

Contributions des parties prenantes

Le Programme national de réforme a fait l'objet d'une consultation écrite entre le 14 et le 31 mars 2016 auprès de différentes parties prenantes. Des auditions ont été organisées pour présenter le Programme national de réforme :

- au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le 14 mars 2016 ;
- au Conseil économique, social et environnemental (CESE), le 15 mars 2016 ;
- aux partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international (CDSEI), le 21 mars 2016 ;
- et aux associations de collectivités territoriales, le 22 mars 2016.

Les partenaires sociaux et les associations de collectivités territoriales ont par ailleurs pu échanger avec la Commission européenne sur le rapport pays publié le 26 février lors d'une rencontre bilatérale organisée le 15 mars 2016.

Les contributions sont rassemblées dans le présent document et constituent une annexe du Programme national de réforme 2016.

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
- Association des maires de France (AMF) et France Urbaine
- Confédération française démocratique du travail (CFDT)
- Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- Force ouvrière (FO)
- Union nationale des professions libérales (UNAPL)

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 29 mars 2016

**RÉPONSE À LA CONSULTATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES
AFFAIRES EUROPÉENNES SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE
REFORME DE LA FRANCE 2016**

SOMMAIRE

I - CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES.....	4
A - PREAMBULE.....	4
1. Rappel sur le semestre européen et recommandations adressées à la France en 2015.....	4
2. Des modalités de consultation de la société civile organisée qui sont à revoir.....	5
3. Un manque d'interaction entre le gouvernement et le CESE sur le PNR.....	6
4. Un manque de clarté sur les priorités du gouvernement.....	7
5. Une articulation avec la stratégie UE 2020 toujours insuffisante.....	7
II - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES.....	8
1. Défi 1 : « assurer la soutenabilité et la qualité des finances publiques ».....	9
2. Défi 2 : « poursuivre le redressement de la compétitivité et de la productivité et l'amélioration de l'environnement des entreprises.....	10
3. Défi 4 : « promouvoir la parité, l'inclusion sociale et l'égalité des chances ».....	10
4. Partie 4 du PNR 2016 : progrès dans la mise en œuvre des objectifs 2020 ».....	12
III - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.....	12
1. Assurer la soutenabilité des finances publiques pour retrouver des marges de manœuvre.....	13
2. Améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur.....	13
3. Réduire le niveau des prélèvements obligatoires et améliorer leur structure au service de la croissance et de l'emploi.....	14
IV - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION.....	15
1. Un taux de sortants précoces qui révèle de fortes inégalités socio-économiques.....	15
2. Le diplôme, arme contre le chômage.....	16
3. Un taux de diplômés de l'enseignement supérieur qui révèle des inégalités selon les séries du baccalauréat et selon le sexe.....	17

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a saisi pour consultation en date du 14 mars 2016, le Conseil économique, social et environnemental sur le projet de Programme national de réforme de la France (PNR) pour 2016.

Conformément à la décision de son Bureau, la section des affaires européennes et internationales (SAEI), en lien étroit avec les autres sections et délégations, a été chargée de la coordination de l'ensemble de la réponse.

Le CESE rappelle son attachement à cette consultation dont l'importance est primordiale dans la mesure où le PNR est un document qui recouvre les dimensions économique, sociale et environnementale de la politique nationale pour les années à venir.

I - CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

A - PREAMBULE

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a saisi pour avis en date du 14 mars 2016, le Conseil économique, social et environnemental sur le projet de Programme national de réforme de la France (PNR) pour 2016.

La section des affaires européennes et internationales (SAEI), en lien étroit avec les autres sections et délégations, a été chargée de la réponse au gouvernement.

Le CESE rappelle son attachement à cette consultation dont l'importance est primordiale dans la mesure où le PNR est un document qui recouvre les dimensions économique, sociale et environnementale de la politique nationale pour les années à venir.

En effet, le programme national de réforme est un document par lequel chaque État membre expose ses intentions en matière de réforme structurelle en vue, d'après la Commission européenne, de promouvoir la croissance et l'emploi, conformément à la stratégie Europe 2020.

Pour chaque État membre, il s'agit d'une étape décisive qui prend place dans un processus plus large, le « Semestre européen » lancé en 2010, et qui consiste à coordonner ex ante les politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union européenne, en lien avec le Pacte de stabilité et de croissance et la stratégie Europe 2020.

Pour leur information, les formations de travail ont entendu le 15 mars Mme Aurélie LAPIDUS, Secrétaire générale adjointe du Secrétariat général des affaires européennes.

1. Rappel sur le semestre européen et recommandations adressées à la France en 2015

Le Programme national de réforme (PNR) s'inscrit dans un processus européen appelé le semestre européen. Il est donc nécessaire de rappeler cette séquence et de faire un point d'étape sur son avancement en mars 2016.

Ce processus contraignant, basé sur plusieurs directives et règlements est piloté par la Commission européenne, mais ce sont les États, lors du Conseil européen, qui décident, à tous les stades de la procédure.

Le début du semestre européen 2016 a formellement débuté en novembre 2015 avec la parution de l'examen annuel de la croissance et ses annexes, par la Commission européenne. Ce document s'inscrit également dans la continuité des étapes précédentes, notamment les recommandations aux États membres entérinées par le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015.

Les **recommandations** par pays s'appuient sur une analyse de la situation économique de chaque État membre et établissent des mesures que ceux-ci devraient prendre au cours des douze prochains mois.

Elles sont élaborées par la Commission européenne pour chaque État membre, puis approuvées par le Conseil européen en juin et adoptées par le Conseil de l'UE en juillet. Les recommandations par pays peuvent porter sur des questions telles que l'état des finances publiques, la réforme des systèmes de retraite, les enjeux de l'éducation et de l'innovation et les mesures de création d'emplois et de lutte contre le chômage.

La Commission émet ces recommandations en mai, après avoir terminé l'évaluation des **programmes nationaux de réforme** et des programmes de stabilité ou de convergence. Les recommandations 2015 se sont donc appuyées sur le PNR de la France 2015.

Dans ce cheminement, le projet de PNR constitue par conséquent, le moment où chaque État Membre expose à la Commission européenne, la mise en œuvre et la progression des mesures prises en cours ou à venir pour répondre aux recommandations adoptées par le Conseil de l'UE en juillet.

Les **Recommandations du Conseil du 14 juillet 2015** concernant le PNR de la France pour 2015 étaient au nombre de six :

« 1. engager une action suivie d'effets au titre de la procédure concernant les déficits excessifs et assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard par un renforcement de sa stratégie budgétaire, en prenant les mesures nécessaires pour toutes les années et en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit et de la dette; préciser les réductions de dépenses prévues pour ces années et fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures ;

2. accentuer les efforts visant à rendre efficace la revue des dépenses, poursuivre les évaluations des politiques publiques et recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, et notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales; prendre des mesures pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales; prendre des mesures supplémentaires

pour ramener le système de retraite à l'équilibre, notamment en s'assurant, d'ici à mars 2016, que la situation financière des régimes de retraite complémentaire soit soutenable à long terme ;

3. maintenir les réductions du coût du travail découlant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du pacte de responsabilité et de solidarité, notamment en les mettant en œuvre comme prévu en 2016; évaluer l'efficacité de ces dispositifs en tenant compte des rigidités du marché du travail et du marché des produits; réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le processus de formation des salaires pour que ceux-ci évoluent au même rythme que la productivité; veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité;

4. d'ici à la fin de 2015, éliminer les obstacles réglementaires à la croissance des entreprises, notamment en révisant les critères de taille fixés dans la réglementation pour éviter les effets de seuil; éliminer les restrictions d'accès aux professions réglementées autres que juridiques et à l'exercice de celles-ci, notamment en ce qui concerne les professions de santé à partir de 2015;

5. simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en supprimant les dépenses fiscales inefficaces; afin de promouvoir l'investissement, 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; prendre des mesures à partir de 2015 en vue de supprimer les impôts inefficaces dont le produit est nul ou faible;

6. réformer le droit du travail afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée; faciliter, aux niveaux des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail; réformer la loi portant création des accords de maintien de l'emploi d'ici à la fin de 2015 en vue d'accroître leur utilisation par les entreprises; entreprendre, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, une réforme du système d'assurance chômage afin d'en rétablir la soutenabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail ».

Dans le rapport 2016 pour la France qui est sorti en février, la Commission observe certains progrès pour les recommandations 2, 3 et 4 et seulement des progrès limités concernant les recommandations 1, 5 et 6.

Selon la Commission, les progrès des performances de la France à l'exportation restent trop dépendants des données conjoncturelles (euro, pétrole, ...). A cela s'ajoutent des carences dans l'investissement et une liaison insuffisante de la recherche, du développement et des systèmes éducatifs et de formation avec le marché du travail.

Enfin, elle considère que la France n'évolue pas dans le bon sens pour trois indicateurs de la stratégie UE 2020 sur cinq (taux d'emploi des 30-64 ans, une R&D à 3 % du PIB, une réduction de pourcentage de personnes menacées de pauvreté). Elle accorde en revanche un satisfecit sur les questions climatiques et le décrochage scolaire.

Dans son rapport, la Commission conclut en classant, une nouvelle fois, la France dans les pays détenant le niveau maximum de déséquilibres macro-économiques aux côtés du Portugal, de la Bulgarie, de la Croatie et de l'Italie. La nouvelle Commission présidée par Jean-Claude Juncker a fait évoluer le processus du semestre européen par une meilleure prise en compte dans ses documents de l'interaction des économies des États membres alors que jusque-là ceux-ci étaient jugés presque indépendamment les uns des autres. Une autre nouveauté, comme l'a indiqué le SGAE, est une latitude plus grande donnée aux pays pour présenter leur PNR.

Suite aux publications des PNR des États membres, la Commission doit rédiger ses nouvelles recommandations qui seront entérinées au Conseil de l'UE de l'été 2016.

2. Des modalités de consultation de la société civile organisée qui sont à revoir

Outre la crise économique, sociale et le chômage massif, le contexte est marqué par la défiance croissante vis à vis de la construction européenne, la montée des mouvements xénophobes et nationalistes, des crises lourdes telles que celle des migrants, la guerre aux frontières de l'Union. L'enjeu est donc d'interroger le projet européen pour l'inscrire dans un processus plus démocratique, moins bureaucratique, moins centralisé à Bruxelles, et prenant plus en compte les préoccupations et demandes portées par les différentes composantes de la société civile. Le PNR, comme partie du processus de gouvernance économique dit semestre européen, ne peut échapper à la règle.

Comme les années précédentes depuis 2012, le CESE réitère donc son souhait d'une consultation le plus en amont possible afin d'apporter des réponses crédibles et rigoureuses sur des sujets cruciaux.

En effet, l'exercice est délicat car il consiste à donner un avis sur un document protéiforme traitant de la quasi-totalité de sujets couverts par la politique d'un gouvernement (santé, éducation, emploi, environnement,

salaires, culture, budget, etc.) ; en même temps, ce sont les sujets qui intéressent les Français et sur lesquels un avis du CESE est utile dans la période considérée.

Pour autant, le PNR est un document très politique puisqu'il détaille les réformes économiques et sociales du gouvernement. Compte tenu de la diversité des opinions représentées au CESE, qui fait d'ailleurs la richesse de notre institution, notre assemblée considère qu'il est difficile d'inscrire sa contribution dans une démarche de consensus qui pourrait s'avérer artificielle voire appauvrir le propos. Le CESE réaffirme, à cette occasion, que l'expression de notre diversité permet d'enrichir et de nourrir le débat démocratique dans la Société française.

En outre :

- l'exercice souffre d'un calendrier contraint en général extrêmement court qui ne laisse pas le temps d'une analyse sérieuse et argumentée (entre deux et quatre semaines ces dernières années).
- le PNR arrive de surcroît, sous une forme incomplète, trois parties sont rédigées sur six prévues et les annexes sont manquantes.
- Il manque des éléments aussi fondamentaux que l'analyse macro-économique et le programme de stabilité et de croissance (que le gouvernement doit pourtant rédiger et transmettre en même temps que le PNR). Ceux-ci, à la lumière des prévisions réalisées, devraient justifier une partie des choix retenus et s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre des réformes précédentes. Ils mériteraient également d'être confrontés aux éléments et projections de la Commission européenne figurant dans « l'Examen annuel de la Croissance » (novembre N-1).
- il présente des carences tant sur les finalités exactes des réformes décrites que sur les moyens qui leur sont consacrés dans une logique réaffirmée de réduction des déficits,
- il doit s'inscrire dans le cadre de la structuration du CESE en sections (6) et délégations (2) qui traitent effectivement de la totalité des sujets du PNR mais qui ont besoin de se coordonner,

Le CESE prend acte des réponses qui ont été données par le SGAE lors de la réunion du 15 mars sur les carences du document et est conscient des difficultés de l'exercice pour le gouvernement. Ceci étant, l'exemple de concertations bien en amont, réalisées dans certains autres pays européens, notamment nordiques, pouvant même conduire, dans certains cas, à une modification des projets gouvernementaux, mériterait d'être mieux pris en considération par le gouvernement français.

Ainsi, le Conseil estime qu'il est nécessaire et possible de sortir d'un exercice purement formel de consultation alors que des marges de manœuvre réelles existent. Il est impératif de consolider le rôle que jouent les organisations de la société civile aux différentes étapes de la programmation et de la mise en œuvre des politiques européennes. Le renforcement de leur rôle et de la participation de la société civile à l'examen annuel de la croissance et des rapports par pays, à la définition des programmes nationaux de réforme et des recommandations spécifiques par pays contribuera à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Ce renforcement passe donc par l'adoption d'un calendrier plus efficace et rapide concernant le semestre européen, afin que la société civile organisée puisse exprimer son point de vue à un moment où il est encore possible de contribuer utilement au processus décisionnel. Ce mécanisme doit être garanti aux trois niveaux de gouvernance de la stratégie : européen, national, régional. Bien entendu la condition première à ce travail est de disposer des documents complets (PNR, contexte, et scénario macroéconomique) et de bénéficier d'un délai suffisant.

C'est dans cette démarche et suivant cette méthode que le CESE s'engagera en interne dès l'année prochaine. Le CESE, dans le cadre de ses orientations, entend, mieux associer ses sections et délégations pour leur permettre de réaliser l'exercice dans de bonnes conditions.

Ses prérogatives pourraient d'ailleurs permettre à notre assemblée de contribuer à l'amélioration du dialogue en sa qualité de troisième assemblée de la République représentative de la société civile. Cette contribution se justifierait alors que le rapport des 5 présidents datant du printemps 2015 vise à modifier substantiellement les gouvernances politique, économique, budgétaire et financière de l'Union.

3. Un manque d'interaction entre le gouvernement et le CESE sur le PNR

Le Programme National de Réforme liste la quasi-totalité des réformes engagées par le gouvernement ; il répond théoriquement aux recommandations de la Commission. Il s'inscrit donc dans le temps (le PNR 2016 rappelle le CICE, la loi Macron, etc.) et débute donc largement avant sa publication en mars par le gouvernement.

Il est bien sûr évolutif puisqu'il traduit les choix du gouvernement tout en tenant compte des éléments macro-économiques, notamment cette année, une situation géopolitique mondiale instable, les difficultés économiques de grandes puissances telles le Brésil, la Chine, le cours du pétrole et de l'euro, mais également les choix européens tels que le plan d'investissement Juncker ou la politique monétaire de la BCE.

Ainsi, un dialogue entre le CESE et le gouvernement pourrait voir le jour bien en amont et, en tout état de cause dès l'automne, à la lumière des recommandations de l'été puis des éléments (tels que l'examen annuel de la croissance et ses annexes, dont le rapport conjoint sur l'emploi) fournies par la Commission européenne. Ce dialogue pourrait se reproduire à deux ou trois reprises (à la sortie du PNR puis à la réponse de la Commission via les nouvelles recommandations) pendant le processus.

Dans la phase aval, le CESE devrait être informé des suites éventuelles réservées à ses contributions sur le PNR par les autorités françaises.

Ce processus rénové permettrait aux différentes sections et délégations de prendre connaissance, de s'en saisir, d'en débattre, de les mettre en lien avec les avis qu'elles rédigent que cela soit à la suite d'une saisine gouvernementale ou d'une auto saisine.

Cela permettrait également de s'inspirer plus profondément des avis du CESE dans la mise en œuvre de ses réformes.

A ce propos et pour l'exercice 2016, le Conseil rappelle que dans la période récente, il a notamment rendu des avis et des préconisations dans différents domaines qui apportent des éclairages importants sur des points abordés par le PNR, parmi lesquels :

- **Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes (25/03/2015) ;**
- **Une école de la réussite pour tous (12/05/2015) ;**
- **L'emploi dans la transition écologique (26/05/2015) ;**
- **Vingt ans de lutte contre le réchauffement climatique : bilan et perspectives publiques (29/04/2015) ;**
- **Les nouveaux rapports Industrie/Services à l'ère du numérique (13/10/2015)**
- **Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques (14/01/2015) ;**
- **Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au PIB élaboré en partenariat avec France Stratégie (24/06/2015) ;**
- **Rapport annuel sur l'état de la France en 2015 (23/09/2015)**

4. Un manque de clarté sur les priorités du gouvernement

La partie principale (partie 3) du PNR reste essentiellement construite comme une déclinaison des recommandations de la Commission européenne. Le document accepte les recommandations contestables de la Commission européenne sans remise en cause. Notamment, alors que le gouvernement pourrait en partie gagner en latitude, l'ordre retenu dans le document peut laisser penser que le gouvernement affiche comme priorité principale la lutte contre les déficits. Pourtant, la lutte contre le chômage et les enjeux climatiques auraient plus leur place comme défis principaux, d'autant que des défis peuvent entrer en contradiction avec la réduction des déficits et qu'au même titre que le Pacte de sécurité, actuellement considéré comme prioritaire, l'urgence sociale pourrait être mise en avant.

Dans le processus du semestre, le gouvernement français affirme régulièrement des désaccords avec les analyses et préconisations de la Commission européenne, et notamment avec celles citées ci-dessus. Ceux-ci peuvent s'exprimer tant lors de l'élaboration des rapports pays (qui débute en novembre de l'année N-1 pour être finalisée en mars de l'année N) que lors des recommandations (mai année N entérinées par le Conseil européen en juillet année N). Le CESE plaide donc pour que le gouvernement vienne régulièrement expliquer ces choix et lui fournisse des éléments sur les débats ayant lieu avec la Commission et lors des Conseils européens sur les façons de renouer avec la croissance, la prospérité et le développement, de lutter contre le chômage, la pauvreté ou le réchauffement climatique. Par ailleurs, alors que la Commission a rajouté une prise en compte de l'interaction des économies des États membres, ceci ne semble pas trouver écho dans le Programme du gouvernement.

Enfin, dans la réponse du gouvernement, le CESE aurait souhaité trouver, à l'appui de chaque réforme, les moyens financiers dévolus.

5. Une articulation avec la stratégie UE 2020 toujours insuffisante

Le CESE réitère son soutien aux objectifs de la stratégie Europe 2020 comme une voie d'avenir pour retrouver une compétitivité durable alors que les résultats obtenus jusqu'ici apparaissent de plus en plus éloignés des objectifs fixés initialement. Le bilan qui peut être dressé pour la France est mitigé : en dépit de résultats obtenus dans les domaines de la lutte contre le changement climatique, de l'éducation et de la lutte contre l'abandon scolaire, l'on constate des signes très préoccupants s'agissant, des dépenses pour la recherche et le développement, de l'emploi, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La crise est en partie responsable de cette situation. Mais l'architecture actuelle de la gouvernance qui subordonne les objectifs d'Europe 2020 au Semestre Européen mérite débat.

Le Conseil a rendu un avis sur la stratégie UE 2020 en juin 2015 dont les cinq objectifs sont :

- porter à 75 % le taux d'emploi des 20-64 ans ;
- augmenter le niveau des investissements publics et privés en recherche-développement à 3 % du PIB ;

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, augmenter la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie pour la faire passer à 20 %, et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique ;
- faire passer le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et porter à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou ayant atteint un niveau d'études équivalent ;
- faire sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion.

Cet avis préconisait notamment, une meilleure association de la société civile, un rééquilibrage de la stratégie malmenée par la montée en puissance du processus du semestre européen et une réforme afin qu'elle puisse servir d'appui pour répondre aux grands défis mondiaux.

Force est de constater que la stratégie est en panne et que le risque existe que les 5 objectifs primordiaux ne soient plus inscrits dans l'avenir comme des priorités. Cette politique est de moins en moins mentionnée, voire absente, dans les documents de la Commission européenne, au point que l'on peut légitimement s'interroger sur le degré de priorité que celle-ci lui accorde. Après avoir lancé une vaste consultation publique auprès des États membres en 2014 à laquelle le CESE a répondu, la nouvelle Commission européenne désignée en novembre s'était engagée à présenter des propositions de révision à mi-parcours en décembre 2014 qui ont été reportées au mois de mars 2015 puis, à nouveau, à la fin du premier semestre.

Une des difficultés qui avaient été relevées par le CESE est le manque de dynamisme des États membres dans la mise en œuvre de la stratégie.

Ce constat semble être illustré dans le PNR par une articulation bancale des parties 3 et 4. Ainsi, la partie 3, présentée comme la partie principale, met en avant des « défis » qui restent trop souvent limités à des réponses strictes aux recommandations de la Commission alors que la mise en œuvre de la stratégie UE 2020 est renvoyée en partie 4 et apparaît donc comme de priorité moindre par rapport à ce qui précède.

Le CESE aurait également souhaité trouver à l'appui des réformes visant à atteindre les objectifs d'UE 2020, les moyens financiers dévolus.

Aussi, le Conseil recommande au gouvernement :

- de réintégrer les éléments de la partie 4 dans la partie 3,
- d'afficher les objectifs UE 2020 (emploi, lutte contre la pauvreté, contre les émissions de gaz à effet de serre, etc.) comme des priorités du gouvernement,
- d'envoyer, en conséquence un message à la Commission européenne, sur l'importance pour la France de cette stratégie et de redonner la primauté aux objectifs d'UE 2020 dans le cadre du processus du semestre européen,
- d'utiliser dans sa réponse, à cet effet, les indicateurs complémentaires au PIB,
- d'afficher une hiérarchisation claire, éventuellement différente de celle de la Commission, qui permette de mettre en avant les priorités de réformes allant dans le sens du bien-être des citoyens, de la prospérité et du développement, de la création d'emplois et d'une réponse forte aux enjeux climatiques.

II - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Le projet de PNR 2016 comprend les 4 défis clés suivants :

- 1. « Assurer la soutenabilité et la qualité des finances publiques » ;
- 2. « Poursuivre le redressement de la compétitivité, de la productivité et l'amélioration de l'environnement des entreprises » ;
- 3. « Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage, faciliter l'activité et promouvoir des emplois de qualité » ;
- 4. « Promouvoir la parité, l'inclusion sociale et l'égalité des chances ».

Ces quatre défis comprennent au total 14 axes. S'y ajoutent, s'agissant des points soumis à la consultation du CESE, un volet relatif aux « Progrès dans la mise en œuvre des objectifs 2020 », ainsi qu'un volet « Utilisation des fonds structurels et d'investissement ». La section de l'Aménagement durable des territoires a centré ses observations sur quatre aspects entrant dans le champ de ses compétences.

1. Défi 1 : « assurer la soutenabilité et la qualité des finances publiques »

- Axe 2 : « Améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur ».

Dans le point : « *Collectivités locales : maîtriser les dépenses* » (p. 22), le projet de PNR indique que la Loi de finances pour 2016 poursuit la baisse des concours de l'État aux collectivités territoriales en les diminuant de 3,3 Md€ (après 3,5 Md€ en 2015 et 1,5 Md€ en 2014). En 2017, la baisse des concours atteindra 3,7 Md€.

Les dernières orientations budgétaires confirment que l'État ne compensera plus intégralement les compétences transférées, les dotations globales de fonctionnement étant amenées à diminuer alors que les recettes fiscales plafonnent. Cela ne risque-t-il pas de se traduire par des problèmes de soutenabilité du financement des politiques sociales portées par les collectivités territoriales, et notamment par les départements ?

