements publics déséquilibrant d'autant les finances publiques.

La France met en œuvre des « réformes structurelles » en réponse à des déséquilibres macro-économiques. Ce processus lié aux principes même du semestre européen, ignore le social et l'environnemental voire en fait des variables d'ajustement. Le résultat est que ces réformes aggravent, chaque jour un peu plus, la situation des citoyens, les conditions de travail et de salaires des salariés, les conditions de vie des retraités. Pour la CGT, les réformes ne peuvent viser qu'au progrès social et non l'inverse. Il y a donc un changement un paradigme à effectuer.

Sur le fond, on constate que les deux obsessions de la Commission européenne sont et restent 1 – les déficits publics 2- la compétitivité-coût. La CGT s'est déjà largement exprimé sur ces priorités.

Sur la question des déficits, alors que la pression est mise depuis plusieurs années, que la France est systématiquement rangée, de ce fait, dans les pays les plus durement ciblés sur les déséquilibres macro-économiques, et que la Commission reconnaît elle-même dans son « rapport France » que la condition des 3 % sera respectée en 2017, on ne peut que constater que nous restons uniquement dans du dogme libéral avec des vues politiques. Cette pression sur les déficits vise à continuer à réduire le poids de l'Etat dans l'économie, à continuer à déstructurer la sécurité sociale, à réduire les pensions de retraites, les allocations chômage et les dépenses liées à la santé des citoyens. Il est regrettable que la France se soit inscrite dans cette voie durant tout le quinquennat.

Sur la compétitivité, de la même façon, on constate un déséquilibre entre la compétitivité-coût, priorité absolue de la Commission, et la compétitivité hors coût. Là encore, l'objectif est prioritairement de baisser les salaires, de s'inscrire (ou lieu de le combattre) dans une logique de dumping social désastreuse pour tout le continent et d'augmenter les profits des entreprises. En bloquant toute augmentation du SMIC au-delà du processus automatique légal, en s'exonérant d'une politique salariale ambitieuse, la France s'est inscrite dans cette logique et a privilégié une politique de l'offre à une politique qui aurait permis de contribuer à la croissance par la consommation.

Sur les réformes du marché du travail, le gouvernement a entériné des reculs sociaux et porté des coups durs à la capacité des salariés de faire entendre leur voix : droit du licenciement assoupli, hiérarchie des normes mise à mal, code du travail remis en cause, justice prud'homale fragilisée, seuils pour les IRP revus, durée du travail qui déroge de plus en plus à la norme.

Dans le même temps, le dialogue social ne s'est pas amélioré, bien au contraire, comme le démontre, par exemple, l'échec des conférences sociales et leur mise en œuvre ou de négociations structurante comme celle sur l'assurance-chômage.

Certes, le gouvernement a mis en œuvre quelques mesures détaillées dans l'axe 5 de la partie 3 du PNR mais celles-ci apparaissent bien dérisoires au regard des reculs. Elles corrigent, à la marge, des situations créées par une politique qui va dans le mauvais sens depuis de nombreuses années.

Enfin, on ne peut que constater que les cadeaux aux entreprises n'ont pas servi ni à l'emploi, ni à la recherche-développement mais bien au développement des profits des entreprises.

Pour finir, la CGT, en accord avec la CES, appelle à la fin du régime d'austérité néfaste ayant cours dans l'UE, ce qui implique de réformer le Pacte de stabilité et de croissance, à tout le moins, pour encourager les investissements. La négociation collective doit déboucher sur des augmentations salariales dans l'ensemble de l'Europe, lesquelles sont essentielles pour stimuler la demande intérieure. Sans elles, l'Europe ne sera pas en mesure de parvenir à une croissance durable.

Des salaires plus élevés doivent aller de pair avec des emplois de qualité et la sécurité des travailleurs durant la phase de transition vers une économie verte et numérique et avec des investissements pour réduire des niveaux d'inégalité sociale inacceptables. Le dialogue social doit être renforcé et les partenaires sociaux doivent être impliqués dans toutes les propositions concernant les réformes du marché du travail.

Projet de Programme National de Réforme 2017 pour la France

Contribution de la FNSEA

La FNSEA, très attachée au processus du Semestre européen et ses différentes étapes (Rapport pays, PNR, recommandations par pays), souhaite apporter sa contribution dans cette dynamique, en portant les enjeux principaux pour l'emploi agricole. Nous nous focaliserons donc sur certains défis et axes spécifiques tout en gardant en mémoire le contexte particulier de ce PNR, à la veille des élections présidentielles. Ce programme fera probablement l'objet d'un nouveau travail a posteriori.

Défi clé n°2 : Mettre en œuvre une action globale pour restaurer la compétitivité coût.
--

- **Axe 1 : alléger les prélèvements pesant sur le travail**

Le Conseil invite la France, dans sa recommandation n°2 à « 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 ».

Deux rapports français vont en ce sens. Le premier, présenté par Louis Gallois en 2012, insistait sur l'importance du redressement de la compétitivité de l'économie française, déterminant essentiel de la balance courante. Le second, effectué conjointement par l'IGAS et le CGAAER en 2015¹, s'est penché sur le secteur agricole et a mis en exergue le lien entre les pertes de parts de marché et les écarts de compétitivité, principalement liés aux écarts de coûts du travail entre les pays de l'Union européenne.

Le coût du travail est effectivement trop élevé en France pour permettre aux employeurs agricoles d'être compétitifs face aux producteurs des autres pays européens. Il est vital pour l'agriculture de trouver des solutions durables sur le coût du travail.

C'est pourquoi nous nous félicitons des dispositifs mis en place par le Gouvernement pour commencer à compenser ces distorsions. Le CICE et son passage de 6 à 7% de la masse salariale ainsi que le pacte de responsabilité vont dans le bon sens pour la FNSEA.

¹ « Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et non-salariés » - Août 2015 – Patrick DEDINGER (Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux) et Aurélien BESSON (Inspection Générale des Affaires Sociales)

En effet, ces dispositions posent sur la table le lien entre le coût du travail, le financement de notre protection sociale et la compétitivité.

Ces dispositions sont donc bénéfiques pour la compétitivité du pays et méritent d'être pérennisées. Elles ouvrent le chantier pour aller plus loin. En effet, la FNSEA porte depuis 1997 la volonté d'une TVA sociale qui aujourd'hui correspondrait parfaitement aux recommandations du conseil quant au transfert de la fiscalité pesant sur le facteur travail à la fiscalité sur la consommation. La TVA sociale remplirait un double rôle :

- Economique, car elle ne taxerait pas nos exportations et donnerait à notre économie un gain de compétitivité ;
- Social, car elle constituerait une source de financement stable et pérenne pour notre protection sociale.

Par ailleurs, nous souhaitons apporter une précision agricole au tableau page 41 comparant les coûts horaires au niveau du salaire minimum en France et en Allemagne au 01/01/17. Tel qu'il est présenté, il ne correspond pas à la réalité agricole.

	France	Allemagne
Salaire minimum horaire	9,76 €	8,84 €
Cotisations sociales (après CICE)	0,65 € (6,7 %)	1,71 € (19,33 %)
<i>Cotisations sociales</i>	<i>1,34 € (13,7 %)</i>	
<i>CICE</i>	<i>-0,68 € (-7 %)</i>	
Coût horaire	10,41 €	10,55 €

En effet, le secteur agricole allemand bénéficie d'une phase de transposition par paliers ayant pour objectif d'accéder au même niveau que le salaire minimum légal au 01/01/18. Par conséquent, depuis le 01/01/17, le salaire minimum en agriculture est de 8,60€ de l'heure. Par ailleurs, les employeurs allemands de travailleurs saisonniers bénéficient d'une exonération totale de cotisations patronales durant 70 jours. Par conséquent, ce tableau, dans la réalité de l'activité agricole est :

	France	Allemagne
Salaire minimum horaire	9,76 €	8,60€
Cotisations sociales (après CICE)	0,65 €	0 €
Coût horaire	10,41 €	8,60 €

Si la mise en place du salaire minimum est positive, il est remarquable que, dans le secteur agricole, le coût horaire français, avec dispositif CICE, reste supérieur de 1,81 € par heure.

