



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ANNEXE AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME

2023



Contributions
des parties
prenantes

JUIN 2023

SOMMAIRE

CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES	7
LISTE DES CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES :	8
CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	9
CONTRIBUTION DE LA CFE-CGC	69
CONTRIBUTION DE LA CGT	89
CONTRIBUTION DE FO	101
CONTRIBUTION DU MEDEF	131
CONTRIBUTION DE L'U2P	145
CONTRIBUTION DU CNLE	155

CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES

Le projet de programme national de réforme a fait l'objet de consultations, à plusieurs stades de son élaboration, entre le 8 février et le 28 avril 2023 auprès des différentes parties prenantes :

Le Conseil économique, social et environnemental est consulté chaque année sur le projet de programme national de réforme au cours de son élaboration. En 2023, le CESE a été consulté à deux reprises, le 8 février et le 17 mars 2023.

Ont par ailleurs été consultés :

- ▶ les partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international (CDSEI), le 27 avril 2023 ;
- ▶ le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) le 28 avril 2023 ;
- ▶ les représentants des collectivités territoriales, le même jour. Il s'agit des associations suivantes :
 - Assemblée des départements de France (ADF) ;
 - Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;
 - Association des petites villes de France (APVF) ;
 - Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) ;
 - France urbaine ;
 - Intercommunalités de France ;
 - Régions de France ;
 - Villes de France.

Les contributions écrites des parties prenantes sont transmises en l'état à la Commission européenne en annexe du programme national de réforme. Les parties prenantes seront par ailleurs informées semestriellement sur l'état d'avancement et la mise en œuvre des mesures du Plan national de relance et de résilience.

LISTE DES CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES :

- ▶ Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;
- ▶ Comité du dialogue social européen et international (CDSEI) :
 - Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
 - Confédération générale du travail (CGT) ;
 - Force ouvrière (FO) ;
 - Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
 - Union des entreprises de proximité (U2P)
- ▶ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

**CONTRIBUTION DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**
(Régi par le titre XI de la Constitution)

PNR

Consultation du conseil économique, social et environnemental sur *le Projet du programme national de réformes 2023*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité

AVRIL 2023


cese
Conseil économique
social et
environnemental

4 Avril 2023

CONSULTATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
SUR LE PROJET DU PROGRAMME NATIONAL
DE RÉFORMES 2023

Document du CESE présenté par Catalina PAJARES Y SANCHEZ

Table des matières

<i>Préambule</i>	4
I. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE III DU PNR « REPONSES AUX DEFIS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS »	6
A. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE	7
1. Réduire l'impact environnemental et climatique du système productif.....	7
2. Réduire l'impact environnemental et climatique du transport et du bâtiment	10
3. Renforcer la durabilité et la résilience des réseaux et protéger la biodiversité.....	18
4. Inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique	21
B. ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI, RÉSORBER LES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET PRÉPARER LES COMPÉTENCES DE DEMAIN	22
1. Renforcer les incitations au retour à l'emploi et l'insertion des travailleurs qui en sont éloignés	22
2. Développer les compétences et les vocations à travers la formation et l'orientation : préparer les compétences de demain	25
3. Favoriser le travail des jeunes : formation et emploi des jeunes	28
4. Favoriser le maintien en emploi des seniors	30
5. La rémunération du travail.....	32
C. ASSURER LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE, ÉCONOMIQUE ET NUMÉRIQUE DE LA FRANCE	36
1. Favoriser la transition vers les énergies décarbonées.....	36
2. Conforter la compétitivité des entreprises françaises et renforcer leur capacité d'innovation	36
3. Poursuivre la rationalisation et la modernisation de l'État et des services publics	38
4. Assurer l'indépendance énergétique de la France et accompagner les ménages et entreprises à travers la crise énergétique	39
D. BÂTIR LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	40
1. Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique	40
2. Poursuivre la transformation et le renforcement de notre système de santé en renforçant l'accès aux soins, la prévention, et faire face au défi du vieillissement	45
3. Lutter contre les inégalités sociales et territoriales	48
4. Bâtir une République de l'égalité des chances correctrice des inégalités entre les femmes et les hommes.....	50
II. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE IV DU PNR « FONDS STRUCTURELS »	51
ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE	52

Consultation du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur le projet de programme national de réformes (PNR)

Préambule

En 2023, le CESE constate que contrairement aux pratiques habituelles, il a eu communication du projet complet de PNR trop tardivement et a par conséquent travaillé sur la base du plan détaillé.

Cette année, le CESE s'exprime donc uniquement sur la base des thèmes et mesures annoncés dans ce plan. Il faut aussi souligner que la nature délibérative des travaux du CESE ne lui permet pas, dans ces conditions, de bâtir une position sur de nouveaux projets de réformes structurantes et le plus souvent majeures comme celle des retraites, les partenaires sociaux ayant d'ailleurs exprimé leur position en dehors de l'enceinte du CESE.

De par sa vocation à traiter des trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), le CESE s'exprime ci-après essentiellement sur la partie III du PNR intitulée *Réponse aux Défis économiques et sociaux majeurs*, à partir des travaux qu'il a récemment publiés et dont la liste est rappelée en annexe, plus précisément sur les thèmes suivants.

Sur le Défi n°1 Répondre à l'urgence écologique

Décarbonation de l'industrie, approfondissement du budget vert, stratégie nationale bas carbone, Projet de Loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, transport et mobilités décarbonés dans les Outre-mer, efficacité énergétique des bâtiments, recyclage des friches, prévention du risque sismique dans les Outre-mer, Loi relative à l'économie circulaire, sécurisation des réseaux d'eau, stratégie nationale de biodiversité, inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique.

Sur le Défi n°2 Atteindre le plein emploi

Effectivité des droits, réforme de l'assurance-chômage, Plan d'investissement dans les compétences 2018-2022, Création de France Travail, Résorber les tensions de recrutement et préparer les compétences de demain, réforme des lycées professionnels, retour à l'emploi, formation et reconversion des actifs, formation et emploi des jeunes (dont soutien à l'alternance et apprentissage), financement et gouvernance de France Compétences, favoriser et maintenir l'emploi des seniors, rémunération du travail (revalorisation sous l'effet de l'inflation, question de l'attractivité, ...).

Sur le Défi n°3 Assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France

hydrogène décarboné, compétitivité des entreprises et capacité d'innovation, Stratégie de relance de la R&D, Crédit impôt recherche, entreprises innovantes, France 2030, évaluation de la qualité et de l'efficacité des dépenses publiques, gouvernance des finances publiques bouclier tarifaire énergie, service public de proximité.

Sur le Défi n°4 Bâtir la République de l'égalité des chances

Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique (orientation des jeunes, compétences et culture numériques), accès à l'offre de soins et défi du vieillissement (gouvernance des hôpitaux, prévention de la perte d'autonomie, métiers du soin, ...), déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé création d'un service public de la petite enfance, , conserver un service public de proximité accessible aux citoyens.

Enfin, le CESE rappelle sa préconisation, formulée dans son avis de septembre 2022, consacré à l'**autonomie stratégique de l'Union européenne** (cf. annexe *Travaux du CESE*), de voir ce thème irriguer l'ensemble du **semestre européen** et devenir l'une des **lignes directrices** du dialogue de la France et des États membres avec la Commission européenne.

Rappel et méthodologie

Consulté chaque année sur le projet de programme national de réformes (PNR) du Gouvernement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a mis en place un groupe de travail dédié qui suit les grandes échéances du semestre européen pour pallier les courts délais de consultation des parties prenantes. Coordonné par la Commission Affaires européennes et internationales, ce groupe rassemble l'ensemble des formations de travail du CESE (Aménagement durable des territoires, Éducation culture et communication, Travail et emploi, Économie et finances, Environnement, Affaires sociales et santé, Droits des femmes et égalité, Outre-mer).

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail PNR du CESE dialogue régulièrement, **à sa demande** et tout au long du semestre européen, tant avec le Secrétariat général des affaires européennes que la représentation en France de la Commission européenne. Il coopère également avec le Comité économique et social européen (CES européen) dans le cadre des travaux de ce dernier sur les modalités d'association de la société civile organisée au processus du semestre européen.

Dans cette contribution, le CESE réagit essentiellement à la partie III du PNR intitulée *Réponses aux défis économiques et sociaux majeurs* tant sur la partie *Réformes* présentée par le Gouvernement que sur la partie *Investissements*.

La partie Réformes structure le PNR du Gouvernement en défis répondant aux recommandations formulées par la Commission européenne. Les recommandations adressées à la France approuvées par le Conseil de l'UE le 21 juin 2023, portaient sur :

- les finances publiques, avec, comme pour tous les pays de la zone euro à dette élevée, la conduite d'une politique budgétaire prudente et la maîtrise des dépenses courantes tenant cependant compte de la nécessité de mesures de soutien ciblé face par exemple à la flambée des prix de l'énergie ;
- la mise en œuvre de son plan de relance et de résilience et la finalisation de la programmation de la politique de cohésion 2021-2027 (fonds structurels), recommandation formulée à l'ensemble des États membres de l'UE ;
- la réforme du système de retraite pour « *uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraites en vue d'en renforcer l'équité tout en préservant la soutenabilité du système* », recommandation adressée à la France depuis 2018 ;
- la pénurie de compétences en favorisant l'acquisition de compétences de base et l'apprentissage, ainsi qu'en revalorisant les carrières dans l'enseignement, l'année 2023 étant au demeurant l'année européenne des compétences (*skill*) ;
- l'énergie notamment avec l'appel à la sortie des combustibles fossiles mais aussi l'accélération du déploiement des énergies renouvelables, la France accusant un retard par rapport à ses engagements dans ce domaine.

La partie **Investissements** rend compte de l'avancement des jalons et cibles définis dans le cadre du plan national de relance et de résilience de la France. Pour rappel, la France doit recevoir entre 2021 et 2026 près de 40 milliards d'euros au titre du plan européen de relance (facilité pour la relance et la résilience, instrument principal de *NextGenerationEU*), soit près de 40 % des mesures du plan de relance français chiffré à 100 milliards d'euros sur 5 ans.

Sur la nature des recommandations adressées à la France, le CESE juge pertinentes celles portant sur la transition écologique (sortie des énergies fossiles et accélération du renouvelable) ainsi que sur la pénurie de compétences.

Sur celle concernant les finances publiques, le CESE a déjà préconisé en 2022 « d'éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaire (réduction massive de la dépense publique) qui aggravent la situation économique et sociale et peuvent entraver les investissements dans les enjeux d'avenir »¹. A cet égard, Le CESE rappelle que la **cohérence d'ensemble des recommandations adressées à la France** demeure un **point de vigilance**. En effet, selon notre assemblée, il peut sembler contradictoire que la France soit rappelée à la prudence budgétaire tandis qu'elle est aussi enjointe à des mesures, de soutien du pouvoir d'achat (certes ciblées), à des investissements pour la transition écologique, ainsi qu'à une politique visant à remédier à la pénurie de compétences. Toutefois, le CESE, comme la Commission européenne, est attentif aux **questions d'efficacité de la dépense publique**.

I. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE III DU PNR « REPONSES AUX DEFIS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS »

Le CESE s'est déjà prononcé en 2021 sur le plan national de relance et de résilience dans le cadre de sa consultation sur le PNR de 2020 et 2021². Il rappelle toutefois ci-après des remarques d'ordre général sur le déploiement et le suivi du PNRR, ainsi que sur la situation des Outre-mer et l'intérêt d'une dimension genrée. En effet, pour le CESE, les 4 défis majeurs présentés dans la partie III du plan détaillé du PNR mériteraient tous d'être traités de manière croisée avec les enjeux de genre.

- ✓ Le CESE relève en premier lieu que, conformément à la demande formulée par plusieurs de ses contributions aux PNR annuels de la France, le premier des quatre volets du projet de PNR 2023 porte sur « l'urgence écologique », enjeu prioritaire mais longtemps très peu présent dans les PNR. À cet égard, le CESE souligne qu'il a organisé en septembre 2022 une journée d'information sur les différents scénarios de l'ADEME et de RTE. Le CESE rappelle en outre la nécessité de prendre en compte les inégalités de genre dans la lutte pour la transition écologique.
- ✓ Le projet de plan du PNR/PNRR du Gouvernement présente, dans sa première partie (Défi n°1), l'urgence écologique comme un axe majeur de sa politique économique et énergétique. Cependant, il n'en tire pas les conséquences dans la deuxième partie (Défi n°2) consacrée aux politiques de l'emploi, du travail et de la formation. Le CESE regrette que la trajectoire de transition écologique et d'atténuation du changement climatique n'apparaisse pas de manière prospective comme un fil conducteur des politiques de l'emploi, de la formation et du travail. Lors de sa précédente contribution à l'exercice du PNR, le CESE avait souligné que l'effort d'investissement dans les compétences devait s'articuler avec les objectifs de recomposition d'activités. Les moyens de la formation et de la reconversion professionnelle, ainsi que ceux consacrés à l'amélioration des conditions de travail et à la santé-environnement doivent impérativement être orientés en fonction des enjeux vitaux de la transformation du système productif.
- ✓ De la même façon, les inégalités sociales et territoriales liées à l'urgence écologique ne sont pas abordées dans ce Défi n°1. Pour le CESE, la transition socialement juste constitue pourtant un enjeu majeur et il explore d'ailleurs sa dimension genrée dans son récent avis « Inégalités de genre et crise climatique ». Il en rappelle dans ses commentaires sur ce Défi n°1, les principales conclusions et préconisations.

¹ Préconisation 19 du Rapport annuel sur l'état de la France, septembre 2022.

²https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_PNR.pdf

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_PNRR.pdf

- ✓ Concernant le déploiement du plan de relance dans les Outre-mer, si le CESE se félicite de la décision prise par le Premier ministre de désigner des sous-préfets à la relance afin d'accompagner la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires et de faciliter les relations avec les services déconcentrés de l'État, il regrette que l'ensemble des acteurs, et notamment les collectivités locales et la société civile n'aient pas été davantage associés à l'élaboration des plans territoriaux. Le CESE préconise la nomination de sous-préfets à l'investissement dans les départements et régions d'Outre-mer au même titre que ceux déjà déployés dans les 13 Régions de l'hexagone. Au vu des besoins d'ingénierie des collectivités locales ultramarines, le CESE plaide pour que le soutien aux collectivités soit renforcé et que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soient davantage dotés en compétences : ingénierie, gestion de projet, accès au financement, notamment. En complément des efforts déjà accomplis (renforcement des moyens de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, action de l'Agence française de développement et de la Banque des Territoires) le CESE plaide pour que France Expertise puisse venir en appui dans la réalisation d'opérations de soutien aux collectivités territoriales.

A. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE

1. Réduire l'impact environnemental et climatique du système productif

11. Décarbonation de l'industrie

Le secteur industriel contribue à hauteur de 18 % des émissions totales de CO₂ en France et 46 % de ces émissions résultent de processus de fabrication industriels. Il a émis plus de 78 millions de tonnes de CO₂ en 2021, en baisse cependant de 45 % par rapport à 2000. Pour réduire ces émissions, des investissements matériels (outils de production) et immatériels (R&D, formation et reconversion des salariés) sont indispensables : ces efforts permettront de décarboner les modes de production tout en préservant la compétitivité des économies française et européenne.

Le rôle de l'État est essentiel, à travers des subventions en R&D et dans les industries naissantes, l'arrêt des subventions aux énergies fossiles et la gestion, l'anticipation et l'accompagnement des retombés économiques et sociales des actifs échoués.

Avec la hausse du prix de la tonne de carbone sur les marchés des quotas d'émissions (au-dessus de 60 euro/tCO₂), la rentabilité des investissements en technologies de décarbonation augmente sensiblement.

Le CESE rappelle que dans son avis « [Industrie un moteur de croissance et d'avenir](#) » (2018), il avait préconisé de mettre en place une Programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI) élaborée avec toutes les parties prenantes, révisable à échéances régulières, qui permettrait d'établir les politiques publiques en termes de recherche et d'innovation, de formation, de financements, de services publics et d'infrastructures (préconisation n° 17). Cette démarche permettrait de renouer avec une véritable politique industrielle afin de partager et porter au plus haut niveau la gouvernance des futurs projets industriels.

12. Approfondissement du Budget vert

Le CESE se félicite de cet approfondissement et appelle à renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs. Le CESE constate que la méthodologie retenue dans le Projet de Loi de finances (PLF) 2023 reste perfectible :

elle exclut de la cotation près de 95 milliards d'euros de dépenses et ne cote que 60 milliards, soit 10 % des dépenses fiscales. Sur ce montant, 20 milliards de dépenses sont défavorables au climat, dont la moitié liée au bouclier tarifaire. Le CESE préconise l'adoption d'une feuille de route à 10 ans visant à (i) renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs ; (ii) fixer un objectif ambitieux de suppression progressive des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à un horizon de 10 ans

13. Stratégie nationale bas carbone

Le Gouvernement a engagé les travaux pour élaborer la future Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat (SFEC), qui doit définir la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique. Elle regroupe la Loi de programmation énergie-climat (LPEC), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC, 3ème édition), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE, 3ème édition) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC, 3ème édition).

Plusieurs institutions et observateurs ont alerté sur le non-respect par la France de ses objectifs climatiques. Dans son rapport annuel de juin 2021, le Haut Conseil pour le climat (HCC) estime que « les efforts actuels sont insuffisants pour garantir l'atteinte des objectifs »³. Le sixième rapport du GIEC confirme l'urgence des actions en ce domaine⁴. Sur ce sujet, le CESE est particulièrement attentif à ce qu'une stratégie d'adaptation soit mise en place, en tenant compte des enjeux de biodiversité.

Le CESE appelle le Gouvernement à bâtir la SFEC sur les principes de bonne gouvernance suivants :

- mettre la transition écologique au cœur de l'action gouvernementale ; le dispositif de pilotage de la planification écologique par la Première ministre appuyée par un Secrétariat général à la planification écologique est à cet égard positif ;
- renforcer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), actuellement de - 40 % en 2030 par rapport à 1990, pour le mettre en conformité avec l'objectif européen (- 55 %, FITFOR55) et mieux prendre en compte l'empreinte carbone ; clarifier les choix structurants et les soumettre à un débat public exigeant via un grand débat public national sur la SFEC pour légitimer les choix de la transition énergétique ;
- définir des objectifs chiffrés, avec des échéances, des indicateurs de suivi clairs en termes de résultats et un pilotage transparent ; mettre en cohérence les lois et décisions publiques avec les objectifs, car, avec seulement 3 % des articles de loi évalués sous l'angle du climat selon le HCC⁵, la France ne pilote pas sa stratégie pour atteindre la neutralité carbone ; assurer la cohérence des objectifs nationaux et territoriaux et les moyens des collectivités pour les atteindre ;
- intégrer la lutte contre les inégalités, **notamment de genre**, pour une transition juste ;
- engager et accompagner les acteurs économiques via une politique de réindustrialisation soutenable⁶.

³ CESE, résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?* rapportée par Pierre Goguet et Juliette Kacprzak (juin 2022) et CESE, avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, rapporté par Marie-Claire Cailletaud (2018).

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 6ème rapport d'évaluation « *Impacts, adaptation et vulnérabilité 2022* », 1ère partie août 2021, 2ème partie février 2022.

⁵ HCC rapport *Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions* (2019).

⁶ CESE résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?* rapporté par Pierre Goguet et Juliette Kacprzak (2022).

Par ailleurs, le financement de la Stratégie nationale bas carbone fait l'objet de l'avis « [Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements](#) », présenté aux pouvoirs publics et que le gouvernement pourra utilement consulter. Les préconisations principales en sont : tous les outils doivent être mobilisés (règlementation, planification, financement) ; supprimer progressivement les dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat ; établir une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques adossée à la Loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), redonner une trajectoire crédible au prix du carbone.

14. *Projet de Loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables*

Le CESE a été saisi par le Gouvernement sur l'acceptabilité locale des nouveaux projets d'infrastructure de transition énergétique destinés à concrétiser la politique climatique de la France. Dans cet avis, il souligne le **retard de la France** dans le développement des énergies renouvelables (EnR). Il note par ailleurs que la gouvernance de la transition énergétique ne prévoit **ni de réelle coordination** entre État, régions et intercommunalités, **ni la territorialisation des objectifs nationaux** fixés par la PPE et la SNBC, que l'approche des projets est sans vision d'ensemble et que la prise en compte des réalités territoriales reste trop souvent insuffisante. Une loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a depuis été adoptée⁷, qui marque sur certains points des avancées : ainsi, la loi d'accélération des EnR doit permettre aux élus locaux de définir des zones prioritaires permettant de contribuer aux objectifs nationaux. Le texte formalise aussi un processus de planification pour l'éolien offshore, le document stratégique de façade devant définir des zones prioritaires pour les parcs éoliens en mer et pour leurs raccordements, sur dix ans et d'ici 2050. Ce dispositif intervient toutefois sans l'organisation par la Commission nationale du débat public (CNDP) du grand débat public national sur la SFEC demandé par le CESE pour légitimer avec le public les choix de la transition énergétique.

Pour favoriser le développement des EnR, le CESE recommande de **favoriser des concertations territoriales volontaires** climat-énergie-paysage en amont des projets et de systématiser une **concertation préalable** aux projets d'EnR avec les porteurs de projet pour anticiper d'éventuels blocages. Il préconise, en cas d'accord dans la concertation au niveau de l'intercommunalité, de mettre en place une procédure accélérée d'autorisation des projets, inspirée du modèle de « permis enveloppe » de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Il recommande un suivi des engagements des porteurs de projets et un renforcement des moyens du ministère de la Transition écologique pour exercer leur mission d'expertise, d'instruction et de contrôle. Enfin, il préconise de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle équilibré et équitable, notamment en consacrant une part du coût des chantiers des projets d'EnR à des entreprises et emplois locaux et en renforçant l'éducation à la transition écologique⁸.

Le CESE a par ailleurs adopté une étude sur le nucléaire⁹.

⁷ Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

⁸ CESE, avis *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard (2022).

⁹ CESE, étude *Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français : expérimentation de la méthode d'analyse de controverses*, rapportée par Sylvain Boucherand et Marie-Hélène Meyling (2022).

2. Réduire l'impact environnemental et climatique du transport et du bâtiment

21. Assurer l'essor de transports et de mobilités décarbonées

Dans les Outre-mer, ce volet du Plan de relance a été doté de 125 millions d'euros. Pour le CESE, ce poste pourrait améliorer la situation des transports tant privés que collectifs qui restent insuffisants. Or, il apparaît dans les plans territoriaux assez peu de projets pouvant faire évoluer la situation. Les quelques projets repérés dans l'analyse de plans territoriaux s'apparentent plus à des réponses ponctuelles qu'à des projets structurants. Par ailleurs, l'ampleur des besoins nécessite une politique beaucoup plus ambitieuse de grands travaux, territoire par territoire, afin de structurer une offre de transport beaucoup plus fluide et efficace, de minimiser le nombre de véhicules polluants et de valoriser les transports en commun, ainsi que les moyens de transport compatibles avec la transition écologique et énergétique. Dans tous les cas, le CESE souhaiterait des réponses plus fortes aux besoins de transport en commun des territoires et à leur nécessaire décarbonation.

22. Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et promouvoir un urbanisme durable

Le CESE préconise de favoriser les investissements de prévention sur le bâti et changer dans certains cas, le principe de « reconstruction à l'identique » et les normes de référence selon la zone d'exposition.

La question financière constitue un obstacle important pour les particuliers qui souhaitent engager des travaux de renforcement des fondations et de résilience de leur logement (notamment pour prévenir les dégâts induits par la sécheresse et le retrait-gonflement des argiles). Le CESE estime qu'un dispositif d'incitation fiscale ou de subvention, complété par un accompagnement renforcé dans les phases d'expression des besoins, d'évaluation des devis, de choix des professionnelles/professionnels, de suivi des travaux (labels), serait de nature à encourager les particuliers à s'engager dans ces travaux. L'opportunité et la faisabilité de jumeler ce mécanisme avec celui de rénovation énergétique mériteraient d'être explorées

Rénovation énergétique des bâtiments privés

Atteindre l'objectif visé de massification des rénovations de logement implique tout d'abord une prise de conscience et une mobilisation, collectives quant à l'importance des enjeux et à l'urgence de mettre en œuvre les actions qui s'imposent. Or, même si l'envolée actuelle du prix de l'énergie incite nos concitoyens à réduire leur consommation, nombreux sont encore celles et ceux qui sous-estiment les gains en la matière susceptibles d'être réalisés grâce à une rénovation performante des logements mais aussi des autres lieux de vie, publics et privés. De plus, au-delà des aspects strictement énergétiques, l'importance de l'apport potentiel de la rénovation globale dans la lutte contre le dérèglement climatique reste encore trop minimisée.

Dans la perspective des objectifs nationaux fixés en 2030 et 2050, un changement de paradigme est indispensable afin d'atteindre une massification, dans les limites de la rationalité économique. Un changement de paradigme est indispensable dans l'objectif de massification et de rationalité économique.

Il devrait viser à :

- rationaliser la dépense globale (économies obtenues par euro dépensé) en systématisant, via des accompagnements financiers adaptés, la rénovation globale à l'occasion d'autres travaux : transmissions, ravalements, changements de chaudières de copropriétés...

- restaurer la confiance des professionnels quant à la massification de la demande, à une échéance de temps proche, avec comme effets attendus des investissements dans des formations, dans les filières industrielles, dans des modes d'organisation collectifs pour faire des rénovations efficaces (groupements momentanés d'entreprises, coopératives artisanales de construction, coopératives et groupements d'achats, GIE, regroupements...).

Son objectif devrait également être de restaurer la confiance des propriétaires :

- dans les garanties de performances ; la revitalisation du label RGE et le nouvel audit énergétique récemment réformé devraient permettre aux opérateurs de donner des engagements de performance conventionnelle pour ces rénovations globales, et il conviendra de le confirmer ;
- dans la faisabilité des chantiers globaux, par le développement d'offres de maîtres d'œuvre/entreprises compétentes pour des rénovations globales ;
- dans les aides et les financements privés qu'ils peuvent obtenir et l'adaptation de celles-ci à leur situation : panel de solutions et des choix possibles entre subventions, bonifications de prêts, avances sur mutation, aides fiscales, prêts de type immobilier, prêts avance rénovation, prêts copropriété..., des critères d'attribution transparents et prévisibles prenant en compte les différentes situations, avec une attention particulière pour les propriétaires modestes... Plus largement, il s'agit d'améliorer les solutions de financement, la formation des personnels et l'orientation de l'épargne des ménages ;
- dans les possibles financements par création de surfaces (droits à construire) qui relèvent des collectivités locales.

De la même façon, pour restaurer la confiance des marchés, il convient de :

- chiffrer le chantier global et mettre en débat la part des aides, le reste à charge acceptable selon les ressources financières et la vulnérabilité des propriétaires, arbitrer sur la part des aides publiques vs la part à charge des propriétaires
- renforcer le dialogue avec l'ensemble de la filière et des professions, sous ses différents statuts, y compris les filières émergentes afin d'avoir une vision partagée de l'avenir du secteur
- accompagner les mesures d'une veille sur les réactions des marchés pour juger des éventuels effets pervers (niveau des loyers, valeurs des biens, impacts sur la vacance des locaux...)

La question de la généralisation d'une obligation soutenable de rénovation énergétique globale fait l'objet de débats au sein de notre assemblée. Le CESE considère qu'une obligation totale et systématique de rénovation globale, permettant de massifier et d'accélérer le processus en cours pour atteindre les objectifs fixés, doit prendre en compte la nature et l'ampleur des conséquences financières, sociales et sociétales d'une telle décision pour tous les acteurs concernés : particuliers, pouvoirs publics et entreprises du secteur. Il préconise donc de créer une mission gouvernementale ayant pour objet de déterminer avant fin 2024 les modalités, les mesures d'accompagnement et le calendrier, permettant d'instituer une obligation de rénovation globale de l'ensemble des logements, socialement, socialement et budgétairement soutenable. Il s'agira d'identifier les freins qui pourraient concerner les locataires, les propriétaires, les professionnels du secteur, les collectivités publiques..., et de proposer des solutions pour les surmonter. Cette mission devra tirer les conséquences des obstacles auxquels se heurtent les ménages les plus modestes : elle évaluera le coût que représenteraient l'application d'un reste à charge nul à ces foyers et la prise en charge de leur relogement durant la durée des travaux.

L'effort de solidarité nationale et son étalement dans le temps, indispensables à la concrétisation de cet objectif, devront être chiffrés par ce rapport qui serait présenté et débattu devant la représentation nationale à l'horizon 2024.

Le CESE invite à soumettre au Parlement en 2025 une loi de programmation pluriannuelle en cohérence avec la future SFEC et permettant de réaliser l'ensemble des conditions nécessaires posées par ce rapport afin de pouvoir généraliser à moyen terme une obligation soutenable de rénovation énergétique de tous les logements.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette loi, il convient de faire appliquer les obligations existantes s'agissant des passoires énergétiques, des bâtiments du secteur tertiaire..., en effectuant les contrôles et en prononçant si nécessaire les sanctions prévues.

La nécessité d'améliorer, de stabiliser et de pérenniser les dispositifs d'aides, en particulier en faveur des personnes plus âgées qui occupent ou qui louent un logement, est soulignée par le CESE. En effet, la complexité et l'enchevêtrement des dispositifs et des acteurs impliqués ont été soulignés, tout en rappelant que France Renov - dont il est encore prématuré d'évaluer les apports - devait permettre d'améliorer les choses. Pour autant, il est probable que la création de ce guichet unique ne permettra pas d'unifier les différents types d'aides, leurs conditions d'attribution et leurs financeurs publics, et ainsi de résoudre toutes les difficultés constatées. C'est pourquoi des adaptations mériteraient d'être apportées aux systèmes actuels pour en favoriser l'accès. Par exemple, il faudrait faire en sorte que les Certificats d'économie d'énergie (CEE) et MaPrime Renov se complètent, sachant que leurs mécanismes diffèrent et ne font pas appel aux mêmes financeurs : les fournisseurs d'énergie pour les CEE versus des crédits budgétaires publics pour une MaPrime Renov.

Pour de nombreux observateurs, le pilotage direct par l'État ne constitue pas la solution la plus adaptée. Ils estiment que les Régions, dont un nombre important se sont déjà beaucoup investies dans une politique volontariste de rénovation, seraient les collectivités publiques les mieux à même de jouer ce rôle en fédérant notamment les différents types de financement et en adaptant aux spécificités territoriales dans le respect du cadre décidé au niveau national, certaines dispositions et actions. Les Régions pourraient s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le CESE préconise de mettre en place un dispositif, placé sous l'égide du ministère en charge de la rénovation et géré par les Régions avec l'appui des EPCI, permettant de regrouper l'ensemble des aides, notamment MaPrimeRénov' et les Certificats d'économie d'énergie, pour parvenir à de véritables guichets uniques territoriaux.

La rénovation globale, notamment des passoires énergétiques, est la seule approche susceptible d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des consommations énergétiques et d'émission de GES. Afin de généraliser sa mise en œuvre, il convient de soutenir tous les dispositifs privilégiant celle-ci. Actuellement, le différentiel des aides accordées dans ce cadre n'est pas suffisamment significatif par rapport à la somme de celles qui sont octroyées pour une rénovation « geste par geste ».

C'est pourquoi le CESE souhaite que soit renforcé significativement le forfait accordé pour une rénovation globale afin de rendre celle-ci beaucoup plus incitative que la rénovation par « gestes ».

Les aides publiques ne peuvent à elles seules assurer le financement de la totalité du programme de rénovation à réaliser. Or, force est de constater qu'il s'agit d'un domaine dans lequel jusqu'à une période très récente les établissements bancaires s'étaient très insuffisamment investis.

Les financements auxquels peuvent avoir recours les particuliers, en plus des aides publiques mentionnées ci-avant, consistent principalement en crédit à la consommation à trop court terme et à taux trop élevés. Les banques montrent peu d'appétence pour les Éco-prêts à taux zéro (Eco-PTZ) qui demandent trop d'expertise technique d'étude fiable et globale du gain de performance attendu des travaux financés. Créé par un décret du 30 mars 2022, l'éco-PTZ permet de financer des travaux de rénovation énergétique dans un logement. Il est distribué par certaines banques, pour le moment essentiellement par la Banque Postale.

Il apparaît donc important de mobiliser les établissements financiers pour qu'ils proposent des produits innovants destinés à financer des rénovations globales performantes, notamment des prêts « acquisition-amélioration » et « réhabilitation énergétique », remboursables lors de la mutation suivante, vente ou succession, à des conditions comparables à celles des prêts immobiliers.

Dans la rénovation des bâtiments privés, la question de la rénovation des copropriétés est fondamentale tant par le volume concerné que par leur importance pour le marché locatif. De nombreux freins viennent de la gouvernance des décisions des propriétaires, avec deux exemples :

- Les copropriétés, modestes ou non, dont chacun connaît la difficulté à prendre des décisions de travaux non obligatoires ;
- Les logements loués, où la question délicate du partage des charges associées à la rénovation entre propriétaire et locataire rend difficile toute décision de travaux.

Les réticences, voire les blocages, observés au sein des copropriétés pour engager une démarche de rénovation reposent d'abord sur des considérations financières en distinguant les différents types de copropriétaires qui n'ont ni les mêmes intérêts et obligations, ni pour le bénéfice du même régime fiscal quant à leurs revenus respectifs, copropriétaires-occupants soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et copropriétaires-bailleurs imposés sur leurs revenus fonciers.

D'autres aspects interfèrent aussi. Ils portent sur des questions techniques (nature des travaux à réaliser, choix des entreprises, coordination du chantier) mais également liées aux conditions de vie (nuisances et durée du chantier, nécessité de se reloger temporairement...). Plus globalement, certains propriétaires ne voient pas la nécessité de lancer un tel projet qui au moins à brève échéance n'est pas obligatoire pour eux s'ils n'envisagent ni de vendre ni de (re)louer leur logement. Les syndicats de copropriété ont un rôle non négligeable à jouer à cet égard.

S'agissant du financement des travaux au regard de l'enjeu que représente la rénovation des copropriétés, une priorité doit leur être accordée au risque que les retards déjà constatés s'amplifient. En effet, dans un immeuble l'incapacité avérée de quelques propriétaires à financer leur quote-part de travaux peut empêcher la rénovation de plusieurs dizaines d'appartements. Par conséquent, il importe qu'un examen approfondi de leur situation financière soit effectué afin que les solutions les plus adaptées soient mises en œuvre pour éviter les blocages. L'éco-PTZ, encore méconnu peut bien entendu être actionné en articulation avec d'autres modalités. Il faut aussi tenir compte du fait qu'un logement rénové va à la fois permettre de réduire les dépenses d'énergie mais aussi prendre de la valeur en cas de vente ou de succession. Toutefois, dans le cas de propriétaires particulièrement démunis occupant des logements très dégradés, les aides publiques apparaissent comme la solution prioritaire. Il faut aussi tirer le bilan des « coups de pouce Copropriété » lancés en fin de 4^{ème} période CEE, pour en mesurer l'efficacité.

Pour le CESE, il convient de favoriser et d'accélérer la rénovation globale des copropriétés, y compris les parties communes, en :

- obligeant les syndicats à informer et sensibiliser les propriétaires aux enjeux de la rénovation globale et à leur proposer un plan de financement pour les travaux à réaliser
- prenant en charge, pour les copropriétaires-occupants les plus modestes la totalité du montant des travaux, via des aides directes ;
- mettant en place un dispositif d'avances remboursées lors de la vente du bien ou de la succession, accessible sous conditions de ressources
- mobilisant des emprunts bonifiés
- réintroduisant la déduction des intérêts pour ces travaux
- sanctuarisant et amplifiant l'aide forfaitaire au syndicat de copropriétaires, dans une loi de programmation pluriannuelle
- réduisant le plan pluriannuel de travaux à 5 ans avec pérennisation des aides dès qu'un plan est voté et en le rendant contraignant.

Rénovation énergétique des bâtiments publics

Il s'agit de la mise en œuvre du « décret tertiaire » pour les bâtiments publics et d'entreprise. Entré en vigueur le 1er octobre 2019, il prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments à usage tertiaire existants, soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Cette obligation doit être appliquée à tous les bâtiments à vocation tertiaire, commerciaux et publics notamment administratifs, scolaires et hospitaliers, à l'exception de ceux dont la surface est inférieure à 1000 m².

L'application du décret tertiaire constitue un défi ambitieux et sans doute difficile à relever par l'ensemble des collectivités publiques, y compris l'État, au regard du nombre de bâtiments concernés, de leurs surfaces et de leur diversité. En effet, l'étude réalisée dans le cadre du projet SFTE¹⁰ entre novembre 2013 et novembre 2014, évalue à 335 millions de m² le parc tertiaire public (hors logement social), soit entre 10 et 15 % de l'ensemble des surfaces bâties. Le coût de leur rénovation est estimé à plus de 30 milliards d'euros. De plus, l'étude pointe une méconnaissance de leur parc de la part les collectivités. *« À titre d'exemple, 30 % des villes de plus de 100 000 habitants connaissent mal leurs actifs immobiliers, et c'est le cas pour 60 % des villes entre 10 000 et 30 000 habitants. De nombreuses communes n'assurent pas de suivi des consommations énergétiques de leurs bâtiments. »*

Pour le CESE, le secteur public doit pourtant être exemplaire en matière de rénovation énergétique afin de favoriser un effet d'entraînement pour l'ensemble des bâtiments privés. Actuellement, l'Etat et les collectivités territoriales sont en retard en matière de rénovation. La première étape à mettre en œuvre sans attendre porte sur le recensement exhaustif des bâtiments et la réalisation d'un audit énergétique pour chacun d'entre eux.

Au regard de l'ampleur des travaux qui devront être réalisés sur la base de ce recensement, et donc des budgets à y être consacrés, il apparaît évident qu'un étalement dans le temps est à prévoir. De plus, des modes de financements et des appuis appropriés devront être recherchés, en particulier pour les petites communes.

Le CESE appelle à réaliser dans les 3 ans à venir le recensement exhaustif de tous les bâtiments publics concernés par le décret tertiaire ainsi que l'audit normalisé prévu par la loi Climat-résilience afin d'évaluer le montant des travaux correspondants ainsi que les économies d'énergie susceptibles

¹⁰ Société de Financement de la Transition Énergétique portée par l'association AFTER et un consortium d'industriels, de financeurs, de collectivités locales et de fondations.

d'être obtenues après leur achèvement. Sur cette base, élaborer, dans un délai de 2 ans des plans pluriannuels de réhabilitation énergétique, intégrant les travaux d'accessibilité et de préservation de la biodiversité, en commençant par les bâtiments les plus énergivores et les moins bien classés.

Afin de sécuriser le financement des projets et d'inciter à opter pour une rénovation globale, en particulier pour les entreprises et les collectivités de petite taille concernées par le décret tertiaire, la loi ALUR de 2014, puis celle de « transition écologique pour une croissance verte » de 2015 ont créé le statut de « sociétés de tiers-financement de la rénovation énergétique » (STF) qui visent à proposer un accompagnement sur différents aspects.

Il existe actuellement 7 STF. Elles offrent une gamme de services complémentaires tout au long de la conception et du déroulement du projet :

- visite avant la rénovation et réalisation d'un audit énergétique
- rédaction d'un projet de rénovation énergétique incluant un plan de travaux
- élaboration d'un plan de financement avec la facilitation de l'accès des propriétaires à des financements abordables, via des offres de prêts allant jusqu'à une durée de 25 ans afin de permettre des mensualités raisonnables et la simplification de la gestion (mensualité unique de remboursement de l'ensemble du crédit)
- coordination du processus de rénovation
- suivi de la consommation d'énergie à l'issue des travaux

Il convient par conséquent de favoriser le développement de sociétés de tiers financement (STF) en s'appuyant sur des partenariats public-privé de différents types, tant au niveau national, via l'ANAH, qu'en régions, afin de couvrir équitablement l'ensemble du territoire.

Dans les Outre-mer, la rénovation thermique des bâtiments de l'État représente, avec un objectif de 247 millions d'euros (16 % du plan de relance Outre-mer), un poids beaucoup plus important que ce qu'il pèse dans le plan national (4 %). Toutefois à défaut d'efforts pour adapter les normes européennes aux spécificités climatiques des différents territoires, ces investissements ne produiront pas tous les effets possibles. Le CESE s'interroge sur la mobilisation de 247 millions d'euros sur la rénovation thermique dans ces conditions. La mise en place rapide de solutions permettant de s'appuyer sur les normes appliquées par des pays disposant d'un système de certification reconnu, dans des conditions climatiques similaires, serait bénéfique sur tous les plans : réduction des coûts, limitation des désordres et réduction de l'empreinte carbone liée au transport. Le CESE invite donc l'État à accompagner les collectivités territoriales dans la constitution d'une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que sur les matériaux. Le CESE préconise également de favoriser la recherche et le développement de techniques innovantes, pour faire de l'habitat ultramarin un laboratoire d'expérimentation pour des bâtiments bioclimatiques à haute performance énergétique.

Recyclage des friches

Les friches n'avaient pas de définition juridique précise avant 2021. Elle a été introduite dans le Code de l'urbanisme¹¹ : « on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. »

L'absence de définition réglementaire stricte a rendu difficile le recensement des friches. En 2020, l'Observatoire a estimé la superficie totale des friches industrielles entre 90 000 et 150 000 ha.

¹¹ Article L111-26

Les friches et espaces vacants, qui sont les conséquences de l'évolution des modèles économiques actuels, constituent de véritables ressources foncières et immobilières, au regard du ZAN, du renchérissement foncier et des enjeux climatiques et de biodiversité. Le CEREMA est chargé de renforcer la capacité d'ingénierie présente sur les territoires, en mettant en place différents outils de recensement. Il s'agit notamment de découvrir des friches « invisibles » au premier regard, de donner à voir des espaces à reconverter et de chercher les outils pour repérer les espaces vacants, par exemple en fonction de l'absence de consommation d'eau ou d'électricité. Dans un second temps, il convient de les caractériser et de connaître leur potentiel de réutilisation, réactivation ou de maintien de milieu ouvert en zone dense. Ainsi, un Réseau des inventaires territoriaux de friches, coordonné par le LIFTI¹², a été mis en place. Le CEREMA a développé différents outils cartographiques, à destination des collectivités.

Dans le cadre du plan France relance, un fonds Friches a été créé en 2020. Il concerne deux types d'espaces : tout terrain nu, déjà artificialisé et qui a perdu son usage ou son affectation ; un îlot d'habitat, d'activité ou mixte, bâti et caractérisé par une importante vacance, ou à requalifier.

Le fonds a initialement été doté de 300 M€. Il a été ensuite abondé à deux reprises : 350 M€ en 2021, puis 100 M€ en janvier 2022.

Ce sont donc 750 M€ qui ont ainsi été consacrés au financement :

- du recyclage des friches et à la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition), dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain. Ces projets ont été sélectionnés à l'issue d'appels à projets régionaux pilotés par les Préfets ;
- de la reconversion de friches polluées issues d'anciens sites industriels ICPE¹³ ou sites miniers, dans le cadre d'un appel à projet de l'ADEME.

Selon le ministère de la Transition écologique, les trois tranches devraient permettre de recycler plus de 3 000 ha de friches, soit entre 2 et 3,5 % seulement des friches industrielles, qui devraient, à travers plus de 1300 projets retenus, générer plus de 6,2 millions de m² de surfaces de logements dont une large part à caractère social, plus de 4 millions de m² de surfaces économiques (bureaux, commerces, industrie...) et plus de 200 000 m² d'équipements publics.

Dans un récent rapport d'information¹⁴, le Sénat salue la création du fonds mais regrette son caractère trop limité en soulignant que ses deux premières éditions n'ont permis que de réhabiliter 2 700 ha de friches, soit environ 5 à 10 % seulement de la superficie moyenne qui est artificialisée chaque année en France. C'est pourquoi ce rapport appelle à un élargissement du fonds « friches » pour en faire un fonds « ZAN » englobant tous les terrains susceptibles d'être aménagés sans nouvelle extension urbaine, comme les « dents creuses » en zones agglomérées.

De plus, ce fonds devrait être doté de ressources budgétaires pérennes et suffisantes, et non ponctuelles comme c'est le cas pour le moment avec la dotation du Plan de relance. Le CESE partage et soutient à la fois cette analyse et la demande qui en découle. Ainsi, il souhaite que soit renforcé les moyens des collectivités et acteurs publics pour mettre en œuvre la sobriété foncière, en pérennisant et abondant le « fonds friches » pour le transformer en fonds ZAN destiné à soutenir la valorisation de tous les terrains et immeubles susceptibles d'être aménagés sans extension urbaine ; ceci afin que les

¹² Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes

¹³ Installations classées au titre de la protection de l'environnement

¹⁴ *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette* M. Jean-Baptiste BLANC au nom de la commission des finances 29 juin 2022

collectivités puissent utiliser les outils déployés par le CEREMA pour recenser, cartographier, caractériser et qualifier écologiquement et agronomiquement les friches.

Dans les Outre-mer, les crédits engagés concernant le premier volet relatif à la transition écologique du plan de relance comprennent un fonds Friches dont le montant n'a pas été communiqué par la Direction générale des Outre-mer mais dont l'impact positif a été relevé par différents acteurs.

Prévention du risque sismique dans les Outre-Mer

Le budget prévu sur ce sujet ne semble pas avoir fait l'objet de nombreuses demandes de financement. Sur ce sujet primordial pour les territoires, le CESE met en évidence dans son avis « *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques* » fait apparaître que la formidable résilience des Outre-mer doit être mieux accompagnée par des dispositifs adaptés. En effet, la faible couverture assurantielle des particuliers constitue une spécificité ultramarine. Pour 4,1 % de la population française, les Outre-mer représentent moins de 2 % des primes collectées, et 13 % des indemnités « CatNat ».