Le CESE observe que les collectivités territoriales et l'État sont incités à des efforts constants d'économies, en priorité dans leurs dépenses de fonctionnement. Les économies faites auront des effets sur la pression fiscale et peuvent contribuer, au moins momentanément, à freiner la baisse des taux d'investissements, mais elles ont des effets en termes de fléchissement des investissements publics, notamment en ce qui concerne la réalisation et l'entretien des infrastructures, des équipements publics, du patrimoine, ainsi que le secteur du logement. Elles risquent par ailleurs d'avoir sur les inégalités territoriales des effets aggravants, comme le souligne l'avis « *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* ».

Dans un contexte de croissance faible ou nulle, qui aggrave encore plus les difficultés des collectivités les plus pauvres, le CESE rappelle l'importance de la péréquation financière pour réduire les inégalités territoriales. Pour le CESE, il est donc essentiel de maintenir et d'amplifier la péréquation verticale et la péréquation horizontale. Par ailleurs, le CESE estime primordial de maintenir à tous les niveaux territoriaux un flux minimum d'investissements. À cette fin, le CESE suggère de restaurer un certain niveau d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales, afin qu'elles retrouvent une plus grande capacité d'intervention, et de flécher une part des concours de l'État aux investissements territoriaux. La mise en œuvre de ces deux préconisations, qui visent à infléchir les politiques actuelles à coût constant, doit s'appuyer sur des diagnostics territoriaux globaux et prospectifs associant l'ensemble des parties prenantes ; elles devraient s'inscrire dans des contrats territoriaux conclus entre collectivités, l'État en étant partie prenante.

Le point du projet de PNR « *collectivités locales : rationaliser la dépense locale en lien avec la mise en œuvre de la réforme territoriale* » évoque (p. 25) la rationalisation de l'organisation de compétences entre les échelons territoriaux, le poids renforcé des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, le passage du nombre des régions de 22 à 13, l'affirmation des métropoles et la montée en puissance des intercommunalités.

Le CESE observe que la création de grandes régions et de plus grandes intercommunalités porte le pari que, par ces regroupements, les territoires en situation favorable tireront vers le haut ceux qui le sont moins et, *in fine*, l'ensemble. Mais pour le CESE, le suivi statistique des anciens périmètres et une évaluation permettront seuls de vérifier que les territoires en situation favorable ne « siphonnent » pas de fait, quant à l'emploi public ou à l'activité, ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En outre, certains départements ou intercommunalités ont des liens économiques plus forts avec une autre région que la leur, d'autres semblent relativement isolés : ces éléments devront être pris en compte pour éviter la marginalisation de territoires fragiles ou excentrés.

La loi NOTRe de 2015 supprime par ailleurs la clause de compétence générale tant pour les régions que pour les départements. Elle confirme la compétence économique des intercommunalités et surtout des Régions, auxquelles elle confie un rôle stratégique majeur à travers l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et la mise en place d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), qui pourrait s'imposer « d'en Haut » à tout un territoire sans concertation suffisante.

Aussi, le CESE préconise de conforter le rôle des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et d'encourager le dialogue économique et social territorial avec les composantes de la société civile représentées en leur sein. Le CESE souligne par ailleurs que le renforcement des compétences économiques des régions, l'accroissement de la taille de certaines d'entre-elles, le périmètre de bassins économiques et d'emplois parfois répartis sur deux régions, donnent encore plus de pertinence à un dialogue social de proximité, territorial et orienté vers la réussite économique, sociale et environnementale des territoires.

2. Défi 2 : « poursuivre le redressement de la compétitivité et de la productivité et l'amélioration de l'environnement des entreprises »

Axe 3 : « *Stimuler l'investissement et l'innovation pour renforcer la compétitivité hors coût et le potentiel de croissance* ».

Dans le point « *Développer une stratégie numérique* », le projet de PNR évoque le déploiement du plan « France très haut débit », qui a pour objectif de permettre à près de la moitié des locaux de bénéficier du très haut débit (supérieur à 30 Mbi/s) en 2017, pour une couverture totale en 2022, et de réduire ainsi la fracture numérique (p. 47), et l'adoption de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui matérialise la volonté du gouvernement à accélérer l'achèvement de la couverture en téléphonie et internet mobiles de l'ensemble des centres-bourgs et à équiper 800 sites afin de couvrir des zones de développement économique et des zones touristiques dépourvues de couverture.

En 2009, dans l'avis « *Les conditions du développement numérique des territoires* », le CESE appelait déjà à faire « *le choix de la fibre optique, technique pérenne, tout en améliorant, de façon transitoire, les performances de l'ADSL par le recours à la technique du DSL Fibre* ». En effet, la fibre, par rapport au cuivre, présente deux atouts majeurs : l'augmentation de la quantité de données qui peuvent transiter sur le réseau et l'échange de flux symétriques de données.

Pour le CESE, les mesures du plan « France très haut débit » vont dans le bon sens et il se félicite qu'elles visent à accélérer, notamment au bénéfice des zones rurales, la réduction des inégalités territoriales en matière de couverture numérique par rapport à l'échéance précédemment prévue (2022), ce que préconisait l'avis « *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* » Il importe que ce calendrier soit tenu voire accéléré, les zones rurales éloignées des villes figurant en général parmi les moins bien couvertes.

Certaines des mesures de la loi du 6 août 2015 vont également dans le sens des préconisations émises par le CESE dans l'avis « *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?* », qui rappelait l'importance d'accélérer la couverture en très haut débit de l'ensemble du territoire en résorbant les zones blanches 2G et 3G, avec au minimum un opérateur ou des infrastructures mutualisées. Il faut aussi favoriser la remontée par les communes des difficultés de couvertures subsistantes de manière à y remédier au plus vite, en ne se limitant notamment pas à un point couvert par commune.

Le CESE dans l'avis « *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)* » appelait à renforcer les pouvoirs de sanction de la CNIL en cas de violation des règles de protection des données personnelles. Il se félicite que le projet de loi pour la République Numérique dans son article 33 prévoit de réformer la procédure de sanction en accélérant en cas d'extrême urgence le délai de mise en demeure par la CNIL à 24 heures et de rendre immédiate la sanction quand le manquement constaté ne pourra faire l'objet d'une mise en conformité dans le cadre d'une mise en demeure. Le CESE souhaitait également que soit développée la labellisation d'application par la CNIL et se réjouit que cette dernière joue à l'avenir un rôle plus en amont en soutenant le développement des technologies respectueuses de la vie privée, c'est-à-dire en développant la protection intégrée de la vie privée dès la conception (« *Privacy by Design* ») (article 29).

3. Défi 4 : « promouvoir la parité, l'inclusion sociale et l'égalité des chances »

Axe2 : « *Faciliter l'accès au logement* » : ce point énumère des mesures adoptées ou en cours d'élaboration visant à accroître l'offre de logements pour faciliter l'accès au logement : mise en place d'un dispositif d'aide aux maires bâtisseurs ; mobilisation du foncier public et mission en cours pour mobiliser le foncier privé en zones tendues ; élaboration en cours d'un mécanisme de financement sur fonds d'épargne en haut de bilan qui viserait à renforcer la capacité d'emprunt des bailleurs ; annonce de mesures dans le cadre du futur projet de loi Egalité citoyenne visant à renforcer l'offre de logement social et la mixité dans le logement social ; développement de l'offre de logement locatif intermédiaire pour fluidifier le marché du logement en zones tendues ; encouragement de l'intermédiation locative.

Plusieurs de ces mesures ne sont toutefois qu'annoncées, à l'image du futur projet de loi Egalité citoyenne, dont les contours définitifs ne sont pas connus à l'heure où est élaborée cette contribution, et il n'est donc possible à ce stade de se prononcer que sur certains aspects de ce point du PNR.

Le CESE rappelle l'objectif fixé par le Président de la République de construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, qu'il considère adapté (l'avis du CESE « *Evaluation relative à la mise en*

œuvre du droit au logement opposable » soulignait dès 2010 qu'« *un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable et l'objectif de 500 000 doit être recherché* ») mais difficile à atteindre, ces niveaux de construction n'ayant pas été atteints ces dernières années, ce qui réclame des mesures volontaristes.

Il souligne que des logements aux prix trop élevés ou situés trop loin des lieux de travail sont un facteur de précarité et rappelle les points majeurs sur lesquels il appelait l'attention des pouvoirs publics dans son « *Rapport annuel sur l'état de la France 2014* » : « *Le CESE préconise un modèle de société qui permette à tous d'accéder à un logement : cela suppose de maîtriser le foncier, de mieux cibler les « aides à la pierre » et les aides personnelles sur les zones de fortes tensions, de relancer la construction de logements sociaux et privés et de promouvoir la construction de logements intermédiaires. Ces derniers constituent en effet un maillon essentiel dans l'amélioration du parcours résidentiel qui pourra rendre au logement social sa véritable place dans la politique du logement* ».

Le CESE appelle par ailleurs l'attention sur les aspects suivants :

Quant à l'adaptation des logements, les générations nombreuses du baby-boom, nées entre 1945 et 1975, commenceront à atteindre 80 ans à partir de 2026 et la part des plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, doublerait à l'horizon 2040 et triplerait dans les DOM (CGET *Rapport de l'Observatoire des territoires 2011*, p. 41). Certes, en 2013, moins de 20 % des personnes de plus de 85 ans sont dépendantes et les autres, même fragilisées, vieilliront chez elles, ce qui est en général leur souhait. Mais cette perspective, qui est un progrès social et offre des opportunités économiques, doit être anticipée, notamment en y adaptant l'urbanisme et les logements. Or, aujourd'hui, seuls 6 % des logements sont adaptés à la vie quotidienne des personnes âgées en perte d'autonomie. La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement adoptée fin 2015 prévoit que 80 000 logements privés soient rénovés d'ici à 2017 avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Dans l'avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, le CESE souligne la nécessité de renforcer cet effort, l'ANAH estimant le nombre de logements occupés par des ménages de 60 ans et plus ayant besoin d'être adaptés à 2 millions et adapter un logement au vieillissement coûtant entre 5 000 et 10 000 €. Le CESE rappelle par ailleurs les propositions qu'il a formulées pour inciter les collectivités à prendre en compte le vieillissement dans leurs documents d'urbanisme, à identifier les zones favorables au vieillissement (présence de services de proximité, de transports en commun, d'espaces verts) afin d'y développer une politique soutenue d'adaptation des logements, à informer les personnes âgées sur leur localisation et à intégrer la dimension du vieillissement dans la construction neuve.

Faciliter l'accès au logement des jeunes est une autre nécessité, le parc de logement répondant très imparfaitement à leurs besoins. L'augmentation depuis 20 ans du parc des résidences principales a en effet porté surtout sur de grands logements situés en zones périurbaines et rurales. Or, comme le souligne l'avis du CESE « *Le logement autonome des jeunes* », les moins de trente ans sont surreprésentés dans le parc locatif privé, dans de petits logements et résident souvent seuls, dans les villes centres, ce qui accroît leur taux d'effort net. « *21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans résident dans de logements surpeuplés (9 % pour l'ensemble des ménages). Le nombre des places gérées par les CROUS (169 000) et par les Foyers de jeunes travailleurs (40 000 logements) est insuffisant, surtout en zones tendues* ». L'avis formule un ensemble de préconisations visant à y remédier, qui tendent notamment à augmenter, dans le parc privé et dans le parc social, l'offre de logements disponibles pour tous et adaptés aux besoins des jeunes dans une perspective durable, à maîtriser le coût du logement et à améliorer sa solvabilisation. Il réaffirme le principe du droit au maintien dans les lieux pour les locataires HLM mais appelle à développer dans le parc social des dispositifs incitatifs pour faciliter la mobilité des locataires qui le souhaitent. Il appelle par ailleurs à repenser l'offre dédiée en consolidant le CROUS comme opérateur du logement étudiant, à développer et diversifier l'offre gérée par les Unions Régionales pour l'Habitat des Jeunes (URHAJ) et par les CROUS, à permettre l'accès des apprentis mineurs aux places d'internat et à développer les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

Le CESE souligne également, dans une perspective de développement durable, l'enjeu d'enrayer le mitage et l'artificialisation du foncier en zones périurbaines et rurales, en densifiant l'habitat en centre villes et en centre bourgs. Il appelle, pour répondre aux besoins en logements, à encourager la rénovation du bâti et à veiller à sa qualité environnementale, entre autres en termes d'isolation. Il considère qu'un rééquilibrage au profit de l'habitat ancien est souhaitable, alors que la plupart des mesures fiscales depuis plusieurs décennies ont incité à la construction de logements neufs. Il note à cet égard dans l'avis « *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?* » que le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), réservé à l'origine aux personnes souhaitant acquérir leur première résidence dans une zone en tension et dans le neuf, a été élargi en 2015 aux opérations d'acquisition dans l'ancien avec travaux dans près de 6 000 communes rurales (classée en zone C), permettant la revitalisation de bourgs dont l'habitat ancien s'est dégradé. Le Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 prévoit (mesure 11) d'étendre le dispositif PTZ à toutes les communes rurales de la zone C, soit

30 000 communes qui couvrent 90 % du territoire métropolitain et 40 % de la population. Cette mesure va dans le bon sens mais l'écart entre les objectifs que s'est fixés notre pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les réalisations observées montrent l'ampleur de l'effort d'investissement qui reste à accomplir.

4. Partie 4 du PNR 2016 : progrès dans la mise en œuvre des objectifs 2020 »

Point « Objectifs liés à la transition énergétique » (p. 87 à 92) : ce point rappelle les objectifs liés à la transition énergétique, qui vise à préparer l'après pétrole et à instaurer un nouveau modèle énergétique français, plus robuste et plus durable face aux enjeux d'approvisionnement en énergie, à l'évolution des prix, à l'épuisement des ressources et aux impératifs de la protection de l'environnement et de la lutte contre le dérèglement climatique. Il se fonde largement sur la loi de transition énergétique pour la croissance publiée en août 2015 et comprend trois volets sur la réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES), la part des énergies renouvelables dans la consommation finale et l'augmentation de l'efficacité énergétique.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 dispose que la politique énergétique nationale a notamment pour objectifs : de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ; de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 1990 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ; de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émission de gaz à effet de serre de chacune.

Le CESE souligne que la transition énergétique revêt un enjeu majeur dans le domaine des transports, dans la mesure où, en 2011, ceux-ci contribuaient à 70 % de la consommation française de pétrole pour des usages énergétiques, à 32 % de sa consommation finale d'énergie et à 26 % de ses émissions de gaz à effet de serre (94 % de ces émissions provenant du secteur routier).

Il rappelle à cet égard les préconisations qu'il a formulées en la matière dans ses avis « *Transition énergétique dans les transports* » (juillet 2013) et « *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français* » (juillet 2014). Ces préconisations tendent, outre au développement des flottes de véhicules considérés comme « propres » (à savoir ceux disposant de motorisations électriques ou hybrides rechargeables) :

- à l'inscription des choix d'infrastructure dans l'objectif « facteur 4 » ;
- à la consolidation de l'effort de recherche –développement et d'innovation pour les véhicules du futur, de la « voiture verte » jusqu'au « véhicule.0. », sans oublier les navires du futur maritimes et fluviaux ;
- au développement des alternatives au transport routier et aérien et de l'inter modalité pour organiser la complémentarité des transports ;
- à l'accompagnement des changements vers des comportements plus respectueux de l'environnement (utilisation des transports en commun, covoiturage, véhicules partagés...) ;
- plus largement, à des approches territoriales globales passant par des règles d'urbanisme renforçant l'action contre l'étalement urbain ou par le développement de transports en commun de proximité et de qualité ;
- à une cohérence des dispositifs réglementaires et fiscaux.

Sur ces différents aspects, le CESE souhaite que les évolutions soient engagées avec les industriels et tous les acteurs du secteur de façon à ce que cette transition soit mise en œuvre de façon pertinente en termes notamment d'évolution de leurs stratégies compte tenu des objectifs fixés.

III - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

La section souhaite qu'à l'avenir le délai imparti permette un débat de qualité en section et un approfondissement suffisant des thématiques abordées.

En conséquence, la section a privilégié des remarques sur le défi n°1 : « Assurer la soutenabilité et la qualité des finances publiques » qui comprend 3 axes : « assurer la soutenabilité des finances publiques pour retrouver des marges de manœuvre », « améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur » et « réduire le niveau des prélèvements obligatoires et améliorer leur structure au service de la croissance et de l'emploi. ». Pour chacun de ces axes, la section s'est concentrée sur les thématiques 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 2015 et 2014, largement approuvées au cours de la précédente mandature.

1. Assurer la soutenabilité des finances publiques pour retrouver des marges de manœuvre

Le CESE partage le souci de réduction des déficits et de l'endettement public et reconnaît qu'un niveau trop élevé d'endettement prive l'Etat des marges de manœuvre nécessaires en réponse aux défis d'un monde en constante évolution. Pour autant, il ne considère pas que la recherche systématique de réduction des dépenses dans l'ensemble des administrations publiques puisse se faire au prix d'une rupture en termes de cohésion sociale. Notre assemblée rappelle à ce titre, que la protection sociale et les services publics constituent de puissants facteurs de réduction des inégalités. Il rappelle également que le niveau des suppressions d'emplois et des réductions budgétaires ont conduit certains services de l'Etat notamment, au bord de la rupture.

S'agissant 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 afin de réduire les doublons. Toutefois, ces pistes de réflexion doivent faire l'objet d'une évaluation systématique de leur impact potentiel sur les populations.

Le rapport sur l'état de la France 2015 faisait en effet le constat d'une augmentation de la pauvreté en milieu rural et de banlieues devenues pour certaines des terres d'exclusion. En conséquence, le CESE estime que les politiques en cours en matière d'organisation de la déconcentration et de la décentralisation devraient conduire à limiter les coûts des structures de réflexion et de décision mais aussi à renforcer l'efficacité économique sociale et environnementale. 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 devront, le moment venu, 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 comparativement à l'organisation actuelle. 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.

Il est indispensable de moduler le rythme de désendettement public selon celui du désendettement privé. L'objectif est de soutenir le niveau de revenu nominal (non déduit de l'inflation) et l'activité. En effet, si l'endettement privé crée le cycle financier, le budget public (et donc aussi l'endettement public) permet de compenser les phases de récessions. (stabilisateurs automatiques et contracycliques). Le soutien à l'activité permet de maintenir la soutenabilité de l'endettement public. Puis la reprise permet la réduction du déficit et donc à terme de l'endettement public.

Se focaliser uniquement sur le déficit et le désendettement sans tenir compte des interactions entre politiques linéaires européennes et politiques budgétaires nationales est une erreur. Il y a le risque d'entrer dans une spirale de récession.

2. Améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction du déficit, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur

Le CESE considère que la culture de l'évaluation des politiques publiques est insuffisante dans notre pays et invite les pouvoirs publics à renforcer les 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'Etat devraient être régulièrement évalués à l'aune de leurs résultats. Il regrette, dans ce cadre, l'absence de véritable évaluation préalable de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales. Une telle étude aurait permis d'évaluer son incidence sur l'emploi. 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.

A ce titre, les revues de dépenses dans le cadre de la modernisation de l'action publique se réduisent trop souvent à la seule recherche systématique d'économies notamment sur la masse salariale des administrations publiques. Néanmoins, certaines décisions vont dans le bon sens telles que, par exemple la création d'une direction immobilière de l'Etat permettant un meilleur pilotage de la politique immobilière de l'Etat ou encore la rationalisation des achats de l'Etat. De la même manière, le déploiement du réseau informatique interministériel

de l'Etat pourra constituer, à terme, une source de rationalisation de la dépense dans ce domaine. Cependant, à l'ère du numérique, l'Etat devra veiller à conserver sa capacité de réaction dans le cadre de ses services en ligne afin d'apporter à l'usager une qualité de service à la hauteur des enjeux. Pour autant, le développement de l'administration numérique s'il est nécessaire, ne doit pas aboutir à laisser sur le bord du chemin, ceux de nos concitoyens ne maîtrisant pas l'outil numérique ou n'ayant pas les moyens de s'équiper. Le CESE rappelle en outre la subsistance de zones encore non couvertes en termes d'accès à internet.

S'agissant 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 (Etablissement 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 conviendrait 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 et à l'activité (d'aujourd'hui et de demain) dans les territoires notamment en termes de support à l'implantation d'entreprises créatrices d'emplois, en particulier les PME dont les conditions de financement feront l'objet d'un avis porté par la section.

3. Réduire le niveau des prélèvements obligatoires et améliorer leur structure au service de la croissance et de l'emploi.

Les suppressions et réductions de diverses taxes, dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (l'impôt sur les chiffres d'affaire ou encore la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés) sont désormais quasiment totales. L'impact de ces mesures sur le niveau des emplois devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse. 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. Le CESE rappelle en effet que, selon le rapport Bocquet (Sénat 2012), le taux réel d'impôt sur les sociétés se situe très en deçà du taux nominal pour bon nombre de grandes entreprises par le biais de l'optimisation fiscale et que, par voie de conséquence, cet impôt pèse davantage sur les PME et TPE comparativement à leur bénéficiaire.

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 réaffirmer 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.

A cet égard, le CESE estime que les exonérations totales d'impôt décidées dans le cadre des Lois de Finances 2015 et 2016 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 et une meilleure compétitivité des entreprises. Il s'agit au mieux d'une réforme de la collecte de l'impôt présentée comme une simplification aux contribuables sur la base d'une description tronquée occultant de nombreux aspects telles que, par exemple, la gestion des changements de situation familiale ou professionnelle, la subsistance de la déclaration de revenus en N+1 ou encore les salariés à employeurs multiples dans le cadre des services à la personne notamment. De plus, 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. En revanche, le risque pour les recettes de l'Etat en cas de défaillance des entreprises tiers collecteurs est réel, a fortiori dans un contexte incertain sur le plan économique. De plus, la collecte de l'impôt étant une compétence régaliennne, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre simplification des processus de collectes et la nécessité de ne pas faire peser sur les entreprises des contraintes supplémentaires surtout, dans le contexte actuel.

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. A ce titre, 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 vont dans le bon sens. De même la *task force* regroupant l'ensemble des services concernés par la lutte à la fraude à la TVA constitue un outil de premier plan. Par ailleurs, 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, l'Etat doit poursuivre sa politique de lutte contre la fraude en renforçant les moyens des administrations fiscales économique et financières y compris dans les services en charge du recouvrement forcé. Il convient également de promouvoir la recherche de coopération au niveau européen et international. A ce titre, le CESE se félicite de l'implication de la France dans le cadre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de l'OCDE et du G20, destiné à lutter contre l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéficiaires au plan mondial.

La section de l'Economie et des finances travaille sur un avis concernant les mécanismes de l'évitement fiscal.

IV - CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Lors de la mise en place des indicateurs de richesse dans le domaine de l'éducation, le gouvernement a choisi le taux de sorties précoces du système scolaire, c'est-à-dire les jeunes de la classe d'âge 18-24 ans qui ne poursuivant plus ni études, ni formation et n'ont ni CAP, ni BEP ni diplôme plus élevé. Cet indicateur s'intègre aux éléments relatifs à la société de la connaissance et de la recherche de la Stratégie de Lisbonne. Il est associé à l'objectif de réduire l'échec scolaire. Ainsi est-il calculé à partir de l'enquête emploi de 2013, actualisé pour 2014 par l'INSEE.

Le CESE avait privilégié le taux de diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 30 à 34 ans en proportion de la population de la tranche d'âge.

En complément de ces indicateurs, le CESE a souhaité utiliser le taux de chômage selon le diplôme, le sexe, et la durée écoulée (entre 1 et 4 ans) depuis la sortie de la formation initiale.

Le CESE a choisi de traiter l'ensemble de ces indicateurs.

1. Un taux de sortants précoces qui révèle de fortes inégalités socio-économiques

En 2013, dans l'Union européenne selon Eurostat, le taux de sortants précoces est de 12 % alors que l'objectif fixé par la stratégie 2020 est de 10 %.

En 2013 le taux pour la France est de 9,5 %. Toutefois, ce chiffre brut est à relativiser du fait d'une rupture de série statistique liée à un changement de questionnaire pour l'enquête emploi 2013. La baisse de deux points du taux de sortants précoces entre 2012 et 2013 interroge, même si cette période correspond à l'allongement de la scolarité de jeunes sortants de troisième et entrant dans un cursus de trois ans de formation en baccalauréat professionnel.