Défi clé n°3 : Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises

- **Axe 1 : Stimuler l'investissement et l'innovation**

Concernant les défaillances d'entreprises, nous tenons à élargir les données citées avec les éléments relatifs au secteur agricole. S'il est vrai que le nombre d'entreprises en défaillance a diminué entre 2015 et 2016, tous secteurs confondus, nous tenons à attirer l'attention sur la tendance inverse pour l'agriculture. En effet, le nombre de défaillances d'entreprises agricoles a augmenté d'environ 8% entre 2015 et 2016. Cette tendance devrait continuer en 2017.

- **Axe 2 : Améliorer l'environnement des entreprises en simplifiant et modernisant les règles concernant les entreprises et en soutenant leur internationalisation**

Le « choc de simplification » a été mis en œuvre depuis 2013. L'effet d'annonce fut important, laissant grands espoirs aux entreprises. Aujourd'hui, si la dynamique est positive, et qu'il s'agit a fortiori d'un travail de longue haleine, nous restons dans l'attente. En effet, à ce jour, les simplifications sur la forme restent peu perceptibles et sont effacées par des ajouts de complexité sur le fond. La FNSEA est dans l'attente de textes clairs et cohérents, tant au niveau national qu'au niveau européen.

De manière plus générale, pour influencer les possibilités d'investissement des entreprises, un environnement stable, des règles cohérentes, et une concurrence loyale sont des éléments indispensables à privilégier.

Défi clé n°4 : Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi de qualité
--

- **Axe 1 : faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprise**

Le tissu économique du secteur agricole français étant essentiellement composé de Très Petites Entreprises, la FNSEA rappelle l'importance de la prise en compte de leurs spécificités et de leurs capacités, liées à leur taille, pour les règles et procédures qui doivent être faisables.

C'est aussi pour cela que le niveau de la négociation de branche doit être une véritable possibilité.

La loi Travail permet plus de place à la négociation collective pour accéder à une adaptation aux circonstances économiques et à une flexicurité.

Pour la FNSEA, le dialogue social a toujours été le moyen le plus opérant pour mener une politique de l'emploi et de la formation professionnelle cohérente et efficace. Elle doit pouvoir tirer parti de la reconnaissance officielle de son rôle dans le dialogue social pour être un acteur essentiel de ce nouveau tournant dans le droit du travail.

- **Axe 2 : Réduire la segmentation du marché du travail en améliorant la formation professionnelle, en particulier pour accompagner les demandeurs d'emploi et promouvoir des emplois de qualité et adaptés aux enjeux actuels, et en donnant davantage de visibilité aux entreprises**

En premier lieu, la FNSEA souhaite rappeler que, pour améliorer la formation professionnelle et notamment mettre en adéquation les compétences et les besoins du marché du travail, il est indispensable d'accentuer les liens entre le monde économique et le monde de la formation. Il convient donc d'accentuer les liens avec les professionnels.

Ensuite, afin de renforcer l'apprentissage, il est nécessaire de lever les freins réglementaires, administratifs et financiers à l'embauche d'apprentis.

Par ailleurs, le projet de PNR évoque le C3P dans cet axe. Nous souhaitons rappeler que, si la prise en compte de la pénibilité dans une vie professionnelle est un sujet auquel la FNSEA est sensible, le dispositif d'application tel qu'il résulte de la loi du 20 janvier 2014 ne constitue en aucun cas une réponse adaptée aux entreprises agricoles. La FNSEA attend des pouvoirs publics des adaptations importantes. A défaut, le compte pénibilité risque de n'être qu'une source de conflits et de désillusions.

- **Axe 3 : lever les freins à la participation sur le marché du travail et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage**

La FNSEA souhaite rappeler que les partenaires sociaux agricoles poursuivent une politique de formation professionnelle continue globale et cohérente dont les objectifs sont : insérer les jeunes, fidéliser les salariés saisonniers et notamment les demandeurs d'emploi, permettre une meilleure employabilité des salariés permanents et répondre aux besoins spécifiques des entreprises quelle que soit leur taille.

- **Le projet de PNR fait un focus sur le socle européen des droits sociaux, sujet encore en travail au niveau européen.**

La FNSEA souhaite rappeler que l'objectif du socle ne doit pas être de créer de nouveaux outils mais de s'appuyer sur l'existant afin de rendre son objectif de convergence sociale à l'Union européenne, à ce jour complètement distendue. Il s'agit d'une réelle opportunité d'effectuer des benchmarks sur les réglementations sociales existantes dans les différents pays, sur les différentes transpositions de « l'acquis social européen » afin de détecter les leviers d'action prioritaire pour renouer avec la convergence et renforcer le rôle de coordination de l'Union européenne.

La mesure prioritaire à mettre en place selon nous est un salaire minimum européen exprimé en pourcentage du salaire médian de chaque pays, a minima dans la Zone Euro. Cela permettrait de lancer la dynamique qui, accompagnée de la convergence économique, prendrait toute son ampleur.

De manière plus globale concernant le socle européen des droits sociaux, pour la FNSEA, il est urgent de saisir cette opportunité d'accéder aux mêmes règles du jeu pour tous.



Le projet de PNR est structuré comme l'an passé en différents défis, eux-mêmes déclinés en différents axes. La France répond ainsi de manière transversale aux recommandations européennes des années précédentes. Puis le document comporte une partie sur la réalisation des objectifs UE 2020. En écho au rapport pays publié par la Commission fin février, le PNR met l'accent sur deux priorités : les finances publiques et la compétitivité.

Compte tenu du calendrier, le PNR 2017 s'apparente forcément à un bilan du quinquennat.

Les axes 1 et 2 de ce PNR retracent les choix macroéconomiques de ces cinq dernières années, tels que la Commission européenne les a voulus, et qui peuvent se résumer par une politique d'offre, c'est-à-dire par une politique de baisse du coût du travail et une baisse de la fiscalité des entreprises qui a été financée d'une part, par la réduction des dépenses publiques dans des proportions très importantes et par un transfert fiscal massif des entreprises vers les ménages.

FO a contesté cette stratégie dès le départ ainsi que la mise en œuvre concomitante de politiques d'austérité dans quasiment tous les pays européens. L'impact récessif de cette stratégie qui a fortement pesé sur la croissance a été largement sous-estimé – de ce point de vue, s'il y a un effet positif à tout ça, c'est celui d'avoir redécouvert le multiplicateur budgétaire – ce qui explique les résultats extrêmement décevants.

Alors que le PNR détaillait 4 défis en 2016, le PNR 2017 en présente 5, faisant de la compétitivité tout un défi à part entière (défi 2). Pour FO l'insistance sur ce thème de la compétitivité coût démontre une nouvelle fois que la priorité est donnée à cette dimension de la compétitivité, centrée sur la baisse du « coût du travail ». Or, Pour Force Ouvrière, la question de la restauration de la « compétitivité française » se trouve dans les problématiques liées à la recherche (publique et privée) ; à l'innovation et au développement, à la présence de services publics (qui est un facteur d'attractivité des zones d'emplois potentiels), à la capacité de l'État de « donner du sens » et de « donner des caps » par des grandes politiques publiques, par des grands projets, par une fiscalité lisible, pérenne et redistributive par l'instauration d'une conditionnalité des aides publiques à l'emploi ; au règlement dans chaque filière, dans le respect des branches professionnelles et des négociations collectives, des problèmes entre donneurs d'ordres et sous-traitants ; etc. Bref, par des réponses aux véritables difficultés sans rapport avec une approche idéologique obnubilée par l'allègement du « coût du travail ».