Le CESE considère qu'il convient d'inciter les particuliers à mieux s'assurer grâce à un effort d'accompagnement et d'accès à des produits d'assurance adaptés. Notre Assemblée préconise de développer des produits d'assurance adaptés aux situations locales et qui répondent aux besoins des particuliers, notamment sous forme de « micro-assurance » à même de leur ouvrir des garanties essentielles à un tarif très abordable.

Le CESE appelle également à renforcer la culture de prévention des risques que beaucoup d'acteurs ne perçoivent pas suffisamment. Les mesures d'anticipation, de prévention, d'adaptation, de résistance et de résilience, sont essentielles. Les Outre-mer sont riches de bonnes pratiques telles que le plan séisme Antilles qui comprend des actions de développement de la prévention du risque sismique, ou la création et le balisage de lieux de refuge en cas de raz-de-marée qui se développent dans chacun des territoires exposés.

La réduction de la vulnérabilité passe par la réalisation de plans locaux de prévention des risques. Toutes les communes de Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon sont couvertes par de tels plans, approuvés par les préfets et préfètes. La couverture est en cours d'élaboration à Mayotte. Il est à présent nécessaire de faire respecter les plans d'urbanisme et de prendre des mesures d'évacuation des zones non constructibles en informant les habitantes et habitants des risques, notamment sismiques, et en proposant des solutions de relogement durable à proximité. L'adaptation des constructions est un chantier à poursuivre. L'adaptation des normes en Outre-mer, préconisée par le CESE, permettra d'avoir recours à ces matériaux et techniques constructives plus adaptées, plus durables et moins coûteuses, tout en favorisant l'emploi local.

3. Renforcer la durabilité et la résilience des réseaux et protéger la biodiversité

31. Créer des réseaux résilients et durables

Loi relative à l'économie circulaire

Le CESE rappelle, quant à la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de 2020¹⁵, sa proposition d'intégrer dans l'affichage environnemental, non pas seulement l'efficacité énergétique ou les émissions de gaz à effet de serre (GES), mais l'ensemble des impacts sur l'environnement (y compris ceux relatifs à la biodiversité). Il préconise de mettre en place un affichage environnemental à deux niveaux afin de toucher l'ensemble de la population : une information agrégée à lecture rapide, par exemple sous la forme d'une note, avec un accès à des informations détaillées expliquant l'attribution de cette note.

Pour le CESE, chaque filière devrait mettre en œuvre une économie circulaire qui limite les extractions de ressources naturelles, favorise l'écoconception, la réparation, le réemploi, la transformation des matières, pour réduire les quantités de déchets. C'est notamment le cas en matière de métaux stratégiques. Il appelle à faire de l'achat public un levier pour la prise en compte de l'économie circulaire. Pour le CESE, la sobriété est un vecteur indispensable pour répondre à l'urgence écologique et atteindre les objectifs environnementaux de notre pays. Le CESE préconise entre autres, pour aller vers une sobriété juste, d'adopter, renforcer et évaluer les démarches de sobriété (éviter et réduction de la demande, normalisation, écoconception, relocalisations, économie circulaire, économie de la fonctionnalité, location, réparabilité, réemploi, circuits courts, pilotage numérique ...), et d'intégrer toute la chaîne de valeur dans la politique de sobriété, dont la logistique et le numérique.

Sécurisation des réseaux d'eau

La gestion de l'eau est organisée dans le cadre des six grands bassins hydrographiques en métropole et dans les Outre-mer, ce qui permet la nécessaire territorialisation des enjeux et de la concertation. Les réseaux d'eau représentent en France un linéaire d'environ 875 000 km pour l'eau potable et d'environ 425 000 km pour l'assainissement, dont environ la moitié en zone rurale. Le taux de fuite du réseau de distribution d'eau potable à l'échelle de la métropole est estimé à 20 % et le taux de renouvellement moyen du réseau est inférieur à 1 % par an¹⁶, ce qui signifie qu'il faut plus de 100 ans pour renouveler l'ensemble de ce réseau, en grande partie vieillissant. Le CESE appelle à amplifier les investissements en ce domaine pour accélérer la rénovation de ce réseau¹⁷. Un règlement européen prévoit des exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau¹⁸. La France apparaît à cet égard en retrait par rapport à des pays comme l'Espagne ou l'Italie. L'action des Assises de l'eau vise à tripler le volume d'eaux non conventionnelles utilisées d'ici à 2025. Pour le CESE, des solutions pour recycler et retraiter les eaux usées hors habitat existent et leur implémentation est à accélérer¹⁹. Les travaux en cours sur la gestion durable de l'eau soulignent les difficultés de la France à atteindre les objectifs (100 % d'eaux de bonne qualité en 2027) fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE).

¹⁵ Cf. point C2R2 du Projet de PNRR.

¹⁶ Audition de M. Maximilien Pellegrini, président de la FP2E, par la commission de l'environnement le 1er février 2023.

¹⁷ Cf. CESE, *Déclaration du Bureau sur l'eau* (2022), p. 5. Le CESE travaille à l'élaboration d'un avant-projet d'avis intitulé « Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité et partage) face aux changements climatiques ? » qui doit être adopté au mois d'avril 2023.

¹⁸ Règlement UE 2020/741 du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau.

¹⁹ Cf. CESE, *Déclaration du Bureau sur l'eau* (2022)

Dans les Outre-mer

Malgré les fonds prévus par le plan de relance et les différents plans et contrats (Plan Eau-DOM, Contrats de convergence et de transformation, FEDER), la situation reste problématique. Dans son avis « *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer* », le CESE relève que les coupures d'eau, les problèmes de gouvernance et de mauvaise gestion, le manque d'infrastructures, les inégalités d'accès... génèrent un très fort mécontentement des usagers et usagères en Outre-mer, tandis que le manque d'eau reste un véritable obstacle au développement économique et social des territoires. Cette insuffisance a été particulièrement criante pendant la crise sanitaire qui a montré l'importance vitale de l'accès à l'eau pour maintenir des conditions de santé et l'hygiène acceptables. De nombreuses problématiques devront être solutionnées dans les meilleurs délais : le renouvellement des réseaux, la création d'infrastructures, le rétablissement de la confiance...Le CESE a formulé plusieurs préconisations dans cet avis dont :

- la nécessité d'apporter un accès à l'eau aux personnes les plus démunies vivant dans les quartiers d'habitat informel, à Mayotte et en Guyane, qui aujourd'hui vivent avec une ressource fragile et non contrôlée sur le plan sanitaire ;
- l'assainissement et la mise en conformité avec la directive européenne Eau 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cette obligation normative oblige la France à s'adapter face à une situation très insuffisante en matière d'assainissement qui met en danger la santé humaine et l'état écologique de l'environnement ;
- la mise en place de véritables plans d'action partagés, définis dans le temps, associant des comités de financeurs au sein des Conférences régionales des acteurs de l'eau, afin d'identifier les priorités de rattrapage en infrastructures et de mobiliser les moyens budgétaires disponibles des différents plans (Plan Eau-DOM, Contrats de convergence et de transformation, FEDER, Plan de relance) ;
- la tenue de comités de financeurs dans le cadre des Conférences régionales des acteurs de l'eau, qui doit permettre de mobiliser davantage les crédits disponibles des différents plans sur des objectifs communs et de planifier les investissements ;
- la préservation de ressources en eau pour les générations futures. Leur préservation revient d'abord à éviter l'utilisation en surface de substances chimiques susceptibles de contaminer les nappes par infiltration, comme cela a été le cas par le passé avec le chlordécone ou le reste avec l'orpaillage illégal en Guyane.

32. Préserver la richesse des milieux et de la biodiversité

Stratégie nationale de biodiversité

Le projet de plan détaillé du projet de PNRR mentionne la Stratégie nationale biodiversité (SNB3) 2021-2030, pour partie publiée en mars 2022, qui reste à compléter et à financer. Le CESE note que « *non seulement la reconquête de la biodiversité n'est pas amorcée, mais, au contraire, le déclin se poursuit* » et que, « *ni la 2ème SNB pour 2011-2020, ni le Plan biodiversité de juillet 2018 n'ont joué leur rôle d'entraînement* ». Le CESE souligne alors la nécessité que « *la prochaine SNB pour la période 2021-2030 fixe des perspectives stratégiques permettant d'assurer la reconquête de la biodiversité au bénéfice de tous* »²⁰ et insiste sur le rôle des aires protégées.

²⁰ CESE, avis Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, rapporté par Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey (2020).

Le CESE insiste sur la nécessité d'intégrer et de mener en parallèle les politiques de lutte contre le dérèglement climatique et contre l'érosion de la biodiversité. Il appelle à veiller à ce que la SFEC soit pleinement cohérente avec la stratégie nationale pour la biodiversité dont la finalisation est en préparation²¹. Il relève que « *Faute de moyens humains et financiers suffisants, de force juridique de la stratégie et de portage politique, la mise en œuvre des SNB1 et SNB2 s'est vite essoufflée et la France n'a pas atteint les objectifs d'Aichi* »²².

Il appelle à élaborer une SNB3 ambitieuse et préconise pour cela de :

- traiter de manière intégrée et à la même hauteur l'enjeu de protection de la biodiversité et celui de réchauffement climatique, ainsi que de rendre la SNB3 juridiquement opposable en l'adoptant par voie réglementaire ;
- renforcer les moyens humains et financiers de l'OFB et des services déconcentrés de l'État, ainsi que de conforter les efforts publics de recherche pour cette politique ;
- présenter dans le cadre de la SNB3 un plan d'action national de réduction significative des dépenses ayant un impact néfaste sur la biodiversité avec des échéances. Il conviendra d'inclure les dépenses non classées et répertoriées ;
- mettre en place, dans l'étude d'impact des lois, plans et programmes, une évaluation obligatoire des mesures prévues au regard de l'atteinte des objectifs de la biodiversité ;
- mettre en place des objectifs intermédiaires, nécessaires pour mesurer l'avancement de la SNB3²³.

Dans les Outre-mer

Dans un plan de relance dont le pilier Transition écologique est de 669 millions d'euros pour les Outre-mer, les sommes dédiées à la préservation de l'environnement et de la biodiversité ne sont que de 31 millions, soit 4,6 %. Cette enveloppe issue de fonds européens ne bénéficie qu'aux départements et régions d'Outre-mer. Pour les Collectivités ultramarines, une enveloppe complémentaire d'un million d'euros a été trouvée sur le budget de droit commun. Toutefois, le taux d'engagement moyen des 74 projets ultramarins retenus (57 %) reste inférieur au taux hexagonal de 80 %, même si des départements comme la Guadeloupe ou la Guyane, sont au même niveau. Si des projets intéressants ont pu être soutenus, tel un projet d'agroforesterie à Mayotte, ou des sentiers de tourisme en Guyane, les fonds sont principalement fléchés sur les parcs naturels ou les aires marines protégées. Le CESE regrette la trop faible place accordée aux projets de protection de l'environnement.

Chaque territoire ultramarin abritant une forte biodiversité, souvent unique, le CESE invite les différentes parties prenantes à utiliser au maximum les possibilités offertes, à identifier et monter des projets forts dans ce domaine, notamment en direction de la mer, des littoraux, des espèces marines en danger et de la protection des récifs coralliens (en particulier IFRECOR). Ainsi, les zones humides et les lagons doivent impérativement être préservés. Les écosystèmes côtiers et estuariens de Guyane, Martinique et Guadeloupe sont très riches en biodiversité. Ils fournissent de nombreux services écosystémiques essentiels, comme un assainissement naturel des eaux de rivière ou le stockage du

²¹ Avis du CESE *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de la transition énergétique* rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard au nom de la commission de l'environnement (2022).

²² CESE, résolution Contribution du CESE à l'élaboration de la SNB 2021-2030, rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling, p. 6.

²³ CESE, résolution Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB3), rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling (2021), p. 10.

carbone. Ces dernières années, la qualité du lagon au large de Nouméa s'est rapidement dégradée du fait de la pression humaine. À Mayotte, les pressions anthropiques dégradent l'état des eaux du lagon d'année en année. Le contrôle du traitement des eaux usées est indispensable à proximité de ces zones naturelles les plus sensibles. Pour le CESE, il est impératif de protéger prioritairement les espaces naturels uniques que sont les mangroves et les lagons des Outre-mer.

En outre, l'orpaillage illégal, qui représente 95 % de l'or prélevé en Guyane, est un véritable fléau environnemental qui s'attaque au plus grand massif forestier tropical encore préservé. Pour le CESE, protéger cet espace naturel exceptionnel qu'est la forêt amazonienne, c'est aussi maintenir la préservation de ressources pour toutes les populations du plateau des Guyanes.

Les Outre-mer font face à des problématiques spécifiques en matière de gestion des déchets. Dans tous les territoires, les insuffisances de gestion de certains déchets se traduisent par des dépôts sauvages qui créent des risques de pollution et nuisent à la biodiversité. Les enjeux de soutien sont donc d'amorcer l'investissement dans des équipements locaux et de garantir un niveau de ressources de fonctionnement, dans un contexte où la fiscalité locale est loin d'être suffisante, pérenne et adaptée aux besoins.

4. Inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique

Dans son avis de mars 2023 « *inégalités de genre, crise climatique et transition écologique* » adossé à un rapport conséquent, a mis en lumière plusieurs constats : les femmes sont impactées par le changement climatique de manière disproportionnée. Elles sont les premières victimes des catastrophes, avec une surmortalité qui se retrouve sur tous les continents. Ce constat est parfaitement documenté mais peu connu du grand public. Les femmes sont donc concernées au premier chef par la lutte contre le réchauffement climatique et la transition écologique. Elles en sont d'ailleurs au quotidien des actrices majeures, adoptant plus volontiers que les hommes des comportements vertueux, qu'ils soient ou non économiquement contraints (agriculture raisonnée ou de subsistance, consommation moindre de viande, pratique de éco-gestes etc.). Pourtant, elles sont tenues éloignées des négociations internationales sur le sujet et des décisions qui y sont prises, qui les concernent directement. Elles sont également largement absentes des secteurs et métiers directement impliqués dans la transition : énergie, transport, bâtiment etc. des pans entiers de l'économie qui restent globalement investis et dirigés par les hommes. Fruit d'une orientation scolaire genrée, les femmes sont peu présentes dans les métiers verts et verdissants. C'est pourquoi le CESE a émis, entre autres, les préconisations suivantes afin que :

- le GIEC produise un rapport synthétisant la recherche sur les impacts différenciés du changement climatique sur les femmes et les hommes, basé sur des données sexospécifiques ;
- les études d'impact des grands projets et des politiques publiques en matière d'environnement prennent bien en compte ces impacts différenciés ;
- les effets du changement climatique et de l'exposition à des produits toxiques sur les femmes fassent l'objet d'études spécifiques pour mieux préserver leur santé ;
- la France soutienne, dans la politique de développement, les projets et les associations de femmes qui les supportent dans le cadre d'une diplomatie féministe encourageant la présence d'un plus grand nombre de femmes dans les négociations internationales et la gestion des fonds dédiés ;
- soient renforcés la mixité des métiers « verts et verdissants » et la promotion des femmes aux postes à responsabilité dans ces métiers, et que soit intégrée une dimension genrée dans les plans de transformation des secteurs d'activités les plus concernés par la transition écologique.

B. ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI, RÉSORBER LES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET PRÉPARER LES COMPÉTENCES DE DEMAIN

1. Renforcer les incitations au retour à l'emploi et l'insertion des travailleurs qui en sont éloignés

11. Effectivité des droits

Les réformes relatives à l'incitation au retour à l'emploi et à l'insertion des travailleurs, et notamment la création de France travail, pointent les limites, pour les personnes bénéficiaires de minima sociaux, d'une politique qui serait essentiellement axée sur un retour rapide à l'emploi. L'accompagnement social et professionnel de ces personnes éloignées de l'emploi sur tout le territoire doit être effectif. Il faut mesurer les conséquences négatives de la mise en place de procédures de sanctions et de radiation des bénéficiaires de minima sociaux : le droit de toutes et tous à des moyens convenables d'existence doit être garanti, conformément à la Constitution ».

12. Pôle emploi : offre de service et moyens

Dans son rapport et avis de juin 2020 sur « la prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale », le CESE tout en soulignant la pertinence des modalités d'accompagnement renforcée et globale à destination des demandeurs d'emploi de longue durée, observait leur sous-dimensionnement, en particulier au regard des besoins des demandeurs d'emploi allocataires du RSA, tenus de respecter un contrat d'engagement réciproque et de réaliser des actes de recherche d'emploi.

Depuis 2019, le marché du travail a profondément évolué. Pôle emploi se trouve aujourd'hui fortement engagé dans la réduction des tensions de recrutement. Dans le cadre d'un plan spécifique lancé par le Gouvernement à l'automne 2021, financé à hauteur de 1,4 milliard d'euros, des « viviers de recrutement » ont été mis en place dans chaque agence de Pôle emploi. Les demandeurs d'emploi volontaires sont éligibles à des actions de formation en vue de faciliter la prise de poste. Cette démarche qui associe les branches et les entreprises dans les bassins d'emploi semble avoir produit de premiers résultats : les offres d'emploi pourvu par Pôle emploi ont sensiblement augmenté et le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée et de très longue durée a baissé de 19 % depuis le lancement de ce plan.

Le CESE invite à poursuivre l'effort d'accompagnement vers et dans l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée en particulier par des périodes d'immersion et des formations facilitant la prise de poste. Il engage également Pôle emploi à renforcer son offre de service aux entreprises qui ont besoin de recruter.

13. Réforme de l'assurance chômage : un pilotage conjoncturel de l'indemnisation est-il réaliste et souhaitable ?

Cette réforme, de nature contracyclique, consiste à moduler les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi en fonction de la conjoncture économique et de la situation de l'emploi : plus restrictives lorsque les entreprises peinent à recruter, plus généreuses lorsque la conjoncture économique devient plus difficile.

Cependant, les difficultés de recrutements ne peuvent être rapportées à la seule conjoncture. L'appariement des offres et des demandes d'emploi se heurtent aussi à des obstacles plus permanents comme la répartition des activités dans l'espace, l'organisation des transports et les problèmes de logement, l'insuffisance du nombre de candidates et candidats formés à certains métiers ou compétences ou encore les difficultés pour nombre d'actifs de concilier les responsabilités parentales ou l'aide apportée à des ascendants en perte d'autonomie avec les caractéristiques de l'emploi proposé. Ce dernier frein à la prise ou à la reprise d'emploi concerne surtout des femmes, mères de famille qui élèvent seules leurs enfants ou « aidantes » qui s'occupent de proches dépendants ou en situation de handicap.

En outre, la réforme ne prend pas en compte la dimension géographique du chômage : dans le nord et le nord-est du pays, les taux de chômage sont largement au-dessus de la moyenne nationale et les créations d'emploi sont plus faibles qu'ailleurs²⁴. Cette géographie du chômage correspond aussi précisément à celle de la pauvreté. Les pouvoirs publics ont renoncé à appliquer la réforme à l'Outre-mer en raison de taux chômage durablement élevés. Il aurait été cohérent d'appliquer le même principe afin de tenir compte de l'inégalité des situations territoriales en métropole. La réforme ne prend pas non plus en considération la notion de tranche d'âge qui a une influence très forte sur le taux de chômage notamment des moins de 25 ans.

Le CESE considère que des actions de longue haleine doivent être entreprises ou poursuivies, notamment dans le champ de l'accompagnement social et médico-social pour permettre à un plus grand nombre de chômeuses/chômeurs ou à de personnes inactives relevant du « halo autour du chômage de revenir dans l'emploi.

Il considère aussi que l'effort soutenu en faveur de l'alternance devrait à moyen terme limiter les tensions aujourd'hui très vives dans certains métiers de l'artisanat et de l'industrie sous réserve que la grande majorité des contrats d'apprentissage débouchent sur des recrutements en bonne et due forme (cf. *infra*).

14. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022 : une évaluation nécessaire

Le PIC est orienté vers la formation et l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées, demandeurs d'emploi de longue durée et jeunes sans solution d'insertion professionnelle. Des mesures exceptionnelles prévues dans le plan de relance ont été déployées à l'intérieur du PIC, en particulier un effort complémentaire de 100 000 formations qualifiantes à destination de jeunes adultes orientés vers des « métiers d'avenir ». La déclinaison du plan national dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences a bien fonctionné. De nombreuses mesures développées dans le cadre du PIC seront prorogées en 2023, avec un budget de 2,5 milliards € dont 1,6 milliard pour les contrats régionaux.

²⁴ Insee : taux de chômage par zone d'emploi en France métropolitaine au 2^e trimestre 2022.

Dans son rapport et avis de juin 2020 sur « la prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale », le CESE préconisait d'inscrire le plan d'investissement dans les compétences dans la durée, au-delà de son terme envisagé en 2022 car la lutte contre le chômage exige un effort de moyen long terme. Cependant, après quatre années de mise en œuvre, le PIC financé par l'Etat et les entreprises mériterait d'être plus précisément évalué dans ses résultats au regard des trajectoires des bénéficiaires des prestations qu'il finance.

15. Création de France Travail

Les différents acteurs nationaux et territoriaux de l'emploi et de l'insertion, notamment Pôle emploi et les missions locales, seront regroupés en 2023 dans une même structure. Les conditions de lancement de cette nouvelle agence peuvent être jugées à ce stade insuffisamment claires. Le sens de cette réforme et son intérêt pour les demandeurs d'emploi et les entreprises demeurent, à ce stade, inexplicables. Le CESE souligne la nécessité de disposer d'un outil suffisamment efficace pour accompagner la transformation profonde des métiers en lien avec la transition écologique et la généralisation de l'usage des technologies numériques.

La gestion du PIC revient depuis janvier 2023 à cette nouvelle agence qui est également chargée d'organiser l'accompagnement des 300 000 Neets auxquels devraient être proposé un contrat d'engagement en 2023 (CEJ). Des difficultés ont cependant été observées dans la mise en œuvre du CEJ par le conseil d'orientation des politiques de jeunesse, notamment le faible niveau de l'allocation (très inférieur au seuil de pauvreté) et l'insuffisance de l'accompagnement global pour traiter les problèmes de santé, de logement et de mobilité qui se posent aux jeunes bénéficiaires les plus fragilisés socialement.