Par contre, la tendance à la baisse observée entre 2003 (12,25 %) et 2013 (9,5 %) est réelle alors même que la période de 2002 à 2010 a été marquée par une stagnation. Il y a donc reprise d'une baisse du taux de sorties précoces depuis 2011.

L'édition 2012 du programme PISA a conforté les résultats de l'enquête précédente. La France se caractérise par un écart important entre les élèves qui réussissent et ceux en difficulté scolaire, cet écart s'accroît (en mathématique 16,6 % d'élèves en difficulté en 2003 contre 22,4 % en 2013). Selon l'OCDE, les jeunes concernés « ne pourront pas poursuivre des études » et « participer de manière efficace et productive à la vie de la société ». Entre un cinquième et un quart de ces résultats sont imputables aux origines socio-économiques des élèves contre 15 % en moyenne dans l'OCDE. De plus, pour la première fois, en 2012, la part des élèves qui réussissent est en recul.

Le système français est encore plus discriminant pour les enfants issus de l'immigration qui affichent des résultats inférieurs de 37 points par rapport aux autres jeunes, ce qui correspond à l'équivalent d'une année d'études perdue. Le CESE dans son rapport sur « les inégalités à l'école » (rapporteur : Xavier NAU) indiquait

que « la réussite ou non de ces enfants est fortement corrélée avec les milieux sociaux défavorisés et le faible niveau de diplôme des parents ».

En ce qui concerne les différences liées au sexe, la part des femmes sortantes précoces parmi les jeunes âgés entre 18 et 34 ans est inférieure de 2 points environ par rapport aux hommes.

Pour le CESE, il convient donc de mettre en œuvre et d'accentuer les politiques éducatives susceptibles de permettre la réussite de tous les élèves, compte tenu du poids des inégalités sociales, économiques et culturelles de départ qui pèsent plus lourdement en France, dans le destin scolaire des jeunes.

En effet, au niveau européen les systèmes qui réussissent le mieux sont ceux qui permettent la continuité structurelle entre le primaire et le secondaire en termes d'enseignement et ceux qui valorisent une formation initiale professionnelle qui permet d'atteindre les plus hauts niveaux de qualification. Dans ce cadre, l'orientation choisie et tout au long de la vie est essentielle pour lutter contre les sorties précoces, le décrochage et à terme l'échec scolaire qui conduit très majoritairement au chômage et à des difficultés d'insertion sociale.

Le CESE rappelle tout d'abord l'implication et la mobilisation de la communauté éducative et la nécessité de donner pleinement la priorité à l'enseignement primaire à travers une école plus inclusive notamment en renforçant la politique de mixité sociale et en développant la formation initiale et continue des enseignants et des personnels de l'éducation, cela afin d'essayer les pratiques pédagogiques innovantes qui permettent la réussite de tous les élèves, comme en dispose l'avis du CESE « Pour une école de la réussite pour tous » (Rapporteuse : Marie-Aleth GRARD).

L'école inclusive doit également être une école ouverte à tous les acteurs du système éducatif (parents, associations, collectivités territoriales, entreprises...). Elle doit s'appuyer sur des actions et des projets dans des domaines différents (sports, culture, environnement...) qui permettent une meilleure articulation entre éducation formelle et non formelle. Elle doit s'inscrire dans une politique globale de lutte contre les inégalités liées aux conditions socio-économiques et culturelles

Tout au long de la scolarité, le CESE recommande dans le même avis, la mise en œuvre d'une orientation choisie et progressive et d'un accompagnement adapté, notamment lors des césures entre école maternelle et primaire, primaire et collège, collège et lycée, et lycée et enseignement supérieur.

L'orientation choisie et progressive doit permettre de détecter, très tôt en cours de scolarité, les risques de décrochage afin de les traiter au mieux, en s'appuyant sur les moyens supplémentaires qui doivent être dédiés à l'enseignement primaire notamment le « plus de maîtres que de classes » et la scolarisation des enfants en maternelle dès deux ans si nécessaire mais également la prise en charge des classes hétérogènes.

2. Le diplôme, arme contre le chômage

La moyenne européenne du taux de chômage des moins de 25 ans est de 19,7 % (source : EUROSTAT), en France ce taux est de 25,9 %.

Or, l'indicateur du taux de chômage selon de diplôme, le sexe, et la durée écoulée depuis la sortie de formation initiale, entre 1 et 4 ans, fourni par l'INSEE permet de mettre en exergue que plus le diplôme est élevé plus le taux de chômage est bas.

C'est ainsi que, en 2014, les jeunes sont au chômage :

- pour 53 %, de ceux sortis sans diplôme ou avec le brevet des collèges;
- pour 24,1 %, avec le baccalauréat, le CAP ou le BEP
- pour 11,5 %, avec un diplôme d'enseignement supérieur.

Pour tous les jeunes, le taux de chômage est en progression depuis 2008. Pourtant, depuis 1978, en matière d'accès au marché du travail, jamais l'écart entre les plus diplômés et les non diplômés n'a été aussi grand.

En ce qui concerne les différences entre les hommes et les femmes au niveau du taux de chômage les femmes sont en 2014, pour celles sorties entre 1 et 4 ans de formation initiale, 18,4 % au chômage contre 21,7 % pour les hommes, ce qui correspond à l'écart constaté sur le taux des sorties précoces.

En ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-29 ans en 2014, les femmes sont 49,3 % à disposer d'un diplôme contre 41,4 % des hommes. En Europe, l'écart entre les femmes et les hommes est de 8,7 points en faveur des femmes. Il y a 42,3 % de femmes diplômées de l'enseignement supérieur contre 33,6 % d'hommes.

A contrario, au moment de l'insertion dans l'emploi il n'y a pas d'avantage comparatif pour les femmes alors que l'écart entre les hommes et les femmes diplômées de l'enseignement supérieur est de l'ordre de 8 points, il est constaté un désavantage des femmes au moment d'entrer sur le marché du travail en termes de temps d'attente et de salaire. En effet, la répartition des diplômés entre les différentes spécialités ne se fait pas de la même façon entre les femmes et les hommes.

En France, les femmes obtiennent des diplômes dans des filières où elles sont très majoritaires (plus de 75%) essentiellement en sciences sociales ; économie et gestion ; santé et bien-être ; lettres et arts et dans le domaine de l'enseignement et de la formation. Or ces domaines ne permettent pas tous une insertion professionnelle facilitée.

Les hommes sont plus présents dans les domaines scientifiques, informatique, ingénierie, industrie manufacturière et construction. Les trois premiers domaines sont très porteurs en termes d'emplois en 2014.

Compte tenu de cette situation, pour les décrocheurs qui sont sortis du système scolaire, le CESE soutient le développement des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs qui coordonnent les acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes (appui à la Mission de lutte contre le Décrochage scolaire du ministère de l'Éducation Nationale). Elles doivent permettre d'apporter une réponse personnalisée et rapide, à chaque jeune de plus de 16 ans sorti du système éducatif sans diplôme et sans certification professionnelle.

Dans ce cadre le repérage des jeunes décrocheurs s'effectue grâce au système interministériel d'échanges d'informations qui permet d'établir la liste des jeunes sans diplôme et sans formation. Les jeunes décrocheurs doivent se voir proposer une solution de retour en formation y compris en alternance, et à terme un emploi.

Ces plateformes prennent alors le relais en liaison avec le conseil régional et le préfet de département. Il s'agit d'impliquer tous les acteurs ministériels régionaux du secteur de la formation initiale et continue mais aussi les acteurs des territoires (associations, entreprises, collectivités territoriales...).

Pour aider ces jeunes à trouver activement une formation et un emploi le CESE soutient à la suite de son avis « *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* » (Rapporteur : Antoine DULIN) l'extension de la garantie jeune à tous les 18-25 ans en situation de grande vulnérabilité sur le marché du travail. Cette garantie permet de donner la chance d'une intégration sociale et professionnelle grâce à un parcours intensif de formation et d'accès à l'emploi pendant un an. Elle peut être prolongée de 6 mois.

3. Un taux de diplômés de l'enseignement supérieur qui révèle des inégalités selon les séries du baccalauréat et selon le sexe

Si l'on se tourne vers le taux de diplômés de l'enseignement supérieur âgés entre 30 et 34 ans, en proportion de la population de la tranche d'âge, le taux en 2012 est de 43,6 % ce qui situe la France en 9^{ème} position en Europe (derrière le Royaume Uni mais devant l'Allemagne, la Pologne, l'Espagne ou l'Italie). Depuis 2010, l'augmentation est de 4 points. La France s'est fixé comme objectif un taux de 60 % en 2025 dont 50 % en licence et 25 % en master.

La France s'appuie sur une proportion élevée de diplômés de cycles courts professionnels. Elle a développé des filières de formation professionnelles supérieures proposées aux bacheliers technologiques puis ouvertes aux bacheliers professionnels beaucoup plus modestement dans la mesure où le baccalauréat professionnel est un diplôme d'insertion au niveau IV. En effet, elle a choisi une politique d'orientation des bacheliers professionnels et technologiques vers les filières courtes (DUT, BTS). Selon le « Repères et références statistiques 2015 » (RERS) édité par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, en 2014, on observe une hausse du taux de poursuite des bacheliers généraux et technologiques, en Université, une stabilité en institut universitaire de technologie (IUT) et une baisse en section de techniciens supérieurs (STS). Cette hausse de la part de l'Université est liée en partie à la politique gouvernementale de mise en place de quotas de bacheliers professionnels en IUT et STS, ce qui permet à un certain nombre d'entre eux de ne pas se replier vers l'Université où leurs taux de réussite sont nettement moins élevés. La pertinence de cette disposition reste difficile à percevoir pour une partie des responsables d'IUT et de STS. La ministre en charge de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur a annoncé vouloir aller plus loin et massifier l'accueil des bacheliers professionnels et technologiques dans ces filières.

Le CESE, dans son avis « *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* » (Rapporteur : Gérard ASCHIERI) préconisait de « *faire jouer tout leur rôle aux STS et IUT dans l'accueil des lycéens professionnels et technologiques et d'augmenter le nombre de places dans ces filières et de fixer au niveau local des objectifs de progression de la part de ces bacheliers dans ces formations* ».

Selon le RERS 2015, si 90 % des bacheliers généraux poursuivent des études supérieures, ils ne sont que 47 % de bacheliers professionnels. Toutefois, seulement 25,5 % des étudiants obtiennent leur licence en 3 ans et 28,6 % en 4 ans. La disparité entre les différents types de bacheliers puisque les généraux sont 50 % à obtenir le diplôme de licence en 3 ou 4 ans, les technologiques 15 % et les professionnels 5 %.

A la fin de la première année, les bacheliers n'abandonnent pas tous les études supérieures mais se réorientent vers d'autres formations à hauteur de 10 %, en fin de première année. Il doit être relevé que 25 % quittent définitivement ou provisoirement les études supérieures. Il devrait être envisagé l'élaboration d'un système de suivi de ces étudiants sortant et une plus grande capacité de communication entre les différents systèmes d'informations afin de leur offrir d'éventuelles formations, adaptées à leurs profils.

Le CESE rappelle que dans l'avis précité sur l'enseignement supérieur il indiquait que « *la construction d'un projet personnel peut pour certains jeunes nécessiter de bénéficier d'un temps de maturation voire vivre des expériences différentes...* ». Il préconisait de favoriser la possibilité d'années d'interruption entre le baccalauréat et les études supérieures et que les universités favorisent les reprises d'études, d'autant plus que les étudiants français sont en moyenne les moins âgés au sein de l'Union européenne. Le gouvernement a cette année ouvert la possibilité à tout étudiant d'effectuer une année de césure. Il s'agit alors de faire connaître auprès des étudiants et des établissements d'enseignement ce dispositif. En parallèle, le CESE souhaite que les compétences acquises dans un cadre non formel fassent l'objet d'une valorisation. Cette dernière peut se faire par l'élaboration d'Unité d'enseignement spécifique conduisant à l'attribution d'ECTS mais aussi par le développement d'une partie plus personnelle dans l'annexe descriptive au diplôme.

Aussi, un étudiant n'ayant pas été diplômé mais ayant tout de même validé certaines unités d'enseignement et acquis différentes connaissances et compétences devrait se voir délivrer une forme de certification décrivant ces différents éléments. Cela lui permettrait de faire valoir son passage dans l'enseignement supérieur et les bénéfices qu'il en a tirés, dans le cadre de son insertion professionnelle ou lors d'une nouvelle formation.

Pour lutter contre l'échec en premier cycle universitaire le CESE rappelle sa proposition d'assurer aux enseignants du supérieur une formation pédagogique et de mieux prendre en compte les activités d'enseignement dans l'évaluation et la carrière des enseignants chercheurs. Il convient également de mieux encadrer les étudiants du premier cycle en constituant des équipes associant toutes les catégories d'enseignants.

En conclusion, le CESE rappelle que l'école ne peut bien sûr être dissociée de son contexte socio-économique. Pour briser l'engrenage infernal des inégalités l'action doit donc porter simultanément sur le champ scolaire et sur le champ social. A cet égard la politique de mixité sociale doit être poursuivie et amplifiée. En ce qui concerne le système scolaire, le CESE ne peut qu'appeler au renforcement de la formation initiale et continue des enseignants de la maternelle au supérieur notamment dans le domaine pédagogique y compris pour le numérique vecteur de pédagogie plus adaptée pour une réelle prise en compte de la diversité des élèves et des étudiants. En ce qui concerne l'enseignement supérieur il convient de dégager les financements pour accompagner et soutenir les étudiants les plus défavorisés sur le chemin de la réussite d'un parcours à la mesure de leurs ambitions.



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

Paris, le 22 mars 2016.

Avis du CNLE sur le rapport 2016 du Programme national de réforme

Préambule : le cadre de la consultation du CNLE

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

- a) le suivi de la stratégie « Europe 2020 » ;
- b) la procédure de surveillance budgétaire du semestre européen.

Le PNR 2016 qui lui est soumis pour avis est, notamment, construit à partir du « Document de travail des services de la Commission européenne, rapport 2016 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ». Le CNLE se prononce sur ce double cadre, avant de détailler son avis plus spécifiquement sur la version 2016 du PNR lui-même.

a) Le PNR considère l'évolution de l'indicateur du nombre des personnes pauvres, au sens de la stratégie 2020, principalement pour la période 2013-2014. Cette évolution la plus récente, comme celles de l'indicateur dans les autres pays de l'Union européenne (UE), doit être replacée dans la durée plus longue prévue par les objectifs de la stratégie 2020. Ainsi considérée, cette dernière est un échec. Alors qu'elle 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 (source EU/SILC, indicateur AROPE¹) est une hausse de 4,75 millions. Le CNLE considère que, devant un tel écart entre les objectifs fixés en 2010 et les résultats atteints, il est urgent de s'interroger sur la réalisation des axes majeurs de la stratégie européenne dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de réaffirmer qu'il ne faut surtout pas les abandonner. Ils devraient réapparaître comme un enjeu dans chacun des axes de la stratégie d'ensemble.

¹ AROPE : *At Risk Of Poverty or Exclusion* (personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion). La source EU/SILC est le cadre de référence d'Eurostat pour la collecte de données en vue de l'établissement de statistiques comparatives sur la répartition des revenus et l'inclusion sociale dans l'Union européenne.

b) Dans son aspect relevant de la surveillance budgétaire, l'analyse de la Commission européenne est marquée par la reprise, pour l'essentiel, des mêmes principes centraux de recommandations que les années précédentes : réduction des dépenses publiques, en particulier sociales (retraites, chômage), réduction de la dette, maîtrise des salaires (et accroissement de leur dispersion), baisse du coût du travail et recherche d'incitations au travail. Tenant compte des controverses croissantes chez les économistes à propos de ces grands principes, le CNLE s'interroge sur la constance de leur application et sur leurs conséquences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le CNLE s'interroge aussi sur la compatibilité entre la stratégie budgétaire, d'une part, et les mesures de politique monétaire prises par la BCE, d'autre part. Ses interrogations sont renforcées par la divergence croissante des performances économiques entre États membres.

Au-delà de ces remarques, le CNLE constate que la forme renouvelée de la présentation du rapport 2016 sur le PNR met mieux en valeur ses propres thèmes prioritaires de préoccupation.

Le CNLE présente trois observations transversales et propose, en second lieu, une série d'analyses visant des thèmes qui lui paraissent particulièrement importants dans le cadre de sa mission.

Observations transversales

Un « succès » tout relatif de la France en matière d'indicateurs sociaux

À l'exception évidente de l'échec de la France en matière de chômage, le rapport de la Commission sur la France et le PNR avec lui notent que *les résultats comparatifs* de la France semblent meilleurs que dans le reste de l'Union européenne (voir le contraste avec l'Allemagne en matière de risque de pauvreté). En soi, cette impression est superficielle et ne correspond pas à ce que le CNLE constate. On comprend mal un ton général d'autosatisfaction dans le PNR, notamment quand il s'agit d'évoquer des sujets tels que le décrochage scolaire (avec un taux national de 9 % en 2014 contre un objectif européen de moins de 10 %). En ce sens, l'analyse conduite en évolution de pourcentages n'est pas assez parlante, par rapport à l'affichage des effectifs qui serait plus éclairant (exemples : « Près de 3 millions de personnes vivent avec moins de 622 € par mois » ou « 8,5 millions de personnes sont en pauvreté monétaire - et la moitié d'entre elles en grande pauvreté »).

D'abord, il faut prendre garde aux divergences des sources nationale et européenne. La France présente en général, sur l'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil de 60 % (environ 1 000 euros mensuel de niveau de vie pour une personne seule), un niveau sensiblement inférieur à la moyenne européenne (en 2013, il est de 14 % pour la France contre 16,6%, pour l'indicateur Arope européen), ce qui s'explique en grande partie par les corrections qui découlent du système fiscal et de protection sociale. Les dispositifs universels ou soumis à des conditions de ressources ont permis de contenir la hausse de la pauvreté, sans toutefois permettre d'éviter la hausse de la grande pauvreté. **Si le nombre de personnes « pauvres » sous le seuil de 60 % augmente peu** entre 2010 et 2013 (environ 31 000 personnes pour un niveau initial de 8,52 millions en 2010), **le nombre de celles qui vivent sous le seuil de pauvreté à 50 %² s'accroît de 198 000**, pour un niveau initial de 4,75 millions. En outre, les estimations provisoires de l'INSEE pour 2014 indiquent une poursuite de

² Moins de 833 euros de niveau de vie mensuel pour une personne seule.

l'augmentation du taux de pauvreté monétaire, qui reviendrait à son niveau de 2010 (14,2 %) après une baisse en 2012 et 2013.

Ensuite, dans le cadre de la « Stratégie 2020 », la quote-part de la France pour contribuer à l'objectif européen correspondait à une réduction de 1,6 million de personnes au sens de l'indicateur AROPE. Or, la réalisation effective est une baisse de l'ordre de 160 000 personnes. Même en évitant de tenir compte des effets immédiats de la crise, les tendances en cours ne permettent donc en aucun cas d'espérer d'ici 2020 l'atteinte des objectifs agréés en 2010. En outre, du point de vue français, ces résultats restent profondément insatisfaisants car ils masquent de grandes inégalités à l'intérieur des catégories, y compris dans la composition des groupes de personnes pauvres (intensité de la pauvreté) : la part des plus pauvres parmi les pauvres s'accroît sensiblement, comme le souligne l'indicateur d'intensité de la pauvreté qui passe de 18,9 % en 2010 à 19,8 % en 2013. Il est regrettable que le thème des inégalités et de la fragmentation de la société française ne soit pas présent dans le PNR, notamment concernant l'inégalité croissante entre les jeunes et les catégories plus âgées, ou le faible taux d'emploi des seniors qui n'est mentionné qu'une seule fois dans le rapport (à propos du contrat de professionnalisation). La « Stratégie 2020 » devra de plus en plus intégrer les défis liés à l'indispensable adaptation de la société au vieillissement, et notamment celui de faire de la lutte contre l'isolement social un axe majeur d'implication citoyenne.

En outre, au vu des réformes programmées pour 2016 (inflexion des dépenses d'assurance maladie, réformes des salaires, réforme du code du travail, réforme de l'assurance chômage, poursuite de la réforme des retraites), le CNLE se pose la question de l'impact que celles-ci auront sur la situation sociale des personnes (niveau de vie et conditions de vie) et donc sur leur résultat final en matière de pauvreté et d'exclusion (axe 1 du défi clé n° 1). C'est un point que le CNLE avait déjà souligné l'an passé. Le rapport, en outre, s'abstient de faire référence au non-recours aux droits sociaux. La « dématérialisation » des services doit contribuer à l'accès du plus grand nombre aux droits, et non pas être un prétexte pour la diminution inquiétante du nombre de centres administratifs, où les personnes qui ne maîtrisent pas les démarches en ligne peuvent se rendre. À cet égard, le CNLE, en réaffirmant le « principe de juste droit » dans sa « Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale »³, appelle à la mise en place de dispositifs de médiation.

La sous-estimation des besoins d'investissement social

Dans la mesure où l'investissement social est combiné avec la défense d'un système adéquat de protection sociale, ce qui suppose de soutenir ce système, des résultats positifs de cette stratégie peuvent être attendus. Or, dans le « défi clé n° 1 », le CNLE constate l'absence de référence à « l'investissement social », qu'il évoquait déjà dans son avis sur le PNR 2015. L'axe 2 « Améliorer la qualité de la dépense publique pour conjuguer réduction des déficits, efficacité économique et qualité du service à l'utilisateur » porte essentiellement sur des mesures de rationalisation budgétaire, sans faire apparaître si et comment elles ont cherché à préserver les investissements publics à caractère social destinés à prévenir la pauvreté et l'exclusion, ces derniers devant avoir un caractère prioritaire. Le CNLE souhaite que les recommandations de la Commission européenne visant à promouvoir les investissements sociaux (Communication du 20 février 2013) soient rappelées dans

³ CNLE, *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, février 2016, p. 7-8. Disponible en ligne sur le site du CNLE :

http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Contribution_CNLE_au_suivi_du_plan_pauvrete_2016.pdf

les rapports annuels qu'elle adresse aux États membres sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques. Il recommande également au gouvernement français d'entreprendre une mesure systématique de ces dépenses d'investissement social privilégiant la prévention et la lutte contre la pauvreté dans les divers budgets publics afin que leur évolution puisse être préservée, suivie et évaluée dans le cadre de la consolidation de ces budgets. Même si, sur la base de comparaisons relatives, la situation de la France en matière de pauvreté et d'exclusion peut apparaître plus favorable qu'ailleurs dans l'UE, ce serait pour le CNLE un contresens d'en déduire que l'effort d'ajustement français doit porter aveuglément sur l'amélioration de la compétitivité et la réduction des déficits. En effet, si de tels objectifs demeurent, il faut prendre garde à ce que les politiques d'efficacité mises en œuvre n'aggravent davantage encore le talon d'Achille français, à savoir le caractère discriminatoire et excluant du marché du travail, aboutissant à un accès particulièrement difficile pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée aux emplois qualifiants et à la formation professionnelle. C'est pourquoi le CNLE recommande que les investissements sociaux destinés à accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi soient placés à un niveau de priorité bien plus élevé qu'aujourd'hui.

L'absence de prise en compte de deux enjeux majeurs : défense et sécurité d'une part, et migrations de l'autre

Comme l'an dernier, le CNLE s'étonne que la question des dépenses de défense et, cette année en particulier, celle des dépenses de sécurité liées aux troubles internationaux ne soient pas abordées quant à leur impact sur l'affichage du déficit public. Il réitère donc sa demande de l'an passé.

Le CNLE s'étonne par ailleurs que la question des migrations ne soit pas abordée en tant que thème spécifique et transversal, alors que cette question est centrale dans les préoccupations durables de la France. Pour faire face à la crise migratoire que connaît l'Europe, le gouvernement français a pris deux engagements sur le court terme :

- assurer un hébergement rapide et adapté des réfugiés dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif européen de relocalisation ; à cet effet, une enveloppe de 69,8 millions d'euros a été prévue pour les réfugiés relocalisés en loi de finances pour 2016, à laquelle s'ajoutent 8 millions d'euros d'aide alimentaire ;
- gérer le desserrement de la contrainte sur les départements du Pas-de-Calais et du Nord en raison des campements de migrants qui y sont durablement implantés, par le recours aux centres d'accueil et d'orientation.