Cette priorité donnée à la restauration de la compétitivité s'est traduite dans le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité, qui représentent des allègements de cotisations et de fiscalité des entreprises de l'ordre de 40 milliards. Si Force Ouvrière n'est pas opposée au principe des aides publiques - FO n'est pas opposée au principe d'aider des entreprises ou des secteurs d'activité en difficulté, mais considère que cela ne peut se faire hors d'un cadre contraignant – FO considère qu'une aide publique doit être ciblée, contractualisée avec des engagements du bénéficiaire (investissements productifs, emplois ...) avec ex-post un contrôle public sur le respect des engagements et, le cas échéant, la possibilité que des aides soient restituées.

Depuis plus de 10 ans les gouvernements successifs multiplient les exonérations sociales ou les dépenses fiscales et créent des outils sans coordination ni cohérence, ce qui ne construit pas une politique en faveur de l'investissement et de l'emploi. Comme FO l'avait anticipé dès le début, la distribution de dizaines de milliards par an à toutes les entreprises sans distinction, sans ciblage, sans contrôle, ni contrepartie, était une stratégie vouée à l'échec.

S'agissant des ménages, si la restauration de plus de progressivité du système fiscal est à mettre au crédit de ce gouvernement, FO est opposée à la hausse de la fiscalité écologique (défi 1) qui est une fiscalité proportionnelle donc régressive. Pour FO, la question écologique mérite des politiques publiques qui doivent être financées par l'impôt et par un impôt progressif : on ne peut pas accroître le poids de la fiscalité sur la consommation qui englobe la fiscalité verte sans dégrader la progressivité du système fiscal dans son ensemble.

Sur le défi 1, FO partage l'inquiétude qui est exprimée sur **l'investissement public local** car celui-ci s'est effondré : -15% en moyenne par an en 2015 et 2016 selon la Cour des Comptes. Sur le **prélèvement à la source**, FO considère qu'il s'agit d'une erreur et d'un énorme gâchis : la France dispose d'un système de recouvrement qui fonctionne très bien et à moindre coût, le prélèvement à la source, n'apportera quasiment rien pour le contribuable mais soulèvera quantité de problèmes dans sa mise en œuvre.

Sur l'emploi, le défi 4 réaffirme d'emblée la logique de « réformes structurelles » qui veut que la croissance et l'emploi découlent d'une refonte des règles applicables aux relations de travail, jamais vérifiée dans les faits. FO réaffirme son opposition à la loi Travail adoptée le 8 août 2016.

Sur les chiffres du chômage, il faut rappeler en complément qu'en flux d'embauches les contrats courts et très courts se sont démultipliés. Le nombre d'inscrits en activité partielle longue augmente de +6,8% sur l'année 2016 ce qui confirme une précarisation durable dans l'emploi. Les plus de 50 ans sont les plus touchés avec une hausse de 11,7% sur l'année. Les contrats très courts (de moins d'un mois) sont passés de 1,6 million à plus de 4 millions depuis le début des années 2000. Cette problématique qui touche aussi les jeunes dans leur parcours d'insertion dans l'emploi qui se fait de plus en plus en contrats courts : plus du tiers des 15-24 ans sont en contrats courts (CDD ou intérim).

Dans le défi 4 (axe 1), le gouvernement se félicite de l'entrée en vigueur des accords de maintien de l'emploi et de leur renforcement en 2015 ; de l'innovation introduite par la loi travail : la possibilité de signer des accords de préservation ou de développement de l'emploi pour les cas où « sans connaître de difficulté économique, l'entreprise doit s'adapter à son environnement ». FO rappelle son opposition à ce type d'accord et leur développement.

Sur l'apprentissage (axe 2, défi 4), le gouvernement se félicite de la réforme du 5 mars 2014 qui a permis de flécher davantage de ressources vers cette voie de formation. Il estime que les parcours professionnels des apprentis ont été sécurisés et leurs droits améliorés. Pour FO, il y a une contradiction entre le constat « partagé par l'ensemble des acteurs » selon lequel l'apprentissage est un facteur de réussite de l'insertion professionnelle des jeunes (p. 79), et l'absence de revalorisation du statut et de la grille de rémunération des apprentis. FO rappelle que les apprentis disposent d'un statut précaire : leur niveau de rémunération reste très faible, 511 euros/mois pour un apprenti de moins de 18 ans ; dans le même temps, le « coût » de leur embauche reste très bas voire nul pour l'employeur. FO demande une revalorisation du statut des apprentis qui participerait également à sécuriser l'apprentissage (fort taux de rupture du contrat d'apprentissage).

Sur l'emploi des jeunes qui constituait l'une des priorités de la politique de l'emploi du quinquennat, pour FO, certains dispositifs ont fait leurs preuves et doivent être pérennisés mais le tableau de

l'emploi des jeunes en France reste préoccupant (taux de chômage qui reste l'un des plus élevés d'Europe et des débuts de carrière fragmentés lors de l'entrée sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, les contrats aidés ne sont pas suffisamment mentionnés, FO demande à ce qu'en période de crise il y ait un soutien public aux contrats aidés, d'une durée assez longue pour permettre de s'insérer dans l'emploi et/ou acquérir une qualification. Enfin, le PNR pourrait ici mentionner le rôle des interlocuteurs sociaux, notamment la concertation sur l'emploi des jeunes qui s'est tenue à l'automne dernier.

PROGRAMME NATIONAL DE REFORME POUR 2017

COMMENTAIRES DU MEDEF

Dans le cadre du Comité de Dialogue Social pour les questions Européennes et Internationales (CDSEI), les partenaires sociaux ont été appelés à présenter leurs commentaires sur le projet de Programme National de Réforme, un des éléments du semestre européen, qui doit être soumis par la France au Conseil européen d'ici le 15 avril.

Le Medef soutient totalement l'ensemble du dispositif mis en place dans le cadre du semestre européen visant à assurer la convergence économique au sein de l'UE, indispensable au retour d'une croissance économique équilibrée et durable. Le plan national de réforme étant un des éléments importants de ce dispositif, il apprécie l'occasion qui est donnée aux partenaires sociaux de pouvoir s'exprimer sur ce document.

Il souligne par ailleurs que de son point de vue, les recommandations adressées par le Conseil européen à la France en juin 2016 sont dans l'ensemble pertinentes et adaptées à la situation de l'économie française.

1. Des progrès incontestables

Le projet de rapport détaille les réformes mises en place par le gouvernement (certaines ayant été d'ailleurs initiées par les partenaires sociaux). Pour le Medef, des progrès réels ont été réalisés dans un certain nombre de domaines : efforts (jusqu'en 2017) en matière de contrôle des dépenses, amélioration du fonctionnement du marché du travail, prise en compte de l'exigence de compétitivité des entreprises, simplification administrative (pour la première fois, mise en œuvre d'une méthode de simplification), adoption de mesures visant à améliorer la compétitivité-coût des entreprises qui ont montré une certaine efficacité : le CICE et le pacte de responsabilité et de solidarité ainsi que la prime à l'embauche, des mesures fiscales positives : suramortissement, prolongation des exonérations en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI),), adoption en loi de finances pour 2017 d'une trajectoire de baisse du taux de l'IS de 34,2 à 28%, d'ici à 2020 Ces éléments positifs sont détaillés dans le rapport : ils doivent bien sûr être soulignés.