16. Réduction des tensions de recrutement : situation dans les Outre-mer

Dans son avis consacré aux métiers en tension, le CESE relevait que malgré des niveaux de chômage particulièrement élevés, des difficultés de recrutement persistent en Outre-mer. Derrière ce paradoxe apparent se cachent des problématiques de formation, de mobilité, d'accès au logement, très spécifiques aux différents contextes sociaux et territoriaux. Dans les Outre-mer pour certains secteurs d'activité, les difficultés (attractivité, bas salaires, conditions de travail, saisonnalité ou rareté des compétences) sont bien souvent amplifiées et aggravées par des obstacles liés à la situation hétérogène de ces territoires : démographie, manque de disponibilité des formations, niveau de qualification de la main-d'œuvre, « fuite des cerveaux ». Le marché du travail ultramarin se présente ainsi comme un vaste ensemble de « micro-marchés » peu connectés, ce qui renforce les difficultés d'appariement entre offre et demande. Les besoins de recrutement concernent prioritairement les métiers du tourisme, de la santé, de l'aide à la personne, du bâtiment et travaux publics. Les professions de santé et paramédicales font partie des métiers fortement en tension, notamment en Guadeloupe, à Saint-Martin, en Guyane et à Mayotte. La Cour des comptes a souligné les difficultés aiguës de recrutement médical comme l'une des causes principales des inégalités considérables d'accès aux soins en Outre-mer, faisant de la Guyane et de Mayotte, des déserts médicaux.

Les Pactes ultramarins permettent de mieux outiller les territoires, en améliorant les travaux de diagnostic de l'emploi local, afin de mieux répondre aux besoins des entreprises et aux enjeux de transformation des métiers. Les Pactes ultramarins font l'objet d'une concertation spécifique pour prendre en compte les singularités de chaque bassin d'emploi. Ils s'articulent avec les contrats de convergence et de transformation.

Le plan « Un jeune, une solution » semble porter ses fruits en Outre-mer. Le CESE préconise sa prolongation, afin de maintenir la dynamique là où existe un vivier de jeunes en insertion important.

Les compétences liées à l'encadrement ou l'ingénierie font souvent défaut en Outre-mer, tant dans le secteur public que privé. Le CESE soutient le dispositif de formation des « Cadres d'avenir pour Mayotte » et appelle à sa généralisation aux autres territoires. Lancé à la rentrée 2018, ce programme vise à promouvoir la formation de cadres locaux du secteur public pour soutenir le développement de l'île. Enfin, le numérique s'impose comme l'un des secteurs les plus prometteurs en termes d'emploi dans les années à venir en Outre-mer. Le CESE appelle à faire de la lutte contre l'exclusion numérique et de la promotion des outils numériques, des priorités de l'accompagnement des demandeurs / demandeuses d'emploi et de la formation professionnelle.

2. Développer les compétences et les vocations à travers la formation et l'orientation : préparer les compétences de demain

21. Financement et gouvernance de France Compétences

Un déficit structurel

Les finances de France compétences sont grevées par l'obligation de financer à la fois les dépenses de formation au titre du CPF et les contrats d'apprentissages, en constante augmentation depuis 2020. L'importance du déficit qui s'annonçait à la fin 2022, a conduit à deux recapitalisations successives de l'agence 2 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative d'août 2022 et 1,7 milliard dans la loi de finances pour 2023. Au cours des deux années écoulées, ce déficit n'a cessé de se creuser en dépit d'une augmentation des recettes de la contribution unique à la formation professionnelle (Cufpa) portée par la hausse de la masse salariale. À l'augmentation des dépenses liées à la forte dynamique de l'apprentissage et du CPF sont venus s'ajouter les coûts de nouvelles missions confiées à l'agence (FAF des non-salariés notamment).

L'insuffisante association des partenaires sociaux à la gouvernance de France compétences

Une partie des partenaires sociaux porte un regard critique sur la gouvernance de l'instance qui constitue depuis 2018 le cœur de notre système de formation professionnelle : les voix des représentants de l'État et des personnalités qualifiées y sont prépondérantes ce qui limite la participation des partenaires sociaux à la prise de décision. Le budget prévisionnel 2022 de l'établissement avait ainsi été adopté sans l'aval des partenaires sociaux qui s'étaient abstenus ou avaient voté contre.

Le CESE demande une évolution de la gouvernance de France compétences, vers davantage de participation par la prise en compte de l'ensemble des positions des membres de son Conseil d'administration.

22. Le CPF, outil central de la formation des actifs : un développement dont le coût n'est pas maîtrisé et qui ne répond qu'imparfaitement aux objectifs de formation et d'emploi

Depuis trois ans, le compte personnel de formation connaît un développement quantitatif impressionnant favorisé par l'ouverture de la plateforme « mon compte formation » administrée par la caisse des dépôts et consignations. Depuis 2019, plus de 5 millions de demandes ont ainsi été acceptées dont 1,7 million pour la seule année 2022. 17 000 organismes de formation sont inscrits sur la plateforme pour une offre d'environ 200 000 formations.

Cette montée en charge s'accompagne cependant de sérieuses faiblesses qualitatives dans la mise en œuvre du dispositif : le caractère réellement professionnalisant de certaines formations est sujet à caution ; le démarchage abusif et les fraudes sont facilités par la dématérialisation complète de la procédure. Pour lutter contre le démarchage « agressif » et les fraudes, le ministère du Travail et la caisse des dépôts et consignations se sont engagés, en 2022, à sécuriser le dispositif et à se montrer plus sélectifs vis-à-vis des organismes inscrits sur la plateforme. En outre, une campagne « grand public » visant à sensibiliser les titulaires de compte a été réalisée à l'initiative du ministère.

Ces insuffisances et ces abus sont d'autant plus préoccupants que le poids du CPF dans le financement global de la formation a très fortement augmenté et que cette augmentation peut être appelée à se poursuivre en fonction de l'utilisation de ce compte personnel par les actifs.

Dans sa contribution 2022 à l'exercice du PNR, le CESE invitait à promouvoir un usage plus systématique du conseil en évolution professionnelle (CEP) dans l'accompagnement de la consommation des droits à CPF. Il considère aujourd'hui que le CEP pourrait être un instrument efficace de régulation qualitative des utilisations du CPF en accompagnant les actives et actifs dans une véritable réflexion sur leur parcours professionnel. La mise en visibilité du CEP sur la plateforme « mon compte formation » semble avoir contribué à sa progression (100 000 accès dénombrés en 2020 ; 155 000 en 2022). Cette évolution n'est cependant pas à la hauteur des enjeux d'accompagnement des personnes dans la formation et l'emploi.

Le CESE considère qu'une possibilité de recours au conseil en évolution professionnelle devrait être ouverte avant toute consommation des droits du CPF. La personne resterait évidemment libre du choix de sa formation après avoir reçu ce conseil. Les TPE-PME pourraient aussi se voir offrir une possibilité de consulter un dispositif complémentaire au CEP lorsqu'elles souhaitent accompagner leurs salariés dans leur projet professionnel.

En tout état de cause la perspective d'un reste à charge automatique, avancé dans la loi de finance en contrepartie des 4 milliards apportés à France Compétence pour l'exercice 2023, dans la mise en œuvre du CPF ne semble pas nécessaire et comporte le risque de freiner la dynamique de développement du CPF et de la rendre moins favorable aux publics les plus éloignés de la formation.

En vue d'atténuer les difficultés financières de France compétences²⁵ et de rationaliser les parcours de formation, la loi de finances pour 2023 a introduit le principe d'un reste à charge pour l'acheteur d'une action de formation à travers son CPF²⁶. Les demandeurs d'emplois et les salariés ayant co-construit un projet professionnel avec leur employeur par abondement du CPF en sont cependant dispensés.

Le CESE considère que cette évolution risque de faire dévier le CPF de son objectif initial : celui d'un droit à formation fondé sur l'alimentation progressive de ce compte et uniquement conditionné par la qualité et la finalité professionnelle des formations ainsi financées. En outre, 8 % des utilisateurs du CPF paient déjà une partie de leur formation en raison de l'insuffisance des sommes accumulées sur le compte. Or, il s'agit plus souvent de formations longues et inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)²⁷. Il est loin d'être certain qu'une obligation légale mise à la charge des utilisateurs soit un facteur d'assainissement du marché de la formation car les formations les plus courtes et les moins coûteuses sont rarement celles dont la dimension professionnelle est la

²⁵ Cf. *infra*.

²⁶ Les modalités de mises en œuvre de cette disposition, notamment le montant ou le taux de ce reste à charge, feront l'objet d'un décret en Conseil d'État.

²⁷ DARES, Les usages du CPF : reste à charge pour les utilisateurs, février 2023.

plus affirmée. À ce stade, cette disposition revêt surtout un caractère inégalitaire puisqu'elle ne tient pas compte de la capacité des titulaires de compte à contribuer à leur formation.

23. Projet de transition professionnelle et transco : des dispositifs de reconversion insuffisamment mobilisés pour répondre à la nécessité d'une transformation structurelle du tissu économique et du travail

Le projet de transition professionnelle (PTP) ou CPF de transition créé en 2019 constitue une modalité particulière d'utilisation du CPF qui vise à favoriser les reconversions professionnelles et le développement économique des territoires. Il permet au salarié de quitter son poste de travail pour suivre une formation certifiante afin de changer de métier. Un premier bilan du PTP, publié l'an passé, fait ressortir un taux de réussite important à la certification de l'ordre de 90 %. Entre 2020 et 2021, 33 000 salariés avaient terminé une formation dans le cadre d'un PTP.

Le dispositif Transitions collectives (Transco), déployé depuis le 15 janvier 2021, a pour ambition d'anticiper l'impact des mutations économiques et technologiques pour les salariés et les entreprises. Il repose sur le support juridique du projet de transitions professionnelles. Les coûts de formation et de rémunération sont pris en charge en tout ou partie par l'État, selon la taille de l'entreprise et le volet mobilisé. Un barème majoré permet d'accompagner plus fortement les entreprises dont les salariés s'orientent vers des formations d'une durée supérieure à douze mois pour favoriser notamment la formation de celles et ceux pouvant être recrutés dans des secteurs connaissant des tensions de recrutement. Après des résultats très décevants de sa première année d'existence, les modalités de mise en œuvre du dispositif par les entreprises ont été modifiées en 2022. La condition préalable de négociation d'un accord GEPP a notamment été levée pour celles employant moins de 300 salariés. Un tel assouplissement avait été demandé en 2021 par le CESE dans son avis sur les reconversions professionnelles sous une forme toutefois différente puisqu'à défaut d'accord d'entreprise, il fallait s'appuyer sur un accord GPEC de branche ou sur un accord territorial.

Le CESE considère que, malgré le bon bilan du CPF de transition, ces deux outils de reconversion professionnelle ne répondent pas à l'urgence de l'adaptation de l'activité aux conséquences du dérèglement climatique et aux objectifs de la transition écologique. Il rappelle que, dans l'avis précité il avait défendu l'idée d'un adossement des dispositifs de reconversion professionnelle à une prospective des métiers et des qualifications, conçue au niveau national et dans les territoires, et intégrant des hypothèses volontaristes en matière de transition écologique. Une réflexion nationale sur le sens du travail intégrant une prospective sur les emplois de demain permettrait d'accompagner utilement cette dynamique après que la crise Covid a conduit de nombreux salariés à s'interroger sur leur engagement dans leur métier.

Le CESE appelle aussi de ses vœux un engagement plus soutenu des branches professionnelles dans le dispositif de transitions collectives. Il regrette qu'une vision trop étroite des intérêts de la branche ou de l'entreprise ne vienne souvent entraver les possibilités de reconversion.

3. Favoriser le travail des jeunes : formation et emploi des jeunes

31. Soutien à l'alternance/apprentissage

Un soutien financier public de grande ampleur pérennisé en 2023

L'effort financier en faveur du développement de l'apprentissage, poursuivi en 2022, est reconduit en 2023 avec un léger aménagement de l'aide versée aux entreprises. Le montant total de cette aide exceptionnelle a été estimé, par la Cour des comptes, à 4,4 milliards d'euros en 2020-2021. Pour 2023, 3,5 milliards d'euros sont inscrits à la loi de finances, indépendamment du financement de France Compétences. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'atteindre le million d'entrées en apprentissage en 2027.

Un recalibrage à la marge des aides au contrat

La forte hausse des entrées en apprentissage a essentiellement concerné la préparation de diplômes supérieurs puisque la part des formations bac + 2 et au-delà est passée de 38 % en 2018 à 61 % en 2021. Il s'agit cependant de l'accentuation d'une tendance ancienne entamée après que la loi Seguin a étendu en 1987, l'apprentissage à tous les niveaux de formation. Elle correspond aussi en partie à l'évolution de la structure des emplois et des qualifications. Les formations en alternance sont aussi à considérer comme un investissement collectif en vue de se doter, dans des délais contraints, des compétences indispensables aux transitions écologiques et énergétiques.

Néanmoins, dans un rapport de 2022, la Cour des Comptes a considéré que les fonds publics de soutien à l'apprentissage ne bénéficiaient que très insuffisamment à des publics connaissant des difficultés d'accès à la formation et à l'emploi²⁸. Dans un souci de rééquilibrage du dispositif, le CESE considère que les jeunes peu qualifiés postulant à une formation en alternance devraient en priorité bénéficier de l'effort financier de la collectivité. Il recommande également une évaluation précise des effets de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle en particulier lorsqu'il prépare des diplômes de l'enseignement supérieur de niveau master.

Des effets importants sur l'emploi mais dont la pérennité n'est pas assurée

Le taux d'emploi des jeunes a progressé très rapidement depuis 2020. Selon l'Insee et l'Urssaf, les entrées en apprentissage ont représenté un tiers de toutes les créations d'emplois entre la fin 2019 et la fin 2021. Cependant, ces entrées massives en apprentissage sont venues grossir la population active et n'ont donc guère entamé le chômage des jeunes.

L'aide exceptionnelle de l'État pour soutenir l'embauche d'apprentis a été justifiée par une conjoncture particulière et n'a, en principe, pas vocation à perdurer. La question est donc de savoir si cet effort financier aura eu l'effet d'amorçage escompté et si, avec un soutien moins conséquent, le niveau de recrutement se maintiendra.

²⁸ Cour des Comptes, La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir, juin 2022.

32. La question du lycée professionnel

Un projet de réforme du lycée professionnel a été lancé à la fin de 2022 sous la responsabilité de la ministre déléguée à l'enseignement et à la formation professionnelle.

À l'issue d'une première phase de travail et de concertation, l'idée d'un allongement de la durée des stages en entreprise (période de formation en milieu professionnel - PFMP) a été abandonnée car elle aurait conduit à réduire le temps consacré aux enseignements généraux. D'autres pistes pour renforcer l'attractivité et leur adaptation aux territoires, notamment un rapprochement avec la région au titre de sa compétence en matière de formation professionnelle sont actuellement à l'étude avant des arbitrages annoncés au printemps.

Pour sa part, le CESE tout en affirmant son attachement à une formation professionnelle initiale de qualité permettant à terme l'insertion professionnelle durable de lycéens, émet de fortes réserves sur une conception de la formation à court terme répondant aux besoins immédiats du tissu économique et qui nuirait à l'employabilité des salariés. Alors que les techniques évoluent à un rythme toujours plus soutenu et que notre économie et notre société se trouvent placées devant des enjeux de transformation vitaux, il est essentiel de doter ces jeunes des savoirs et des compétences qui leur permettront de s'adapter et de participer pleinement aux évolutions nécessaires tout au long de la vie professionnelle. Une logique trop adéquationniste de la formation serait en rupture avec les précédentes réformes et renforcerait les déterminismes sociaux et genrés déjà très prégnants dans les différentes filières du lycée professionnel.

33. Contrats aidés pour les jeunes (PEC et CIA) dans les Outre-mer

Le Plan France Relance prévoit d'importantes mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes. Sur le 1,5 milliard d'euros dédié aux Outre-mer, c'est le plus important budget du plan ultramarin. Les différentes déclinaisons territoriales prévoient des mesures significatives sur le service civique (le CESE a recensé plus de 20 000 places programmées), les Parcours Emploi Compétences (PEC), les Contrats initiative emploi (CIE, 10 000 contrats) et la Garantie jeunes prévue pour 7 000 jeunes. Ces chiffres ne reflètent sans doute qu'une partie du total, sur la base des déclinaisons détaillées de certains plans territoriaux.

À cela s'ajoute la montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) avec un objectif de 6 500 jeunes accompagnés. La délégation soutient une augmentation des capacités du SMA pour répondre aux besoins d'insertion, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande : la Guyane, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française²⁹. Pour un budget annuel de 240 millions d'euros, en partie financé par le Fond social européen (FSE, 35 % hors dépenses de personnel) et les collectivités territoriales, le SMA remplit une mission essentielle mais qui ne parvient toutefois pas à satisfaire les besoins de l'ensemble des territoires. Le CESE soutient une augmentation des capacités du SMA pour répondre aux besoins d'insertion, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande.

Le CESE invite également l'État et les exécutifs locaux à bâtir en lien étroit avec les partenaires sociaux, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences basée sur un schéma directeur de développement du territoire favorisant l'émergence de filières d'excellence et répondant aux besoins des populations.

²⁹ La délégation rappelle l'avis adopté en 2015 sur *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins* présenté par Eustase Janky.

4. Favoriser le maintien en emploi des seniors

Si pour les tranches d'âges des 25-49 ans et des 50-59 ans les taux d'emploi sont aujourd'hui pratiquement équivalents, la part des personnes en emploi connaît une diminution brutale à partir de 60 ans et nombreuses sont celles qui ne sont plus en emploi entre 60 et 62 ans.

Au-delà de la question des équilibres de financiers, le Gouvernement vise, en repoussant l'âge de départ en retraite, à obtenir une élévation du taux d'emploi dans la tranche d'âge des 60-64 ans.

Cette ambition risque cependant de se traduire par un creusement des inégalités face au travail et à l'emploi car, dans les conditions actuelles, le report de l'âge de la retraite ne permettra pas à toutes et tous de se maintenir en emploi.

4.1. La traversée d'une zone grise entre l'emploi et la retraite pour de nombreux seniors

De nombreux seniors basculent dans le chômage ou l'inaptitude professionnelle avant d'avoir atteint l'âge de leur retraite. L'âge moyen de cessation définitive d'activité est nettement plus précoce que celui de l'accès à la retraite. C'est ce que soulignait déjà le CESE en 2018 dans son avis sur l'emploi des seniors. Les sorties vers l'invalidité ou les abandons de recherche d'emploi touchent souvent des actifs précaires qui ont connu des trajectoires professionnelles discontinues dans des métiers à forte pénibilité. En 2021, 16,7 % des personnes âgées de 62 ans étaient dans cette « zone grise », ni en emploi ni en retraite, dont 3 % au chômage et 13,7 % en inactivité et donc dépendantes des minima sociaux. Les plus de 55 ans sont également surreprésentés parmi les demandeurs d'emplois de longue durée. Ils sont en proportion plus nombreux parmi les allocataires de l'ASS à laquelle sont éligibles les chômeurs en fin de droit³⁰. Une étude réalisée en 2022 par la DARES pour le COR a ³¹estimé qu'un report de deux ans de l'âge légal de départ en retraite pourrait se traduire par un transfert de charge très conséquent de l'assurance vieillesse vers l'assurance chômage et le régime d'invalidité³².

Aux âges élevés, les inégalités devant l'emploi selon la catégorie socio-professionnelle et le genre sont particulièrement fortes. En 2019, seulement 28 % des ouvrières et ouvriers étaient en emploi à 61 ans contre 60 % des cadres du même âge. 35 % des ouvrières et ouvriers âgés de 61 ans n'étaient ni en emploi ni à la retraite³³. Selon l'enquête conditions de travail, 37 % des salariés jugeaient ne pas être capables de faire le même travail jusqu'à la retraite et ne considéraient pas leur travail comme soutenable. Il s'agit notamment de métiers requérant l'accueil du public, ceux du soin et de l'action sociale ainsi que certains métiers d'ouvriers non qualifiés³⁴.

³⁰ Fin juin 2022, selon l'Unedic, 123 800 bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique sur 302 000, soit 41 %, étaient âgés de plus de 55 ans.

³¹ Dans son avis de juillet 2022 sur « Les métiers de l'action sociale », le CESE a souligné que la pénibilité attachée à ces professions étaient étroitement liée aux difficultés de recrutement qui les caractérisent.

³² Estimation de 1,3 milliard pour l'assurance chômage et 1,8 milliard pour l'invalidité.

³³ Michael Zemmour, Les effets du report de l'âge légal de la retraite à 62 ans : une approche par catégorie socio-professionnelle. Note de recherche, juin 2022.

³⁴ DARES Analyses, n°28, juin 2022

42. Les deux freins principaux au maintien en emploi des seniors, l'usure professionnelle et la discrimination dans l'emploi, n'ont pas été suffisamment traités

Une prévention très insuffisante de la pénibilité et de l'usure professionnelle

Si le degré d'exposition aux contraintes et facteurs de risques est plutôt moindre aux âges élevés, la manifestation des pathologies professionnelles est, en revanche, beaucoup plus forte après 50 ans. L'association du temps d'exposition et l'effet différé de nombreuses pathologies expliquent ce phénomène. Il en est ainsi par exemple des cancers liés au travail de nuit et des TMS qui constituent la première cause de maladie professionnelle indemnisée.

Or, la prévention de l'usure professionnelle n'a pas, dans les faits, constitué une priorité des politiques publiques. Elle relève d'ailleurs d'une politique globale de prévention des risques professionnels car les expositions qui pourront à terme provoquer une cessation d'activité involontaire et trop précoce interviennent très tôt dans la carrière.

Les dispositions légales sur la prise en compte et la prévention de la pénibilité sont apparues dans le contexte des débats sociaux sur l'allongement de la vie professionnelle à partir de 2003.

Le compte personnel de prévention et de pénibilité (C3P) a été créé en 2014 et remplacé en 2017 par le C2P³⁵. Lors de cette dernière réforme, l'accent a été mis sur les droits à aménagement du temps de travail, à formation et reconversion attachés à certains niveaux d'exposition professionnelle plutôt que sur les possibilités de départ anticipé³⁶. L'efficacité de ces mesures s'est révélée assez médiocre et l'ensemble des dispositifs légaux et conventionnels visant l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail n'ont, jusqu'à présent pas été suffisamment investis et mobilisés pour atténuer la pénibilité physique ou mentale toujours attachée à certaines professions. Parmi les critères d'exposition exclus du C2P en 2017, le port de charge lourdes rassemblait le plus grand nombre de bénéficiaires. Les professions concernées étaient concentrées dans les secteurs de l'industrie et des services essentiels (logistique, transport, services à la personne)³⁷. Il y a une forme d'anachronisme dans cette absence de prise en compte de la pénibilité pour laquelle aucun correctif n'est envisagé dans le PNR.

L'efficacité des cellules de prévention de la désinsertion professionnelle, dont la mise en place a été décidée par la récente loi santé au travail, dépend largement du bon fonctionnement de tous les services de prévention et de santé au travail et de leur capacité de prendre en charge cette mission sur l'ensemble du territoire. Quant à la création d'un fond dédié à la prévention de la désinsertion professionnelle, envisagée par le projet de loi portant réforme des retraites, il ne peut trouver de sens que par son intégration dans une politique globale de prévention, car l'enjeu du maintien des seniors en emploi relève d'une action sur les conditions de travail conduites très en amont des premières manifestations de l'usure professionnelle.