Le CNLE prend acte positivement de ces engagements mais estime qu'un changement d'échelle concernant l'accueil des réfugiés est à prévoir, appelant dans la durée un effort financier et humain sensiblement plus important qu'aujourd'hui. Il estime que cette question devra figurer systématiquement à l'avenir dans les PNR.

Thèmes d'intérêt prioritaire pour le CNLE

Le logement social et très social

En ce qui concerne l'accès au logement social et à l'hébergement d'urgence, le PNR n'indique pas l'état actuel du mal-logement et du sans-abrisme (3,8 millions de mal logés, selon la Fondation Abbé

Pierre). Quel que soit le gouvernement, la question du logement est peu ou mal saisie, et les résultats faibles. Le CNLE considère qu'il faut aller plus loin et développer la mise en place de solutions pérennes, ce qui suppose une augmentation des aides à la pierre⁴. Il faudrait également relancer de manière vigoureuse les Prêts locatifs d'aide à l'insertion (PLAI) et les PLAI adaptés (c'est-à-dire pour la construction de logements très sociaux), mais aussi respecter les objectifs de création de logements sociaux et de logements privés conventionnés sociaux. Le CNLE regrette l'abandon de la garantie universelle des loyers (GUL) prévue dans la loi Alur et demande que soit mise en place une garantie des loyers étendue (la garantie Visale existante est en effet trop restrictive).

Finances des collectivités territoriales et besoins sociaux

L'effort de maîtrise des dépenses locales, réalisé en cohérence avec la réforme territoriale, pose la question des effets à long terme de cette mesure. On peut s'interroger sur les effets de cette baisse des moyens dans un contexte de progression continue de la demande sociale, notamment au regard de la notion d'investissement social. Les économies réalisées à court terme ne devront pas remettre en cause les logiques préventives, dont on sait qu'elles sont à terme moins coûteuses que les actions curatives.

Le CNLE, dans sa contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté, a alerté sur le danger d'une contradiction entre ce plan et la réforme territoriale (p. 38-39), en particulier en matière d'égalité territoriale d'accès aux droits et d'accès à des services publics de proximité, mais également du point de vue de la conduite et de la cohérence future des politiques sociales. Ainsi, certains départements ont annoncé des suppressions de crédits pour l'hébergement d'urgence, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), ou pour certaines mesures d'insertion.

Réduction du coût du travail et incitations à travailler, chômage et emploi

De nombreux projets de réforme concernant l'emploi et le chômage sont en cours, et certains dépendent des décisions qui seront prises par les partenaires sociaux. Dans cette attente, le CNLE réitère les mises en garde qu'il a formulées en 2015 à l'égard de projets de réforme analogues.

Le CNLE considère que l'argument du déficit de l'assurance chômage ne peut être utilisé comme s'il résultait d'un déséquilibre entre cotisations et prestations. Il s'explique par d'autres facteurs, et il convient de distinguer le **déficit conjoncturel** (estimé en 2015 à 3 Mds €, correspondant à la fonction de stabilisateur macro-économique du régime d'assurance-chômage) et la **part structurelle** qui s'élève à 1,5 Md €⁵. L'observation du déficit du régime d'assurance n'aboutit donc pas logiquement à la conclusion qu'il faudrait remettre en cause les modalités du dispositif d'indemnisation. En effet, cette observation mésestime le fait que le régime d'assurance-chômage participe, chaque année, au financement du service public de l'emploi à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Elle ne considère pas, d'autre part, le fait que le système français exonère de contribution à l'assurance chômage une partie de la population active (comme les salariés de la fonction publique). À propos de la nouvelle convention UNEDIC en cours de négociation, le CNLE est conscient qu'il peut exister une utilisation de l'assurance-chômage comme complément de salaire plutôt que comme revenu de remplacement. Cette observation n'entraîne pas pour autant que l'argument de l'incitation au retour à l'emploi soit empiriquement démontré.

⁴ *Ibid.* CNLE 2016, p. 18-19 et p. 21.

⁵ Unedic, *Dossier de référence de la négociation, Perspectives financières*, février 2016.

À cet égard, le CNLE réaffirme la position exprimée dans son avis de 2015 sur le PNR : la situation française, étant caractérisée par le fait que moins d'un chercheur d'emploi sur deux est indemnisé, l'incitation ne peut servir de critère essentiel et général d'appréciation du système d'indemnisation. Certes, la théorie des incitations fait partie de l'idéologie dominante de la microéconomie standard. Utilisée à plusieurs reprises comme fondement aux recommandations de la Commission européenne, elle est considérée comme évidente alors qu'il conviendrait de la démontrer *empiriquement* à chaque fois. 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. Rappelons que, lors d'une des précédentes réformes de cette assurance, fut introduite une « allocation unique dégressive », dont la rationalité était précisément bâtie sur l'hypothèse que les chômeurs allaient retrouver plus vite de l'emploi car leur allocation allait désormais décroître progressivement. Au seuil de la nouvelle réforme, le gouvernement devrait étudier avec précision les évaluations qui montrèrent que, pour la grande majorité des chômeurs, la dégressivité n'avait pas eu d'incidence sur la reprise d'emploi. Ce qui est observé dans ce sens dans le cas du dispositif des conventions de sécurisation professionnelle (licenciés économiques) ne s'applique pas au cas général, d'autant que la situation économique conjoncturelle est marquée par une pénurie relative de création d'emploi.

Dans le même ordre d'idées, penser que la prime d'activité est une incitation à la reprise d'activité est contestable car cela équivaut le plus souvent à sous-estimer l'effort fait par des millions de demandeurs d'emploi pour en retrouver un. Le RSA activité, que cette prime remplace, avait été conçu, certes, pour que toute personne reprenant une activité rémunérée ait un intérêt pécuniaire à le faire, mais aussi pour lutter contre la pauvreté au travail des personnes ne pouvant, pour des raisons de marché du travail ou des contraintes personnelles, que travailler à temps partiel. L'instauration d'une bonification de la prime pour les personnes travaillant à quasi plein temps (entre 0,8 et 1 ETP) montre que cet objectif a été perdu de vue. Cette situation concerne souvent des chercheurs d'emploi qui sont pénalisés par les suites d'un licenciement.

Enfin, pour apprécier la qualité du système d'indemnisation - qui, il faut le rappeler, doit aussi permettre aux personnes concernées de maintenir leur capacité de participer à la vie sociale et à se présenter sur le marché du travail - il conviendrait, a minima, de rapprocher, au moins pour les personnes qui ne se trouvent pas en activité réduite, la durée moyenne du chômage de la durée moyenne d'indemnisation.

Considération de l'économie sociale et solidaire

Le CNLE fait observer que l'attention à la « soutenabilité des finances publiques » et à la qualité des dépenses publiques est loin de prendre en considération, à sa juste valeur, la contribution du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont la mise en cause des ressources a des effets directs sur la « soutenabilité » de ses actions et sur sa capacité à délivrer les prestations et services aux personnes pauvres et exclues. Si les pouvoirs publics attachent une grande attention aux acteurs privés de l'économie, le CNLE observe que des mesures prises pour soutenir l'innovation et le développement de l'économie reposent sur des instruments qui excluent le secteur privé non lucratif et donc une large part de l'économie sociale. Les outils employés sont en effet souvent des crédits d'impôts (CICE, Crédit d'impôt recherche) et ne bénéficient pas à des structures par essence non fiscalisées. En outre, les outils bancaires de développement mis en place pour soutenir l'ESS (avec le

programme investissement d'avenir, la banque publique d'investissement) reposent sur des mécanismes et des critères d'éligibilité qui les rendent de fait accessibles uniquement aux plus grosses structures. Par conséquent, nous avons aujourd'hui un pan entier de l'économie qui a des capacités de création d'emploi importantes, souvent au service d'actions concourant à l'inclusion sociale des personnes en fragilité, et qui n'est pourtant pas soutenu par la politique gouvernementale. L'État gagnerait à financer plus fortement et clairement des « investissements sociaux » dans l'ESS, aux côtés des autres acteurs économiques.

La pauvreté des travailleurs non salariés

Si le taux de pauvreté monétaire relatif à 60 % du revenu médian est resté depuis 2010 relativement stable en France, son augmentation est particulièrement préoccupante pour la population des actifs non salariés, chez lesquels ce taux atteignait 17,9 % en 2013, contre 10,5 pour l'ensemble des actifs de plus de 18 ans⁶. Parmi ces non-salariés, un grand nombre sont des agriculteurs. Le CNLE regrette que le rapport annuel de la Commission sur la France n'accorde pas l'attention particulière qui est nécessaire aux difficultés d'adaptation que rencontrent les non-salariés, dont la proportion s'accroît cependant. La Commission européenne devrait examiner plus précisément la situation des non-salariés pauvres, en particulier dans le monde agricole, où les ressources découlent en partie de l'application de la Politique agricole commune (PAC), et le CNLE pense que le PNR devrait en tenir plus explicitement compte.

L'accès aux fonds structurels

Le PNR évoque particulièrement la question des fonds structurels. La complexité des dispositifs pour avoir accès à ces fonds demeure, depuis de nombreuses années, un facteur qui amène souvent les structures à y renoncer ou à se mettre en difficulté quand elles y recourent. Le CNLE regrette que ce qui pourrait être source d'opportunité se transforme alors en risque. Il invite le gouvernement à réclamer les réformes nécessaires.

⁶ *Insee Première*, « Les niveaux de vie en 2013 », n° 1566, septembre 2015.



Coordination AGE FRANCE

PNR 2016 France

Face aux enjeux de notre société,

contribution des membres d'AGE France pour le PNR 2016

Les membres de la Coordination AGE France, appartenant au réseau européen AGE Plateforme Europe, tiennent à participer à l'élaboration du Programme National de Reforme que la France élabore dans le cadre du semestre européen.

Cette édition est la quatrième depuis l'invitation faite à la société civile d'y contribuer.

Emanant d'associations de retraités, de travailleurs âgés ou d'accompagnement de personnes âgées, elle propose une approche des enjeux économiques et sociaux, tels que leurs organisations les perçoivent.

Coordonnateur Age France pour le PNR 2016 : Alain Le Meur

Synthèse

En substance, AGE France :

-souhaite que, sur la période 2017/2022 correspondant à la prochaine législature, l'ensemble des dépenses publiques courantes, y compris les intérêts de la dette, soit plafonné et progressivement ramené, sans aggravation de la pression fiscale et dans l'hypothèse prudente d'une croissance quasi-nulle, au niveau des recettes.

-demande que, de manière corollaire, une politique active et prioritaire de relance de l'investissement soit conduite : par affectation des économies faites sur la gestion courante à un budget ambitieux d'investissements dans l'intérêt général tournés vers l'avenir; et via une réduction des prélèvements fiscaux et sociaux frappant les dividendes et plus-values générés par l'investissement privé à risque au niveau moyen observé ailleurs, dans les pays européens comparables.

-affirme que la résorption du très fort chômage touchant les plus de 50 ans relève d'abord et avant tout d'une stratégie générale visant, d'une part, la dynamisation de l'offre de travail et, d'autre part, via une formation continue mieux ciblée sur les réalités du marché, une meilleure adéquation à cette offre des demandeurs d'emploi, tous âges confondus ; précise les domaines d'action principaux qu'impliquerait une telle stratégie ; énonce les pistes plus spécifiques aux travailleurs âgés qui permettraient la valorisation de leur savoir et leur expérience au sein de la société

-manifeste de nouveau son inquiétude quant à la situation financière actuelle et anticipée des régimes de retraite, publics et privés, et quant à la disparité de ces régimes, souvent regrettée mais jamais l'objet de tentatives d'harmonisation ; s'interroge sur la capacité d'un système aussi peu flexible à s'adapter aux nouveaux modes de création de richesse et de contractualisation du travail que font apparaître l'*ubérisation* et la digitalisation de l'économie

-considère que les moyennes apparemment rassurantes mises en avant par les médias sur le revenu des retraités cachent, comme souvent, une dispersion des chiffres derrière laquelle s'aggrave la pauvreté des personnes âgées ; demande que des formules d'habitat adapté viennent au secours de celles de ces personnes qui se trouvent à la rue ou en habitat dégradé ; propose que le principe de la mutuelle complémentaire-santé obligatoire soit étendu aux retraités

-souligne à nouveau que le développement des firmes françaises engagées aujourd'hui ou demain dans la « *silver* économie », l'un des enjeux de la croissance économique future, sera conditionné, au-delà de la maîtrise technologique, par la taille du marché domestique, c'est-à-dire par le pouvoir d'achat des seniors et retraités français, aujourd'hui menacé

-appelle l'attention prioritaire des nouvelles Régions sur les problèmes spécifiques urgents que posent les zones rurales les plus excentrées, à forte densité de personnes âgées

- estime indispensable d'assurer le bien-être et la qualité de vie des personnes âgées en soutenant le plus longtemps possible leur autonomie à domicile, mais en facilitant aussi une

réelle proximité avec leurs lieux de vie ; se réjouit à cet égard du bilan plutôt positif, dressé dix ans après, de la loi « Handicap » de 2005; demande que l'effort se poursuive, avec une attention particulière à la mobilité de proximité et à la desserte des zones rurales

- considère le changement climatique et le changement démographique comme deux défis associés qui sont ceux de toutes les générations et doivent donc être mis à profit pour donner corps à cette refondation du pacte intergénérationnel

-appelle l'attention, en matière de différence de traitement entre les personnes liée à l'âge, sur le projet européen de Directive dite « horizontale » ou « services » dont le texte devra garder un juste équilibre entre les différences de traitement « objectivement et raisonnablement justifiées » et celles relevant de la discrimination.

Sommaire	Pages
Synthèse	2
Préambule	4
1. Nécessité d'un scénario de redressement économique et financier	4
2. L'Emploi des travailleurs âgés	7
3. Retraites et protection sociale	9
4. Pauvreté et inégalités parmi les retraités	10
5. La « Silver Economie »	13
6. La ruralité, ses problèmes spécifiques	14
7. Autonomie, adaptation au vieillissement, représentation des retraités et personnes âgées	15
8. Habitat, transports, environnements favorables aux âges	17
9. Relations intergénérationnelles et cohésion sociale	20
10. Défense et affirmation des droits des personnes âgées, lutte contre les discriminations	21
Présentation de la Coordination française des membres de la Plateforme européenne AGE	24

Préambule

Trois enjeux majeurs sont sous-jacents à cette contribution.

Le premier touche à la vision générale que nous voulons promouvoir de la société que nous construisons, celle d'une société inclusive où tous les âges sont considérés avec respect et équité. La guerre des âges n'est pas une perspective appropriée à l'heure où se mettent en place les réorganisations entre collectivités publiques, les ajustements budgétaires entre Etat central et collectivités locales. Vouloir une société inclusive conduit à mobiliser tous les acteurs et toutes les organisations sociales en vue d'une meilleure cohésion et d'une meilleure valorisation des compétences et potentiels de tous, trop souvent ignorés ou négligés dans le cas des seniors et personnes âgées. Une mobilisation est indispensable, car les constats sont graves, avec des retraites appelées à baisser dans un proche horizon, des personnes fragiles qui doivent s'adapter à la dimension numérique, des situations d'isolement qui touchent fortement les plus âgés, un manque de repères et de stabilité chez les plus jeunes, à qui les personnes âgées apportent beaucoup et pourraient apporter encore davantage.

Le deuxième concerne l'évolution de notre protection sociale. Habités depuis des décennies à une protection sociale publique efficace, les Français âgés redécouvrent peu à peu la nécessité de nouvelles formes de solidarité privées, dont les enquêtes scientifiques avaient révélé depuis quelques années l'existence, avec l'implication de la famille (le rôle des aidants informels est croissant), l'importance des voisinages et réseaux de soutien, des entourages. Il ne s'agit plus de tout attendre de la protection sociale publique, mais d'articuler solidarité publique et solidarité privée.

Le troisième enjeu majeur est l'émergence d'un nouveau modèle économique, que l'on nomme « ubérisation », mettant en avant des acteurs qui ne sont plus salariés, artisans ou membres d'une profession libérale. Que faut-il en attendre de positif pour les personnes impliquées, pour les bénéficiaires des services ainsi rendus ? Comment adapter le modèle social français tout en sauvegardant son haut niveau de protection ? Et comment aussi, si tel est l'avenir, changer notre attitude actuelle vis-à-vis de cette « révolution » ? Comment y devenir, en se fondant sur le dynamisme créatif de nos start-up, l'un des acteurs essentiels, comme notre pays a su l'être dans la première révolution industrielle ?

La coordination AGE France émet ci-après des constats et analyses, sans omettre quelques propositions.

I Nécessité d'un scénario volontariste de redressement économique et financier

Notre perception des éléments-clés de l'état des lieux

- La perspective, à échéance proche, d'un retour à une croissance économique soutenue paraît illusoire. Par habitant, le rythme de progression du PIB a régressé, en Europe, de 3% dans les années soixante-dix et à 1,5% dans la décennie quatre-vingt-dix, avant de chuter encore, au cours de la période 2001/2013, à 0,5%, moyenne pondérée de la France, l'Allemagne et l'Italie. C'est donc d'une autre manière que la situation financière de la France devra être améliorée.

- L'alourdissement très marqué depuis 2009, pour faire face à la crise, des impôts et taxes de toutes natures a fini par mettre en évidence que le nombre de milliards d'Euros susceptibles d'être levés via l'ensemble des prélèvements obligatoires, nationaux, locaux et sociaux, a atteint une limite,

quasiment insensible aux augmentations de taux et d'assiettes édictées par les autorités responsables, une limite désormais reconnue par nombre de personnalités de tous bords.

-La dette publique française est proche de 2100 milliards d'Euros, proche de 100% du PIB, ce qui signifie qu'aux conditions prévalant sur les marchés financiers il y a seulement dix ans, les intérêts à payer chaque année représenteraient 4 ou 5% du PIB. A eux seuls ils nous feraient fortement dépasser la borne de 3% stipulée par le traité de Maastricht. Fort heureusement, la Banque Centrale Européenne a pu mettre en place, pour un temps qu'il faut considérer comme limité, un univers financier d'exception, que les Etats, dit-elle, doivent mettre à profit pour accomplir les réformes structurelles indispensables, où les taux d'intérêt sont abaissés à un niveau sans précédent.

- Dans son examen annuel pour la croissance, qu'elle conduit pour éclairer les PNR des Etats membres, la Commission européenne a proposé en novembre 2015 de suivre, en matière de politique économique, une approche intégrée fondée sur trois grands piliers devant tous interagir: stimuler l'investissement ; accélérer les réformes structurelles ; procéder à un assainissement budgétaire favorable à la croissance. Du point de vue des jeunes générations et des générations à venir, la France n'a pas de raison de se dissocier de ce diagnostic.

Des scénarios de redressement économique et financier sont-ils possibles, politiquement «acceptables»?

Un schéma est envisageable :

1-Face à l'évidence qu'à PIB donné les recettes fiscales ont atteint une sorte d'asymptote, il appartient à l'Etat, et donc aux formations politiques responsables briguant le pouvoir pour la prochaine législature 2017/2022, de dire clairement que l'ensemble des dépenses publiques doit, lui aussi, être soumis à un plafond impératif, plus bas que le niveau actuel. Dans un premier temps, 2017/2018, le total des dépenses publiques pourrait en conséquence être abaissé de 28 milliards, chiffre correspondant au déficit primaire (avant impact de la dette) du budget voté pour 2016. Dans une deuxième phase, s'achevant en 2022, la baisse cumulée des dépenses atteindrait 73 milliards, permettant alors de résorber la totalité du déficit, version 2016, lequel comprend 45 milliards de charges financières.

(On notera qu'au terme de cet assainissement, le plafond de dépenses ainsi défini représenterait encore 52% du PIB, un score préservant la place de la France au sein du peloton de tête des pays les plus actifs budgétairement. Ce plafond pourrait être actualisé, chaque année, des effets de l'inflation; les effets sur les recettes fiscales de la croissance en volume seraient, eux, entièrement affectés à la diminution de la dette.)

2-En cohérence avec la recommandation européenne de stimulation de l'économie par l'investissement, et afin de compenser l'effet dépressif de ces mesures budgétaires tout en mettant à profit les taux d'intérêt extrêmement attractifs temporairement en vigueur, l'Etat investirait ou affecterait à la stimulation d'initiatives d'investissement dans des projets de long terme une somme comparable à la réduction opérée sur les dépenses courantes, soit au départ, à niveau de dette identique, une enveloppe d'investissements de 28 milliards/an. Pendant la période de montée en puissance de cette priorité à l'investissement, la France ne dépenserait donc pas moins d'argent public mais elle le dépenserait mieux et avec un effet positif sur l'activité économique.

3- La manière de réduire les dépenses publiques, en privilégiant celles qui sont indispensables et en concentrant les baisses sur les superflues, les redondantes et les inefficaces à moyen terme, est évidemment une variable clé. La faveur devrait être accordée aux dépenses concernant le domaine régalién, à celles préparant les jeunes générations ou adaptant la population adulte aux enjeux et

exigences du XXIème siècle (cf en particulier, au chapitre 2 ci-après, le traitement du chômage), à celles enfin correspondant aux priorités sociales, telles que la société de 2016, différente de celle de l'immédiat après-guerre au plan notamment de son profil démographique, les hiérarchise. Le reste devrait être réduit, voire supprimé (un effort d'économie par « saupoudrage », même s'il est rigoureux, ne sera pas suffisant) avec une attention particulière à l'efficacité de chaque dépense, aux coûts de fonctionnement et, donc, avec une résolution à s'attaquer, avec le concours actif de la Cour des Comptes, aux « mille-feuilles », aux doublons, aux trop nombreuses « Autorités ».

4-L'enveloppe d'investissements publics préconisée en substitution des dépenses courantes devrait concerner, sans que la liste se veuille exhaustive :

- le rattrapage, pour nos grandes fonctions régaliennes, des retards d'investissements accumulés pendant des années du fait de restrictions budgétaires
- la prise en considération et l'accélération des projets, relevant de l'intervention publique, qui apportent des éléments de réponse à l'un des trois grands chocs, climatique, démographique, migratoire, auxquels notre civilisation est et sera confrontée
- la réalisation au niveau des territoires, des Régions, des investissements sociaux que la Commission européenne elle-même estime indispensable de mettre en œuvre pour faire face aux enjeux de demain. Il s'agit de l'accueil collectif de la petite enfance, du système éducatif, de la formation à tous les âges de la vie, de la prévention de la perte d'autonomie, de la santé en général et de la conciliation entre vie familiale et professionnelle. Dans ces domaines, les actions pourront prendre la forme d'investissements matériels (ex : construction de crèches, d'établissements d'accueil d'urgence) mais également immatériels (ex : infuser énergiquement dans les organismes de formation professionnelle permanente les savoir-faire vraiment nouveaux, vraiment pointus qui permettront, métier par métier, de mieux adapter notre main d'œuvre à l'impact des nouvelles technologies numériques).

5-Alors même que l'épargne est dans notre pays l'une des plus abondantes du monde développé, nos restrictions culturelles, mais aussi un traitement fiscal des profits réalisés devenu ces toutes dernières années plus « confiscatoire » qu'ailleurs en Europe la détournent de l'investissement à risque, moteur essentiel de la création d'emplois. Quelques signaux d'alerte très récents à cet égard :

- entre mi-2013 et mi-2015, la France aurait créé 57000 emplois seulement *, très au-dessous des autres grands pays de l'UE, très au-dessous de la croissance de la population active,
- 190 start-up françaises, première délégation étrangère, étaient présentes, début 2016, au CES (Consumer Electronics Show) de Las Vegas, sommet mondial de la high-tech. Quelle était leur capacité à mobiliser en France, autour de leur projet, un tour de table financier ? Inférieure de près de moitié, en 2015, à celle des start-up allemandes et anglaises**
- à l'autre extrémité, la « fusion entre égaux » de Lafarge et du suisse Holcim, l'une des plus importantes de ces dernières années, a illustré la situation délicate d'un certain nombre de grandes firmes françaises dont les principaux actionnaires, qui ne sont plus français, acceptent assez facilement qu'un important siège social parisien disparaisse (au profit, dans ce cas particulier, de Zurich), une décision neutre pour leurs propres intérêts mais pénalisante pour le tissu économique hexagonal et le rayonnement de la place financière de Paris.