Toutefois les réformes ne vont pas aussi loin qu'il serait nécessaire et leur mise en œuvre reste beaucoup trop lente. Leur impact est par ailleurs altéré par un manque de cohérence et de lisibilité des politiques menées, facteur d'instabilité qui a nui à l'instauration d'un climat de confiance. Les avancées étant largement détaillées dans le rapport, les commentaires du Medef se concentreront sur les limites ou les insuffisances d'un certain nombre de ces réformes.

2. Des comptes publics encore en dérive

On ne peut parler de rétablissement des comptes publics : ces derniers enregistrent un déficit de plus de 70 Mds euros et une dette avoisinant les 100% du PIB. Alors que des efforts avaient été faits les années précédentes pour contenir les dépenses, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017 affichent un objectif de réduction de déficit inférieur au programme de stabilité transmis en avril 2016. Qui plus est elles anticipent des recettes et reportent des dépenses sur 2018 :

- Les dépenses publiques sont à un niveau record : 1243 Mds d'euros, en hausse de 51 Mds en valeur sur la seule période 2015-2017, alors que le gouvernement annonçait sur cette même période un plan d'économies de 50 Mds (41 Mds in fine) ! L'évolution de la dépense en valeur a ralenti mais la dérive continue. Il faut noter que ce ralentissement résulte pour 40% (soit 16 Mds d'euros) de l'effet de taux d'intérêt favorables (cf. rapport annuel 2016 de la Cour des Comptes) ;
- Le résultat de la MAP (Modernisation de l'Action Publique) est décevant de notre point de vue. L'exercice des revues de dépenses, bien qu'essentiel et intéressant, s'est traduit par très peu d'économies structurelles (moins d'1 Md d'économie sur 3 ans) ;
- La revue des missions de la sphère publique ne figure pas dans le rapport alors que c'est le principal levier pour réussir la réforme nécessaire de l'État ;
- En ce qui concerne les dépenses sociales, la France détient toujours un niveau record de dépenses de protection sociale dans le PIB (plus de 34%), soit plus de 5 points au-dessus de la moyenne européenne, et toujours en dynamique de croissance, à rebours des évolutions engagées dans les autres pays de l'UE.
- Les finances publiques locales se sont améliorées aux dépens de l'investissement local (pas d'efforts sur les dépenses de fonctionnement) et grâce à une envolée de la fiscalité locale, pénalisant ainsi l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises. Pour mémoire, selon les données de l'INSEE, si les dépenses globales des collectivités locales se sont stabilisées à partir de 2014, les dépenses de fonctionnement, elles, ont continué d'augmenter (+2,5% en 2014, + 1,7% en 2015) les dépenses d'investissement baissant pour leur part de -6,4% en 2014 et 6 3,6% en 2015.

3. Une politique de baisse des coûts trop fluctuante, envoyant des signaux contradictoires :

Alors que le CICE et le pacte de responsabilité et de solidarité ont constitué un vrai progrès pour l'amélioration de la compétitivité-coût des entreprises, différentes mesures prises en parallèle ont malheureusement fortement brouillé le message, contribuant ainsi à l'instabilité juridique et fiscale de l'environnement des entreprises et compromettant l'instauration d'un climat de confiance, indispensable au rétablissement de la situation économique et de l'emploi :

- La mise en œuvre d'une des mesures du pacte de responsabilité pour 2016, en l'occurrence la nouvelle baisse des charges sociales pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC prévue pour janvier a été décalée de trois mois pour financer de nouvelles mesures : le suramortissement et la prime à l'embauche pour les TPE, cela sans concertation aucune ;

- ❑ Dans le même temps l'augmentation des cotisations retraites tant employeurs que salariés, prévue par la loi Touraine de 2014 s'est poursuivie ;
- ❑ Le Pacte de responsabilité a quant à lui, fait l'objet d'une rupture unilatérale, la troisième étape n'ayant pas été adoptée comme prévu : renoncement à la suppression totale de C3S, remplacée par une augmentation de 6 à 7% du taux du CICE, une baisse des cotisations sociales pour travailleurs indépendants. De même la première baisse du taux d'IS pour toutes les entreprises, qui devait intervenir en 2017, sera limitée aux seules PME. A noter que la baisse de la C3S aurait eu un impact budgétaire pour 2017 alors que l'augmentation du crédit d'impôt reporte la dépense à 2018)
- ❑ Enfin, la mise en œuvre du dispositif pénibilité coûteuse tant pour les entreprises qu'à terme pour les régimes de retraite a été poursuivie.

4. Une politique fiscale toujours aussi instable et complexe qui ne favorise pas la confiance :

En dépit des quelques mesures positives rappelées plus haut, force est de constater l'absence de réelle réforme de structure de notre fiscalité :

- ❑ Un poids des prélèvements obligatoires toujours excessif malgré les nombreux dispositifs dérogatoires qui rendent notre système fiscal très complexe sans pour autant rendre les impôts et taxes moins insupportables
- ❑ La persistance du poids également très excessif de la fiscalité sur les facteurs de production, ce qui nuit à la croissance de nos entreprises, et l'abandon de la suppression de la C3S ;
- ❑ Une fiscalité du capital toujours aberrante avec une taxation à la fois des revenus (dividendes, intérêts, plus-values) et de la détention du capital (ISF, foncier) et qui privilégie les placements courts et sans risque,
- ❑ Une remise en cause qui plus est du dispositif favorable sur les attributions d'actions gratuites adopté au printemps 2015 (loi Macron), nouvel exemple s'il en faut de l'instabilité de notre système fiscal ;
- ❑ Un taux d'IS toujours trop élevé : la baisse progressive du taux de l'IS, de 34,2 % à 28% en 2020 reste insuffisante dès lors que la moyenne européenne est aux environs de 23%. En outre, la trajectoire prévue est complexe et peu lisible, et différente de celle prévue dans le pacte de responsabilité, la première phase étant par ailleurs réservée aux seules PME ;
- ❑ Très peu de suppressions de taxes à faible rendement, en dépit des intentions affichées, et dans le même temps création de nouvelles taxes. Il existe encore en France près de 180 taxes pouvant peser sur les entreprises dont le rendement est inférieur à 100 millions d'euros ;
- ❑ L'adoption d'un dispositif de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui pénalisera encore les entreprises, en mettant à leur charge de nouvelles obligations, charges et risques de sanctions. En effet, les employeurs devront collecter l'impôt pour le compte du Trésor public alors que la France dispose d'un système de gestion et de recouvrement de l'impôt extrêmement performant qui aurait permis que le prélèvement à la source soit effectué par les services de l'État.

5. Des réformes sociales qui vont dans la bonne direction en matière de droit du travail, mais encore trop timides pour produire des résultats réels ; un bilan en revanche préoccupant dans le champ de la protection sociale.

De manière générale, le bilan dressé en matière sociale est de notre point de vue optimiste. Si les réformes évoquées vont dans le bon sens en ce qu'elles correspondent aux besoins des entreprises, leur portée et efficacité restent encore à démontrer.