Une appréhension large de la santé de celles et ceux qui travaillent sur l'ensemble de leur trajectoire professionnelle apparaît d'autant plus nécessaire que la crise sanitaire a renforcé chez nombre de nos concitoyens le désir de travailler autrement et que le dérèglement climatique constitue désormais un facteur d'aggravation des conditions de travail.

³⁵ Cette transformation s'est traduite par la disparition de quatre facteurs de pénibilité sur dix (postures pénibles, charges lourdes, vibration, exposition aux produits chimiques).

³⁶ Selon les chiffres de la CNAV, seulement 3 343 personnes ont bénéficié en 2021 d'un départ avant l'âge légal sur le fondement des points qu'elles avaient acquis dans le cadre du C2P.

³⁷ Dares Analyses, n°28, juin 2022

Les seniors continuent de pâtir d'une image négative sur le marché du travail

Les entreprises ne se sont pas dégagées d'une culture ancienne de la sortie anticipée d'activité des salariés âgés. Les plans de départ volontaires et les ruptures conventionnelles de fin de carrière ont partiellement pris le relai des dispositifs de préretraite. Dans certaines professions soumises à des conditions d'aptitude physique particulières (conducteurs de véhicules, fonctions de sécurité), les critères d'aptitudes peuvent conduire à des sorties d'emploi en l'absence d'une obligation de reclassement de l'entreprise.

Lorsque les seniors de plus de 50 ans sont au chômage, il leur est beaucoup plus difficile de retrouver un emploi que les autres actifs. Leur durée moyenne d'inscription à l'assurance chômage était de 520 jours en 2021 contre 340 pour les 25-49 ans³⁸. Cette durée dans le chômage ne touche uniquement les catégories employées et ouvrières. Elle concerne aussi les cadres.

Cette tendance à exclure les salariés les plus âgés du marché du travail peut être alimentée par un calcul objectif comme le coût d'un collaborateur expérimenté en comparaison d'un plus jeune ou par l'anticipation d'un risque d'absence pour maladie plus élevée notamment en raison d'exposition professionnelles antérieures. Mais c'est loin d'être le seul cas d'obstacle à l'inclusion sur le marché du travail : des représentations négatives sur le genre, le milieu social ou le territoire amplifient les difficultés. Les salariés âgés accèdent aussi moins souvent à la formation professionnelle, ce qui peut aussi passer comme le signe d'un manque d'intérêt qui leur est porté dans l'entreprise.

Pour le CESE, la prévention en santé et la promotion d'une culture de la formation tout au long de la vie sont des domaines qu'il convient d'investir urgemment pour sécuriser, dans la durée, le maintien en emploi des femmes et des hommes qui doivent vivre de leur travail quels que soient leur niveau de qualification et la profession qu'ils exercent.

5. La rémunération du travail

5.1. Accords de revalorisation salariale, la question de l'inflation

Face au choc énergétique provoqué par la forte reprise mondiale post-covid et par le conflit russo-ukrainien, le gouvernement français a fait le choix d'un soutien global aux revenus par la mise en place d'un bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz dès la fin de 2021 et d'une remise sur le carburant entre avril et décembre 2022. Des mesures d'aide directe aux ménages (indemnité inflation, chèque énergie...) s'y sont ajoutées. Cette politique non ciblée a globalement limité la perte de pouvoir d'achat des ménages. Elle a aussi permis de limiter la hausse de l'inflation qui, en 2022, a évolué moins vite en France que dans la zone euro.

Toutefois, les salaires supérieurs au Smic évoluent sous le niveau de l'inflation³⁹. Pour de nombreuses branches professionnelles, les premiers niveaux de leur grille salariale ont été rattrapés par le Smic. Si le décrochage peut venir, le plus souvent, d'une simple difficulté de calendrier⁴⁰, il s'explique aussi par le comportement des partenaires sociaux de nombreuses branches consistant à aligner les premiers niveaux de grille sur le montant exact du Smic. La proportion des branches disposant d'une grille commençant au moins au niveau du Smic décroche au 1^{er} janvier 2022 par

³⁸ Source : Pôle emploi 2022.

³⁹ Le salaire minimum n'a pas subi cette érosion car son montant est indexé sur l'inflation.

⁴⁰ Le retard d'actualisation s'explique souvent par un calendrier de négociations salariales calé sur celui de la revalorisation annuelle du Smic (au 1er janvier)

rapport aux années précédentes, en lien avec la hausse du 1^{er} octobre 2021⁴¹. Cet effort se trouve cependant compromis dans ses résultats par la persistance de l'inflation à un niveau élevé en 2022. Les dernières révisions d'accords salariaux prévoient moins souvent un relèvement des salaires uniformes sur l'ensemble de la grille, ce qui conduit à un tassement des pieds de grille.

Les agents publics sont également fortement concernés par cette évolution négative même s'ils connaissent des modalités différentes de fixation des salaires. De surcroît, les enseignants et les personnels hospitaliers connaissent depuis plus de dix ans une dégradation sensibles de leurs conditions de rémunération en raison du blocage de la valeur du point sur la période malgré la hausse de 2022.

La baisse des salaires réels constitue également un enjeu d'attractivité pour des professions considérées comme essentielles au même titre que l'amélioration des conditions de travail qui reste insuffisamment traité. Alors que les tensions de recrutement pourraient contribuer aux hausses de salaires dans les métiers ou les secteurs les plus touchés, elles ne semblent pas dans les faits jouer de rôle majeur dans la détermination des salaires sur les derniers mois⁴². Ce constat doit toutefois être nuancé selon l'étude la Banque de France, qui note que les entreprises rapportant systématiquement des difficultés de recrutement anticipent une croissance des salaires de base plus élevée que celles qui ne rapportent aucune difficulté.

52. Un enjeu d'attractivité pour les secteurs santé, médico-social et travail social dans le contexte de la reprise post-covid

Après le Ségur de la santé, la revalorisation du traitement indiciaire à hauteur de 183 euros a été étendu aux personnels de soin des EHPAD. Les accords Laforcade ont ensuite appliqué cette revalorisation aux personnels qui ne relevaient pas du code de la santé publique (aides médico-psychologiques, accompagnants éducatifs et sociaux et auxiliaires de vie). Le Gouvernement a, dans un troisième temps, à l'issue de la Conférence des métiers de l'accompagnement du social et du médico-social du 18 février 2022, étendu ces augmentations salariales aux « métiers socio-éducatifs ».

Si les mesures prises par le Gouvernement ont permis des rattrapages dans le secteur sanitaire, elles ont conduit à maintenir des inégalités de traitement entre les professionnels du secteur social et médico-social, titulaires d'un même diplôme et exerçant le même métier. Pour des structures majoritairement de statut privé associatif, dont l'activité participe d'un service d'intérêt général, les négociations salariales apparaissent très fortement contraintes par l'origine essentiellement public de leur financement. Le CESE dans son avis de juillet 2022 sur « Les métiers de la cohésion sociale » a considéré que les récentes revalorisations ne répondaient que très partiellement au problème d'attractivité de ces professions par ailleurs très féminisées. De surcroît, la poursuite de l'inflation a largement anéanti cet effort de rattrapage salarial.

⁴¹ Parmi les branches devenues non conformes à la suite de la revalorisation d'octobre 2021, 30 d'entre elles l'étaient déjà avant le 1er octobre.

⁴² Source DARES.

53. Une capacité inégale à faire évoluer les salaires selon les secteurs et les entreprises

Au-delà de l'augmentation du SMIC la négociation collective sur les rémunérations constitue un autre levier d'augmentation des salaires. Si en avril 2022 les partenaires sociaux ont conclu un ANI réaffirmant la place de la démocratie sociale, à ce stade l'accord ne s'est pas traduit en termes dynamiques des négociations.

La Commission européenne rappelle aujourd'hui qu'« un dialogue social fort peut contribuer à faire en sorte que les mécanismes de fixation des salaires atténuent les pertes de pouvoir d'achat, en particulier pour les bas salaires (...) » et qu'« une négociation collective efficace est essentielle pour parvenir à une évolution globale des salaires qui soit en phase avec l'évolution des conditions macroéconomiques tout en évitant le risque d'un désenclavement (sic) des anticipations d'inflation. ».

Cependant, dans un contexte économique globalement plus contraint (les entreprises subissent elles aussi l'impact de l'inflation, en particulier de l'énergie et des matières premières qui augmentent les coûts de production), les employeurs ne disposent pas tous, selon leur taille et la nature de leur activité, des mêmes marges de manœuvre en matière de négociation salariale ce qui pourrait se traduire par des inégalités sectorielles accrues. De surcroît, le rôle de régulateur de la branche en matière de détermination des salaires doit aujourd'hui être renforcé.

La loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat prévoit la possibilité pour le ministre du travail d'engager la restructuration d'une branche au regard d'un faisceau d'indices caractérisant son manque de vitalité conventionnelle parmi lesquels figurera la faiblesse du nombre d'accords garantissant un salaire minimum au moins équivalent au SMIC.

Le CESE comprend que cette mesure vise à inciter les branches à négocier plus régulièrement des accords sur les salaires. Il attire l'attention du Gouvernement sur l'importance d'étendre rapidement les accords relatifs aux salaires conformément à la procédure accélérée (durée maximale de deux mois) prévue par la loi du 16 août 2022 pour certains avenants salariaux et par le décret du 14 février 2023, lorsqu'au moins deux revalorisations du SMIC sont intervenues dans les douze derniers mois précédant la conclusion de l'avenant.

54. Défisiscalisation des HS et rachat de RTT : une interrogation sur le travail alors que les indicateurs santé au travail doivent être améliorés

D'autres mécanismes permettent de répondre aux *questions de pouvoirs d'achat des salariés sans augmenter le coût du travail tels que défiscalisation de certaines formes de rémunération comme les heures supplémentaires.*

Depuis le 1^{er} octobre 2022 la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022 prévoit que pour les entreprises comptant entre 20 et 249 salariés, la réalisation d'heures supplémentaires ouvre droit à une déduction forfaitaire des cotisations patronales fixée à 0,50 € par heure supplémentaire. Cette disposition a été pérennisée et alignée sur les modalités appliquées aux entreprises de moins de 20 salariés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Cette déduction s'applique désormais également pour le rachat de journées de RTT (acquis entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2025). Ces journées sont rémunérées dans les conditions applicables aux heures supplémentaires⁴³.

⁴³ Elles bénéficient à ce titre du dispositif d'exonérations des cotisations salariales d'assurance vieillesse prévue à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, ainsi que de la déduction forfaitaire de cotisations patronales applicable dans les entreprises de moins de 20 salariés en application de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale).

Le CESE s'interroge sur la portée d'un dispositif qui contribue à augmenter le temps de travail effectif alors que la question de l'intensification du travail est clairement posée et que certains secteurs se trouvent confrontés à des problèmes d'attractivité du fait de conditions de travail et d'emploi insatisfaisantes.

De surcroît, ces exonérations de cotisations salariales peuvent indirectement contribuer à fragiliser le système de protection sociale.

55. L'ANI sur le partage de la valeur : apports et limites

Prime de partage de la valeur, intéressement, participation, actionnariat salarié... plusieurs dispositifs de partage de la valeur permettent d'associer les salariés à la performance et au capital de leur entreprise. Certains de ces dispositifs sont facultatifs, d'autres sont obligatoires. Ces dispositifs de partage de la valeur bénéficient de manière hétérogène aux salariés en fonction de la taille de l'entreprise.

C'est pourquoi avec l'ANI du 10 février 2023 sur le partage de la valeur au sein de l'entreprise les partenaires sociaux souhaitent rendre plus accessibles ces dispositifs d'intéressement et de participation aux entreprises et à leurs salariés, en particulier ceux des petites entreprises. La priorité des organisations signataires est de mettre en place les conditions d'un développement de la couverture de l'ensemble des entreprises et de leurs salariés par des accords de participation ou d'intéressement, d'une Prime de Partage de la Valeur ou d'un plan d'épargne salariale (plan d'épargne entreprise, plan d'épargne interentreprises, plan d'épargne pour la retraite collectif). Les signataires invitent par cet accord le législateur à procéder aux modifications nécessaires du cadre législatif et réglementaire pour permettre sa pleine mise en œuvre.

Si cet ANI traduit l'attachement des organisations signataires aux dispositifs de partage de la valeur qui sont au cœur de la stratégie de l'entreprise et de la valorisation du travail, il rappelle néanmoins que ceux-ci complètent la rémunération salariale et ne s'y substituent pas : le salaire doit en effet rester la forme essentielle de la reconnaissance du travail fourni par les salariés et des compétences mises en œuvre à cet effet.

Selon la dernière prévision de la Banque de France, le versement de primes et notamment de partage de la valeur souvent négociée dans le cadre d'accords d'entreprise et versée fin 2022-courant 2023 devrait soutenir la croissance des salaires et conduire à une hausse du salaire moyen par tête supérieure à 6 % en moyenne annuelle en 2023.

Enfin, l'ANI préconise une simplification du forfait social (contribution patronale notamment sur les sommes versées au titre de la participation, l'intéressement et de l'épargne salariales) de nature à inciter la mise en place d'accords d'intéressement ou de participation et à encourager le versement de suppléments de participation et d'intéressement plus conséquents en faveur de l'épargne et du pouvoir d'achat des salariés. Le CESE recommande une certaine vigilance quant à l'évolution du rendement de cette contribution qui abonde le financement de la protection sociale.

56. La possibilité d'une mutualisation de certains avantages non pécuniaires au niveau de la branche (avis du CESE 2021 « Les métiers en tension »)

Dans l'ANI du 10 février 2023 sur le partage de la valeur au sein de l'entreprise les partenaires sociaux rappellent qu'outre le salaire et les outils d'épargne salariale, le partage de la valeur dans l'entreprise se concrétise aussi par l'attribution d'avantages sociaux : titres restaurants, CESU préfinancés, participation supra-légale à la prise en charge des abonnements de transport public, forfait mobilité, réduction sur les biens et services vendus par l'entreprise, etc.) ainsi que le financement par l'employeur de dispositifs volontaires de protection sociale (surcomplémentaires retraite, régimes de prévoyance, services supplémentaires des complémentaires santé, etc.).

Le CESE dans son avis sur les métiers en tension a recommandé l'adoption de mesures visant à améliorer le pouvoir d'achat qui pourraient être négociées au niveau des branches pour indemniser des coûts liés à l'emploi par la négociation d'avantages collectifs aux salariés (mobilité, frais d'alimentation, etc.) exonérés fiscalement et socialement pour les entreprises et pour les salariés sous réserve que la première rémunération conventionnelle soit au moins égal au Smic.

C. ASSURER LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE, ÉCONOMIQUE ET NUMÉRIQUE DE LA FRANCE

1. Favoriser la transition vers les énergies décarbonées

Développer l'hydrogène décarboné

Le développement de l'hydrogène décarboné fait l'objet de [l'avis « Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons » \(2021\)](#). Les préconisations principales portées par le CESE sur ce sujet étaient : renforcer et pérenniser le rôle de l'État stratège à travers des investissements publics, des soutiens et un cadre juridique stable sur un horizon de 15 ans au moins ; mettre en place des achats garantis par l'Etat au prix de référence ; mettre rapidement en œuvre un dispositif de label ou de garantie d'origine renouvelable ; favoriser la production locale d'hydrogène renouvelable à partir de la ressource de biomasse en complément de la filière électrolyse.

2. Conforter la compétitivité des entreprises françaises et renforcer leur capacité d'innovation

Le CESE soutient les actions du gouvernement en matière de compétitivité des entreprises françaises et renforcement de leur capacité d'innovation. Il note cependant dans son avis [« Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements »](#) que le prix du carbone peut alourdir leurs coûts de production et peser sur la compétitivité face aux produits importés, entraînant des délocalisations et des « fuites carbone ». C'est pourquoi le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est nécessaire non seulement pour limiter ces fuites mais également pour améliorer notre compréhension des enjeux pour les produits semi-finis ou finis pour lesquels le coût carbone est souvent moins bien calculé.

21. Stratégie de relance de la R&D

La France a une trajectoire insuffisante pour atteindre l'objectif de 3 % de son PIB en dépenses de R&D comme cela est régulièrement souligné dans les Rapports annuels sur l'état de la France (RAEF) du CESE. Dans sa contribution au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (2021-2030), le CESE relevait que la programmation financière n'était pas à la hauteur des défis pour le pays notamment dans le domaine de la transition écologique, avec cependant des efforts importants sur l'énergie. Par ailleurs, pour parvenir à la neutralité carbone, le rôle de l'État est essentiel en matière de subventions en R&D et en faveur des industries naissantes.

Au vu des enjeux liés à la transition écologique, le CESE réitère l'urgence absolue de dédier davantage de ressources à la R&D publique et privée, avec l'objectif d'atteindre au moins 1 % du PIB pour la recherche publique et 2 % pour celle des entreprises. Concernant les priorités, le CESE rappelle que si les secteurs d'avenir sont importants, l'effort de recherche ne doit pas pour autant délaisser les secteurs moins technologiques : ce raisonnement est un facteur explicitant l'abandon, il y a 15 ans, des recherches sur le coronavirus. De plus, le CESE souligne l'importance de mieux doter les sciences humaines et sociales (SHS) : face aux enjeux de la transition écologique, les SHS constituent des domaines tout aussi importants que les domaines techniques. À l'inverse, le CESE invite les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires à l'arrêt rapide des financements publics dans la recherche sur les combustibles fossiles. De manière générale, les enjeux actuels comme la crise du Covid, la guerre en Ukraine ou encore le changement climatique et les évolutions démographiques (longévité) mettent en lumière de nombreux besoins nouveaux pour la recherche, en matière de santé, de défense, de réduction rapide de nos émissions et de transformation de nombreux secteurs économiques, ou encore d'adaptation aux conséquences du changement climatique. La réponse à ces enjeux nécessite une vision partagée des grandes priorités en termes de recherche et d'innovation, afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence des dépenses engagées. Le CESE recommande ainsi de produire au niveau national une nouvelle orientation stratégique et partagée de la recherche et de l'innovation française pour répondre à ces nouveaux défis. Cette stratégie passerait par la définition de grands enjeux prioritaires et l'établissement de choix politiques structurants, répondant en priorité à l'intérêt général et portant une vision de long terme.

22. Crédit Impôt Recherche (CIR)

Le Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a évalué les effets du CIR sur le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, les exportations, les investissements et l'innovation. Si les effets du CIR sur les PME ont été positifs, ils ne sont pas significatifs au niveau des ETI et des grandes entreprises (qui représentent environ 70 % des montants publics engagés). Le rapport de la CNEPI met en avant le fait que le CIR n'a pas suffi à contrecarrer la perte d'attractivité de la France pour la localisation de la R&D de multinationales étrangères : il apparaît en effet que l'attribution d'aides publiques n'est pas le facteur déterminant pour la localisation des activités de R&D. Le CESE s'inquiète par ailleurs de la concentration des aides publiques dans trois secteurs (automobile, aéronautique, pharmaceutique) alors que l'industrie manufacturière dépense moins en R&D, conséquence mécanique de la désindustrialisation. Le CESE estime que la multiplication des dispositifs et leur complexité nuisait à la performance de la dépense publique.

23. Entreprises innovantes

Le CESE se félicite du soutien des entreprises innovantes via le PIA4. Ce PIA4 prévoit notamment un soutien financier au développement des innovations et technologies vertes (énergies décarbonées et en particulier l'hydrogène, le recyclage, les produits biosourcés et les biotechnologies industrielles). 4 milliards du PIA4 sont destinés à financer des stratégies d'investissement prioritaire et des projets d'innovation pour la transition écologique (dont par exemple 2,3 milliards pour l'hydrogène décarboné)

24. France 2030

Le CESE soutient ce plan France 2030 mais regrette la lourdeur des appels à projets prévus, qui peut être un obstacle pour les petites entreprises.

3. Poursuivre la rationalisation et la modernisation de l'État et des services publics

31. Gestion des risques systémiques

L'État stratège doit piloter le changement de paradigme en créant à son plus haut niveau, une autorité politique de plein exercice, chargée de la prévention et de la gestion des risques majeurs.

32. Renforcer l'évaluation, la qualité et l'efficacité des finances publiques

Évaluation de la qualité des dépenses publiques

Le **RAEF 2022** traitait de ce point dans sa préconisation 13 : « assurer une meilleure efficacité des aides, en termes de performance au regard de l'objectif fixé mais aussi en termes de compatibilité avec la transition écologique et la justice sociale, en renforçant les critères de la conditionnalité et une plus stricte évaluation du respect des engagements au regard des objectifs fixés ».

Deux objectifs complémentaires sont à prendre en compte : s'assurer d'une part de l'efficacité des aides ciblées « climat » au regard de l'objectif de réduction des émissions qui leur est fixé, mais également veiller à ce que les aides « générales », qui ont un objet principal différent, ne soient pas incompatibles avec les objectifs de transition écologique. Il s'agit de pratiquer le *mainstreaming* des enjeux climatiques et environnementaux, préconisé par la Commission européenne qui consiste à évaluer la compatibilité environnementale de tout investissement.

Gouvernance des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques 2023-2028 fixe, pour la première fois, un objectif de diminution de 10 % du ratio des dépenses brunes sur les dépenses vertes ou mixtes entre 2022 et 2027, ambition jugée limitée, car il ne s'agit pas simplement de « rééquilibrer » le niveau des dépenses favorables relativement aux dépenses défavorables, mais d'accroître les premières tout en faisant disparaître aussi vite que possible les secondes. Pour autant, les déclinaisons sectorielles sont insuffisantes tant en termes de concordance d'objectifs, qu'en termes de fiabilisation des trajectoires financières associées (cf. Contrats de Performance État/SNCF Réseau, MaPrimeRénov', etc.).

Le CESE préconise de supprimer progressivement les dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat.

33. Conserver un service public de proximité accessible aux citoyens

Le CESE préconise une augmentation des moyens financiers et humains pour renforcer la présence des services de l'État dans les territoires ainsi que la qualité et l'accessibilité des services pour tous (transport). Cela implique également une réflexion sur l'attractivité des métiers de la fonction publique (santé, éducation notamment), y compris territoriale. Dans plusieurs avis, le CESE a alerté sur l'insuffisance des moyens octroyés aux différents services publics (éducation, transport, recherche, santé...) afin de répondre aux besoins des usagers. Les conditions de travail des agents des services publics devront également être améliorées afin de rendre plus attractifs les métiers. En parallèle, il faudrait s'interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité des services publics de proximité et d'évaluer la répartition de leurs ressources. Le CESE préconise d'apporter une attention particulière aux « déserts administratifs » (zones rurales, quartiers prioritaires, Outre-mer...) en renforçant le maillage territorial des services publics de façon générale, tout en consolidant leur financement. À l'instar du Défenseur des droits et notamment pour lutter contre le non-recours et l'accès aux droits et aux services sociaux, le CESE invite les pouvoirs publics à favoriser l'inclusion numérique et à déployer des moyens pour rendre plus accessibles et ergonomiques les sites internet administratifs, mais aussi à offrir un accompagnement notamment humain aux usagers qui en expriment le besoin.