* suivant une étude de Standard & Poors

** étude Ernst & Young

Recommandations d'AGE France :

- AGE France demande que la politique de dépenses publiques de la France soit l'objet d'une nouvelle approche :

- .prenant en compte l'existence d'un plafond total de dépenses à ne pas dépasser ;
- .redéfinissant, à l'intérieur de ce plafond, la part réservée aux missions régaliennes incontournables, celle attribuée à la dynamisation de l'économie et à l'innovation, celle enfin dédiée aux priorités sociales, le tout en réduisant au strict minimum, par des réorganisations ambitieuses et des efforts de productivité exigeants, les dépenses de gestion ;

- .réactualisant, dans les limites de l'enveloppe totale disponible, le poids respectif des diverses priorités sociales, dans le contexte d'une société du XXIème siècle, en cours de vieillissement, qui ne saurait être régulée de la même manière que celle de l'immédiat après-guerre.

-AGE France demande, en faveur de l'investissement, la mobilisation de toutes les ressources possibles :

- affecter le produit des économies obtenues sur les dépenses courantes à une action résolue en faveur d'investissements choisis dans l'intérêt général ;

- ramener le prélèvement total, fiscal et social, subi par les revenus de l'épargne placée à risque au niveau moyen constaté dans les pays comparables de l'Union Européenne.

II Emploi des travailleurs âgés

Les chiffres du chômage catégorie A, à fin novembre 2015, confirment en France la poursuite de la dégradation du marché global de l'emploi et la dégradation, plus vive encore, qui touche les plus de 50 ans (source Pôle Emploi et DARES) :

	18/25 ans	25/49 ans	50 ans et +	Total cat A
Total chômeurs	520 800	2 167 700	886 300	3 574 800
Variation sur 1 an	(-4,5%)	+2,1%	+8,4%	+2,5%

Les chômeurs de la classe 55-64 ans sont (d'après une étude de la DARES publiée en janvier 2016 sur le chômage des seniors) les plus touchés par le chômage de longue durée qui concerne 61.8% d'entre eux alors que le taux pour l'ensemble 15-64 ans est de 42.4%, ce qui tendrait à montrer une discrimination à l'emploi des seniors .

Dans le même temps, le marché du travail est en profonde évolution ailleurs en Europe, comme le rappelle le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi publié début novembre 2015. A l'évidence, les réformes engagées chez nos voisins portent leurs fruits, à partir parfois de points de départ très bas comme en Espagne, même si les résultats s'accompagnent d'une certaine dose de précarité, par l'extension du temps partiel, précarité généralement atténuée par des aides complémentaires (par exemple en Allemagne) .De telles réformes ne sont donc pas « la panacée », mais elles ont le grand mérite de ne pas couper les personnes concernées du marché du travail.

Des mesures et tentatives de réformes ont également été mises en œuvre en France mais, dans notre cas, sans effets significatifs :

- parce qu'elles ont été mal calibrées, comme ce fut le cas avec les contrats de génération qui, trop complexes, ont été peu utilisés (52 000 contre 500 000 prévus à la fin du quinquennat) et ont surtout constitué un effet d'aubaine, les entreprises étant de surcroît réticentes à embaucher en CDI ;

-parce que les différents types de contrats aidés ne conduisent pas le plus souvent à un emploi pérenne, comme en témoignent les emplois d'avenir (destinés essentiellement aux jeunes) qui, orientés prioritairement vers le secteur non marchand, ne constituent qu'une solution temporaire.

Pour que le marché de l'emploi redémarre en France un certain nombre de prérequis sont à satisfaire :

-Les entreprises ne recruteront de manière plus dynamique en CDI que si elles ont confiance dans l'avenir, si l'environnement fiscal et réglementaire est stabilisé et lisible, si les contraintes administratives ne sont pas bloquantes. L'avant-projet de la « loi travail El Khomri » propose plusieurs directions de réforme. Quelques pistes sont potentiellement intéressantes. Au moment où notre contribution au PNR 2016 est transmise aux pouvoirs publics, nous ignorons les mesures qui seront finalement retenues dans le projet de loi après consultation des partenaires sociaux ; nous relevons globalement que l'orientation générale est de prendre en considération les personnes « hors de l'emploi » avant celles qui sont déjà « dans l'emploi », comme c'est le cas trop souvent en France. Les mesures débattues gagneront en clarté et en efficacité si elles s'inscrivent dans une vision globale de ce qu'est une entreprise, de ce qu'elle apporte à la Nation, de ce que pourrait être la législation du travail avec des responsabilités attachées clairement à chaque niveau : Etat, branches, entreprises.

-Les collectivités locales ne contribueront à créer des emplois chez leurs prestataires que dans la mesure où elles auront la liberté de privilégier les investissements par rapport à des dépenses de fonctionnement imposées par l'Etat ou transférées par ce dernier sans le financement correspondant (exemples : les rythmes scolaires, le RSA).

-Les formations initiales et continues -tout au long de la vie - au-delà d'un socle de connaissances indispensables pour être un citoyen à part entière dans le monde d'aujourd'hui doivent être adaptées aux besoins du bassin d'emploi et des entreprises, à l'âge, à l'expérience, aux aptitudes et capacités de ceux qui les reçoivent afin de garantir leur employabilité tout au long de leur vie professionnelle. Les budgets « formation » doivent être définis pour ceux qui en ont le plus besoin avec un contrôle de leur efficacité quant au maintien dans l'emploi ou au retour à l'emploi. Le plan pour la formation de 500 000 chômeurs annoncé le 18 janvier par le Président de la République ne sera efficace que s'il est lié à une offre de postes et à un accompagnement des chômeurs longue durée lors de leur reprise d'un emploi.

-Les modalités de prise en charge des personnes en recherche d'un emploi doivent être revues et renforcées, avec une prise en charge immédiate, un suivi régulier adapté à la personne et au bassin d'emploi une formation adaptée si nécessaire, un encouragement à rester actif pour ne pas se couper des liens sociétaux et continuer à valoriser et compléter l'expérience acquise, et une réelle incitation à retrouver un travail.

Faute d'avoir rempli à ce jour ces « conditions nécessaires » (même si elles ne sont pas suffisantes) à une meilleure dynamique du marché de l'emploi, faute aussi d'avoir utilisé le potentiel de croissance à sa portée par une politique promouvant suffisamment l'investissement, la France se retrouve avec un taux de chômage nettement plus élevé que celui de ses pairs et, par un jeu de dominos bien en place depuis deux ou trois décennies, ce sont, parmi les salariés dotés d'une expérience professionnelle, les travailleurs de plus de 50 ans qui paient le plus lourd tribut, tant dans le nombre des sans-emploi que dans les difficultés à retrouver un poste (en 2014, 60% des chômeurs de 50 ans et plus l'étaient depuis au moins un an).

Réduire le chômage de ces seniors est-il possible ? Oui ! En appliquant les principes ci-dessus, qui valent pour le traitement du chômage dans son ensemble, mais en tenant compte aussi, dans leur cas, d'autres modalités de traitement possibles. On peut les intéresser à la création de nouvelles activités locales qui se financeront par la génération de revenus, ce qui peut être le cas dans le domaine du tourisme, du développement des circuits courts, de l'environnement (les seniors de par leur expérience de modes de vie passés ont beaucoup d'expérience en la matière) ou de nouvelles activités entrepreneuriales dans l'accompagnement de jeunes entreprises, TPE, PME.

Recommandations d'AGE France :

- Porter un regard nouveau sur les ressources que représentent les seniors et personnes âgées, en tant que créateurs de richesses (par leur travail), prescripteurs, consommateurs, investisseurs et entrepreneurs potentiels (dans le cadre, entre autres, de la Silver économie) ; communiquer largement sur ces sujets ;
- Dans l'effort d'allègement des contraintes pesant sur les entreprises, porter une attention particulière à celles entravant l'emploi des travailleurs âgés ;
- Mener à bien le projet de simplification du code du travail en veillant à redonner des marges de manœuvre aux acteurs locaux et susciter l'émergence d'expériences nouvelles comme celle proposée par ATD Quart Monde *
- Créer de nouveaux emplois à partir des compétences et motivations des seniors en s'appuyant sur la complémentarité intergénérationnelle, en soutenant les réflexions et initiatives locales au niveau du bassin d'emploi, en se donnant comme objectif de les financer par des réductions de dépenses et en communiquant sur les résultats obtenus pour que se disséminent les bonnes pratiques.
- Stimuler tout ce qui peut concourir au maintien de l'employabilité des salariés, seniors compris: formation tout au long de la vie, apprentissage et contrats de professionnalisation quel que soit l'âge de la personne en quête d'emploi ou de réorientation professionnelle, en veillant à la simplicité des procédures et en communiquant largement sur ces sujets.
- Prendre en charge le plus tôt possible, y compris via les associations, sous forme de délégation, les travailleurs seniors au chômage en les accompagnant de manière adaptée afin de leur éviter un chômage de longue durée.

** ATD Quart Monde a proposé une expérimentation « Territoire zéro chômeurs longue durée » : toute personne en chômage de longue durée se verrait proposer un emploi en CDI rémunéré au Smic en vue de répondre à des besoins non solvables ou semi-solvables (et donc non concurrentiels pour les entreprises du marché classique), le financement de ce Smic et des cotisations sociales étant assuré par le transfert des dépenses d'accompagnement du chômage de longue durée et les recettes dégagées par l'activité créée (texte présenté au Parlement et voté).*

III Retraites et protection sociale

Depuis le « Livre Blanc » de Michel Rocard, en 1991, une suite de réformes de 1993 à 2015 n'a pas permis d'aboutir au double objectif « d'adéquation et de solvabilité ». Une hétérogénéité de régimes subsiste et donne lieu à des transferts d'équilibrage complexes. Le contexte est par ailleurs connu : changement démographique, faible croissance durable, fort taux de chômage. Les enjeux sont de deux natures : redonner confiance aux actifs et assurer aux retraités un niveau de revenu satisfaisant.

L'analyse du PNR 2015 confirmait la recommandation de la coordination AGE France pour une orientation vers un système de pension « universel » qui rassure les jeunes générations à condition de rendre possible l'équité et l'équilibre pérenne des régimes.

Depuis, le contenu de l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015 a démontré, une nouvelle fois, que l'impact des mesures prises pour les régimes complémentaires du secteur privé ne suffira pas à rendre équilibré le solde des comptes en 2030.

Dans son dernier rapport « Panorama des pensions » diffusé le 1er décembre 2015, l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) note : « la France se réforme presque trop en matière de retraites. Le problème, c'est que les mesures ne vont pas assez loin ». Et l'OCDE préconise que notre pays n'a pas d'autre choix que de devoir réformer profondément son système de retraite en appelant à la mise en place d'un système universel.

Le 13ème rapport du COR (Conseil d'Orientation des Retraites) adopté le 16 décembre 2015, constate que le taux de pauvreté (10 %) des retraités (23 % de la population française) est inférieur à celui de l'ensemble de la population (14 %). Le rapport note cependant une dégradation attendue avec une évolution moins rapide de la pension moyenne par rapport au salaire moyen, ceci dès l'année 2016.

Dans l'immédiat, en France, les dépenses publiques de retraite représentent 14 % du PIB, un niveau qui classe notre pays au 3ème rang des pays européens derrière la Grèce et l'Italie.

Dès lors que son financement n'est pas assuré par la croissance économique, mais par un endettement qui atteint des niveaux de plus en plus importants, ceci n'est pas favorable à rétablir la confiance en notre système actuel auprès des actifs.

Recommandations d'AGE France :

- S'appuyer sur les différents rapports disponibles pour engager une réforme en profondeur de notre système actuel de retraite (déjà préconisée par AGE France dans le dernier PNR 2015)
- 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 les réformes qui seront mises en œuvre pour assurer la solidarité intergénérationnelle.

IV Pauvreté et inégalités parmi les retraités

Un niveau de vie qui stagne

L'INSEE annonce que le seuil de pauvreté 2013 (défini à 60% du revenu médian) est fixé à 1000 euros par mois. Il s'établit à 14% de la population, donc en très légère baisse par rapport à 2012 (14,3%).

La population des retraités voit son taux de pauvreté monter de 7,7 à 7,9% en 2013. Cette légère augmentation cache de grandes disparités, ne serait-ce qu'entre les plus de 75 ans et les 60-75 ans. Les femmes et les populations migrantes sont les plus frappées du fait de petites pensions. Le niveau de vie médian des retraités stagne à 20 590 € (2013). Un examen plus approfondi par situation des retraités montre que les célibataires femmes ont un taux de pauvreté de 16,9% et que celui des célibataires hommes est de 22,1% (chiffres de 2012).

Pour les bénéficiaires du Minimum Vieillesse (ASPA), l'allocation a été revalorisée au 1^o octobre 2014. Cette allocation s'élève aujourd'hui, pour une personne seule, à 800 € et 1242 € pour un couple.

Le rapport de l'ONPES (Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion Sociale) de mars 2015 a établi des Budgets de référence pour les populations retraitées, isolées ou en couple. Etabli à partir des besoins pour vivre dignement et participer à la vie sociale, il se monte à 1569 € pour un retraité isolé vivant dans un logement social et à 2187€ pour un couple, sommes bien souvent supérieures aux ressources financières des intéressés. C'est dire le rôle dévolu aux entourages familiaux, aux voisinages, mais aussi aux politiques publiques (incluant les services publics) de transports, d'accès aux loisirs et à la culture pour que les réponses aux besoins soient réelles et accessibles. C'est dire aussi que 45% des retraités vivent des privations avec leur budget réel (« manger ou se chauffer » reste une expression toujours d'actualité).

Des inégalités entre les âges et les sexes et des disparités territoriales plus grandes

Pour les retraités, la comparaison des 20% les plus aisés avec les 20% les plus modestes donne un rapport de 4,2 en 2012 (contre 3,5 en 1996).

Les retraités pauvres monétairement sont environ 1,2 million avec des revenus sous le seuil de pauvreté de 1000 € en 2013. Les systèmes de retraite traduisent les parcours professionnels et font face à des évolutions démographiques importantes, annonçant des taux de remplacement en baisse. Si la vitalité économique comme les transferts de l'Etat vers les départements conditionnent aussi les politiques sociales des départements, force est de s'inquiéter pour l'avenir du fait des incertitudes qui règnent sur ces deux facteurs.

Les écarts entre femmes et hommes dans les pensions (39,5% en 2013) alertent sur les inégalités vécues dans de nombreux domaines : niveaux de salaires, temps contraints subis, types d'emploi, équilibre vie familiale et professionnelle, pensions de réversion, sans que de véritables stratégies en faveur de l'égalité se dégagent.

Des phénomènes émergents inquiétants

Parmi les publics à la rue (sans domicile ou en logement très précaire), les femmes âgées isolées, de plus en plus nombreuses, appellent des mesures spécifiques. Souvent éloignées de leurs familles, vivant des séparations, ne recevant que de très faibles ressources (le RSA essentiellement), exclues de cercles protecteurs, elles ne trouvent pas de centre d'hébergement et de structures d'accueil suffisamment nombreux pour les accompagner.

Par ailleurs, les personnes « à la rue » vieillissent. Mais si les personnes âgées à la rue constituent environ la moitié des « gens de la rue », la moitié d'entre elles sont des personnes qui après 50 ans basculent dans la pauvreté, voire la grande pauvreté et la précarité. Ne faut-il pas s'interroger sur les structures d'hébergement et les réseaux de soutien dédiés à ces publics âgés ? Car il s'agit de respecter leurs parcours, leurs souffrances, leurs attentes et de leur proposer un accueil inconditionnel ? Les pensions de famille ou autres maisons-relais constituent des initiatives à développer. Mais les autorités locales et l'Etat n'ouvrent guère de possibilités de financement adéquates.

Un plan quinquennal de lutte contre la pauvreté à revigorer et territorialiser

Un programme de relèvement et de ré articulation entre eux des minima sociaux comme le Minimum Vieillesse (ASP), l'AAH (Allocation Adultes Handicapés), le RSA (Revenu de Solidarité Active) et d'autres minima de pensions serait maintenant à coordonner, à partir des Budgets de Référence (ONPES) : la mission du député Sirugue en a la charge ; au-delà d'une simple indexation des minima sociaux d'année en année, une remise à plat s'impose.

La mesure 31 du plan s'adresse aux personnes âgées et à leur isolement. Le programme MONALISA, expérimenté dans plusieurs départements pourrait désormais être étendu à d'autres départements.

L'accès aux droits

En matière de santé, de réels progrès ont été réalisés dans l'Aide à la Complémentaire Santé (ACS) qui apporte de nouveaux avantages à qui respecte les parcours de soins coordonnés. Si la mise en place d'un renouvellement automatique de l'ACS pour les titulaires de l'ASPA pendant 3 ans va dans le bon sens (application Juillet 2016), elle touche relativement peu les publics retraités puisque les minima de pensions sont supérieurs au seuil d'entrée. Quant à l'Aide à la Complémentaire santé (ACS), le coût résiduel à charge du retraité (compte-tenu des tarifs des mutuelles sollicitées) augmente avec l'âge et atteint plus de la moitié du tarif moyen (Cour des Comptes mai 2015). Les bénéficiaires de cette ACS supportent aussi des dépassements d'honoraires, ce qui pose la question d'aligner sur les droits liés à la CMU-C ceux attribués aux titulaires de l'ACS. Enfin notons que l'accès à l'ACS ne concerne qu'entre 30 et 43% des bénéficiaires potentiels.

Une régulation serait attendue, à tout le moins dans les prestations couvertes par les mutuelles et le rapport Qualité/Prix des contrats. Le non-recours à des mutuelles constitue également une réelle question qu'il conviendrait de traiter (meilleure information, prospection par les organismes de retraite et prévoyance).

Rester acteurs dans la société

Les personnes en situation de handicap vieillissent et attendent des réponses réelles à leurs demandes de participation à la vie sociale. Si les procédures de compensation des handicaps sont bien établies, les charges permettant une vie sociale et une participation à la vie collective sont rarement couvertes dans le « projet de vie ». C'est un chantier à ouvrir dans les MDPH, devenant Maisons de l'Autonomie départementales sous l'accompagnement de la CNSA.

Recommandations d'AGE France :

Au niveau français :

-Pour les publics âgés, à la rue ou en habitat dégradé, développer des formules d'habitat adapté, respectant les personnes et leurs parcours.

-De même que la mutuelle complémentaire santé est devenue obligatoire pour les salariés, pourquoi ne le serait-elle pas pour tous les retraités, sur la base d'un panier de biens et services, via leurs caisses de retraite principales ? Les refus de soins aux titulaires de la CMU-C et de l'ACS seraient à évaluer régulièrement pour faire évoluer le dispositif législatif.

-Soulignons que dans les populations de plus de 65 ans, la part des personnes seules augmente avec l'âge, du fait principalement du décès du conjoint. Elle atteint plus de 50 % au-delà de 75 ans. Le programme MONALISA (mesure 31 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté), qui organise des partenariats locaux pour lutter contre l'isolement et la solitude des personnes âgées en milieu urbain comme en milieu rural est appelé à se développer. La conférence des financeurs départementale instituée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement devrait garantir le développement des équipes Monalisa sur tout le territoire.

Au niveau européen :

Les groupes vulnérables seront davantage confrontés aux réductions de dépenses sociales et d'accompagnement des Etats qu'aux augmentations d'impôts » (OCDE Panorama de la Société 2014). La Commission Européenne porte le projet de directive sur l'égalité de traitement dite « Directive services » depuis des années. La France devrait le soutenir pour que l'accès aux services se fasse sans discriminations, notamment celles liées à l'âge.

V Silver Economie

La Silver Economie, qui touche à l'ensemble des dépenses publiques et privées des plus de 50 ans, est l'ambition 6 du rapport « Un principe et 7 ambitions pour l'innovation » remis en octobre 2014 au Président de la République.

Dans le contexte de populations occidentales vieillissantes, elle est une incontestable opportunité de croissance pour qui veut bien, et sait bien, s'en emparer. Le domaine économique qu'elle recouvre est en effet très large : il va de l'alimentation et des produits de grande consommation aux services à domicile, en passant par le tourisme, les TIC, la robotique.

La France est bien placée pour apporter, dans ces divers domaines, des réponses ciblées, appropriées aux besoins spécifiques d'une population sénior qui, suivant une étude du Credoc (mai 2010 « les seniors , une cible délaissée »), est d'ores et déjà, dans l'hexagone, le segment de consommateurs le plus important dans bien des secteurs (64% des dépenses de santé, 56 % des dépenses d'assurance, 57% des loisirs, 58% pour les biens de la maison) :

- l'agro-alimentaire dispose des structures et des savoir-faire permettant d'orienter l'offre vers des produits, de niche au départ, de grande consommation ensuite, dont les qualités nutritionnelles se rapprocheront des recommandations médicales et favoriseront la longévité

- le tourisme en France, s'il veut conserver et renforcer sa place de leader mondial, devra et saura s'adapter aux besoins d'un segment de marché en forte croissance, les visiteurs âgés, en offrant notamment une accessibilité sans cesse améliorée, tant au niveau des transports qu'à celui de l'hébergement et des sites à visiter.

- dans le domaine résidentiel, existe l'opportunité de développer des logements adaptés aux personnes âgées, leur permettant de rester chez elles plus longtemps, une perspective d'évolution à combiner avec les développements que suscitera la COP21, du type bâtiments à énergie positive.

- les soins à domicile bénéficieront des produits et services nouveaux apportés par les TIC et la robotique, par exemple, les systèmes de télésurveillance s'adaptant au profil de santé de tout un chacun.

Pour développer l'offre que supposent ces divers axes de développement de la Silver Economie, il ne fait aucun doute que la France dispose des ingénieurs de qualité capables de concevoir et développer des produits innovants, internationalement compétitifs. Côté demande, le succès de ces produits sera toutefois conditionné par la solvabilité des consommateurs potentiels sur le marché domestique, celui dont tout dépend au départ, d'où l'importance de ce qui est dit plus haut sur le nécessaire développement de l'emploi des seniors et la réforme des retraites.

Il convient de nuancer cependant ces perspectives positives, car de nombreux emplois liés à la Silver Economie ne sont pas des emplois hautement qualifiés : beaucoup concerneront l'aide et les soins à domicile qui, pour être performants, devront être associés à des techniques (continuité et qualité des interventions).

Il importe, dans ces conditions, de ne pas laisser se développer une économie à deux vitesses : le secteur de l'aide et du soin aura besoin de qualifications, de formation, d'encadrement et de revalorisation des rémunérations en fonction de l'évolution attendue dans l'accompagnement des personnes.

Recommandations d'AGE France :

- communiquer pour faire connaître et aider à faire accepter les produits et services par les destinataires ;
- labelliser les produits afin de générer la confiance des consommateurs ;
- pousser à l'harmonisation des normes entre les pays européens afin de favoriser un élargissement des marchés ;
- s'associer étroitement aux initiatives de la Commission Européenne dans le cadre de l'Institut Européen de Technologie et aux programmes « Assistance à la Vie Autonome »(AAL) et « Vieillir en Bonne Santé » (AHA) ;
- favoriser les innovations de rupture, à saut technologique, via un soutien aux synergies entre grandes entreprises et Start up avec l'appui du crédit-impôt recherche ;
- favoriser les regroupements d'entreprise dans un secteur où trop d'entre elles sont fragiles si elles restent isolées ;
- au niveau des départements, avoir une aide adaptée pour contribuer à la solvabilité de la demande, en considérant que les dépenses publiques en faveur du bien vieillir, en bonne santé, sont un investissement et pas seulement un coût : en ce sens, la loi sur « l'adaptation de la société au vieillissement » du 28 décembre 2015 pour application au 1er janvier 2016, bien que trop timide, apporte une amélioration sensible.

VI La ruralité, ses problèmes spécifiques

D'importantes parties du territoire, dites « rurales », constituent un potentiel insuffisamment pris en compte et exploité, qu'il s'agisse de leur patrimoine culturel ou des activités économiques qui peuvent y être exercées dans les secteurs primaire ou secondaire. Les nouvelles Régions, en charge de l'emploi et la formation, auront à se préoccuper de la revitalisation économique de ces « mini-bassins d'emploi » pour fixer leurs populations.

Ce monde rural, villages, souvent à habitat dispersé, petites villes, villes moyennes, est en effet confronté en ce début de 21^{ème} siècle à l'impact de nouvelles technologies plus qu'ailleurs indispensables mais encore insuffisamment implantées dans les zones de moindre chalandise, en même temps qu'à la disparition d'un certain nombre d'établissements qui, hier encore, structuraient le paysage local : organismes publics, centres médicaux, services postaux ou bancaires.