○ En matière de droit du travail, quelques exemples :

- ☐ La loi du 8 août 2016 a instauré la possibilité de négocier des accords de préservation et de développement de l'emploi pour adapter l'organisation du travail. Ce dispositif va dans le bon sens, mais il aurait dû se substituer aux accords de maintien dans l'emploi instaurés en 2013 au lieu de s'y ajouter, ce qui la loi illisible et plus difficile à appliquer.
- ☐ Sur l'élargissement du champ de la négociation collective, il convient de relativiser le PNR : la réécriture des dispositions du code du travail n'a pas permis d'étendre considérablement le champ de négociation s'agissant de l'organisation du temps de travail. Elle a surtout permis de consacrer la primauté de l'accord collectif sur la loi, déjà largement consacrée par le législateur dans ce domaine...
- ☐ Sur le travail dominical : la réforme va en effet permettre à de nouvelles entreprises d'ouvrir le dimanche, mais elle va aussi mettre en difficulté certaines entreprises qui pratiquaient le travail dominical depuis longtemps sans être couvertes par un accord collectif. A défaut de couverture conventionnelle, ces entreprises devront cesser d'ouvrir le dimanche à partir d'août 2017.
- ☐ Sur la réduction du nombre de branches professionnelles, il faut rappeler que les restructurations déjà revendiquées n'ont aucune portée puisqu'elles concernent des branches déjà inexistantes. Les véritables restructurations de branches n'ont pas vraiment été engagées...

○ Pour ce qui concerne l'assurance chômage :

- ☐ Affirmer que les comptes de l'assurance chômage se redressent est vrai pour 2016 par rapport à 2015, mais n'apparaissait pas fondé à plus long terme avant la prise en compte de l'accord signé par les partenaires sociaux le 28 mars dernier. Le rapport devra être actualisé par la prise en compte de cet accord.
- ☐ De plus, le PNR ne fait état que des mesures à la main des partenaires sociaux, sans évoquer la responsabilité de l'Etat en matière d'affiliation des employeurs publics, du financement de Pôle emploi, de la question des travailleurs frontaliers...

- ☐ **Sur l'apprentissage**, certes, le nombre d'entrées en apprentissage progresse, mais les chiffres restent en deçà du niveau de 2012, avec moins de 400.000...

○ Sur le champ de la protection sociale :

- ☐ En dépit du Pacte de responsabilité, le financement de la protection sociale continue de reposer encore majoritairement sur les revenus du travail et les entreprises, ce qui obère la compétitivité-prix. C'est notamment le cas des risques maladie et famille dont les prestations sont universelles et qui devraient relever d'un financement par la fiscalité (impôt à assiette large type TVA ou CSG).

- Le redressement des comptes sociaux est engagé mais au prix d'une hausse des prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les salariés. Le retour à l'équilibre est fragile compte tenu des réformes insuffisantes dans le champ des retraites et de la santé.

- **En matière de retraites :**

Le redressement du système de retraite n'est pas acquis et les annonces du Gouvernement reposent sur des hypothèses économiques excessivement optimistes. Une nouvelle réforme est indispensable à la fois pour des raisons d'équilibre financier et d'équité. Le système de réparation de la pénibilité au travail issu de la loi Touraine 2014 constitue une "bombe à retardement" pour les entreprises, le dispositif ne pouvant pas être piloté. Ce dispositif, favorisant la réparation et fondé sur une approche probabiliste, est à rebours des évolutions engagées en Europe qui privilégient une approche individuelle sur la base d'un constat médical et le renforcement de la prévention de la pénibilité.

- **Réforme du système de santé :**

Le système de santé connaît une dégradation de son rapport qualité-prix (phénomène de files d'attente en raison de la démographie médicale, perte d'attractivité de la France en termes d'innovation, hausse des restes à charge en raison des plafonnements des remboursements par les complémentaires...).

Les réformes engagées par la loi Touraine 2016 se sont traduites par une étatisation toujours plus forte sans bénéfice en termes d'efficacité et d'innovation (iniquité tarifaire hospitalière, tiers payant généralisé contre la médecine libérale, renforcement de l'hospitalo-centrisme, absence de stratégie lisible de développement de e-santé et des industries du futur en santé...). La réorganisation du système de soins et notamment le "virage" ambulatoire, domaine dans lequel la France accuse un retard important (37% de dépenses hospitalières en France contre 29% pour la moyenne OCDE), devrait concentrer les efforts des pouvoirs publics.

6. Une réforme territoriale inachevée dont on ne peut encore apprécier globalement les effets :

○ Commentaires généraux :

Il est sans doute trop tôt, quinze mois après son adoption, pour mesurer les effets structurels de la réforme territoriale (loi NOTRe). Le Sénat s'y est essayé prudemment en se focalisant plutôt sur la mise en œuvre de la réforme (transferts de compétence). Il faudrait l'évaluer sur une période minimale de cinq ans en prenant en compte des critères tels que l'évolution des effectifs de tous les niveaux de collectivités locales, le niveau des dépenses de fonctionnement/investissement, l'évolution de la fiscalité locale, des éléments d'appréciation sur la qualité de service.

Pour que la réforme territoriale soit globalement aboutie et efficace, six conditions doivent être remplies :

- ← La capacité du niveau régional à assurer le leadership stratégique, la coordination et la cohérence de l'action publique en région,
- ← La poursuite de la rationalisation de la carte communale initiée par la loi NOTRe (diminution du nombre des communes et d'intercommunalités),
- ← Veiller à la cohésion territoriale, en particulier au regard des équilibres à assurer entre ruralité et métropoles,
- ← Le sujet de l'avenir du département doit être réglé,
- ← Les questions en suspens sur la clarification des compétences respectives des différents niveaux territoriaux (compétences communes) doivent être traitées,
- ← L'ensemble de cette réforme doit aboutir à un coût budgétaire global inférieur à ce qu'il est aujourd'hui de façon à baisser la pression fiscale locale

Il faut néanmoins souligner les évolutions significatives et positives de la carte communale en 2016 à la suite des dispositions prises par la loi NOTRe. La possibilité de fusion des communes a permis en 2016 à 1110 communes de fusionner en 325 et donc une réduction de près de 700 communes. Plus encore, c'est en matière d'intercommunalité que les résultats ont été les plus notables. Le nombre d'EPCI est passé de 2062 à 1242 en 2016 soit 820 communautés de communes en moins. Par ailleurs 10 % des syndicats (Sivom, syndicats mixtes...) ont disparu ou fusionné avec d'autres. Il faudra mesurer à moyen terme cette évolution mais il reste toujours 35 000 communes en France soit l'équivalent du total des communes des autres pays de l'Union européenne.

○ Remarques sur les transferts de compétences :

Le programme national de réforme omet de dire que la loi Montagne est revenue sur le transfert des communes aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la compétence relative à la promotion du tourisme. A partir de du 1^{er} janvier 2017, toutes les communes touristiques situées en zone de montagne pourront de manière dérogatoire conserver leur compétence et leurs offices de tourisme communaux. Une dérogation est également prévue pour les communes touristiques ayant engagé une démarche de classement. Il y a 1200 communes touristiques en France.

Par ailleurs la Loi Montagne a abaissé à 5000 habitants le plafond ouvrant la possibilité de créer une communauté de communes. Ce seuil a été relevé à 15 000 habitants pour les autres intercommunalités.

7. De vrais efforts en matière de simplification administrative, mais une totale incapacité à contrôler le flux des textes.

Beaucoup a été accompli mais cela se traduit forcément par de nombreux textes, ce qui pose un problème d'accessibilité et de lisibilité du droit en dépit des efforts du gouvernement et de nous-même. On constate par ailleurs un certain essoufflement de la démarche.