Par ailleurs, les différents programmes régionaux développés en France dans les filières stratégiques, souffrent structurellement d'un manque de coordination entre la mise en place de l'infrastructure et les utilisatrices et utilisateurs potentiels. La problématique de l'emploi et de la formation vers de nouveaux métiers y est centrale. Le CESE préconise de renforcer la coordination entre les actrices et acteurs régionaux tant de l'emploi et de la formation, que des branches professionnelles, de recenser les projets en particulier dans les filières innovantes, et de créer une banque de données.

4. Assurer l'indépendance énergétique de la France et accompagner les ménages et entreprises à travers la crise énergétique

4.1. Bouclier tarifaire électricité et gaz

Le bouclier tarifaire, contrairement au signal-prix, ne modifie pas les comportements en termes de consommation d'énergie et en conséquence, ne va pas dans le sens d'une diminution des GES. Le bouclier est dégressif et socialement injuste : si en moyenne, les ménages bénéficieraient d'une aide de 1 500 euros, ce montant est en réalité proche de 1 000 euros pour les ménages du premier décile et de 2 000 euros pour ceux du dernier décile.

Si la mise en place de ce bouclier répondait à un besoin d'une partie de la population face à une hausse exceptionnelle du prix de l'énergie, il ne faudrait pas pour autant que les dépenses liées au bouclier obèrent les futures capacités de financement des investissements de transition écologique, indispensables de plus à la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles et à l'amortissement des prochaines crises. Ce bouclier insuffisamment sélectif a un double effet négatif : baisse des capacités publiques disponibles pour financer l'accélération de la transition et réduction du signal-prix de l'énergie qui baisse la compétitivité des investissements et renchérit le coût du soutien compensatoire de l'État à l'opérateur historique. Le CESE recommande de revoir la mise en œuvre du bouclier tarifaire, si celui-ci devait se prolonger, pour permettre une meilleure justice sociale et dégager des ressources budgétaires pour mettre en œuvre les mesures de transition écologique destinées en priorité à sortir ces ménages les plus vulnérables de leur dépendance aux énergies fossiles (rénovation énergétique, déploiement des énergies renouvelables...). La mise en place d'un « bouclier progressif » (sur critères d'éligibilité) ciblerait principalement les ménages les plus vulnérables et les TPE.

42. Chèque énergie, chèque fioul et chèque bois

Les chèques (énergie, inflation, alimentation) se multiplient pour faire face à l'urgence, mais ne répondent pas toujours à une stratégie de long terme et ne sont pas toujours bien adaptés aux besoins. De plus, comme le bouclier tarifaire, ils ne modifient pas les comportements en termes de consommation d'énergie et en conséquence, ne vont pas dans le sens d'une diminution des GES.

D. BÂTIR LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Remarque liminaire :

Le CESE s'interroge sur le fait que ce défi pourtant intitulé « *Bâtir la République de l'égalité des chances* », n'évoque dans aucune de ses déclinaisons les inégalités de genre.

1. Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique

L'École joue un rôle central dans la construction de l'avenir d'un pays et de ses habitantes et de ses habitants. À ce titre elle doit être un lieu réellement inclusif, de formation à l'environnement, à la citoyenneté, d'émancipation, d'accès aux savoirs, à la culture et aux activités physiques et sportives pour tous les enfants sans aucune distinction. Elle doit être un lieu assurant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il s'agit aujourd'hui de donner à tous les enfants les moyens de leur réussite dans une société et un monde complexes et en mutation permanente. Réussir cette transformation de l'École suppose la mise en œuvre d'une politique globale jouant en cohérence sur de multiples leviers.

11. Conforter la capacité des jeunes à s'orienter

Dans un monde incertain où de nombreux métiers se transforment, disparaissent et se créent, en particulier du fait de la transition écologique, où les besoins en qualification et en compétences augmentent, où les statuts des activités professionnelles sont interrogés, la capacité à s'orienter et se former tout au long de la vie devient essentielle. Comme l'a rappelé l'avis du CESE⁴⁴, l'orientation des jeunes agrège les débats voire les polémiques autour de notre modèle social. Les valeurs de la République sont ainsi interrogées à travers les notions d'égalité des chances, d'égalité des droits, de méritocratie, de sélection, d'accès durable à l'emploi, d'adéquation entre la formation et l'emploi, de discrimination ou encore de ségrégation. Dans l'avis précité, le CESE a réaffirmé le principe que le choix d'orientation soit laissé aux jeunes et a rappelé la nécessité de donner à tous les élèves, dès le collège, les informations et les outils qui leur permettront de faire un choix éclairé pour la poursuite de leurs études au terme de leur scolarité obligatoire.

Or, depuis les années 2017/2018, la politique menée par les pouvoirs publics en matière d'orientation scolaire et professionnelle à destination des jeunes a été marquée par une multiplication des réformes, ce qui a suscité de la confusion dans les objectifs politiques visés. Parmi ces réformes, figure la création de la plateforme d'affectation dans l'enseignement supérieur Parcoursup⁴⁵, plateforme critiquée, notamment par la Défenseure des droits, pour son manque de transparence, et révélatrice de discriminations en matière de mixité et d'inclusion des élèves en situation de handicap.

⁴⁴ *L'orientation des jeunes*, rapporteurs : Mme Laure Delair et M. Albert Ritzenthaler, adopté le 11 avril 2018.

⁴⁵ Plateforme mise en place par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Par ailleurs, la réforme du baccalauréat général et technologique, adoptée à l'été 2019⁴⁶, a conduit à la suppression des séries générales au profit d'un système articulant disciplines communes obligatoires et disciplines d'enseignement de spécialité. Entrée pleinement en vigueur lors de la session 2021 du baccalauréat, il a été très vite constaté un effondrement du choix de l'enseignement des mathématiques (devenue discipline d'enseignement de spécialité optionnelle après la seconde), à l'exception des élèves des catégories socioprofessionnelles favorisées. Les mathématiques ont fait leur retour, partiellement, comme discipline obligatoire après la seconde à la rentrée 2022. Cette expérience incite à prendre en compte les conséquences sur les stratégies d'orientation de la réforme annoncée du lycée professionnel avant sa mise en œuvre.⁴⁷ De surcroît, la commission ECC tient à souligner les difficultés de coordination entre les différents acteurs intervenant sur les parcours d'orientation, le manque de lisibilité de l'offre pour les élèves et leurs familles, ainsi que l'insuffisance de la formation des enseignants et des enseignantes en matière d'orientation. Par ailleurs, le nombre de psychologues de l'éducation nationale « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle » reste insuffisant et inégalement réparti sur le territoire.

Les inégalités sociales en matière d'orientation, ont récemment été remises en lumière par la publication de l'indice de position sociale des collèges et des lycées fin 2022⁴⁸. Ainsi, les indices de position sociale des lycées montrent un véritable « tri social » à l'œuvre, les jeunes issus des catégories populaires étant davantage orientés vers les filières professionnelles⁴⁹. S'agissant de l'influence du genre dans l'orientation des jeunes, d'après *L'état de l'Ecole 2022*⁵⁰, les scolarités se distinguent nettement en fonction des orientations au cours du lycée et à l'entrée de l'enseignement supérieur. Par exemple, si les filles sont moins nombreuses dans les spécialités professionnelles (42 %) et plus nombreuses dans la filière générale (56 %), elles sont largement majoritaires dans les spécialités et les séries qui débouchent sur des métiers très féminisés comme les spécialités sanitaires et sociales. L'avis du CESE, *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*⁵¹, insiste sur ces enjeux de mixité en termes de transition écologique. Enfin, en matière de mixité territoriale, la même publication constate que les parcours et résultats scolaires sont différents selon les territoires où résident les jeunes. Ces disparités interviennent à des échelles multiples : l'académie, le département ou encore le quartier de résidence. Ainsi, après la troisième, si l'orientation en seconde générale et technologique dépend des résultats scolaires des élèves et de leur milieu social, elle dépend aussi du contexte géographique. En effet, dans les départements où les élèves sont majoritairement scolarisés dans des communes urbaines denses ou très denses, l'orientation en seconde générale et technologique est plus fréquente. De plus, la diversité et la proximité des formations, notamment d'enseignement supérieur, favorisent l'orientation vers des études longues. Inversement, dans les territoires éloignés des grandes villes, à résultats scolaires équivalents, l'orientation des élèves se fait plus souvent dans l'enseignement professionnel⁵². Enfin perdurent encore des phénomènes d'autocensure des élèves et de leurs familles. Comme l'a constaté le CNESECO, « *l'autocensure des familles, le contexte scolaire*

⁴⁶ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

⁴⁷ Les quatre groupes de travail nationaux sur la réforme des lycées professionnels, installés en octobre 2022, ont clôturé leurs travaux le 27 janvier dernier.

⁴⁸ Publication du ministère de l'Éducation nationale.

⁴⁹ *Au lycée, de nouvelles données révèlent l'ampleur du « tri social » entre les voies générale et professionnelle*, Le Monde, 11 janvier 2023.

⁵⁰ *L'état de l'Ecole 2022*, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, octobre 2022, pages 72-73 (publication annuelle du ministère de l'Éducation nationale).

⁵¹ *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*, avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Antoine Gatet et Mme Aminata Niakaté, mardi 14 mars.

⁵² *L'état de l'Ecole 2022*, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, octobre 2022, pages 74-75 (publication annuelle du ministère de l'Éducation nationale).

ségrégué et le processus d'orientation dans l'institution elle-même vont créer des inégalités d'orientation complémentaires des autres inégalités, à tous les paliers du parcours scolaire »⁵³

La commission ECC rappelle l'importance à faire de l'orientation un choix réfléchi et positif et non une étape couperet où l'élève est passif, étape déterminée uniquement par ses résultats au collège puis au lycée et par l'offre de formation.

12. Acquérir et renforcer dès l'école les compétences et la culture numériques

Les outils et support numériques (équipements informatiques, applications numériques, algorithmes, intelligence artificielle, etc.) et leurs contenus constituent aujourd'hui un puissant facteur d'évolution de la société, tant au plan économique et social que dans la vie quotidienne. Ils structurent de plus en plus les sphères privées, professionnelles ou académiques. Ils occupent une place importante à toutes les étapes d'une vie même si leur appropriation diffère selon l'âge.

Ces outils et supports numériques ont aussi impulsé la constitution d'un grand secteur économique créateur d'emplois. Ils ont également eu pour conséquence l'apparition de nouveaux métiers ainsi que la disparition et/ou la transformation à divers degrés d'autres métiers.

Néanmoins si l'essor du numérique a permis de nombreux progrès, ses conséquences négatives doivent maintenant être mieux prises en compte dans le développement et la sécurisation des usages : fracture numérique, illettrisme⁵⁴, désinformation, discours de haine, menaces sur la vie privée, effets sur le développement de l'enfant et sur la santé, obsolescence des équipements, bilan carbone, etc.

Dans un monde en mutation⁵⁵, l'acquisition des compétences et de la culture numériques⁵⁶ devient primordiale dès le plus jeune âge et renvoie à plusieurs enjeux.

Mais c'est avant tout un enjeu pour la vie démocratique, alors que le numérique prend une place de plus en plus importante dans la vie de chacun et chacune, notamment pour s'engager⁵⁷ et pour s'informer⁵⁸. Il s'agit ici de contribuer à former la citoyenneté numérique des élèves, des étudiantes et des étudiants en développant notamment leur esprit critique. Il est également nécessaire d'avoir des politiques publiques du numérique éducatif qui ne soient pas uniquement abordées par des aspects

⁵³ *Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, rapport scientifique du CNESCO, septembre 2016.

⁵⁴ « *État d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques* ». Larousse.fr

⁵⁵ *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019.

⁵⁶ PIX, plateforme d'évaluation, de développement et de certification des compétences numériques, dénombre 16 compétences numériques regroupées en 5 domaines : Information et données (Mener une recherche et une veille d'information / Gérer des données / Traiter des données) ; Communication et collaboration (Interagir / Partager et publier / Collaborer / S'insérer dans le monde numérique) ; Création de contenu (Développer des documents textuels / Développer des documents multimédia / Adapter les documents à leur finalité / Programmer) ; Protection et sécurité (Sécuriser l'environnement numérique / Protéger les données personnelles et la vie privée / Protéger la santé, le bien-être et l'environnement) ; Environnement numérique (Résoudre des problèmes techniques / Construire un environnement numérique). PIX est opérateur de l'État constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

⁵⁷ *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?* avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Gérard Aschiéri et Mme Agnès Popelin, janvier 2017.

⁵⁸ *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019.

techniques mais mises au service des apprentissages et de la réussite de tous et toutes. C'est aussi un enjeu central pour une croissance intelligente, durable et inclusive, l'innovation et, s'agissant d'un domaine stratégique, la souveraineté de notre pays, comme le souligne le Programme national de réforme⁵⁹. La France a et aura de plus en plus besoin de professionnels et de professionnelles du numérique. Enfin, il y a un enjeu social primordial d'inclusion sociale par la lutte contre l'illectronisme.

Pour relever ces défis, en janvier 2023, le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse a présenté sa stratégie du numérique pour l'éducation⁶⁰. Cette stratégie s'appuie sur de nombreux travaux dont certains avis du CESE qu'elle cite⁶¹. En effet, le Conseil a formulé des préconisations, dans de nombreux avis⁶², pour développer les compétences et la culture numériques pour tous et toutes, dès l'école et tout au long de la vie. Il s'agit notamment d'identifier, dès l'école, les difficultés numériques rencontrées par certains élèves, familles, enseignantes et enseignants, l'ensemble de la communauté éducative, pour y apporter une solution adaptée parmi lesquelles une formation initiale et continue renforcée pour les enseignantes et enseignants, un accompagnement des familles, une meilleure coordination des acteurs du numérique ou encore un soutien de certains opérateurs incontournables de l'État (Canopé, Centre national d'éducation à distance, Pix). L'État et les collectivités territoriales devraient garantir pour cela un socle d'équipements numériques. Il s'agit également de soutenir les actions en faveur de l'inclusion numérique menées par les associations, bien souvent en lien avec les collectivités territoriales, notamment dans des structures comme les tiers lieux.

La maîtrise de la culture et de compétences numériques est aujourd'hui indispensable pour avoir un usage raisonné, responsable et durable des outils et des supports numériques.

13. Soutenir davantage les dispositifs d'accompagnement au service de la réussite de toutes et tous

En matière de dispositifs d'accompagnement au service de la réussite de toutes et tous il reste encore beaucoup à faire, le système scolaire français restant l'un des plus inégalitaires parmi les pays européens. Dans le cadre du projet de plan du PNR 2023, le Gouvernement, pour répondre au défi N°4, *bâtir la République de l'égalité des chances*, rappelle en particulier l'état des lieux des mesures incluses dans le PNRR et relatives aux internats d'excellence, à la création de places pour la poursuite d'études de jeunes bacheliers et les parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18 ans ne respectant pas l'obligation de formation. Ces mesures très ciblées en appellent d'autres et complémentaires sur lesquelles le CESE⁶³ souhaite attirer l'attention.

⁵⁹ Défi n°3 : assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France.

⁶⁰ *Numérique pour l'éducation 2023-2027, la vision stratégique d'une politique publique partagée*, Ministère de l'Éducation et de la Jeunesse, janvier 2023.

⁶¹ *L'école à l'ère du numérique*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, mars 2021. *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019.

⁶² *L'école à l'ère du numérique*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, mars 2021. *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019 ; *L'éducation populaire : une exigence du 21^e siècle* dont les rapporteurs sont MM. Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, mai 2019, *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?*, avis et rapport du CESE dont les rapporteurs sont M. Gérard Aschieri et Mme Agnès Popelin, janvier 2017 ; *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Eric Peres, janvier 2015.

⁶³ Des avis CESE (*Les inégalités à l'école* dont le rapporteur est M. Xavier Nau, 2011 et *Une école de la réussite pour tous* dont la rapporteure est Mme Marie-Aleth Grard, 2015), abordent ces questions ainsi que des contributions de la commission ECC aux Rapports annuels sur l'état de la France.

Le défi d'une école inclusive est une des ambitions des politiques publiques rappelée depuis deux décennies à travers plusieurs lois. Ainsi, la loi du 11 février 2005 institue l'inclusion des élèves à besoins particuliers dont les élèves en situation de handicap, dans le système scolaire ordinaire. La loi pour la refondation de l'école de la République de 2013 a mis l'accent sur la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, ainsi que l'inclusion de tous les élèves. La loi *Pour une école de la confiance* en 2019 abaisse l'âge de l'instruction obligatoire, crée une obligation de formation jusqu'à 18 ans mais aussi un service public de l'école inclusive. Cette école inclusive au sens large qui accueille tous les enfants sans distinction semble faillir dans sa mission de faire réussir chacun et chacune en fonction de ses besoins. De nombreux enfants et jeunes se trouvent à l'école et au collège en situation d'échec, les objectifs fondamentaux de la scolarité obligatoire ne sont pas atteints, les jeunes des milieux défavorisés réussissent moins bien que les autres. Dans ce contexte, le CESE attaché au principe de l'école inclusive, rappelle entre autres l'importance *d'un service public de l'éducation conçu en fonction des élèves* et qui conduise à la prise en compte dans l'enseignement de la diversité des élèves dans la classe en visant la réussite de tous et toutes. Considérant la forte corrélation entre l'origine sociale et les difficultés scolaires dès le plus jeune âge ; il est nécessaire de concentrer les efforts sur l'école maternelle et primaire.

Le CESE insiste en particulier sur la force et l'importance du projet pédagogique dans la démarche d'apprentissage qui doit conduire à la formation et à l'autonomisation des élèves : développer les travaux communs par projet favorisent notamment l'acquisition de savoirs, valorisent les compétences, les qualités personnelles et développent l'estime de soi et la coopération entre les élèves. À cet égard, les projets culturels, artistiques, environnementaux et sportifs sont porteurs de plaisir, de découverte des capacités créatives de toutes et tous dans l'objectif de participer à la vie d'un groupe ou à la réalisation d'une œuvre commune. La restitution publique de ces projets est une source de fierté pour tous et toutes celles qui y ont participé. Les écoles ou établissements scolaires doivent pouvoir s'ouvrir davantage aux partenaires de l'éducation, aux associations, aux parents, aux acteurs culturels, aux partenaires économiques et sociaux, dans le cadre de projets d'école ou d'établissement, voire dans le cadre des projets éducatifs de territoire.

La lutte contre le décrochage scolaire et les sorties précoces du système scolaire demeure une préoccupation du CESE. Les politiques publiques en la matière, parce qu'elles étaient coordonnées et avaient une certaine constance, ont permis de faire baisser significativement le taux de jeunes sortis précocement du système scolaire, il se situe en dessous de la moyenne européenne (8 % versus 9,9 % dans l'Union européenne en 2020). Mais la sortie précoce reste un échec de notre système éducatif et rend plus difficile l'insertion des jeunes. Un ensemble de dispositifs nationaux concourt à la lutte contre le décrochage scolaire (missions de lutte contre le décrochage scolaire, groupes de prévention du décrochage scolaire, équipes éducatives des réseaux de Formation Qualification Emploi) à travers des mesures de prévention, de repérage et d'identification pour mieux repérés aux fins de remobiliser et accompagner les jeunes concernés. L'obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans, en vigueur depuis la rentrée scolaire 2020 est un levier important pour faciliter l'accès des jeunes mineurs à la formation et à l'emploi. Pour assurer le déploiement du dispositif d'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans et favoriser son efficacité, le CESE encourage une coordination plus forte entre les acteurs de terrain concernés, en particulier dans le cadre de la nécessaire relance de la politique d'éducation prioritaire. Il demande l'évaluation des résultats des dispositifs mis en place par le ministère de l'Éducation nationale et les Régions au regard des objectifs poursuivis (reprise d'études, orientation, formation, engagement citoyen, insertion professionnelle) et de rendre compte des actions engagées. De plus, le CESE souhaite le renforcement et la pérennisation des missions et les moyens financiers et humains alloués par les ministères à la politique de lutte contre le décrochage scolaire dont ceux attribués à la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). Cet effort porté

sur les dispositifs d'accompagnement doit se conjuguer avec un renforcement de la formation de l'ensemble des personnels éducatifs afin qu'ils puissent mieux détecter les signaux liés au décrochage mais aussi accompagner et soutenir plus fortement les élèves fragilisés, en lien avec leurs parents.

2. Poursuivre la transformation et le renforcement de notre système de santé en renforçant l'accès aux soins, la prévention, et faire face au défi du vieillissement

L'hôpital et la santé sont toujours considérés comme une charge et non comme un investissement malgré la crise sanitaire que nous avons connue. Ces stratégies d'économies de court terme ont finalement un coût élevé : les patients reviennent à l'hôpital, le plus souvent *via* les urgences, dès que leur santé se dégrade, en raison du manque de suivi et de l'absence de services de premier recours (médecins, centres et maisons de garde ou de santé...).

21. Le financement et la gouvernance des hôpitaux

Dans sa structuration actuelle en « sous-enveloppes », l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) reproduit les « silos » qui caractérisent l'offre de soins et empêchent de progresser vers un parcours coordonné. Le CESE demande une réorganisation du débat parlementaire au moment du vote du budget de la sécurité sociale⁶⁴. Au-delà de la régulation des dépenses, il doit traduire budgétairement ce que devrait être une politique de santé accordant plus de place à la prévention, à la qualité et la pertinence du soin, à la coordination et à la continuité des parcours. Ces priorités doivent se décliner à tous les niveaux et constituer les objectifs donnés au financement, à la gouvernance et à la place des hôpitaux dans le système de santé.

22. La lutte contre les déserts médicaux doit être une priorité

Il faut renforcer les moyens humains et financiers, pour former les étudiants et les internes dans de bonnes conditions. Il faut aussi agir sur l'installation, au-delà de la seule simplification des aides, telle qu'elle est envisagée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale : à ce sujet, le CESE souligne que le principe de la liberté d'installation ne peut plus s'opposer à celui d'un égal accès aux soins dans tous les territoires métropolitains et ultramarins.

23. Ruptures dans les parcours de soin

Pour lutter contre les ruptures dans les parcours de soin, il est impératif de mieux organiser les interfaces entre les différents intervenants en amont et en aval de l'hospitalisation. Le CESE a formulé plusieurs propositions concrètes : assurer l'interopérabilité des systèmes d'information ; orienter davantage les patients vers la ville en encourageant les regroupements pluriprofessionnels au sein des Communautés pluriprofessionnelles territoriales de santé mais aussi des maisons ou des centres de santé ; lever les freins à l'hospitalisation à domicile ; consolider les missions et les moyens du service social à l'hôpital ; redimensionner les équipes mobiles de gériatrie qui ont montré leur capacité à assurer efficacement la coordination entre l'hôpital, les EHPAD et les intervenants à domicile.