L'adaptation à cette nouvelle donne se fait, mais non sans difficultés. Certaines petites communes ont pu ainsi agréger La Poste aux services de la Mairie, ou mis en place des « navettes » vers la localité la plus proche où banques et autres facilités sont disponibles, mais ces solutions de dépannage ne sont pas aisées à mettre en place pour d'autres types de services : l'accès aux premiers soins de santé dispensés par les médecins généralistes et infirmiers nécessite des déplacements de plus en plus lointains, de plus en plus coûteux, la même remarque s'appliquant aux admissions en maternités ou hôpitaux ; les personnes âgées à revenus faibles sont évidemment les plus pénalisées par cet éloignement géographique (alors même que les territoires ruraux vieillissent plus vite que l'ensemble de la population : en 2011, les communes isolées, situées loin de l'influence des métropoles, rassemblaient 4,7 % de la population française mais 6,7% des retraités). Dans ce contexte, la mise en place de « Maisons de santé » constitue une initiative importante de communes regroupées; cette démarche est à encourager, elle est favorablement accueillie par les professionnels de santé et les patients.

Le redéploiement économique de cet ensemble rural constitue un enjeu crucial pour les populations concernées. Face à une situation où des emplois traditionnels, jadis d'une grande stabilité, ont été perdus, les nouvelles technologies offrent sans doute les meilleures chances, avec des opportunités de travail à distance a priori intéressantes, mais une telle reconversion suppose, outre les actions de formation et reprofesionnalisation nécessaires, une infrastructure de télécoms de qualité, des liaisons internet à haut débit. On ne les trouve pas partout : il y a là une priorité urgente, à inclure dans le plan de relance des investissements publics suggéré au début de ce document.

Une attention particulière devra être portée, dans ces opérations de reconversion, aux personnes âgées et retraités : l'étude du COR (Conseil d'Orientation des Retraites) du 25 mars 2015 intitulée «Les retraités : approches territoriales » montre en effet que le niveau de vie moyen de ces personnes, dans des communes de moins de 2000 habitants, diminue et que leur taux de pauvreté augmente.

Habitat, mobilité, santé, services à la personne doivent être intégrés à une démarche de revitalisation des secteurs ruraux.

Ces diverses observations conduisent à l'évidence qu'une réflexion d'ensemble doit être menée, et une action rapide s'en suivre, si l'on veut éviter que des populations numériquement importantes, de tous âges, se retrouvent «marginalisées ».

Recommandations d'AGE France :

- . La revitalisation économique des espaces ruraux est un enjeu pour les Régions.
- . Le développement des « autoroutes de l'information » en direction des zones excentrées aidera à cette revitalisation.
- . L'accès aux services et aux soins de santé (notamment par l'installation de "maisons de santé"), participe au bien-être des populations et doit être traité comme une priorité.

VII Autonomie, adaptation de la société au vieillissement, représentation des retraités et personnes âgées

La loi du 28 décembre 2015, précédée depuis 2013 d'une large consultation, a officialisé les nouvelles mesures annoncées depuis deux ans sur « l'adaptation de la société au vieillissement ».

L'ambition de ce texte est vaste puisqu'il est présenté comme le cadre d'une première série de réponses à la « révolution de l'âge ». Son application touche de larges domaines : les relations entre les générations, l'adaptation des villes et des territoires au vieillissement de la population, notamment par l'urbanisme, l'habitat, le logement, les transports ainsi qu'un nouveau champ de croissance et d'emploi par la « Silver économie ». Elle s'étend à la protection des droits et des libertés des plus fragiles dans la continuité de mesures antérieures et entend valoriser les engagements bénévoles individuels ou collectifs des jeunes comme des moins jeunes pour une plus grande solidarité dans la vie sociale et citoyenne. L'accent est mis sur la nécessité de politiques claires et coordonnées en faveur de la prévention.

Saluons la volonté ainsi affichée d'appréhender dans toutes leurs dimensions les transformations liées à la longévité (et en particulier à la croissance de l'espérance de vie en bonne santé) à des horizons proches (2025) ou lointains (2060) ; cette loi dite des « trois A : Anticiper - Adapter- Accompagner » jette une base.

Regrettons, tout de même, que ce texte n'ait pas donné l'occasion de reconnaître de façon instituée la place des seniors (retraités et personnes âgées) alors que c'est un sujet débattu depuis longtemps. Un rôle de caractère plutôt technique leur est assigné dans les nouvelles instances mais pas dans toutes.

De nombreuses dispositions relatives à l'organisation et au financement ont un caractère plus gériatrique : parmi lesquelles, la reconnaissance du rôle des proches aidants (« droit au répit »...), des modalités de calcul de l'APA plus avantageuses et la revalorisation de l'APA à domicile, l'organisation des relations avec les professionnels intervenant à domicile, la promotion d'habitats « intermédiaires » (résidences-services) , la transparence des tarifs des établissements d'hébergement médicalisés, l'information des familles et des usagers,...

Les objectifs annoncés lors de la présentation de la loi se sont réduits sous le choc des contraintes financières : ainsi, la réforme du financement des établissements d'hébergement médicalisé est –elle renvoyée à des jours meilleurs. La perspective de la reconnaissance d'un 5eme risque de Sécurité sociale s'est encore éloignée.

Pour ce qui est des changements institutionnels, deux nouvelles structures sont mises en place : au niveau national, le « Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge » (HCFEA) et, au niveau départemental « Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie » (CDCA).

Le HCEA a une mission largement prospective : il doit « animer le débat public et apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle ».

Le « Comité national des retraités et personnes âgées » (CNRPA), première instance consultative mise en place en 1982, est fondu dans cet ensemble qui rassemblera 180 représentants (60 pour chaque « formation spécialisée »).

La référence un peu surprenante, eu égard aux ambitions, à la bienveillance tient au fait que le nouveau Conseil hérite des fonctions du Comité national de la bienveillance et des droits (CNBD) qui avait été créé pour accompagner la réforme.

Cette dernière ne va pas jusqu'à intégrer la représentation des personnes en situation de handicap puisque le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), créé en 1975, demeure. Les deux Conseils (HCFEA et CNCPH) ont vocation, néanmoins, à s'articuler pour traiter des questions transversales relatives aux droits et à la bienveillance de leurs publics respectifs.

En revanche, on constate une avancée vers une certaine convergence entre âge et handicap dans la création des CDCA puisque ce Conseil se substitue tant au CODERPA qu'au CDCPH (Comité départemental consultatif des personnes handicapées) pour la représentation, parmi d'autres acteurs, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap : ceci doit permettre de traiter de façon transverse les questions relatives aux handicaps quel que soit l'âge, tout en préservant pour chaque public des possibilités de traitement spécifique au sein de « formations spécialisées ».

Nouveauté dans la logique de la loi : les familles et les aidants proches seront également représentés dans le CDCA.

Au niveau national, ce sont les personnes âgées («avance en âge») qui sont considérées à côté de l'enfance et de la famille dans une perspective intergénérationnelle. Au niveau départemental, plus

opérationnel, on distingue dans la représentation la catégorie « personnes âgées » et la catégorie « personnes retraitées », issues notamment (mais pas seulement) des organisations syndicales.

Une autre instance est également créée dans chaque département : la « Conférence des financeurs » (de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées de 60 ans et plus). Centrée sur la prévention, cette instance devrait permettre d'aller au plus près des besoins individuels et collectifs des seniors. On peut supposer qu'elle travaillera étroitement avec la formation spécialisée « personnes âgées » du CDCA. Bien plus, il serait légitime que les retraités/ personnes âgées y soient représentés dans la mesure où ils contribuent au financement de la politique de l'âge à travers « la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie » (CASA= 0,3 % des pensions de retraite et d'invalidité).

Le texte rend possible, avec l'accord de ses membres de droit, la représentation de « tout autre personne physique ou morale concernée par les politiques de prévention de l'autonomie ».

Au final, la réforme affaiblit une représentation collective de l'ensemble « retraités et personnes âgées » dans une instance propre. La gouvernance leur échappe largement.

Recommandations d'AGE France :

-Aide à domicile : poursuivre l'abondement du fonds de restructuration des services d'aides et d'accompagnement à domicile. Notre inquiétude reste grande à l'égard des difficultés économiques de ce secteur, même s'il fait l'objet de plusieurs dispositions volontaristes dans la loi.

-Hébergement: ne pas abandonner le projet de réforme de la tarification des établissements d'hébergement médicalisé, au-delà des mesures d'adaptation (ex : clarté sur les tarifs) figurant dans la loi.

-Financement: au constat que les besoins des personnes âgées ne sont pas couverts, les crédits non consommés sont portés en réserves ; ces réserves doivent être destinées à des actions dirigées vers le public âgé et en situation de handicap et non détournées vers d'autres utilisations.

-La nécessité de garantir l'application de dispositions obligatoires (ex financement du Revenu de solidarité active –RSA) ne doit pas se faire au détriment des publics visés par la CNSA.

VIII Habitat, transports, environnements favorables aux âges

Vieillir n'est pas synonyme de dépendance. Pour assurer un égal accès aux biens et services, il est nécessaire d'offrir aux personnes âgées des « environnements adaptés » à leurs capacités fonctionnelles et de lutter contre leur isolement physique et social. Il faut, pour cela, favoriser leur « mobilité » à travers l'accessibilité « intérieure et extérieure » - dans et à leur logement – et leur permettre de se déplacer « en proximité », comme piéton ou usager des transports en commun ou, à la demande, pour des déplacements plus importants, des objectifs qui rejoignent ceux visant à préserver leur santé.

Habitat

La préférence des personnes âgées pour leur maintien en logement indépendant (à domicile ou en structure collective) est maintenant reconnue, de même que la nécessité d'adapter ces logements dans le contexte du vieillissement démographique. Face à ces besoins, force est de reconnaître que le montant des aides mises en œuvre pour l'amélioration de l'habitat est loin d'être suffisant ; le relever est hautement souhaitable car cela conditionne le développement de nouveaux moyens et services de soins pluridisciplinaires (sanitaires et médico-sociaux).

Il convient, dans cette optique, de répondre aux besoins des personnes âgées à faibles revenus, à ceux, plus spécifiques, des femmes seules et de prendre également en considération la répartition des structures d'hébergement, très inégales selon les territoires ou les possibilités de médicalisation offertes.

Le chauffage des logements, poste de dépenses important dans le budget d'une personne âgée, devra également constituer une piste d'amélioration, le renforcement des programmes de rénovation thermique (collectif et individuel) étant une source potentielle de réduction des consommations significative et un vecteur important de mise en œuvre des décisions de la COP 21).

A mi-chemin de l'habitat et des moyens de transport, la mobilité « de proximité » est un sujet qui va prendre de plus en plus d'importance dans la vie quotidienne des personnes âgées. Une mobilité efficace passe par la résorption des « chaînons manquants » dans l'accès aux services publics, aux établissements de santé ou aux lieux de vie sociale, qu'il faut rendre accessibles à tous.

Les projets de voirie, neufs ou de requalification, doivent s'attacher à traiter les « chemins piétonniers » dans leur continuité et à les sécuriser (sur le modèle des pistes cyclables, mais de manière bien évidemment plus légère), avec l'objectif principal d'éliminer les causes potentielles de chute. Notons au passage que ce traitement de la voirie bénéficie à tous et complète celui nécessaire aux déplacements des utilisateurs de fauteuils roulants, qui ont également besoin d'espaces libres d'obstacles.

Transports

L'objectif d'une « accessibilité universelle pour tous » fixé par la loi de 2005 était clair. En dix ans l'ampleur des projets entrepris, des travaux réalisés, des matériels mis en service a été tout à fait significative et les résultats opérationnels sont là, parfaitement visibles même s'il est clair qu'il reste encore à faire, un « reste à faire » dont les bilans ont été établis en 2015. Cela passe par la mise en œuvre « d'agendas d'accessibilité programmée » (Ad'AP) et la finalisation des « schémas directeurs d'accessibilité » (SDA). Tous les acteurs de la chaîne de déplacement sont concernés, autorités organisatrices des transports, collectivités territoriales, opérateurs. L'enjeu, maintenant, est de mener à bonne fin, dans le nouveau cadre défini, l'ensemble des projets engagés ; il y en a dans tous les domaines, il y en a de toutes tailles.

Deux sujets sensibles, la desserte des zones rurales et l'information-voyageurs, demandent une attention particulière :

-Nous avons évoqué plus haut la question de la ruralité et de ses problèmes spécifiques. Quelques mots supplémentaires sur ce sujet pour dire que le traitement de la mobilité en zones rurales, pour les personnes handicapées ou touchées par l'avancée en âge, reste insuffisant. Une priorité mise sur ce dossier par les nouvelles Régions devrait permettre d'apporter, à cette partie de la population

menacée par l'isolement, des réponses pratiques qui pourront être de natures très différentes (transport régulier, à la demande, mixte...)

-L'accessibilité à l'information est essentielle, surtout celle en temps réel qui traite des services perturbés ; elle est attendue par tous les voyageurs quel que soit le mode de transport. La signalétique dynamique apporte déjà une première partie de la réponse, mais il faut aller plus loin, améliorer le contenu de l'information, son audibilité, sa lecture, faciliter sa compréhension : pour les personnes âgées ou celles en situations de déficiences physiques ou mentales, l'attente liée à un retard dont la nature n'est pas précisée est très mal vécue. La technologie aidant, il faut donc continuer à travailler sur la question : « comment donner, dans un délai relativement court, la bonne information à tous ceux qui en ont besoin ? » tout en maintenant la présence (ex. sur aribus) et la diffusion de plans (généraux ou sectoriels) qui aident au quotidien de très nombreux usagers. La sécurisation des parcours est un élément fort de la confiance qu'un voyageur peut accorder aux transports en commun qu'il utilise.

Environnements favorables aux âges

AGE Plateforme Europe a engagé en 2013 un programme ambitieux sur deux ans dénommé « AFE Innovnet » (réseaux pour l'innovation en faveur d'environnements favorables aux âges) avec le soutien de la Commission Européenne et du Comité des Régions. Un partenariat a été établi avec l'OMS du fait du programme de cette dernière initié en 2010 sur « les villes et communautés amies des aînés ».

L'objectif de l'OMS est de créer des environnements qui permettent aux personnes âgées de rester actives, en bonne santé et de continuer à participer à la vie sociale.

Dans le but de pérenniser ce programme, une association internationale a été créée en janvier 2016 à l'initiative de AGE sous le nom de « Convention européenne sur le changement démographique » qui associe déjà une bonne centaine d'organisations : collectivités locales, représentants de la société civile, universités, laboratoires de recherche, entreprises.

En France, une mobilisation a commencé de se structurer à partir de 2012 autour du réseau francophone des Villes amies des aînés » (RFVAA) : de huit villes au départ le réseau est passé à une cinquantaine aujourd'hui.

Recommandations d'AGE France :

- Renforcer les moyens à mettre en œuvre pour le maintien en logement indépendant (domicile ou dans une structure collective), l'assistance de services de soins adaptés et l'apport de nouveaux moyens technologiques de télémédecine et de sécurisation,
- Renforcer les aides à la rénovation thermique de l'habitat (individuel ou collectif) pour réduire les charges de chauffage, tout en contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique,
- Assurer, pour la mobilité de proximité, des cheminements « piétons » sécurisés et continus permettant, le plus longtemps possible, une liberté de déplacement en toute autonomie.
- Développer, dans les transports en commun, les modes de communication nécessaires pour apporter une information-voyageur «compréhensible » par tous.
- Susciter, soutenir et contribuer à toute initiative publique, privée ou associative (tel le réseau francophone Villes amies des aînés) visant à promouvoir des environnements favorables aux âges.

IX Relations intergénérationnelles et cohésion sociale

La question des relations intergénérationnelles touche des domaines de réflexion et d'action très divers et pourtant liés entre eux : les changements démographiques dus notamment au vieillissement, la répartition du travail entre des générations successives, l'équilibre de la protection sociale et la permanence de la solidarité - principalement en matière de retraite- entre les cotisants et les pensionnés, les transformations de l'organisation familiale, les échanges de services et les transferts monétaires - volontaires ou imposés- au sein de la famille, les manières d'habiter, la participation à la vie sociale et politique, la place du temps de chacun libéré du travail, l'usage des nouvelles technologies de la communication ...Autrement dit, cette question ne peut se réduire aux relations entre grands-parents et petits enfants, image spontanée de l'inter-génération; elle affecte les conditions et les modes de vie et d'activités des seniors en emploi ainsi que des retraités en de nombreuses dimensions.

L'an dernier, avec d'autres, AGE France invitait à une « refondation du pacte intergénérationnel ». L'exercice est difficile dans un contexte actuel de croissance quasi nulle, de permanence d'un chômage élevé des jeunes, de risque croissant d'une paupérisation des retraités, de difficulté à financer les coûts du vieillissement de la population.

Même si la protection sociale française ne peut vivre sur ses acquis, il faut réaffirmer l'importance du principe de solidarité collective qui est à son origine.

Sans cette protection commune, les solidarités individuelles familiales ou de proximité -qui forment le ciment de la société- déperiraient. La protection sociale des temps modernes ne saurait se réduire à une aide aux plus pauvres.

Le défi du changement climatique doit désormais être associé à celui du changement démographique. Ce défi, en effet, est celui de toutes les générations et il est bon de l'affirmer à l'issue de la COP 21 à Paris sur le climat car ce peut être un terrain d'entente entre les différentes classes d'âge dans des actions concrètes sur le long terme.

Il faudra permettre à chacun non seulement de vieillir en meilleure santé, mais aussi de contribuer activement à la société plus longtemps que ce n'est le cas aujourd'hui en tant que travailleur, consommateur, bénévole, citoyen. Les incitations à cet égard existent :

-La « loi sur l'adaptation de la société au vieillissement » a mis en évidence cette nécessité de mobiliser la société : par ex pour l'aménagement des villes et des territoires, en reconnaissant l'engagement citoyen des seniors/ âgés (volontariat civique senior), en voyant dans l'âge un atout pour la croissance économique et l'emploi.

- « L'engagement citoyen de proximité » est au cœur de la stratégie de l'opération MONALISA évoqué plus avant.

-Dans la construction de liens entre les âges, on peut citer aussi le rôle accru que peut avoir l'Agence du service civique.

-Les actions de bénévolat et les emplois d'utilité sociale des seniors sont une des références des politiques nationales et locales depuis les années 90. Il faut redire aujourd'hui leur intérêt car remettre de l'humain dans les rouages de la société éviterait des dépenses liées à la violence, à la solitude, à la dépression. L'accompagnement de jeunes en déshérence et en quête de repères peut requérir des professionnels; mais des actions spécialisées de soutien risquent de rester vaines sans la permanence de liens sociaux dans lesquels des seniors peuvent s'investir.

-Même s'il n'est qu'une facette des relations intergénérationnelles, le rôle des grands-parents vis-à-vis des petits-enfants ne peut être sous-estimé. Ceci touche des aspects nombreux de la vie quotidienne, mais se rapporte aussi à des dispositions juridiques (droit de garde et de visite en cas de divorce par exemple, traitement fiscal des aides financières apportées en cas d'état de besoin reconnu etc. ...) qu'il serait utile de mieux connaître.

Recommandations d'AGE France :

Dans la continuité des priorités énoncées l'an dernier :

- mettre en valeur les expériences, nombreuses, visant à concrétiser cette ambition intergénérationnelle, même si leur portée est inégale
- valoriser l'impact sur la productivité des entreprises de l'organisation de processus de travail intergénérationnels
- sensibiliser les acteurs aux risques de décrochage des plus âgés vis-à-vis des dispositifs numériques dont l'effet pervers serait de limiter l'accès aux droits
- mieux connaître les initiatives prises dans certains secteurs (ex Education nationale ; réserve citoyenne, journée dédiée à l'inter-génération ...) pour favoriser l'expression de la fraternité
- renforcer la présence des associations de retraités dans des programmes de mobilisation sur le long terme en favorisant la coopération et la coresponsabilité

X- Défense et affirmation des droits des personnes âgées, lutte contre les discriminations

En matière de discrimination liée à l'âge, le texte européen de référence reste la Directive de 2000 (2000/78/CE) relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (y inclus la formation professionnelle) qui prévoyait des exceptions au principe d'égalité de traitement (article 6 concernant l'âge) lors qu'elles « sont objectivement et raisonnablement justifiées...et que les moyens de réaliser l'objectif sont appropriés et nécessaires ».

La perspective d'une Directive nouvelle relative à « l'égalité de traitement » d'application plus large, dite « horizontale », n'avait jamais été abandonnée au niveau européen et la Plateforme AGE en avait soutenu dès le départ le principe.

La dénomination « horizontale » est liée au fait que le texte porte sur l'égalité de traitement hors du champ strict de l'emploi (et de la formation) et concerne de vastes pans de la vie économique et sociale dans la mesure où l'UE a une compétence en ces domaines (« principe de subsidiarité »), à savoir : l'accès aux biens et aux services (y inclus le logement), la protection sociale (y inclus la sécurité sociale et la santé) ; l'éducation.

A titre d'exemple, cela pourrait avoir un impact dans la vie quotidienne des seniors, sur les primes des compagnies d'assurance-vie, les tarifs préférentiels susceptibles d'être accordés dans les transports ou pour des séjours hôteliers, les locations de voitures de tourisme, les assurances-voyages ...

Ce projet ancien, après avoir été relancé par la Commission Européenne en 2008, a connu un regain d'intérêt au printemps 2015 de la part la nouvelle Commission « Juncker ».

L'enjeu est de trouver un équilibre entre un principe d'égalité systématique d'accès aux biens et services (quel que soit l'âge) et le maintien de mesures protectrices ou correctrices au nom d'un

principe d'équité. Déjà, dans la Directive de 2000 de telles « actions positives » étaient prévues pour « prévenir ou compenser des désavantages » (article 7). En plusieurs endroits, et notamment dans les différents alinéas de l'article 2 du projet dans sa rédaction actuelle, le texte admet des différences de traitement sur la base de l'âge, excluant donc un grief de discrimination, si peut être avancé par le prestataire un « but légitime » accompagné de la mise en œuvre de moyens « appropriés » et « nécessaires ». On retrouve ici les termes de la Directive de 2000 précitée et, plus largement, les critères classiques en usage dans l'UE de « nécessité » et de « proportionnalité » d'une mesure par rapport à un objectif visé.

D'autres références sont mises en avant pour justifier des différences de traitement ouvrant la voie à une action/discrimination positive : « la promotion de l'intégration économique, culturelle ou sociale » (ce point nous paraît important) ; ou encore il est simplement affirmé à certains endroits que « des prix, des droits d'accès ou des tarifs préférentiels » ne sont pas discriminatoires (à quelles conditions ?) ; de même, concernant les services financiers, des différences de traitement « proportionnées » sont admises si elles sont fondées sur des « calculs actuariels et des données statistiques pertinentes et fiables ».

Outre le champ des activités visées, la matière même est étendue car « l'âge » pris en considération dans une telle Directive n'est pas seulement celui des seniors, mais celui des adultes et des plus jeunes : ceci accroît la difficulté d'une rédaction simple et consensuelle (l'unanimité des membres de l'UE est requise).

Précisons que le texte, comme la Directive 2000, touche le secteur privé comme le secteur public.

La Plateforme AGE et un Collectif « Equality for all » mènent campagne pour l'adoption de cette directive horizontale ; la Plateforme AGE, pour ce qui la concerne, est particulièrement attentive à ce que les exceptions au principe d'égalité sur la base de l'âge soient bien définies.

Un autre sujet retient l'attention des membres français, mais à un degré moindre car il se situe hors du strict cadre de l'Union Européenne et son échéance est lointaine : celui de l'enjeu d'un projet de « Convention Internationale sur les droits des personnes âgées ». Ce sujet, initié pour la France en 2010, est débattu ici depuis 2012. Il est désormais clarifié que cette Convention ne viserait pas à créer des droits spécifiques, mais à affirmer l'application entière des « droits de l'homme » aux personnes âgées.

Age Plateforme s'est positionnée en faveur d'une telle Convention en considérant qu'elle ferait avancer les droits des personnes âgées, y compris au sein de l'Europe, et qu'elle ne pouvait être considérée, a priori, comme un instrument juridique pour les seuls pays les moins avancés du globe.