Par ailleurs :

- ☐ Il faut surtout souligner sur l'échec de la régulation du flux, avec une inflation législative qui se traduit par un nombre important de projets de nature législative, un allongement substantiel des textes adoptés, des cavaliers législatifs, la poursuite d'une sur-transposition des directives communautaires.
- ☐ Une instabilité et une insécurité juridique grandissante,
- ☐ Une piètre qualité des études d'impact, quand elles existent,
- ☐ Une dégradation des procédures de consultation et l'absence de prise en compte de l'avis des parties prenantes, même en cas de consensus de ces dernières,
- ☐ En dépit de certaines avancées (généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), renforcement des droits des cotisants...), la France reste marquée par une réglementation sociale foisonnante, complexe et instable, source de coûts et d'insécurité juridique pour les entreprises. L'inflation de textes dans le champ social reste une réalité préoccupante. Les administrations ont intégré timidement l'objectif de simplification et de sécurisation juridique des entreprises, qui paraît encore second voire secondaire dans la rédaction des textes.

8. Un bilan positif mais à nuancer en matière de recherche, innovation et économie numérique :

○ Recherche-Innovation :

- ☐ *Des résultats positifs* : Plusieurs des décisions prises pour intensifier le soutien des entreprises innovantes ont régulièrement été appréciées par celles-ci au cours des 5 dernières années : *sanctuarisation du CIR , maintien et prolongation des JEI , dans une moindre mesure le crédit impôt innovation, qu'au MEDEF on considère plutôt comme une tentative de soutien au passage au marché encore très modeste : le crédit impôt innovation est en effet réservé aux seules PME et plafonné à un bas niveau.*

Comme cela est souligné avec justesse, ces dispositifs sont très régulièrement évalués par les pouvoirs publics et tout particulièrement le CIR qui représente à lui seul les 2/3 des aides publiques à la recherche et à l'innovation.

L'impact économique de cette politique produit des résultats encourageants : la *part des dépenses de R&D des entreprises dans le PIB de France est passé de 1,28% en 2008 à 1,46 % en 2014* (page 55) ; par ailleurs, *les entreprises industrielles en France* (et particulièrement les PME / cf. analyse MEDEF de cartes sur table) *sont plus intensives en R&D* (page 55) :

- ☐ *Une gouvernance à améliorer* : le Medef regrette toutefois l'absence de toute mention à la **confusion des différents plans qui se sont succédés** (articulation/ gouvernance chaotique au gré des changements de Ministres) dont **tous ne sont pas encore publiés** (médecine du futur par ex.) L'écosystème français demeure malgré quelques timides efforts de simplification très complexe à déchiffrer pour l'ensemble des acteurs de l'innovation et tout particulièrement les PME

De même sur la **mise en œuvre de la stratégie nationale en intelligence artificielle (page 51)** en cours de réalisation (*annoncée à l'origine, en principe, pour la fin du mois de mars ?*) il est déploré un défaut de consultation des parties prenantes pour mieux établir la cartographie des acteurs de l'intelligence artificielle en France (*seules quelques grands organismes de recherche sont consultés / cf. INRIA*).

- *Des progrès encore insuffisants s'agissant du transfert des résultats de la recherche:* Dans la section "Faciliter la diffusion des résultats de la recherche" **page 51**, le terme "MIS EN OEUVRE" serait à nuancer à propos de la mise en place du "mandataire unique" pour la gestion de la copropriété de brevets entre plusieurs Etablissements publics de recherche/ERP. Il est **indiqué qu'un arrêté et une circulaire en vue de cette mise en place ont été publiés en juillet 2016, mais cela ne suffit pas pour réaliser une "mise en oeuvre". La mise en œuvre serait l'application effective du mandataire unique par les ERP – ou au moins un début d'application effective – mais aucune information n'est donnée à ce sujet.**

Dans la même section, au §2 évoquant le PIA 3, il est question de "transfert de connaissance entre recherche publique et industrie" alors qu'il n'est question que de "valorisation" de la PI et de « prise de licence » au §1. Il a été affirmé à plusieurs reprises dans des rapports officiels que le **transfert de connaissances et la diffusion des résultats ne devaient pas se limiter à la valorisation de la PI et qu'il fallait attacher la plus grande importance aux transferts de personnes (stages, CIFRE, embauches..), et aux autres modalités de partage (enseignement, contrats de consultation), et qu'une priorité excessive donnée à la recherche de revenus de valorisation portait préjudice au développement de projets de collaboration et à ces diverses modalités de partage.** Ces recommandations que le MEDEF avait également exprimées dans sa position sur les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2013 sont encore insuffisamment partagées.

○ **Economie numérique**

- *Le bilan en ce qui concerne l'open data est très en deçà des attentes des entreprises dans le domaine.* D'une façon générale, les administrations n'ont pas enclenché le processus d'open data à la hauteur des intentions déclarées par la mission Etalab et les problèmes de formats des données disponibles, de régularité de mises à jour et de mise à disposition des données, d'accès larges à toutes sortes de données publiques, demeurent. Une mention particulière pour les Dom et les Rom, largement laissés pour compte de l'open data.
- *L'accompagnement des entreprises dans leur transformation est encore trop symbolique* et ne se limite qu'à quelques entreprises industrielles bénéficiant des actions de l'initiative « Alliance pour l'Industrie du futur » (que nous saluons néanmoins !); les PME sont largement oubliées dans cet accompagnement comme en témoigne le rapport du CNNum sur le sujet. Le programme Transition numérique, lancé par Axelle Lemaire n'a pas donné les effets escomptés, faute de mobilisation massive de moyens humains et financiers par le gouvernement et son administration. Les conseillers au numérique dans les territoires mis à disposition par un certain nombre de réseaux territorialisés (CCI, CDC, Offices de tourisme ...) sont encore très mal identifiés par les entreprises.

- *Aucune évaluation des différents plans « numérique à l'Ecole » n'est disponible dans le rapport PNR* alors que nous savons combien une éducation initiale au numérique de qualité et pérenne peut être un levier d'attractivité du secteur d'une part, mais aussi et surtout un atout majeur pour une transformation économique accélérée.

9. Environnement des PME

- *Dispositif « embauche PME »* (P. 34-35 du projet de rapport)

Depuis 2016, les PME bénéficient du dispositif « embauche PME » (prime d'un montant de 500 euros par trimestre pour toute embauche d'un salarié en CDD de plus de 6 mois ou CDI rémunéré jusqu'à 1,3 fois le SMIC). Cette prime traduit le handicap du montant trop élevé des charges sociales en France. Plutôt qu'une révision globale, le Gouvernement a procédé à un allègement circonscrit et ponctuel qui ne peut suffire à restaurer la compétitivité ni des PME en particulier, ni des entreprises en général.

Il s'agit bien entendu d'une mesure positive mais il faut en rappeler les limites : elle a l'inconvénient de ne pas être structurelle et de ne pouvoir de ce fait insuffler une dynamique de confiance sur le long terme, ce qui réduit son potentiel de création d'emploi.

Par ailleurs, le terme du dispositif a fait l'objet de débats et d'annonces contradictoires, elles aussi défavorables à une pleine expression de leur potentiel en matière de stimulation de l'emploi.

- **Financement** (p. 51-58 du projet de rapport)

Les mesures adoptées pour renforcer la diversification et la résilience des sources de financement de l'économie par les organismes non bancaires ont permis d'offrir aux entreprises, notamment aux TPE-PME, une plus grande palette de solutions. Il est néanmoins encore trop tôt pour mesurer l'usage de ces solutions (minibons, fonds de prêts aux entreprises...) et le volume de ces financements n'est pas encore significatif au regard du volume intermédié par des banques. Il faut par ailleurs rappeler que la première source de financement à renforcer est l'autofinancement et donc les marges des entreprises, par une vraie politique de compétitivité.