64 CESE, octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé*, Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier

24. Renforcer la démocratie en santé pour une plus grande adéquation entre les besoins et l'offre

Les avis du CESE expriment enfin une conviction forte : c'est en renforçant la démocratie en santé que l'on progressera vers une plus grande adéquation entre les besoins et l'offre. Or, le CESE a fait le constat d'une difficulté dans l'expression des besoins et dans l'organisation de la réponse, qui ne sont pas assez démocratiques. Les conseils territoriaux de santé (CTS) sont certes chargés de réaliser « un diagnostic territorial partagé », mais ils ne peuvent que difficilement être les leviers d'une remontée des besoins au niveau régional : il faut les renforcer, tout en s'efforçant d'organiser à l'échelle régionale un pilotage plus démocratique de l'offre et des moyens. Les projets régionaux de santé, qui se déclinent localement dans les contrats locaux de santé, doivent être le résultat d'une véritable co-construction entre les ARS, les conseils régionaux, les CESER et les conférences régionales de la santé et de l'autonomie.

25. Prévention de la perte d'autonomie

Toutes les projections démographiques indiquent que la part des plus âgés va s'accroître lourdement dans les prochaines années. De fait, l'espérance de vie a beaucoup augmenté : elle est aujourd'hui de 85,4 ans pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Elle a néanmoins baissé en 2020 et la hausse observée en 2021 n'a pas permis de retrouver exactement le niveau de 2019. Surtout, les années de vie gagnées ne le sont pas nécessairement en bonne santé. C'est tout l'intérêt de l'indicateur sur l'espérance de vie en bonne santé : l'analyse qu'en fait chaque année le CESE met l'accent sur les inégalités que celui-ci révèle, inégalités socio-professionnelles et sociales (les populations les moins favorisées qui cumulent une espérance de vie plus faible et des années vécues avec des incapacités plus nombreuses), inégalités de genre (les femmes vivent plus longtemps, mais plus longtemps en incapacités) et inégalités géographiques (dans certains territoires, la population cumule espérance de vie plus faible et nombre plus élevé d'années vécues en mauvaise santé).

Des choix stratégiques sont nécessaires et urgents, ainsi qu'un débat public sur les réponses à apporter. C'est pour alimenter ce débat que le CESE a choisi de consacrer un avis à la prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement qui sera présenté en assemblée plénière le 12 avril. Le CESE souhaite que les préconisations de cet avis alimentent, aux côtés de celles du Conseil National de la Refondation (CNR), la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France.

La prévention doit être une priorité centrale et transversale des politiques publiques. Le lien étroit entre la santé de l'homme et le bon fonctionnement des écosystèmes impose de mettre fin aux cloisonnements et de développer, dans une approche *One Health*, une politique de santé environnement. Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'espérance de vie en bonne santé intègrent soin, préservation des écosystèmes, et prévention globale.

La prévention de la perte d'autonomie ne doit pas s'envisager de façon uniquement médicale : l'approche doit être globale et profiter à tous et toutes. Cela impose de changer de regard sur l'âge. C'est un préalable pour intégrer la prévention de la perte d'autonomie dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier celles qui contribuent au cadre de vie (urbanisme, mobilité, transports, sport, culture...). L'habitat apparaît comme un facteur de risque de perte d'autonomie, alors qu'à travers une plus grande anticipation, il peut contribuer à sa prévention

Beaucoup se joue avant le vieillissement. L'état de santé des personnes est le reflet de leurs conditions de vie, de travail, et de la qualité de leur environnement : tous les facteurs de risque, les expositions, l'exposome doivent faire l'objet d'un suivi plus approfondi. Il s'agit, à travers cette prévention primaire, de peser sur les grands déterminants de santé et de l'autonomie mais aussi d'agir très en amont sur les facteurs de risque. L'instauration de rendez-vous de prévention proposés à

l'ensemble des assurés, à des âges clés par la dernière loi de financement pour la sécurité sociale va dans le bon sens. Toutefois, le troisième rendez-vous devrait être organisé dès l'âge de 55 ans, pour les actifs comme pour les personnes sans activité. L'objectif est de sensibiliser les personnes sur les facteurs de risques liés à l'âge, sous l'angle des habitudes de vie (alimentation, activité physique, sommeil, lien social, rappel de l'importance des dépistages organisés). En ce qui concerne l'habitat, un diagnostic sur l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, une information sur les aides et les ressources disponibles, devraient être automatiquement proposés.

Les inégalités sociales sont fortes face au risque de perte d'autonomie sans que les politiques publiques conduites jusqu'alors ne parviennent à les atténuer. Il faut redoubler d'effort pour atteindre les personnes qui, en raison de la précarité et l'isolement en particulier, sont les plus concernées.

Le CESE est enfin convaincu qu'un plus grand soutien aux aidants et qu'une meilleure valorisation des professionnelles et professionnels de l'accompagnement permettrait de prévenir la perte d'autonomie.

26. Une priorité : les métiers du soin et de l'accompagnement

Pour moderniser l'offre de soins et l'hôpital, renforcer l'accès aux soins et la prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement, il est urgent de redonner de l'attractivité et du sens aux métiers du soin et de l'accompagnement.

Si l'identité et l'engagement professionnels restent forts, l'absence de reconnaissance des métiers du soin et de l'accompagnement social aggravent les risques psycho-sociaux, la souffrance au travail, le sentiment d'un travail déshumanisé. Le sous-effectif est le nœud des difficultés, il est à l'origine de la dégradation des conditions de vie au travail qui, elle-même, rend les professions du soin et de l'accompagnement toujours moins attractives. A domicile comme dans les Ehpad ou à l'hôpital, les sous-effectifs déstabilisent les prises en charge, l'organisation du travail et la cohésion des équipes. La Cour des comptes⁶⁵ a récemment alerté sur le niveau « hors normes » des accidents de travail et des maladies professionnelles. L'absentéisme et le turn-over sont élevés. Faute de personnel, de nombreux services fonctionnent en mode dégradé ou sont contraints de fermer des lits ou de stopper leur activité. Cette situation est dangereuse tant pour les patients des établissements de santé que pour les usagers des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Il faut augmenter les recrutements, revaloriser les métiers de la santé, de la prévention et du soin. Les accords salariaux conclus dans le cadre du Ségur ont constitué un progrès mais ne suffiront pas : il faut, pour briser ce cercle, passer une nouvelle étape pour un niveau de recrutement à la hauteur des besoins. L'instauration et le respect de normes d'encadrement (ratio effectifs/patient ou résident) dans les établissements de soin et d'accompagnement social et médico-social est incontournable. Enfin, la reconnaissance professionnelle passe autant par l'amélioration des conditions de travail que par des formes de gouvernance des établissements et services qui redonnent leur place à chacune et chacun et la prise en compte des différents savoirs professionnels. Il faut remettre l'accès aux soins au centre du quotidien des personnels, du financement et de la gouvernance de notre système de santé⁶⁶.

⁶⁵Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2022

⁶⁶CESE, octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé*, (Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier) ; CESE, mars 2021, *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie* (Alain Dru et Anne Gautier) ;

Le CESE tient enfin à souligner le rôle essentiel des métiers du lien, exercés très majoritairement par des femmes, au domicile des personnes vulnérables. Il est indispensable d'améliorer l'attractivité de ces professions, en formant, qualifiant et certifiant leurs compétences, en revalorisant les salaires et les rémunérations, en améliorant leurs conditions de travail. Il faut garantir des conditions qui permettent effectivement aux professionnelles de l'accompagnement d'exercer leur mission essentielle qui concourt à maintenir l'autonomie des personnes et au développement de leurs liens sociaux. Il faut considérer le temps qu'exige la vigilance sur l'évolution de l'état physique et mental de la personne et le maintien de ses liens sociaux, en garantissant des interventions à domicile d'une durée minimale d'une heure.

3. Lutter contre les inégalités sociales et territoriales

31. Déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Le CESE salue la déconjugalisation de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) adoptée en 2022, qui pourrait constituer un premier pas vers une logique rattachant l'impôt ou les prestations sociales à la personne et non en fonction de son statut conjugal. En proposant la déconjugalisation du quotient conjugal, le CESE avait émis, dans sa contribution au PNR de 2022, le souhait d'une réforme fiscale globale moins pénalisante pour les femmes. Le taux d'imposition individualisé ou la suppression de l'imposition sur les prestations compensatoires après un divorce qui figurent dans la proposition de loi déposée par Marie-Pierre RIXAIN pour renforcer l'autonomie économique des femmes vont dans le bon sens.

32. Vers plus de transversalité dans l'intégration du genre dans les politiques publiques ?

La DDFE se félicite également de la tenue prochaine, annoncée le 8 mars dernier par la ministre Isabelle ROME, d'un comité interministériel pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dont le dernier remontait à 2018. Réunissant l'ensemble du gouvernement, ce comité devrait permettre d'insuffler la thématique transversale des droits des femmes dans tous les secteurs et l'ensemble des politiques publiques. C'est pourquoi la DDFE avait émis en 2022 le souhait de sa tenue dans des délais proches.

33. Création d'un service public de la petite enfance

Pour le CESE, le périmètre d'un « *service public de la petite enfance* » ne saurait en aucun cas se limiter à « l'accueil » de jeunes enfants. D'autres politiques, relatives à la santé de l'enfant (mises en œuvre en particulier par la Protection maternelle et infantile), au soutien à la parentalité, à l'aide sociale à l'enfance, à l'éducation, à la lutte contre la pauvreté ou encore à l'égalité entre les hommes et les femmes devraient trouver toute leur place dans un tel service public.

Le CESE relève des avancées récentes qui font écho aux préconisations d'un avis qu'il a rendu le 22 mars 2022 :

- l'instauration sur l'ensemble du territoire des comités départementaux des services aux familles constitue une réponse à la préconisation d'un renforcement de la concertation avec les collectivités territoriales, sans attendre une réforme de plus grande envergure, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins et l'offre ;
- la réforme du complément de libre choix de mode de garde, adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, pourrait répondre à la préconisation d'un renforcement de la solvabilisation des familles avec, en particulier, l'objectif de réduire le reste à charge des familles les plus modestes qui recourent aux assistantes maternelles

Pour autant, il est nécessaire d'aller plus loin sur ce sujet. L'approche doit être pragmatique : c'est d'abord aux attentes des parents qu'il faut répondre en assurant le bien-être des enfants.

De nombreux points primordiaux requièrent des décisions qu'il ne faut plus différer :

- Il faut prioritairement mettre fin à la grave insuffisance des recrutements dans le secteur de la petite enfance. Le CESE demande que le « comité de filière petite enfance » accorde dans ses travaux sur la revalorisation des métiers une place significative aux questions de rémunérations, de formation, de perspectives professionnelles et de reconnaissance des compétences. La formation des professionnels doit être renforcée, notamment sur l'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques.
- Il faut renforcer l'offre d'accueil et l'égalité territoriale. Ainsi que l'avis du CESE le souligne : « *L'Etat devra être le garant de l'égalité d'accès aux différentes offres d'accueil sur tout le territoire* »
- Le développement et le bien-être de l'enfant doivent être au centre des décisions prises en matière d'accueil. Le congé parental apparaît comme une étape à renforcer dans l'accueil du jeune enfant, sans engendrer d'effets opposés aux principes auxquels le CESE est particulièrement attaché, comme le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'égalité entre les familles. Le CESE est ainsi favorable à un congé parental plus court et mieux indemnisé qui permettrait aux parents, s'ils le souhaitent, de rester auprès de leur enfant jusqu'à son premier anniversaire.
- La situation actuelle se traduit par un émiettement des interventions ainsi qu'une gouvernance et un financement éclatés. Le CESE a pris position sur ce point : soulignant le rôle majeur que jouent d'ores et déjà les communes et intercommunalités dans le financement et la gestion des crèches, il considère que le bloc communal est le mieux placé pour assurer une nouvelle compétence obligatoire, en concertation avec les autres acteurs de la petite enfance. Une telle attribution de compétence au bloc communal devrait être assortie « *des moyens financiers correspondants* » via un conventionnement avec la CNAF.

34. Renforcer la cohésion territoriale de la métropole à l'Outre-mer

Le troisième volet du plan de relance relatif à la cohésion territoriale comprend 566 millions d'euros prévus via de nombreuses mesures de soutien à l'emploi. Ce volet « cohésion sociale » comprend toutefois pour plus de la moitié des mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes, qui ne sont pas toutes intégrées. Après un travail sérieux et approfondi à l'écoute des acteurs de terrain, la délégation aux Outre-mer du CESE constate que le plan de relance a joué son rôle d'amortisseur de crise.

Toutefois, en raison du nombre de femmes et d'hommes vivant en dessous du seuil de pauvreté (un seuil plus bas dans les Outre-mer que dans l'hexagone) le CESE demande la déclinaison territoriale des dispositifs de la stratégie de prévention et de lutte contre la grande pauvreté. Le CESE appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut.

4. Bâtir une République de l'égalité des chances correctrice des inégalités entre les femmes et les hommes

Pour être effectif, ce défi 4 du projet de PNR « *Bâtir une République de l'égalité des chances* » ne peut s'exonérer d'un travail en profondeur sur la justice sociale. Or, les femmes sont particulièrement frappées par les injustices sociales tout au long de leur vie. Les débats actuels sur le projet de réforme des retraites a particulièrement éclairé les trajectoires hachées des carrières des femmes, leur participation très majoritaire dans les métiers les moins bien rémunérés car souvent moins qualifiés ou dont les compétences sont moins reconnues, les temps partiels, les interruptions dues aux grossesses et à l'éducation des enfants. Des inégalités en cascade qui se cristallisent lors de la retraite, avec des écarts de pensions allant jusqu'à près de 40 % de celles des hommes et même jusqu'à 60 % pour les femmes cadres. La question des retraites pose celle du travail, de son accès, des qualifications requises mais aussi de l'accès au service public de garde d'enfants et de la prise en compte des aidantes (pour les personnes en perte d'autonomie) qui ont des conséquences sur les carrières professionnelles des femmes, lesquelles constituent le plus gros contingent des personnes pauvres, particulièrement dans les cas de monoparentalité.

- ✓ Les femmes gagnent toujours en moyenne 22 % de moins que les hommes⁶⁷ et ont toujours des déroulements de carrières moins favorables malgré une législation contraignante concernant les postes à responsabilité ;
- ✓ La formation et l'orientation des filles restent trop genrées, avec des filières professionnelles toujours mal distribuées entre filles et garçons et une absence de mixité des métiers, particulièrement pénalisante dans les secteurs d'avenir comme le numérique ou les métiers de la transition écologique ;
- ✓ La réforme des retraites en cours risque de pénaliser une fois de plus les femmes. Dans sa contribution au PNR 2022, le CESE avait rappelé dans que, quel que soit le projet de réforme, celui-ci ne pourrait pas se faire au détriment des femmes ni sans réduire l'écart de retraites entre les femmes et les hommes mentionnées ci-dessus même si les pensions de réversion permettent artificiellement de le limiter à 24 %⁶⁸ ;
- ✓ Les violences sexistes et sexuelles demeurent structurelles, les dispositifs mis en œuvre ne permettant pas d'enrayer le nombre conséquent de féminicides chaque année ;
- ✓ Les inégalités territoriales accentuent les inégalités de genre : ainsi les femmes peuvent être confrontées à de graves difficultés pour accéder aux services de santé sexuelle et reproductive. La fermeture des maternités et des centres d'IVG peuvent être délétères en cas de situation d'urgence. Leur mobilité peut également être entravée par le manque de transports en communs, leurs déplacements étant moins pendulaires que ceux des hommes et le permis de conduire (et le véhicule requis) trop cher pour les plus pauvres.

Enfin, la pauvreté des familles monoparentales serait, selon une étude de la DREES, sous-estimée. En effet, dans le calcul du taux de pauvreté, les statistiques officielles, basées sur des « unités de consommation », sont pondérées selon des échelles d'équivalence internationale. Elles ne différencient donc pas un couple avec enfant(s) d'une personne seule avec enfant(s). Ainsi, il nous paraît légitime de se poser la question d'ajouter une unité de consommation supplémentaire aux familles pour prendre en compte cette donnée qui aboutirait à un taux de pauvreté accru. Cette

⁶⁷ Ce chiffre est celui du revenu salarial annuel moyen 2019, l'écart allant de 19 % pour les -25 ans à 27 % pour les + de 55 ans, les écarts s'amplifiant pour les plus bas et les plus hauts revenus (INSEE références édition 2022).

⁶⁸ Femmes et hommes, l'égalité en question INSEE références 2022.

question mériterait d'être examinée au niveau international, avec des travaux complémentaires nécessaires à engager.

Traiter des inégalités entre les femmes et les hommes requiert une expertise et des données spécifiques. Si les études de genre sont aujourd'hui reconnues comme des disciplines universitaires à part entière, la thématique de l'égalité peine à infuser. Malgré un affichage de neutralité, la prédominance du genre masculin dans les sphères économiques, sociales, sociétales, environnementales, continue de masquer les différences pourtant flagrantes des situations entre les femmes et les hommes. Il est urgent que la dimension genrée soit prise en compte dans tous les défis que la France doit résoudre et figure clairement en tant que telle dans le PNR 2023.

II. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE IV DU PNR « FONDS STRUCTURELS »

L'analyse formulée par le CESE dans son avis de juin 2018 consacrée à la réforme des fonds structurels, reste d'actualité. Notre Assemblée y pointait le caractère central de la politique de cohésion, acquis majeur de l'UE dont il importe de préserver la pertinence stratégique tout en simplifiant les procédures et en améliorant la visibilité. Le CESE se félicite d'ailleurs de l'annonce par le SGAE de la création d'une cellule en son sein chargée de favoriser le déploiement des fonds en France.

Dans le cas des Outre-mer (voir aussi rubrique Sécurisation des réseaux d'eau), le CESE, souligne l'apport même l'apport considérable que représentent les fonds structurels européens pour nos territoires. Les régions ultrapériphériques (RUP, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin) françaises ont ainsi bénéficié de 4,9 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (FEDER, FSE, FEAMP, FEADER, soit 17,4 % des fonds reçus par la France. Toutefois, pour la programmation 2014-2020, dont la consommation pouvait s'étirer jusqu'au 31 décembre 2022, l'enveloppe de Fonds européens non mise à profit reste **encore conséquente sur plusieurs territoires ultramarins faute de moyens d'ingénierie** pour les solliciter.

Par ailleurs, dans sa contribution à la concertation de la Commission européenne de 2021 sur la stratégie pour les RUP, le CESE saluait par ailleurs l'initiative d'une stratégie pour les RUP et propose que les Pays et territoires d'Outre-mer, qui ne font pas partie du territoire européen mais bénéficient de fonds européen de développement, fassent aussi l'objet d'une stratégie européenne propre. En complément, l'Europe doit donner sa pleine dimension à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet des mesures spécifiques d'application pour ces territoires aux handicaps structurels, et qui représentent des atouts géopolitiques majeurs. Ce message important devra être porté à l'attention de la Commission européenne car il conditionne la bonne articulation des dispositifs de soutien à la relance.

ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE

Avis Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_05_inegalites_genre.pdf

Avis Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_04_strategie_energie_climat.pdf

Avis Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_03_politique_fonciere.pdf

Avis Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_01_evolution_societe_sobriete.pdf

Consultation du CESE sur le Programme national de réforme 2022 (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_PNR.pdf

Avis Rapport annuel sur l'état de la France 2022 – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_14_raef.pdf

Avis Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_03_politique_fonciere.pdf

Déclaration du Bureau du CESE sur l'eau (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Declarations/2022/220903_eau.pdf

Déclaration du Bureau du CESE en vue de la Cop 15 sur la biodiversité (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Declarations/2022/220904_biodiversite.pdf

Résolution SFEC : quelle gouvernance pour la transition écologique ? (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_10_gouvernance_transition.pdf

Avis Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_07_risques_emergents_systeme_assurantiel.pdf

Avis Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_02_plan_relance_om.pdf

Avis La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_15_gestion_eau.pdf

Avis Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

Avis Les métiers en tension (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022-01_metiers_tension.pdf

Avis Les métiers de la cohésion sociale (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_12_metiers_cohesion_sociale.pdf

Avis Pour une politique publique nationale de santé-environnemental au cœur des territoires (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_08_sante_environnement.pdf

Étude *Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français : expérimentation de la méthode d'analyse de controverses* (2022)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2022/2022_11_controverse_nucleaire.pdf

Consultation du CESE sur le plan national de relance et de résilience/Programme national de réforme (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_PNRR.pdf

Avis *Climat, neutralité carbone, justice sociale* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_04_climat.pdf

Avis *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_03_plan_relance_om.pdf

Avis *Les reconversions professionnelles* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_08_reconversions_professionnelles.pdf

Résolution *Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_003_elaboration_snb3.pdf

Avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

Étude *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2020/2020_22_pouvoir_achat_coh%C3%A9sion.pdf

Étude *L'accès aux services publics dans les Outre-mer* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2020/2020_03_services_publics_outremer.pdf

Avis *L'hôpital au service du droit à la santé* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_21_hopital_droit_sante.pdf

Avis *Vers un service public de la petite enfance* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_04_sp_accueil_enfance.pdf

Avis *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_08_affichage_environnemental.pdf

Avis *Climat, énergie, biodiversité, contribution du CESE à la convention citoyenne* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_20_climat_energie_biodiversite.pdf

Avis *La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_03_métaux_strategiques.pdf

Avis *Les maladies chroniques* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_14_maladies_chroniques.pdf

Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf

Avis *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_30_defi_education_medias_informati.pdf

Avis Industrie : un moteur de croissance et d'avenir (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_07_industrie_croissance_avenir.pdf

Avis Vieillir dans la dignité (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_13_vieillir_dignite.pdf

Avis L'orientation des jeunes (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_12_orientation_jeunes.pdf

Avis Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? (2017)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_01_reseauxsociaux.pdf

Avis Une école de la réussite pour tous (2015)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_13_ecole_reussite.pdf

Avis Les inégalités à l'école (2011)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_09_inegalites_ecole.pdf

lecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



CONTRIBUTION DE LA CFE-CGC



PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RESILIENCE 2023

Remarques de la CFE-CGC

Si le semestre européen a retrouvé son cycle plus habituel, les mesures actuelles du PNR restent très imbriquées dans les priorités établis par le plan de relance européen. En effet toujours intégrée au Semestre européen, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dotée d'un budget de 723,8 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts, doit continuer, jusqu'en 2026, à alimenter les besoins des économies composant l'Union européenne et permettre notamment de maintenir les investissements publics en faveur de la transition écologique et du numérique.

Concernant ce point, nous saluons sa déclinaison opérationnelle et nous observons qu'à ce stade aucune difficulté majeure dans la mise œuvre de ce plan n'est à signaler côté français. Nous regrettons toutefois la baisse des montants octroyées, puisque la France devrait finalement bénéficier de 37,5 milliards d'euros, au lieu des 39,4 milliards d'euros initialement attendus.

De même, nous nous interrogeons sur le financement du plan RepPowerEU. Cette nouvelle ambition énergétique affichée par la Commission, et qui s'effectue dans le prolongement de la FRR, devrait en effet mobiliser des ressources supplémentaires qui, à notre connaissance, ne sont pas clairement identifiables.