Toutefois, un élément est à prendre en considération : la préexistence d'une « Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées » qui a été initiée en 2001 et a pris effet le 3 mai 2008. Ce texte a été signé par la France dès l'origine et a été ratifié le 18 février 2010 (loi d'autorisation 31 12 2009). Il a également été ratifié par l'UE agissant en tant que telle le 5 janvier 2011 parallèlement aux signatures et ratifications successives de tous les Etats membres.

Les notions de « conception universelle » et d'« aménagement raisonnable » sont au cœur de la problématique. Or, il apparaît aujourd'hui à nos yeux qu'il y a une interférence entre le projet de Directive précité (qui concerne aussi les personnes en situation de handicaps), l'application pratique de la Convention ONU de 2008 dans les pays européens - en particulier en France pour ce qui nous préoccupe - et une législation européenne assez complexe en cours sur « l'Accessibilité ».

Recommandations d'AGE France :

-Le projet de Directive semble aller dans le sens d'un accès élargi aux biens et services sans que l'âge puisse constituer une barrière : ceci est positif au nom de la lutte contre l'âgisme.

Il convient, cependant, de bien mesurer les remises en cause possibles d'usages actuels que son adoption pourrait entraîner sous couvert d'égalité de traitement. En particulier, doivent être maintenus les avantages tarifaires accordés sur critères sociaux ou simplement en application d'une politique commerciale avantageuse pour les seniors décidée librement par les entreprises.

-La contribution des associations de défense des consommateurs, comme membres de la société civile, doit être recherchée, indépendamment de leur action de lobby officialisé au niveau bruxellois; de même, les avis des partenaires sociaux, notamment des organisations syndicales, pour l'impact possible sur la protection sociale.

-Une coopération doit être recherchée avec les représentants de la société civile qui interviennent dans les secteurs du handicap afin de veiller à ce que le courant de réforme ayant abouti à la grande loi « Handicap » du 11 février 2005 continue à se concrétiser par des mesures intéressant tous les publics, dont les personnes âgées. Ceci concerne notamment les questions d'accessibilité.

-Une vérification doit être faite de l'intérêt réel d'une nouvelle Convention internationale propre à la situation des personnes âgées par rapport aux droits déjà reconnus dans la Convention des « personnes handicapées », dont il faut mesurer déjà l'application dans la pratique.

-Sur ces deux thèmes de politiques sociales, les associations représentatives des retraités et personnes âgées doivent être consultées.

Notre perspective européenne

L'Union Européenne avance mais vit des soubresauts. Si la situation migratoire inquiète et conduit certains Etats membres à choisir la protection de leurs territoires plutôt que la progressive mise en œuvre d'une tradition d'accueil et d'asile, cela risque de conduire à des impasses. Plus largement, cela donne l'illustration d'une Union impuissante à faire face aux défis de ce temps et à défendre ses valeurs.

Faire face aux défis de ce temps c'est aussi donner une vision à l'Union Européenne et redonner du souffle à son économie avec une volonté affirmée de construire un ensemble capable d'affronter les grandes unités économiques mondiales que sont notamment les Etats-Unis et la Chine, dans le respect de la recherche permanente d'équilibre entre l'économie et le social. Ceci implique de définir ensemble une stratégie adaptée en mobilisant autour des projets d'avenir qui répondront aux défis climatiques, démographiques et technologiques, en s'appuyant sur les nouvelles formes de travail, les échanges d'expériences à travers la formation et le soutien à des projets européens

Pour les publics âgés, il convient que l'Union Européenne s'intéresse réellement aux situations sociales des retraités : petites pensions, conditions d'habitat, entrée en dépendance, emploi des plus de 50 ans permettant d'arriver plus sereinement à la retraite. Si cette compétence d'agir dans le domaine social n'entre pas dans le champ de l'Union, il reste à coordonner, à impulser, à l'image de ce que fut la Méthode Ouverte de Coordination.

Au-delà de l'aide aux personnes, l'Union aurait profit à mobiliser autour d'un grand programme des « environnements favorables aux âges ». Car si les générations restent vivantes dans leurs interrelations, c'est bien autour de projets que cela peut se concrétiser.

Enfin, l'Union apporte à chacun un devenir collectif. Elle doit mobiliser les citoyens dans ce sens afin que ses institutions ne deviennent pas des « bouc émissaires » pour les victimes des changements en cours.

La citoyenneté européenne reste une chance et un avenir. Tous les âges de la vie sont concernés.

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 160 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 21, se sont regroupées dans une « **Coordination AGE France** », dans le but

- de sensibiliser la population senior et plus âgée 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 signataires du présent document dit PNR 2016** sont les suivantes :

- ACS Bull
- ACLAP (Action de coordination de lieux et d'accueil aux personnes âgées)
- Association des retraités d'Air France (ARAF)
- Association des retraités du groupe Esso (ARESSO)
- Confédération française des retraités (CFR)

- Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE, « membre observateur »)
- Fédération des anciens du groupe Rhône Poulenc (FARP)
- 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 (PFP)
- 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)

Ont participé également aux travaux de la Coordination : Alain Le Meur, Odile Plan (Or Gris) et François Genelle (FIAPA, membre de AGE)

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

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

Coordonnées à Bruxelles : Age Platform Europe

Rue Froissart 111, 1040 Brussels Belgique

Tel (standard) : +32 2 280 14 70

Site internet : www.age-platform.eu

Contact général : contact@age-platform.eu

Contribution de l'AMF et de France Urbaine au Programme National de Réforme (PNR)

La Commission européenne demande à ce que le projet de PNR fasse l'objet d'une consultation avec les partenaires sociaux et avec les associations d'élus, en amont de sa présentation en conseil des ministres, laquelle est programmée cette année le 13 avril prochain. Le fait que le SGAE se soit organisé pour permettre une transmission du projet un mois avant le Conseil des ministres et ait proposé une réunion d'échanges suffisamment tôt pour être en capacité d'intégrer nos observations dans la version définitive est très appréciable. Il est en revanche regrettable que les associations d'élus ne soient une nouvelle fois associées qu'en phase de finalisation du document.

La lecture de ce document où les politiques publiques paraissent n'être le fait que du seul Etat central est très révélatrice de l'ignorance des actions innovatrices qui sont, sur le terrain, mises en œuvre par les collectivités, et de la volonté de ne valoriser que la seule action de l'Etat. Symbolique est notamment l'absence totale de référence à l'investissement public local alors même que sont valorisés les "programmes d'investissement d'avenir". Pourtant, l'objectif consistant à "assurer la soutenabilité des finances publiques" constitue le fil rouge du document. Cet "oubli" est d'autant plus inacceptable quand on sait que les PIA sont financés à 100 % par l'endettement contre seulement à hauteur de 10 % pour l'effort d'équipement réalisé par les collectivités.

La mention du fait que "la dépense publique locale a baissé de 0,3 % en 2014 et devrait baisser de 0,6 % en 2015" omet de signaler que ce "résultat" n'a été obtenu qu'au prix d'une dramatique contraction de l'investissement. Sachant que la finalité du rapport est d'informer la Commission des conséquences des efforts qui sont demandés à la France, il est désolant de constater que n'est pas saisie l'opportunité d'expliquer que les trends d'évolution des dépenses de gestion et des dépenses d'investissement ne doivent pas être analysés de la même façon.

S'agissant justement de "l'effort de maîtrise de la dépense locale", la lecture du document, qui plus est survient quelques jours après l'annonce unilatérale de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, remet opportunément en mémoire l'absence de réponse des pouvoirs publics à la demande réitérée des élus locaux de co-construction d'un programme de réduction des dépenses contraintes.

Enfin, mais peut-être est-ce inhérent à l'exercice, on ne peut manquer de constater que le PNR décrit plus un "monde rêvé" qu'un "monde réel". Par exemple, la façon dont la réforme de la DGF est mentionnée est révélatrice de ce biais, à savoir : qu'elle vise à rendre cette dotation plus transparente et plus juste. L'évocation de la transparence laisse dubitatif lorsque l'on sait combien l'absence de simulations pluriannuelles des effets de la réforme a contrarié le débat parlementaire de l'automne dernier. Quant à la mention "plus juste", il est sans doute

préférable d'imaginer qu'il s'agit plus d'un objectif à atteindre qu'une caractéristique de ce qui a été voté il y a quelques mois (article 150 de la loi de finances pour 2016). En effet, en l'état actuel de son architecture, la réforme de la DGF conduirait à réduire les moyens de territoires assumant des efforts fiscaux supérieurs à la moyenne au profit de territoires où la part de revenu consacrée au paiement de l'impôt local est faible.

COMMENTAIRES CFDT PNR 2016

Inscrire les réformes dans la cohérence des politiques

La présentation de ce nouveau PNR a gagné en lisibilité et, dans sa troisième partie, remet en perspective les réformes par rapport à quatre grands défis, au lieu de suivre strictement les recommandations de la Commission comme en 2015. Malgré cela, on ne sort pas d'un exercice très scolaire de réponse aux recommandations. Ces quatre grands défis sont :

- la soutenabilité des finances publiques,
- le redressement de la compétitivité et de la productivité,
- le fonctionnement du marché du travail,
- la parité, l'inclusion sociale et l'égalité des chances.

Les « progrès réalisés » pour affronter ces défis, tels qu'ils sont présentés dans ce PNR, sont uniquement mesurés à l'aune des recommandations de la Commission sans mise en cohérence globale avec la COP21 par exemple, ou la stratégie UE2020. Ces objectifs sont effectivement présents dans le PNR mais de manière juxtaposée. On ne vérifie pas, par exemple, la trajectoire de réduction du déficit public au regard de la trajectoire de la réduction de la pauvreté ou de la mise en œuvre de la transition énergétique-écologique.

Or, comme nous l'avons déjà indiqué en 2015, l'objectif principal des réformes en France n'est pas de répondre aux recommandations de la Commission. Elles doivent s'inscrire dans une vision de long terme intégrant performance économique, justice sociale et respect de l'environnement.

C'est dans ce sens que la France a voté la Loi Eva Sas qui implique que le gouvernement doit remettre au début de chaque discussion budgétaire, lors de l'élaboration de la loi de finances, un rapport permettant de construire un budget en intégrant des exigences à la fois économiques, sociales et environnementales et d'évaluer les réformes passées au-delà du simple PIB ou du déficit. Pour la CFDT, il s'agit d'un élément positif important qu'il faut valoriser dans le PNR, en faisant le lien avec le succès de la COP 21 et des engagements qui y ont été pris.

Nous avons conscience que le PNR doit faire le point sur la mise en œuvre des recommandations, mais l'examen des réformes doit être réalisé dans un cadre plus large, permettant d'être critique par rapport à ces recommandations, sous la forme, par exemple, d'un paragraphe introductif (pour chacune des parties du PNR et/ou pour chacun des défis indiqués, afin de donner du sens aux réformes entreprises).

Priorité à l'investissement et à l'innovation

En mettant la soutenabilité des finances publiques et la compétitivité-coût en premier plan, au-devant de l'innovation et de l'investissement, le PNR ne répond pas aux enjeux macroéconomiques de la France. Il ne met pas en avant ce qui est la priorité

pour la CFDT : améliorer la compétitivité hors coût dans le cadre de la transition écologique et énergétique, et pour l'inclusion sociale (par l'investissement social). Ceci doit aussi comprendre l'intégration des migrants, notamment des réfugiés, au marché du travail et dans la vie locale, ce qui est aussi un facteur de croissance.

La question de la compétitivité de la France est à mettre en perspective avec l'entrée dans une nouvelle ère de la mondialisation. Le ralentissement des échanges mondiaux est aussi structurel. L'éclatement des processus de production a provoqué l'explosion des échanges mondiaux. Mais ceci n'a peut-être été que transitoire. En effet, dans un monde fini, le fractionnement mondial des chaînes de valeur arrive à maturité. Les gains dégagés sont de plus en plus faibles. Les arbitrages les plus profitables ont déjà été effectués. Les accords de libre-échange régionaux se développent au détriment du multilatéralisme. Pour garder une place dans ces échanges, la France doit absolument monter en gamme, et donc jouer sur sa compétitivité hors coût.

Cela réfère à la montée en qualité de notre système productif : investissements physiques, innovation, recherche et développement, montée en compétences et qualification, formation et éducation.

Défi N°1, la soutenabilité et la qualité des finances publiques

L'objectif de réduction de déficit et de désendettement public est toujours poursuivi sans tenir compte du contexte, ni de ses effets procycliques. Or celui-ci est très clairement déflationniste malgré la politique monétaire expansionniste de la BCE. La priorité dans ce domaine devrait être de rechercher comment la dépense publique peut jouer un rôle de stimulateur économique, notamment par le rôle catalyseur de l'investissement public.

Les mesures fiscales qui ont été prises n'entrent pas dans une réforme en profondeur de la fiscalité. Le prélèvement à la source tient davantage de l'aménagement technique que de la réforme politique. La CFDT revendique une réforme fiscale qui rétablisse la progressivité de l'impôt et rééquilibre le rapport entre fiscalité directe et indirecte en diminuant le poids respectif de la TVA. Sur ce point, la baisse de l'impôt sur le revenu pour les foyers modestes nuit à l'acceptabilité de l'impôt et ne corrige que très partiellement l'injustice du poids élevé de la TVA payée par ces foyers par rapport à leur revenu.

La fiscalité écologique peut par contre participer à la cohérence des politiques publiques en matière énergétique et environnementale. Mais elle doit être mise en place en parallèle avec la lutte contre la précarité énergétique.

Sur la fiscalité des entreprises, la CFDT se réjouit des mesures contre la fraude et l'évasion fiscale, entre autres dans le cadre du projet BEPS qui lutte contre l'évasion fiscale des multinationales. Mais elle rappelle la nécessité d'une convergence fiscale européenne de l'impôt sur les sociétés pour éviter le dumping fiscal (définition d'une assiette commune d'imposition et d'un taux minimum).

Défi N°2, la compétitivité, la productivité et l'environnement des entreprises

Le PNR montre que de nombreuses mesures ont été prises pour aider les entreprises à investir et à créer de l'emploi. Il serait temps d'en mesurer les résultats concrets. En effet, pour la CFDT, le CICE et le Pacte de responsabilité doivent entraîner des contreparties qu'il convient de suivre et de contrôler. La transformation du CICE en baisse définitive de cotisations sociales est, de ce point de vue, tout à fait dommageable car elle enlève la capacité de vérifier son utilisation.

En ce qui concerne l'évolution du SMIC, la CFDT considère qu'elle doit s'intégrer dans une vision européenne sur la mise en place d'un système de salaires minimum dans les pays européens (au moins au niveau de la zone Euro) qui permettrait une convergence sur le long terme afin de lutter contre le dumping salarial.

En ce qui concerne la transposition de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, la CFDT sera vigilante pour qu'elle n'entraîne pas de dégradation du niveau d'exigence pour certaines professions, en cohérence avec le besoin d'une montée en gamme de la production française.

Défi N°3, le fonctionnement du marché du travail.

Le marché du travail en France n'est pas rigide comme on le prétend. Ce qui apparaît clairement au vu d'une contradiction qui figure dans le PNR : la difficulté de licencier et la crainte des prud'hommes expliqueraient que les entreprises hésitent à embaucher, alors qu'il est indiqué que les ruptures conventionnelles atteignent le chiffre de 300 000 par an et que les contentieux en cas de licenciement ont chuté de 25 % à 8 % !

La CFDT regrette par ailleurs que les entreprises ne se saisissent pas davantage des accords de maintien dans l'emploi en cas de difficultés, et cela malgré les assouplissements qui y ont été apportés.

La CFDT réaffirme sa ferme opposition à des plafonds contraignants en matière d'indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse et sera très vigilante sur les règles d'appréciations du licenciement économique dans le cadre de la loi Travail.

D'autres mesures prévues dans la loi Travail sont indiquées dans cette partie, en particulier la mise en place du CPA, pour lequel la CFDT veillera à ce qu'il soit un outil ouvert et performant. Pour la CFDT, la lutte contre la segmentation du marché du travail passe par la formation et les qualifications pour tous les publics, le CPA doit y contribuer.

L'extension de la garantie Jeunes doit aussi être développée et la CFDT sera là aussi vigilante sur sa mise en œuvre et les moyens qui y seront affectés.

En ce qui concerne l'assurance chômage, la CFDT répète qu'elle récuse le terme « d'inciter » à participer au marché de l'emploi, alors que certains publics ont d'énormes difficultés à y être intégrés, notamment en période de faible croissance économique. Nous pensons « qu'aider » à participer au marché de l'emploi

conviendrait beaucoup mieux. Elle rappelle donc que, contrairement à ce qui est indiqué dans le PNR, la négociation de la nouvelle convention Unédic ne doit pas viser à « inciter au retour à l'emploi », mais à renforcer les droits des chômeurs pour leur permettre de trouver un emploi tout en réduisant les inégalités et en assurant la pérennité du système. La CFDT rappelle le rôle contracyclique et de « stabilisateur automatique » de l'assurance chômage.

Enfin, il serait nécessaire d'indiquer dans le PNR la nécessité de lutter contre le chômage de longue durée, en lien avec l'initiative de la Commission en la matière.

Défi N°4, la parité, l'inclusion sociale et l'égalité des chances.

Le PNR rappelle que la France obtient dans ce domaine des résultats meilleurs que la moyenne européenne. Pour la CFDT, ceci n'est pas sans lien avec la trajectoire relativement modérée de réduction de la dépense publique. Un point mériterait d'être développé dans cette partie : la lutte contre la précarité énergétique, en lien avec les objectifs de réduction des émissions de CO2 (amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments).

Mise en œuvre des objectifs 2020

Globalement les résultats de la France se situent dans la moyenne européenne ou un peu mieux. A noter cependant :

- Une stagnation de l'effort de recherche et développement. Bien que supérieur à la moyenne européenne, l'évolution de cette tendance indique que, sans un effort considérable, nous resterons éloignés de l'objectif de 3 % du PIB en 2020.
- Un décrochage dans la trajectoire de développement des énergies renouvelables. Il convient de redresser cette évolution pour atteindre l'objectif de 23 % en 2020.



PROGRAMME NATIONAL DE REFORME Commentaires CGPME

Dans le cadre de l'exercice, désormais habituel, du Semestre européen, la Commission européenne a publié le rapport pour la France qui pointe à nouveau certaines faiblesses (investissement insuffisant, faiblesse des marges des entreprises, poids de la fiscalité, etc.).

En réponse à cette analyse, le gouvernement français a soumis aux partenaires sociaux français, pour commentaire, son projet de Programme National de Réforme (PNR) pour 2016. Il appelle de la part de la CGPME, un certain nombre de remarques, développées ci-après.

Sur la stratégie numérique de la France

○ **Concernant la transition numérique des entreprises :**

Pour la CGPME, la stratégie numérique de la France ne prend pas suffisamment en compte la transition numérique des entreprises et leur accompagnement. La France aura véritablement pris le visage numérique lorsque les plus petites TPE utiliseront les outils numériques pour se développer.

Si les entreprises françaises présentent des taux d'équipement au-dessus de la moyenne européenne notamment :

- pour les connexions à l'internet à haut débit : 99 % des entreprises en France contre 97 % dans l'UE ;
- pour l'utilisation des ordinateurs par leurs salariés : 58 % des entreprises en France contre 52 % dans l'UE ;
- pour l'utilisation d'internet par leurs salariés : 51 % des entreprises en France contre 48 % dans l'UE.

Elles restent cependant distancées en termes d'usages :

- l'utilisation d'un site internet : 64 % des entreprises en France contre 74 % dans l'UE ;
- l'informatique en nuage : 12 % des entreprises en France contre 19 % dans l'UE ;
- l'utilisation des réseaux sociaux : 19 % des entreprises en France contre 30 % dans l'UE ;
- la gestion relation client (CRM): 25 % des entreprises en France contre 30 % dans l'UE.

(Source : DGE)

Pour que la transition numérique des entreprises soit effective, il est essentiel, d'une part, de faciliter l'accès aux équipements numériques, et d'autre part, d'accompagner les entreprises dans leurs démarches afin que l'exploitation des services numériques leur soit profitable.

La Confédération collabore au programme de l'Etat destiné à accompagner les PME pour leur permettre de tirer un meilleur parti de leur investissement numérique : le programme Transition Numérique. Néanmoins, ce programme n'est pas satisfaisant et adapté.



En s'appuyant sur un maillage territorial de conseillers au numérique du secteur public, il occulte totalement les conseillers du secteur privé qui, à l'origine, devaient être les relais des conseillers publics. Cela crée une distorsion de concurrence au détriment d'entreprises de la filière du numérique.

En outre, ce programme public ne doit pas privilégier certains acteurs par rapport à d'autres. Ce qui n'est pas le cas actuellement puisque seuls les entreprises adhérentes de l'association ATN+, regroupant certains fournisseurs développant des services pour l'utilisation des outils numériques à destination des entreprises, bénéficient du relais de l'écosystème national des conseillers au numérique pour pousser leurs solutions dans les entreprises.

La mission pédagogique de ce programme doit également être renforcée. Il s'agit de faire prendre conscience aux PME/TPE de l'intérêt d'une bonne appropriation du numérique en leur montrant qu'elle permettra de diminuer leurs coûts, d'augmenter leur visibilité et donc leur chiffre d'affaires et d'améliorer la qualité de leur processus et de leurs produits.

○ **Concernant le financement de la transition numérique des entreprises :**

L'une des faiblesses de la France est la lenteur de l'appropriation du numérique par les entreprises, notamment les TPE/PME.

Cela peut s'expliquer par certains déséquilibres qui tendent à freiner le développement du numérique et qui doivent être pris en considération : la fracture spatiale et la fracture sociale.

- La fracture spatiale concerne les nombreuses zones existantes encore non desservies par les réseaux à haut débit, fixes et mobiles.
- La fracture sociétale relève, quant à elle, de l'exclusion numérique due à l'âge, la qualification, les revenus, le handicap ou encore la géographie.

Pourtant, ces fractures ne sont pas les freins les plus importants. En effet, la problématique du financement de ce développement numérique n'est pas de nature à le favoriser, surtout pour les TPE/PME.

Il ne s'agit pas uniquement de financement concernant la recherche ou l'innovation. Pour certaines entreprises, le financement d'outils numériques ou de formations nécessaires à l'utilisation de ces outils est source d'une réelle hésitation. Il est donc nécessaire de les accompagner.

Pour la Confédération, le déploiement du numérique ne sera réellement bénéfique que si l'ensemble des acteurs est visé par la politique qui accompagne la révolution numérique. Concernant le financement, ce n'est actuellement pas le cas pour les TPE/PME.

A l'image de ce que prône certains adhérents avec la mise en place de pôles d'experts en développement (privés/public), l'accompagnement des entreprises, et notamment des TPE/PME, dans le domaine du numérique, s'avère indispensable et doit s'attacher à mettre à leur disposition des moyens de financement adéquats afin qu'elles bénéficient, d'une part, de formation spécifique afin de développer les compétences numériques des entrepreneurs et des salariés, et d'autre part, qu'elles investissent dans les outils numériques.

○ **Projet de loi pour une République numérique :**



Concernant le projet de loi pour une République numérique, la CGPME aurait souhaité que les dispositions relatives aux plateformes en ligne soient plus ambitieuses.

Le développement de l'économie collaborative impacte en profondeur l'économie traditionnelle et ses acteurs. Si elle est perçue par certains comme une concurrente, d'autres considèrent qu'elle peut représenter une opportunité pour de nombreuses entreprises.

Selon le rapport du Pôle Interministériel de Prospective et d'Anticipation des Mutations Economiques (PIPAME) d'octobre 2015, la France fait partie du trio de tête des pays où l'économie collaborative s'est le plus développée, derrière les Etats-Unis et l'Espagne.

En 2014, 70 % des internautes français, soit près de 31 millions de personnes, avaient déjà acheté ou vendu sur des sites de mise en relation entre particuliers. Cette évolution a notamment été favorisée par les inquiétudes des consommateurs vis-à-vis de la crise économique. En effet, depuis quelques années, les habitudes de consommation sont davantage fondées sur la recherche de solutions économiques basées sur l'entraide et le partage. De plus, les consommateurs français privilégient de plus en plus l'usage des biens plutôt que leur propriété.