- Le PEA-PME reste un instrument sous-utilisé en dépit du taux de croissance affiché du nombre de comptes et des encours qui masquent des volumes encore bas. Cette faiblesse résulte du mécanisme même du PEA-PME. Les PEA n'étant pas saturés et les PEA-PME ne présentant pas d'avantages plus attractifs que les PEA, les PEA-PME sont peu abondés. Les titres de créances n'y sont par ailleurs pas éligibles.
- L'analyse des résultats de BPIFrance (p. 58) doit être nuancée. BPIFrance bénéficie en effet d'une communication très offensive et propose un grand nombre de solutions aux entreprises, souvent appréciées. Néanmoins, ce grand nombre de solutions rend difficile pour les entreprises une lecture complète et claire des offres de BPIFrance. Il en résulte une certaine confusion sur les missions de la Banque et sur les typologies d'entreprises qu'elle a vocation à financer. En outre, dans ce grand nombre de solutions proposées, il apparaît que certaines solutions, potentiellement très intéressantes pour les PME telle Avance +, ne sont pas suffisamment mises en avant. Enfin, la capacité des conseillers à orienter leurs clients dans ce portefeuille de produits n'est peut-être pas suffisamment transversale et les temps de traitement des dossiers peuvent être assez inégaux d'une région à l'autre. En ce qui concerne l'activité de BPIFrance en matière d'equity, le caractère diffus des participations et l'effet de levier généré sont souvent interrogés.

Une définition plus précise des missions de BPIFrance pourrait ainsi contribuer à une meilleure compréhension de son rôle et de son potentiel par les dirigeants et le grand public. Ces missions doivent s'inscrire dans la philosophie de BPIFrance, c'est-à-dire être celles d'une banque de place qui intervient en appui des banques et répond à des besoins auxquels celles-ci ne peuvent pas répondre.

- **Accès à la commande publique :**

Concernant la facilitation de l'accès des PME à la commande publique, les possibilités d'allotissement, les formalités allégées, la généralisation de la dématérialisation et la lutte contre les offres anormalement basses n'ont pas exprimé leur plein potentiel. Les PME peinent encore à accéder à ces marchés et les dispositifs qui existent sur le papier ne sont pas toujours véritablement activés.

Il conviendrait de soutenir la trésorerie des TPE-PME afin de faciliter leur accès aux marchés publics. Pour ce faire, le montant de l'avance obligatoire pourrait être augmentée de 5 à 10 % du montant du marché.

De même, la retenue de garantie pourrait être ramenée de 5 % à 3 % et son paiement à l'entreprise pourrait être accéléré (suppression du délai d'un mois après l'expiration du délai de garantie). Le matériel acheté à la livraison pourrait également être garanti.

Les délais de paiement doivent aussi s'améliorer. Le seuil du paiement direct dans les marchés publics doit être revalorisé et le paiement totalement réalisé à la fin des travaux. L'affacturage inversé collaboratif ou la subrogation de créances sont également des solutions dont le déploiement pourrait être facilité par les pouvoirs publics afin de sécuriser le paiement pour les TPE-PME, donc de les inciter à candidater.

Par ailleurs, les conditions d'exécution des marchés peuvent aussi être améliorées notamment par la prise en compte de l'insertion professionnelle des publics en difficulté via l'apprentissage qui est le seul moyen pour les TPE/PME de faire de l'insertion compte tenu de leurs ressources.

○ **La réforme du code du travail**

La loi Travail a été l'occasion d'une grande déception pour les PME. La première version du texte qui démontrait, sans être parfaite, une véritable prise en compte des difficultés des PME notamment, a été profondément expurgée de ses mesures les plus attendues. La mise en place des instances régionales pour la représentation des salariés des PME en est un exemple criant, s'agissant d'une mesure idéologique qui ne répondait pas à la demande des dirigeants et des salariés de PME : le taux d'abstention de 90% aux premières élections qui ont eu lieu en janvier en témoigne.

En ce qui concerne l'ouverture aux PME des accords dits « offensifs » nous n'avons pas encore le recul nécessaire pour évaluer les dispositifs visant à faciliter la signature d'accords dans les PME ou dans des branches au profit des PME (un seul accord de ce type a été signé : dans la branche de l'industrie des médicaments).

Le référentiel qui fixe le montant d'indemnités susceptibles d'être allouées, en fonction notamment de l'ancienneté, de l'âge et de la situation du demandeur par rapport à l'emploi (article L. 1235-1 du code du travail), était, dans son esprit, attendu par les dirigeants de PME afin effectivement de réduire l'insécurité juridique liée au coût du licenciement. Son application et la fixation du référentiel lui-même doivent être suivies avec une grande attention pour en mesurer l'impact sur les PME et l'embauche. L'adoption d'un plafonnement des indemnités reste la mesure la plus attendue pour assurer une véritable sécurité juridique.

Le MEDEF a par ailleurs salué la mise en place d'outils ayant vocation à soutenir l'offre d'appui RH aux TPE dans les territoires (financement de prestations de conseil RH notamment).

*
* * *

Contribution UNAPL

PNR 2017

Remarques préalables :

Sans prétendre aucunement à une analyse globale et exhaustive du projet de PNR - par ailleurs incomplet-soumis aux partenaires sociaux par le gouvernement, l'UNAPL se contentera d'exprimer certaines remarques concernant spécifiquement son secteur d'activités. Sur certains aspects (qualifications, apprentissage), elle s'exprimera au nom de l'U2P (Union des entreprises de proximité), qui représente, outre les entreprises libérales, celles du monde de l'artisanat.

Au-delà de l'aspect ritualisé et de la dimension un peu scolaire de l'exercice, le PNR devrait témoigner d'un réel engagement du gouvernement sur les réformes à venir. En raison des échéances électorales prochaines, l'UNAPL ne peut que constater que ce PNR représente un regard davantage rétrospectif sur le dernier quinquennat que réellement prospectif et orienté sur l'avenir.

L'UNAPL salue l'effort d'axer cet exercice dans une perspective plus sociale et inclusive, ainsi que dans le cadre des objectifs de plus long terme fixés par la Stratégie UE 2020 (égalité hommes/femmes, éducation, R&D, transition énergétique, notamment).

Concernant l'objectif d'améliorer la qualité des dépenses publiques :

En matière de santé (notamment pages 22- 23), la maîtrise a fait l'objet d'efforts réels, comme le prouve le faible taux de progression de l'Ondam durant ces trois dernières années (respectivement +2 %; +1,75 % et 2,1 %). Le secteur de la santé représente 32 % des entreprises libérales (en 2015, source : Insee). L'UNAPL est particulièrement attentive à la part des dépenses de santé au sein des dépenses publiques (8, 1 %), qui reste plus élevée que dans les autres pays de l'UE. Elle soutient toute initiative allant dans le sens de la diffusion de la chirurgie ambulatoire. L'efficacité des dépenses de santé pourrait être encore améliorée selon la Commission. S'il n'est pas question de contester le bien-fondé d'une recherche de gains d'efficacité afin de maîtriser à long terme l'évolution des dépenses publiques de santé, l'UNAPL tient à souligner la nécessité correspondante de toujours placer l'humain et l'intérêt du patient au centre de la réflexion.

Concernant l'objectif de réduire le niveau des prélèvements obligatoires, les rendre plus justes et plus efficaces (page 25):


Concernant les impôts sur la production et notamment les entreprises, l'UNAPL déplore le fait que les impôts sur les entreprises, indépendamment de leur performance économique, demeurent plus importants en France qu'ailleurs dans l'UE (cf. Rapport –France 2017).

Elle tient à rappeler que, si un programme de réduction progressive de l'impôt sur les sociétés est engagé à partir de 2017 (taux maximal abaissé de 33, 33 % à 28 % dans une limite de 75 000 euros de bénéfice), aucune mesure d'allègement n'a été corrélativement prévue pour les entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu que sont la majorité des entreprises du secteur libéral. Elle considère que la simple équité commanderait que les exploitants individuels relevant du régime des bénéfices non commerciaux (BNC) se voient accorder un avantage équivalent prenant la forme d'un abattement de 5, 33 % sur leurs bénéfices imposables.