En 2013, 77 % des individus voyaient d'abord l'économie collaborative comme un moyen de dépenser moins ou d'augmenter leurs revenus et 36 % étaient motivés par la volonté de recréer du lien social, d'aider son prochain ou de participer à la sauvegarde de l'environnement.

Cette attitude des consommateurs-acteurs, couplée à la banalisation d'Internet et au développement des smartphones, a permis l'émergence et la multiplication de plateformes rendant les échanges plus faciles et attractifs.

Concernant les plateformes C to C, le véritable enjeu concerne les « faux particuliers » qui sont des personnes qui réalisent un revenu important et régulier en concurrence directe avec des professionnels. Ex : Airbnb qui permet à des particuliers de louer leur bien immobilier.

Les critères pertinents permettant de déterminer le basculement vers le statut de professionnel sont fondamentaux. La qualité de l'offreur ayant des impacts au niveau fiscal, il est nécessaire d'informer le particulier-offreur de la frontière qui le ferait basculer dans la pratique d'une activité professionnelle.

De plus, des règles existent et s'appliquent aux différents acteurs qui réalisent des prestations ou des opérations de commerce. Si certaines règles concernent la qualification pour l'exercice de certaines activités, d'autres concernent la fiscalité, le respect de règles techniques, de normes de sécurité ou encore d'obligations sociales et assurancielles.

Les activités des particuliers sur les plateformes numériques ne sont pas perçues comme équitables par les entreprises. Leurs activités commerciales sont contraintes par de nombreuses règles auxquelles les particuliers-offreurs ne sont pas soumis.

Pour une même activité, il n'y a donc pas d'égalité de traitement. Pourtant ces règles sont loin d'être superflues car elles garantissent notamment la protection des consommateurs.

- **Confiance dans l'économie numérique-cybersécurité :**

L'un des objectifs concernant la transition numérique est de faire prendre conscience aux PME de l'intérêt d'une bonne appropriation du numérique en leur montrant qu'elle permettra de diminuer leurs coûts, d'augmenter leur visibilité et donc leur chiffre d'affaires et d'améliorer la qualité de leur processus et de leurs produits.



Pourtant, l'utilisation des outils numériques n'est pas neutre. Certains risques existent et ne doivent pas être négligés.

Alors que l'utilisation des outils informatiques est considérablement développée dans les TPE/PME, peu d'entre elles restent attentives aux multiples cybermenaces auxquelles elles s'exposent au quotidien.

A l'heure actuelle, les données des entreprises (fichiers clients, informations financières ou industrielles, secret d'affaires, données personnelles des salariés, réponse à appels d'offres, etc.) sont devenues un patrimoine ayant une valeur importante et, de ce fait, sont la cible principale des cyberattaques.

En outre, si la cybermalveillance a principalement pour objectif l'accès aux données de l'entreprise, elle entraîne, dans la plupart des cas, des pertes financières conséquentes liées au dysfonctionnement temporaire de l'entreprise. Cette vulnérabilité, notamment lorsqu'elle est médiatisée, peut également porter atteinte à l'image de l'entreprise, sa réputation en termes de fiabilité.

S'il est de la responsabilité de l'entreprise de protéger son système d'information afin de limiter et prévenir les cyberattaques, nombre de chefs d'entreprise n'en ont pas conscience ou ne se sentent pas concernés par ce type de risque.

Pour la CGPME, la stratégie numérique de la France ne prend pas suffisamment en compte cette problématique.

Sur les simplifications administratives

Pour la CGPME, la simplification de la vie des entreprises doit être une priorité. C'est pourquoi, alors que l'on recherche à restaurer la compétitivité des entreprises françaises, il est incompréhensible que leur activité soit encore largement entravée par des lourdeurs administratives qui pourraient être évitées.

Pourtant, force est de constater que les dirigeants de TPE/PME ont des difficultés à ressentir ces améliorations. 73 % des chefs d'entreprise (enquête IFOP pour la CGPME et KPMG – mai 2014) se déclarent dubitatifs sur les mesures gouvernementales de simplification administrative.

Pourtant, il est indéniable que, depuis quelques années, nous sentons une véritable volonté de simplifier l'environnement administratif et réglementaire des entreprises. Ceci s'est notamment traduit par la mise en place du Conseil de la simplification qui propose régulièrement de nouvelles pistes de simplifications en concertation avec les représentants des entreprises notamment et la nomination d'un Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat et à la Simplification, auprès du Premier ministre.

Par ailleurs, en termes de simplification, nous avons pu assister depuis ces dernières années à de nombreuses avancées, notamment à travers des différentes lois de simplification ou de textes plus généraux comme la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques par exemple.



Toutefois, malgré ces actions, les entreprises françaises sont toujours contraintes par la lourdeur administrative. C'est pourquoi, il convient de mettre en exergue l'évidence qu'**il faut non seulement s'intéresser au stock normatif, mais également aux flux. D'ailleurs, le dernier baromètre présenté par la DINSIC permet de mettre en avant que les contribuables estiment pour 75 % d'entre eux que la complexité administrative provient de l'instabilité des réglementations et des formulaires (+16 % par rapport à 2013).**

Concernant plus particulièrement les points évoqués dans le projet de PNR, tout d'abord, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les réformes qui devraient intervenir prochainement via le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Le jeu des arbitrages et des débats parlementaires ne nous permettent en rien de préjuger des dispositifs qui seront effectivement contenus dans la loi.

Sur le thème de la **réduction des effets de seuils**, même si des progrès sont intervenus, il est à noter que ces derniers sont limités dans le temps et en termes de progression des effets de seuils. Il ne s'agit donc pas d'une réelle réforme de fond.

Sur les **procédures de transmission**, les dernières réformes intervenues ne font qu'atténuer certaines difficultés qui n'auraient pas dû être imposées aux entreprises, comme le droit d'information préalable des salariés en cas de cession, même lorsqu'un repreneur est déjà trouvé, ou encore le droit d'information triennale des salariés sur ce sujet. Ces dispositifs peuvent faire peser un véritable risque sur les transmissions.

Il est à noter que depuis le 1er janvier 2016 et tous les 3 ans, les salariés des sociétés de moins de 250 salariés doivent être informés sur les possibilités de reprise d'une société. Cette information porte en particulier sur les conditions juridiques de la reprise d'une entreprise par les salariés, sur ses avantages et ses difficultés ainsi que sur les dispositifs d'aide dont ils peuvent bénéficier.

Pour la CGPME, une telle obligation n'aurait pas dû être mise à la charge des entreprises. Ce dispositif ajoute de la complexité pour une utilité qui semble de surcroît, limitée.

D'autres mesures de simplification sont également à nuancer. Une complexité peut d'ailleurs naître d'une volonté de simplification. Un exemple flagrant est l'exemple du **principe « silence de l'administration vaut acceptation »** qui est cité dans le document. La loi du 12 novembre 2013 (loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et le citoyen) a posé le principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord. Cela permet de revenir sur un principe vieux de plus de 150 ans selon lequel le silence valait rejet.

Pour autant ce principe est extrêmement complexe à appréhender et peut mener à de mauvaises interprétations puisqu'il convient de noter que l'encadrement de ce nouveau principe est assez strict. De plus, le principe 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.

Pour la CGPME, l'appréhension qu'ont les chefs d'entreprise de la lourdeur administrative provient également du fait que **les effets positifs des mesures qui ne sont parfois que sectorielles sont annihilés par des mesures qui ont des portées plus générales** et renforcent largement les contraintes



des entreprises dans leur ensemble. Au final, perdure l'impression, et à juste titre, que l'on ne prend pas la mesure de la complexité créée.

Ces dernières années les entreprises ont dû se conformer à différentes obligations qui leur ont engendré des contraintes. Il est notamment possible de citer :

- le droit d'information préalable des salariés en cas de cession ;
- le droit d'information triennale des salariés concernant les cessions d'entreprises ;
- concernant la mobilité bancaire : la nouvelle obligation faite aux créanciers d'informer les débiteurs qu'ils ont bien pris en compte les changements de coordonnées bancaires de leurs clients ;
- l'harmonisation européenne des moyens de paiements (SEPA) et la nouvelle obligation faite aux entreprises de conserver les mandats pour les prélèvements (précédemment à la charge des banques) ;
- le compte pénibilité ;
- la mutuelle obligatoire pour les salariés ;
- etc.

et se profile également pour les entreprises la délicate question de la retenue à la source.

C'est pourquoi, la CGPME plaide pour que dans le cadre de l'adoption de toute nouvelle réglementation, on prenne en compte l'impact des dispositions votées sur le fonctionnement des entreprises et des TPE/PME en particulier. Il n'est malheureusement pas toujours bien appréhendé.

Sur l'évolution de la pression fiscale :

Dans le contexte actuel, la France apparaît mal positionnée eu égard au poids des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises. En effet, la France dispose toujours d'un taux d'IS parmi les plus élevés de l'Europe. Paradoxalement, elle regorge de dépenses fiscales qui conduisent à faire supporter aux petites entreprises une pression fiscale au minimum 6 points plus importante que celles des grandes entreprises. Certes, des mesures ont été prises « *pour limiter le poids de la fiscalité des entreprises* » mais la CGPME privilégie la baisse de l'IS car une grande partie des adhérents ne paie pratiquement pas la C3S. Or, celle-ci ne sera effective qu'en 2017 soit l'année des élections présidentielles.

Par ailleurs, il est important que la fiscalité locale soit prise en compte dans le rapport dans la mesure où on constate une hausse significative de certains impôts locaux à l'image de la cotisation foncière des entreprises (qui est l'une des composantes de la Contribution Economique Territoriale). Les augmentations constatées étant bien supérieures au 1,3 % de croissance sur la période.

Concernant la retenue à la source, seule l'administration sera a priori gagnante à cette réforme. De son côté, la CGPME émet de vives réserves sur le fait que l'entreprise devienne "tiers payeur" pour le compte de l'Etat, ce qui représenterait d'importantes charges administratives générant un surcoût significatif. Un mécanisme de compensation est donc indispensable, ce qui n'a pas été pris en compte par le gouvernement.

En outre, la CGPME considère que si le taux normal de TVA en France est inférieur au taux normal moyen pratiqué dans l'UE c'est en raison des autres prélèvements sur la consommation (droits de douane notamment), sur le travail (cotisations sociales, part de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de



la CRDS reliée au travail) et sur le capital (impôt sur les bénéfices des sociétés, impôt sur le revenu non relié au travail, taxes sur le stock de capital, la richesse, le foncier...). Par ailleurs, sur les taux réduits de TVA, il semble que certains éléments dans l'analyse ont été omis notamment le fait que le secteur de la restauration n'a pas perdu malgré une baisse de -10 % ou -20 % de chiffre d'affaires et que l'augmentation du taux à 10 % à créer une instabilité dans les entreprises.

Sur l'innovation :

Le CIR (crédit d'impôt recherche) et le CII (crédit d'impôt innovation) restent un véritable soutien à la recherche et au développement. Les études restent insuffisamment approfondies à ce stade mais il n'en demeure pas moins que, dans une période de crise, les dépenses n'auraient pas eu lieu en l'absence de ses dispositifs. Sur ce sujet, il faut souligner les diverses modifications qui ont pu intervenir chaque année. Par ailleurs, la CGPME déplore notamment que le taux du CII n'ait pas été fixé à 30 %, pour une meilleure homogénéité avec le CIR.

Un autre dispositif en faveur des JEI (jeunes entreprises innovantes) a prouvé toute son efficacité. Mais il a également subi plusieurs modifications ce qui a créé un sentiment d'insécurité. Aujourd'hui, les jeunes entreprises innovantes ne peuvent prétendre qu'à une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pendant un an, suivi d'une exonération de 50 % l'année suivante. Cette modification a nécessairement des conséquences sur la création d'entreprises innovantes. En outre, une circulaire de l'Acoss (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale) datant de juin 2015 limite l'intérêt du dispositif pour certaines entreprises puisque les exonérations ne s'appliquent plus que sur la rémunération des salariés qui consacrent au moins 50 % de leur temps de travail aux projets de R&D. Aussi, la CGPME souhaite revenir rétablir le dispositif initial plus avantageux afin de favoriser l'émergence d'entreprises compétitives qui alimenteront le moteur de la croissance de demain.





Le projet de PNR (programme national de réformes) présenté en mars dans le cadre de la procédure du semestre européen fait le diagnostic d'une situation économique fragile : croissance de 1,1 % en 2015 certes en augmentation mais en deçà de la moyenne européenne et un taux de chômage qui stagne à 10,5 %. Une nouvelle fois l'accent est mis sur le rééquilibrage des comptes publics, l'amélioration de la compétitivité prix et les réformes du marché du travail.

La politique budgétaire s'inscrit dans la poursuite de la rigueur qui fragilise encore un peu plus l'investissement public et notamment l'investissement public local, un autre puissant moteur de croissance. Le montant des économies demandées aux collectivités locales est intenable (11 milliards sur 3 ans) et place désormais un certain nombre d'entre elles dans une situation où l'urgence financière leur impose de sacrifier la cohésion sociale, l'emploi et les équipements publics essentiels.

Pour Force ouvrière cette logique économique alimente la déflation provoquée par les politiques de baisse du coût du travail et des dépenses publiques. Cette situation aggrave la stagnation économique et empêche l'Europe de sortir de la crise.

La poursuite de cette stratégie ne donne pas de résultats probants en matière de performance économique. Le faible regain de croissance résulte essentiellement de facteurs externes sur lesquels les politiques nationales influent peu ou pas du tout : baisse de l'euro, baisse du prix du pétrole et des matières premières, taux d'intérêt bas. Et les performances françaises restent en deçà de celles de la zone euro.

Les politiques menées nationalement ont surtout pour effet de comprimer la demande interne. La consommation reste à des bas niveaux du fait de la modération salariale, les exportations repartent doucement mais pourraient rapidement caler du fait de la crise des émergents et l'investissement n'a pas redémarré.

Dans un contexte marqué par la déflation, FO constate que les salaires nominaux sont au plus bas depuis dix ans. Fin décembre 2015, le salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés a augmenté de 1,2 % sur un an. Compte tenu d'une inflation quasi nulle (+0,2 %), les salaires réels n'ont donc progressé que de 1,0 %. La hausse du SMIC a également été faible en 2015 (+0,8 %) et 2016 (+0,6 %), limitée aux seuls mécanismes légaux.

FO souligne que le gouvernement a répondu favorablement à la recommandation européenne de 2015 sur les mécanismes de fixation des salaires, à travers la loi Rebsamen qui ouvre la possibilité de déroger aux négociations annuelles obligatoires en négociant les salaires seulement tous les trois ans.

Outre la modération salariale, **le gouvernement confirme son parti pris en faveur des mesures de réduction du coût du travail pour restaurer la compétitivité-prix.** Il se félicite de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et du CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) que les entreprises s'approprient sans répercussions concrètes sur l'investissement et l'emploi : les entreprises utilisent désormais pleinement le CICE et le pacte de responsabilité avec un coût élevé pour les finances publiques puisque ces mesures approchent désormais les 40 milliards d'euros. La baisse de la fiscalité pour les entreprises est un autre élément de la restauration de la compétitivité des entreprises. Pourtant le bilan en termes d'emploi est très insatisfaisant : les engagements pris par les employeurs en contrepartie des aides ne sont pas respectés.

Malgré des conditions favorables pour les entreprises (baisse des coûts liés au moindre prix du pétrole, modération salariale, baisse de la fiscalité, aides généreuses) **et une restauration de leurs marges, l'investissement ne redémarre pas**, ce qui traduit toujours l'absence d'une demande dynamique. Faute de carnets de commande qui se remplissent, les entreprises n'ont pas de raisons suffisantes pour accroître significativement leurs dépenses d'investissement.

Les dépenses de consommation ont connu une évolution positive au cours de l'année 2015 mais la fin d'année, marquée par les attentats, a contribué à freiner les achats (en particulier en Ile-de-France dans les secteurs de l'habillement, du tourisme et de la restauration). **Le poids du chômage pèse aussi lourdement sur les dépenses de consommation**, d'une part en comprimant très largement les revenus d'activité, et d'autre part en incitant à l'épargne celles et ceux qui craignent légitimement de perdre leur emploi.

De toute évidence, l'inversion de la courbe du chômage n'est toujours pas à l'ordre du jour. La faiblesse de la croissance y est pour beaucoup : on évalue à 1,4 % le seuil à partir duquel l'économie française est en mesure de générer suffisamment de créations d'emplois pour commencer à réduire le chômage dans un contexte où la population active est dynamique.

Concernant le marché du travail, après deux réformes majeures du marché du travail en 2015 introduites par les lois Macron (qui a étendu les possibilités de travail le dimanche et ajouté plusieurs dispositions pour simplifier et faciliter les licenciements) et Rebsamen (qui a simplifié un certain de dispositions touchant à la fois au fonctionnement des instances de consultation et de négociation, la réforme marque également un net recul des prérogatives des représentants du personnel) le projet de loi El Khomri s'inscrit dans un processus sans fin de réformes du marché du travail.

Le projet de loi El Khomri va encore plus loin, il remet en cause les droits fondamentaux pour tout ramener au niveau de l'entreprise. Il redéfinit ce qui relève de la loi et ce qui relève de la négociation collective. Il marque un pas en avant dans la décentralisation de la négociation vers les entreprises qui pourront notamment déroger largement aux dispositions générales, notamment en matière de temps de travail. La Commission européenne a déjà accueilli favorablement l'annonce de cette réforme dont elle considère que l'adoption et la mise en œuvre seront « déterminantes pour faciliter les dérogations aux dispositions juridiques générales ».

Pour FO, une véritable amélioration de l'emploi ne deviendra un horizon sérieux et concret qu'à travers une réorientation significative de la politique économique. A la logique de déflation salariale, FO oppose ses priorités : augmentation des salaires, relance de l'investissement public et conditionnement des aides aux entreprises.

Position de l'UNAPL sur le projet de PNR 2016

A l'adresse du Secrétaire Général aux Affaires Européennes,

M. Philippe LEGLISE- COSTA

L'UNAPL partage les inquiétudes soulignées par la Commission dans son rapport France 2016 quant aux deux aspects majeurs de déséquilibres économiques qui caractérisent la situation nationale :

- les lenteurs de la réduction du déficit public
- la détérioration de sa compétitivité en raison de facteurs coût et hors-coût.

L'UNAPL a le souci que le PNR prenne la pleine et entière mesure de ces défis. A la lecture du projet de PNR, il semble que le gouvernement développe une présentation plutôt optimiste.

En tout état de cause, l'UNAPL note un certain décalage entre la vision de la Commission et celle du gouvernement, notamment concernant :

- la soutenabilité budgétaire de la France, qui serait, assure le projet de PNR, « l'une des meilleures de l'UE » (page 17)
- les « performances à l'exportation de la France », qui se seraient stabilisées » (page 33), alors que la Commission souligne que la compétitivité française reste source d'inquiétude en raison de facteurs coût et hors- coût
- le « rattrapage numérique de la France », (page 47), alors que le Rapport- Pays souligne une France « à la traîne » en la matière....

En dépit de l'aspect largement inachevé du document (qui s'explique par l'aspect contraint du calendrier), l'UNAPL tient à souligner un certain nombre d'aspects positifs allant du formel au moins formel :

- Un grand effort de visibilité : clarté de la présentation des objectifs et sous- objectifs, indication de calendrier (Recommandations de l'année précédente, réforme faite /ou encours et décrets à venir). L'impression d'objectivité ne doit cependant cacher le caractère très politique du document (le programme de réformes du gouvernement).
- Un effort d'articulation avec les objectifs de la stratégie UE 2020 : Emploi, Recherche& Développement et Innovation ; Changement climatique et Energie ; Education ; Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
Cette articulation est capitale car le semestre ne doit faire oublier les objectifs à plus long terme de la stratégie UE2020. L'innovation est un aspect particulièrement important pour l'amélioration de la compétitivité de notre pays.

Cela reflète aussi une plus grande importance accordée à la dimension sociale des enjeux et des réformes envisagées. A cet égard, au sein du titre de la partie 3, pourquoi ne pas mentionner également les défis sociaux ?

- Une référence aux questions institutionnelles et à la participation des partenaires sociaux, page 108 (malheureusement la partie n'a pas encore été rédigée)
- Un accent mis sur la nécessité de relancer l'investissement (public et privé) : présentation de l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement ; effort pour stimuler l'investissement productif, notamment dans le numérique (page 48). En revanche, l'UNAPL regrette la portion congrue (page 50) faite à la présentation de la mise en place du plan JUNCKER (soutien à hauteur de 8 milliards d'euros pour la France). Certes, ce n'est pas directement l'action du gouvernement, mais celle-ci doit se faire en cohérence et sur le modèle de ces initiatives.
- Un effort pour renforcer la compétitivité- coût des entreprises et notamment une pérennisation du CICE via un basculement en baisse de cotisations sociale (page 38)

Cela étant, concernant l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, l'UNAPL souhaite rappeler en préambule que, dès lors que les organisations multiprofessionnelles (30 % de l'emploi !) se retrouvent exclues du dialogue social, elle ne peut soutenir certaines réformes auxquelles elle n'est pas associée (notamment concernant le Compte Personnel d'Activité ou la restructuration des branches), et déplore ce phénomène de marginalisation.

***Généralisation de l'accord d'entreprise, page 58 :**

En tant que représentante d'un secteur de Très Petites Entreprises (moins de 10 personnes) ne disposant pas, en leur sein, de représentation des travailleurs, l'UNAPL rappelle qu'elle ne peut soutenir la généralisation de l'accord d'entreprise comme norme de négociation au détriment de l'accord de branche pourtant essentiel dans le secteur des TPE, notamment Libérales.

***Réduction du nombre de branches professionnelles, page 59**

L'UNAPL s'inquiète du projet du gouvernement de réduire les branches professionnelles et déplore, une fois de plus, de n'être pas associée à la réflexion sur leur restructuration.

***CPA :**

L'UNAPL est contre le fait d'intégrer au sein du CPA le C3P (Compte personnel de prévention de la pénibilité) en plus du CPF (compte personnel de formation). Le C3P reste difficilement applicable à l'échelle d'une TPE. L'UNAPL plaide par conséquent pour un CPF élargi, bénéficiant aux salariés et indépendants. L'UNAPL est en effet attachée à l'universalité du dispositif (pas seulement les salariés et personnes en difficulté). Le dispositif pourrait bénéficier aux Professionnels libéraux. Dans cette optique, les droits accessibles pourraient servir à la création d'entreprise.

Autres réformes sur lesquelles l'UNAPL souhaite rappeler son opposition :

- **Assurer la soutenabilité et la qualité des finances publiques :**

***Réforme des OGA** : page 29

L'UNAPL avait dénoncé la hausse d'impôts que représente pour les travailleurs indépendants la réforme des OGA.

Pour rappel, le texte définitif de la Loi de Finances pour 2015 prévoit, d'une part, la suppression de la réduction d'impôts pour frais d'adhésion et de comptabilité réservée aux adhérents d'OGA réalisant moins de 32 900 euros de chiffre d'affaire.

***Prélèvement à la source** : page 30

L'UNAPL n'y était pas favorable :

- Sur le plan fonctionnel, une source de complexité administrative générant des frais de gestion significatifs.
 - Surtout, il est permis d'émettre des doutes sur la faisabilité pour les professionnels libéraux relevant du régime des BNC, dont le revenu peut varier dans des proportions importantes d'un mois sur l'autre et d'une année sur l'autre
- **Poursuivre le redressement de la compétitivité et de la productivité et l'amélioration de l'environnement des entreprises**

***Réformer les professions réglementées** : page 41

A propos des structures d'exercice pluri-professionnelles entre chiffre et droit : page 41

Il faut déplorer le fait que la loi Macron ouvre cette possibilité (article 65 ; 2°), en se contentant de renvoyer aux ordres (et aux statuts de ces structures) le soin de « gérer » la compatibilité des règles déontologiques des différentes professions. Les difficultés sont énormes, que ce soit en matière de respect de l'indépendance, du secret professionnel, de la prévention des conflits d'intérêt ... les professions ne sont pas du tout prêtes.

Concernant l'application de la directive « qualifications » (page 42): l'UNAPL ne comprend toujours pas pourquoi « l'exercice de cartographie » rendu à la Commission par les autorités françaises n'est pas rendu public Cette opacité semble contradictoire par rapport aux objectifs de transparence de la Commission et de sa volonté d'associer les organisations professionnelles au processus d'évaluation mutuelle et de réforme.