Concernant l'objectif d'alléger les prélèvements pesant sur le travail (page 33), l'UNAPL note les allègements du pacte de Responsabilité et du CICE. Elle tient néanmoins à souligner la complexité du dispositif du CICE. Elle considère qu'un allègement pérenne des charges permettant de diminuer directement le coût du travail se révélerait plus efficace, du moins pour les TPE.

Concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises (page 60), et notamment la suppression des barrières à l'activité, l'UNAPL ne peut accepter l'expression de « rentes injustifiées » à l'égard des professions qu'elle représente.

Concernant le sujet spécifique de la transposition de la directive qualifications de 2013, l'UNAPL s'est exprimée à plusieurs reprises sur les risques que comporte à ses yeux le principe jurisprudentiel de l'accès partiel, notamment dans le secteur de la santé.

Concernant la réforme des professions réglementées (pages 61- 62), l'UNAPL prend acte des décrets pris en application des dispositions de la loi relative à la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, ainsi que de la loi de modernisation de notre système de santé du 6 janvier 2016. Elle s'étonne cependant de voir que les projets de décrets pris en application de la première aient été soumis à la consultation des professions concernées. Elle n'en a pas été destinataire.

Concernant les qualifications professionnelles dans le secteur artisanal, l'UNAPL, au nom de l'U2P, tient à rappeler que l'exigence légitime d'un niveau élevé de qualifications pour accéder à certains métiers ne peut être perçue comme un obstacle à la création d'entreprise. Le dynamisme de la création d'entreprises dans le secteur artisanal en est la preuve. La loi du 9 décembre 2016 dernier vient heureusement confirmer l'exigence de qualifications, notamment pour les activités qui présentent un risque pour la santé et la sécurité des personnes (entretien et réparation des véhicules terrestres et des machines agricoles, forestières et de travaux publics, activités de maréchal-ferrant).

En matière de simplification de l'environnement réglementaire des entreprises (page 63), où la Commission note certains progrès du fait des mesures relatives au choc de simplification, l'UNAPL considère que celles-ci vont dans le bon sens, mais qu'elles ne se font que par à -coups et sont mal ciblées. Les chefs d'entreprise de TPE libérales attendent qu'on leur simplifie la vie au quotidien.


L'UNAPL tient également à faire valoir que le prélèvement à la source représentera une charge supplémentaire particulièrement lourde pour les petites et très petites entreprises qu'elle représente, qui, de fait, devront assumer le rôle de collecteur d'impôts. Sans compter un impact non négligeable sur les relations interpersonnelles au sein de l'entreprise.

Sur le prélèvement à la source :

Sans être aucunement opposée à la recherche d'une plus grande « contemporanéité » entre la perception des revenus et la perception de l'IR, l'UNAPL s'oppose catégoriquement au mode de recouvrement de l'IR tel qu'il est conçu par le gouvernement.

Outre le fait qu'elle estime que la réforme envisagée sera illisible pour le contribuable, d'une faisabilité incertaine, dangereuse pour l'équilibre des finances publiques, et contre-productive à différents égards, l'UNAPL déplore une quadruple pénalisation pour l'entreprise :

- déjà chargée de prélever les cotisations sociales pour le compte des organismes sociaux, l'entreprise se verra, en plus, chargée d'assurer la collecte de l'impôt sur le revenu dû par ses salariés. D'où, pour elle, des coûts supplémentaires pour lesquels aucune forme de compensation financière n'est prévue à ce stade. Ces coûts administratifs seront d'autant plus importants que, contrairement à ce qui se passe pour les cotisations sociales, le taux de prélèvement sera différent pour chaque salarié et, de plus, susceptible d'évoluer au cours de l'année.
- le prélèvement à la source transformera de facto l'entreprise en interlocuteur fiscal des salariés.
- En entraînant une baisse de salaire net perçu, le prélèvement à la source risquera de susciter des revendications salariales.

Concernant l'objectif de mieux prendre en compte les spécificités de l'entreprise, et plus précisément la promotion de la négociation au niveau de l'entreprise, l'UNAPL tient à rappeler que le secteur qu'elle représente n'est guère concerné puisque constitué d'entreprises de moins de 50 salariés pour l'essentiel. Les chefs d'entreprise des TPE font donc confiance à leurs représentants employeurs dans les négociations de branche, pour conclure des accords adaptés à la spécificité de leur profession.

En matière d'apprentissage (page 79), l'UNAPL, au nom de l'U2P, considère l'état des lieux présenté comme très optimiste. Elle rappelle que le nombre de contrats d'apprentissage a diminué depuis 2013. Elle considère que les efforts devraient porter en priorité sur le système d'orientation et la revalorisation en termes symboliques, des métiers sur lesquels ils débouchent. D'autres pistes pourraient utilement être explorées : aide à la découverte des entreprises et des métiers avant la période d'apprentissage ; instauration d'une seconde chance pour les apprentis ; mise en place de passerelles entre le système d'apprentissage et les autres systèmes d'éducation et de formation ; aide au logement et aux transports pour les apprentis ; meilleur accompagnement en termes financiers des entreprises qui s'engagent à former un apprenti.

Dans la perspective d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, certaines mesures de la loi Travail citées par la Commission paraissent effectivement positives, même si leur impact ne pourra être évalué que plus tard. Il s'agit (page 81- 82):

- 
- d'une part, de l'inscription dans la loi de critères justifiant le recours au licenciement économique (précisions concernant la notion de difficulté économique)
 - d'autre part, de la notion de barémisation en cas de licenciement abusif. L'UNAPL s'interroge toutefois sur le niveau des montants, de nature purement indicative il est vrai, lesquels pourront se révéler, craint-elle, difficilement accessibles pour les TPE.

Sur le socle européen des droits sociaux (Page 89): l'UNAPL rejoint les autorités françaises pour soutenir l'instauration d'un droit à la formation attaché à la personne et portable entre Etats. Le principal défi est, à ses yeux, d'investir suffisamment dans les compétences et d'assurer la transition vers des compétences toujours plus élevées, adaptées aux besoins des entreprises. Elle soutient également la création d'un salaire minimum à l'échelle de l'UE (défini en concertation avec les partenaires sociaux, en pourcentage du salaire médian), mais n'est pas favorable à l'instauration d'un revenu minimum garanti dans chaque Etat- membre.

Concernant l'amélioration de l'accès aux services essentiels et de la santé en particulier (pages 99), l'UNAPL tient à rappeler qu'elle n'a pas soutenu la réforme du tiers- payant généralisé qui, à ses yeux, va dans le sens d'une déresponsabilisation des assurés. Tout en étant attachée au principe de la liberté d'installation qu'elle juge intangible, l'UNAPL est favorable à l'idée de mesures incitatives pour attirer les jeunes médecins dans des territoires manquant de professionnels. Elle soutient, en ce sens, les différentes initiatives du « pacte territoires santé ». Concernant la mise en place de maisons pluri-professionnelles de santé, elle soutient également l'initiative, dans la mesure où il n'y a pas de mainmise de l'administration ni des collectivités locales sur les professionnels.

Concernant les efforts pour une éducation plus inclusive (page 106 et sqq), l'UNAPL remarque que n'apparaît aucune mesure pour rapprocher le monde de l'éducation de celui du travail et des entreprises, alors que cette exigence faisait l'objet d'une recommandation particulière et nouvelle en 2016.