Concernant le volet plus traditionnel du Semestre européen, le détail des mesures structurelles envisagées au sein de ce PNR pour répondre aux objectifs définis lors du paquet d'automne, appellent notre organisation à plusieurs remarques.

La CFE-CGC tient tout d'abord à réitérer son opposition ferme et absolue à la réforme des retraites qui prévoit le relèvement de l'âge de départ à la retraite et l'augmentation de la durée de cotisation. En effet, ces mesures sont extrêmement violentes socialement, tant par leur ampleur que par le rythme auquel elles sont mises en œuvre. C'est une atteinte à la liberté de choix du futur retraité et un éloignement de l'horizon du taux plein pour des générations très proches de la retraite. Nous estimons qu'il faut avant tout travailler sur le maintien en emploi des seniors pour améliorer les recettes d'un système qui n'est pas en péril, plutôt que de faire peser le recul social seulement sur les futurs retraités.

De même, nous regrettons le processus législatif de cette réforme. Les discussions au parlement ont en effet été contraintes en temps, et n'ont pas permis les débats suffisants sur une réforme aussi importante (véhicule d'une loi rectificative non adapté, multiplication des outils constitutionnels : article 47, 49 al 3 etc.). Pour la CFE-CGC, la clarté et la sincérité des débats parlementaires ont ainsi été mises à mal.

Concernant la formation professionnelle nous trouvons notamment que le document ne rentre pas dans le détail des mesures et n'effectue pas un bilan qualitatif de celles mises en œuvre. Les succès mis en avant masquent souvent le retrait de l'État dans d'autres dispositifs de formation professionnelle. De même la question de la réussite quantitative reste en débat, tant les objectifs fixés sont parfois timides voire inexistantes.

Le PNR fait mention des mesures mises en place pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises et accompagner les ménages et les entreprises à travers la crise énergétique.

Pour la CFE-CGC, ce point est particulièrement important et nous tenons à insister sur les difficultés liées à la hausse des prix de l'énergie. Car si la plupart des grandes entreprises sont couvertes contre les risques d'une hausse brutale des prix de l'énergie, ce n'est pas le cas des plus petites entreprises. Ces dernières prennent en effet de plein fouet cette hausse qui se cumule par ailleurs, pour certaines, à la hausse des prix des produits alimentaires. Dans la mesure où il est impossible pour certaines entreprises de compenser cette hausse sur leurs clients, ces dernières puisent dans leurs trésoreries. Et pour les entreprises les plus fragiles, cette situation peut entraîner une cessation de leur activité.

De fait, on constate depuis quelques mois une accélération du nombre de défaillances de PME qui pourrait s'aggraver si les tensions sur les prix continuent de persister à ce niveau. Le risque est en effet de constater, outre la progression du nombre de défaillances, un effet « contagion ». Car compte tenu des interactions entre les entreprises, les difficultés d'une entreprise (et potentiellement sa liquidation judiciaire) peuvent avoir un impact plus ou moins important sur ses fournisseurs, ses clients, sur le bassin d'emploi et plus largement au sein de toute une filière. L'enjeu est ainsi de veiller à circonscrire au maximum les difficultés actuelles afin de ne pas amplifier et générer une réaction en chaîne qui serait dommageable pour l'activité et l'emploi.

Au regard de ces enjeux, il nous semble important de souligner que les difficultés actuelles ne peuvent se **résoudre qu'en actant une réforme structurelle du marché européen de l'énergie. En effet, la crise actuelle montre que la libéralisation du marché de l'énergie ne permet pas de protéger les consommateurs et les entreprises d'une hausse brutale des prix.** A cet égard, les aides publiques ne sont pas infinies et ne pourront pas éternellement compenser les défaillances du marché. D'une part, en raison du coût important que cela représente pour nos finances publiques et d'autre part, à cause de l'efficacité partielle des dispositifs mis en place. Car si le bouclier tarifaire et l'amortisseur électricité permettent de limiter la hausse des prix de l'électricité, ils ne neutralisent pas complètement l'impact de celle-ci : le bouclier tarifaire est par exemple un dispositif qui permet de contenir la hausse des prix de l'électricité mais seulement à 15%.

Pour la CFE-CGC, cette crise de l'énergie nous rappelle l'importance d'avoir une énergie accessible. Il est en effet très important pour les entreprises, notamment industrielles, de pouvoir bénéficier d'un prix de l'électricité stable et abordable qui ne déstabilise pas inutilement l'activité. C'est en effet un facteur essentiel de compétitivité : garantir une électricité bon marché impacte directement les coûts de production, et donne ainsi un avantage concurrentiel important vis à vis des concurrents étrangers. Cet avantage prix n'est pas inintéressant, et pourrait être un levier important pour pouvoir gagner des parts de marché à l'export. **À l'heure où nos échanges sur les biens enregistrent un déficit historique de 163,6 milliards d'euros en 2022, cette logique ne pourrait qu'être profitable...**

Par ailleurs, **garantir un prix de l'électricité stable permet d'assurer le maintien des moyens de production sur le territoire national.** C'est donc un précieux moyen pour lutter contre les délocalisations et pour maintenir l'emploi local. Car actuellement le risque est de voir des délocalisations s'opérer vers des pays où les prix de l'énergie sont moins élevés et plus stables. Une logique qui vient heurter les volontés de réindustrialiser la France.



Pour la CFE-CGC, il est également primordial d'agir sur la revalorisation des salaires. L'inflation, qui se diffuse de plus en plus à l'ensemble de l'économie, érode le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages. Il est ainsi impératif de défendre la notion de salaire réel afin de permettre à l'activité économique de se maintenir et d'éviter une crise sociale de grande ampleur. Nous appelons donc à revoir le discours sur le risque de la boucle salaires-prix. Nous souhaitons également rappeler **qu'il est important de revaloriser l'ensemble des salaires y compris ceux des cadres et des personnels de l'encadrement.** En effet, nous craignons que la non-répercussion de l'évolution du SMIC dans l'échelle des salaires participe à la compression des écarts entre les différents niveaux de la grille. Il en résulterait un risque important de déclassement et de désengagement des populations de l'encadrement, qui verraient leurs prises de responsabilités non valorisées, et pas suffisamment rémunérées.

Enfin, notre organisation ne peut que regretter qu'il ne soit pas fait mention aux mesures qui seront prises dans le cadre de la déclinaison du socle européen des droits sociaux, ni même pour la mise en œuvre des objectifs de Porto. **Une omission particulièrement surprenante dans la mesure où la France n'a toujours pas entièrement transposée la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée qui constitue justement l'une des actions du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux.**

Le PNR ne fait référence au socle que dans le cadre du fléchage des fonds structurels européens, ce qui est évidemment restrictif et nie à ce cadre de référence la place de boussole qu'il doit pourtant occuper au regard des engagements pris par la France et les autres parties prenantes en 2021.

La CFE-CGC ne cesse de demander un plan d'action détaillé avec un calendrier précis de mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre du Socle social en France pour la partie qui relève de la compétence nationale ; ainsi que le détail des politiques publiques envisagées pour atteindre les cibles nationales définies lors du sommet social de Porto.

Faire en sorte que les principes du socle européen des droits sociaux ainsi que les cibles de Porto deviennent réalité concrète est une responsabilité partagée entre les institutions de l'UE et les Etats membres. Notre organisation tient à rappeler que les partenaires sociaux ont eux-aussi un rôle à jouer, dans un système qui garantit l'expression de tous et le respect du pluralisme syndical, c'est pourquoi il est indispensable de renforcer le dialogue social autour de ces enjeux, à la fois au niveau européen et au niveau national avec notamment des temps d'échange réguliers et des consultations organisées en temps utile.

S'ensuit ci-dessous le travail d'analyse plus détaillé de la CFE-CGC :

Partie III

Défi n°1 : répondre à l'urgence écologique

P.11. *« La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 renforce le soutien en faveur des mobilités durables avec un objectif de neutralité carbone des transports terrestres en 2050 et des mesures d'accompagnement pour les véhicules propres et les mobilités actives et partagées. Elle fixe des objectifs et prévoit la mise en œuvre de profondes évolutions dans l'ensemble de la chaîne des mobilités, en renforçant notamment sa gouvernance territoriale. Elle prévoit une stratégie et une programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037. »*

Remarque : Le forfait mobilités durables mis en place suite à la loi d'orientation des mobilités durable reste facultatif. En effet, l'employeur peut choisir de ne pas mettre en place ce dispositif. La CFE-CGC regrette ce choix du législateur, en effet, des incitations financières permettraient d'encourager ces mobilités durables nécessaires pour le verdissement du secteur. La CFE-CGC souhaite donc qu'il devienne obligatoire pour l'ensemble des entreprises et administrations, et ce, quelle que soit l'issue des négociations. Ce forfait représenterait alors un socle commun qui pourrait être complété soit par les mesures résultant de la NAO soit par le PDM employeur.

P.11. *« Le secteur ferroviaire joue un rôle stratégique pour le développement économique, la transition écologique et la souveraineté de notre pays. Le plan France Relance et le PNRR procèdent donc à un investissement important dans le secteur ferroviaire avec une enveloppe de 4,7 Md€ au travers au premier chef d'une augmentation de capital de la SNCF de 4,05 Md€ qui vise à soutenir les investissements de la filiale SNCF Réseau de la société SNCF en faveur de la régénération du réseau ferré national, du renforcement de la sécurité et du développement durable de ses activités. Le reste de l'enveloppe finance des mesures qui sont mises en œuvre via l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France (AFITF) pour les projets liés aux petites lignes et au développement du fret. La rénovation du réseau ferroviaire se poursuivra jusqu'en 2025. »*

Remarque : Afin de développer le fret ferroviaire, il est indispensable de rééquilibrer la fiscalité du transport de marchandises. En effet, le transport routier bénéficie d'une exonération de la taxe inférieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et est peu confronté au péage routier. Contrairement au transport ferroviaire qui ne bénéficie d'aucune exonération et doit s'acquitter des péages ferroviaires alors qu'il est pourtant bien moins émetteur. La CFE-CGC souhaite supprimer les niches fiscales dommageables à l'environnement.

P.14. *« Afin d'encourager les Français à acquérir des véhicules plus propres, la mesure prévoit un « bonus écologique » pour les véhicules légers qui est une aide à l'acquisition d'un véhicule électrique, à hydrogène ou hybride rechargeable dont les émissions de CO2 sont inférieures ou égales à 50 g/km. Le montant du bonus dépend du type de véhicule (électrique, hybride rechargeable, hydrogène), du type de bénéficiaire (ménage ou entreprise) et du prix du véhicule. La mesure prévoit également le même type de bonus pour les véhicules utilitaires lourds : une prime à l'achat de 50 000 € pour les camions et de 30 000 € pour les autobus et autocars électriques ou à hydrogène est introduite à partir de janvier 2021. »*

Remarque : Bien que des subventions à l'achat existent, elles ne couvrent qu'une partie des coûts nécessaires à l'obtention d'un véhicule propre. Dans le cadre d'une politique de mobilité, la CFE-CGC propose que les subventions à l'achat de véhicules propres soient complétées par des solutions de financement à taux zéro, sur le modèle des prêts à taux zéro pour l'achat immobilier.

P.15. « Dans le cadre des travaux de planification écologique, des évolutions de MaPrimeRenov' sont instruites pour à la fois conforter la dynamique de décarbonation des modes de chauffage, au service de nos objectifs de réduction des émissions GES, et accélérer la montée en puissance des rénovations de plus grande ampleur pour réduire la consommation d'énergie et accélérer la sortie des passoires thermiques. Cible 2022 : 700 000 ménages ayant bénéficié de MaPrimeRenov' [Cible 1-5]. »

Remarque : D'après le ministère de la transition écologique, les logements classés A ou B du DPE représentent seulement 5% du parc immobilier français. Pour atteindre ce niveau de classement, des rénovations globales (c'est-à-dire qui traite l'isolation de l'enveloppe du bâtiment et qui remplace la ventilation et le chauffage) sont indispensables. En effet, selon le Haut Conseil pour le Climat, il s'agit de passer d'environ 70 000 rénovations globales, à 370 000 par an après 2022 puis 700 000 par ans à partir de 2030. Aujourd'hui, sur les presque 700 000 dossiers payés par le dispositif « MaprimeRenov », moins de 10% de ces rénovations étaient globales.

P.16. « Cette mesure vise à réhabiliter et recycler les friches et les terres inutilisables qui représentent un important gisement foncier, afin de contribuer à l'atteinte de la priorité du « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 fixée par le Gouvernement. Le fonds pour le recyclage des friches subventionne le déficit d'opérations menées sur des friches résidentielles, commerciales ou industrielles. Ce fonds se décline en trois volets : (i) une partie de cette enveloppe est directement fléchée vers le recyclage de friches ou de foncier artificialisé dans le cadre de projets d'aménagement, (ii) une deuxième partie vers des opérations de dépollution de friches industrielles, (iii) tandis qu'une dernière partie est consacrée au déploiement d'un outil numérique recensant l'évolution des friches en France. »

Remarque : Afin d'atteindre contre « zéro artificialisation nette » il est aussi nécessaire de lutter contre l'accroissement des logements vacants. D'après le ministère de la Transition écologique, on dénombre 3,1 millions de logements vacants début 2021, soit 8,3% de taux de vacance. Il apparaît donc essentiel de repérer ces logements et d'inciter les ménages à remettre sur le marché ceux durablement vacants. Aussi, l'artificialisation des sols est aussi véhiculée par l'idéalisation de la maison individuelle. Une politique de sensibilisation à destination des ménages pourrait être envisagée afin de les informer du réel impact de ce type d'habitat.

P.17. « La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, « loi climat et résilience », fait rentrer dans la vie quotidienne de nombreuses actions concrètes en faveur de l'écologie et s'organise autour des thématiques identifiées par la Convention citoyenne pour le climat. »

Remarque : L'élargissement des prérogatives des CSE sur les sujets de transition écologique par la Loi Climat et résilience est une réelle avancée. Elle consacre des attributions environnementales au CSE, assoit l'obligation de négocier un dispositif de gestion des emplois et des compétences pour répondre aux enjeux de la transition écologique. Il n'en demeure pas moins que les mesures relatives à l'entreprise sont insuffisantes. En particulier, les élus ne se sont vu octroyer aucun moyen

supplémentaire en formation ou en heures de délégation pour s'approprier les sujets environnementaux.

La CFE-CGC considère qu'il faut accompagner les salariés dans l'appropriation de ces enjeux afin d'organiser un véritable dialogue social et environnemental qui permettra aux partenaires sociaux de s'investir avec efficacité et justesse dans la mise en œuvre de la transition écologique des entreprises. C'est pour cela qu'elle demande que soient associées à ces nouvelles prérogatives, les dispositions suivantes :

- Intégrer une procédure de consultation spécifique sur les conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise.
- Créer une commission environnement obligatoire du CSE dotée d'un budget propre.
- Attribuer le recours par le CSE à une expertise spécifique financée par l'employeur
- Permettre aux membres du CSE de bénéficier d'une formation spécifique en allongeant le nombre de jours de formation pouvant être utilisés. Attribuer des heures de délégation supplémentaires aux membres de la commission environnement du CSE.

p.20 « Nos sociétés sont tributaires d'une nature en bon état dont elles tirent leurs ressources essentielles (eau, alimentation, santé). Cette mesure vise à aider les collectivités locales, les associations et autres autorités de gestion des espaces naturels à investir dans des projets de protection et de restauration de la biodiversité, lorsque les écosystèmes sont menacés. Deux types de mesures sont financés au titre du PNRR : la restauration écologique et le soutien aux aires protégées. »

Remarque : Les entreprises sont un des éléments clés dans la protection de la biodiversité. Afin de les sensibiliser d'avantage et de les mobiliser, il apparait indispensable pour la CFE-CGC de développer des indicateurs d'impact et de pression de l'activité des entreprises sur la biodiversité. Le Global Biodiversity Score développé en 2020 en est un bon exemple mais d'autres indicateurs doivent être développés afin de saisir le plus précisément possible les impacts sur la biodiversité. Il serait aussi intéressant de mesurer les actions des entreprises en faveur de la préservation de la biodiversité.

P.22. « Les dépenses du budget de l'État favorables à l'environnement en 2023 s'élèvent à 33,9 Md€ (hors crédits de la mission Plan de relance et hors impact des prix de l'énergie sur les dispositions portées par le programme « Service public de l'énergie »). Ce chiffre est en hausse de 4,5 Md€ par rapport à l'année 2022. »

Remarque : Les dépenses favorables à l'environnement sont en effet en hausse. Il est important de préciser que les dépenses défavorables à l'environnement sont elles aussi en hausse, passant de 10,3 milliards d'euros en 2022 à 19,6 milliards en 2023.

P.27. « D'autre part, le Gouvernement met en place au cours de l'année 2023 une ambitieuse réforme des retraites qui tient compte de l'allongement de l'espérance de vie et garantit la pérennité financière du modèle par répartition par un recul progressif de l'âge minimum de départ et l'accélération de l'allongement de la durée de cotisations. Cette réforme, en soutenant l'offre de travail des seniors, participera à l'objectif de plein-emploi, et par ce biais viendra soutenir le potentiel de notre économie. En prêtant une attention particulière aux carrières longues et difficiles, elle renforcera la justice et l'équité du système et garantira une retraite décente pour tous ».

Remarque : En réalité, on observe un ralentissement voire la stagnation de l'espérance de vie en France.

P. 28. « *Bénéficiaire du déploiement du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), doté d'un budget de 15 Md€ sur cinq ans, la France s'est hissée parmi les pays de l'Union européenne qui investissent le plus dans la formation professionnelle de leurs demandeurs d'emploi. Ainsi, au sein de l'Union européenne, seules l'Allemagne, l'Autriche, et la Finlande sont mieux placées, les dépenses de formation rapportées au nombre de chômeurs étant, en 2020, deux fois plus élevées en France que dans la moyenne de l'UE.* »

Remarque : Le gouvernement fait un lien manifeste entre tension de recrutement et manque de formation. Or, la DARES elle-même indique que la formation n'est qu'un facteur parmi d'autres de tension. Ne sont jamais évoquées l'inadéquation géographique entre emploi et demandeurs d'emploi, niveau d'attractivité et de rémunération des métiers, type de contrat de travail, ...

Défi n°2 : atteindre le plein emploi, résorber les tensions de recrutement et préparer les compétences de demain

P.30

Il est précisé dans les résultats illustratifs une création massive d'emplois, il aurait été judicieux de sourcer ces affirmations. Il est également précisé que la situation des jeunes sur le marché du travail bénéficiait du dynamisme des contrats en alternance, et qu'il y avait eu 733 000 entrées en apprentissage en 2021 et 837 000 en 2022 contre 305 000 en 2017. Quid de la conversion de ces alternances en emplois et quelles sont les données relatives à la réussite de ces apprentissages ?

Concernant le renforcement des moyens de Pôle emploi, il est fait état d'un recrutement de 1000 conseillers Pôle emploi en CDD. Viennent-ils faire augmenter les ETP ou s'agit-il du remplacement d'agents en CDD qui sont partis ? Quelle est la durée de leur contrat ? Les emplois seront-ils pérennisés ?

S'agissant de la réforme de l'assurance chômage, a-t-on pu mesurer les effets du bonus-malus des cotisations patronales pour les entreprises employant des contrats courts alors même que l'on crée en parallèle des dispositifs permettant la multiplication de missions courtes (ex : CDI employabilité) ?

Le nouveau mode de calcul du SJR a des effets concrets sur le salaire de remplacement des publics les plus précaires, et notamment ceux qui enchaînent les contrats courts, et doit-être mis en parallèle de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux.

De plus, il avait été annoncé à plusieurs reprises que le changement de mode de calcul n'entraînerait pas une baisse globale de l'indemnisation. La diminution moyenne des montants devait ainsi être compensée par l'extension de celle-ci sur la durée. Or, l'on observe le contraire depuis la dernière réforme du 2 février et le coefficient réducteur de 0,75.

P.31-33.

Remarque : Concernant le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), le document rappelle l'engagement du gouvernement de mobiliser 15 milliards d'euros sur 5 ans. Il oublie de mentionner qu'il s'agissait d'un engagement portant sur le quinquennat précédent d'une part, et que les 15 milliards d'euros n'ont pas été effectivement dépensés. Pour la seule année 2022, alors que 3,7

milliards d'euros étaient prévus, 2,4 milliards n'ont pas été consommés selon le rapport sur le budget de l'État de la Cour des Comptes.

Concernant le FNE-formation, le bilan reste très concis dans ce document. Le dispositif a pris une place croissante depuis la crise sanitaire, alors que dans le même temps, les budgets relatifs au plan de développement des compétences des salariés diminuaient. Les opérateurs comme les entreprises ont ainsi pu « récupérer » des fonds via le FNE pour financer leurs actions de formation. En 2021, le dispositif a été modifié durant l'été pour ouvrir le dispositif à un public et à des types d'action plus large que ceux initialement prévus. Le ciblage et le public mis en avant dans le document ne correspondent ainsi plus à ceux réellement mis en œuvre durant l'année 2022. Une part conséquente des actions financées font partie de l'adaptation au poste au sein des entreprises, loin des transitions professionnelles mises en avant.

Concernant la promotion et reconversion par alternance, le dispositif reste globalement un échec en termes quantitatif. Ce dispositif représente un peu plus de 5000 entrées en formation par an, un chiffre sans rapport avec 406 105 périodes de professionnalisation (dispositif auquel la Pro-A a succédé) mobilisées en 2016 – même s'il est vrai que ces périodes ont été largement détournées de leur objectif initial. Il convient de rappeler également que la loi dite « Avenir Pro » ne prévoyait initialement pas la création de ce dispositif.

Concernant les projets de transition professionnelle, la dotation complémentaire de 100 millions d'euros est mise en avant et cela appelle plusieurs commentaires. Une dotation ne fait pas une politique publique et ce peu importe son montant. Cette dotation vient remplacer l'amputation du budget des transitions professionnelles depuis 2018, budget qui tutoyait le milliard d'euros avant la dernière réforme. Le résultat de la politique porte à la fois sur la somme « ordinaire » et la dotation exceptionnelle, ce qui nuit à l'impact réel de cette dotation.

Concernant l'abondement CPF, les contours de celui-ci restent relativement flous tant dans la cible que des critères qui permettent d'y avoir accès. Le document évoque les salariés, là où la mesure vise a priori l'ensemble des titulaires d'un CPF. Par ailleurs, le document évoque 400 formations suivies durant le temps de travail sur les 25 445, soit 1,5% des cas : il n'est pas certain qu'il faille se réjouir d'un développement de la formation hors temps de travail, c'est-à-dire au détriment des obligations de l'entreprise en matière d'employabilité.

Concernant les formations à distance, le document fait part d'objectifs contradictoires. Il indique que « *la numérisation globale des formations peut contribuer à l'acquisition et au développement de compétences numériques de base* », c'est-à-dire se former à distance pour apprendre à utiliser le numérique, ce qui paraît étonnant. La digitalisation des contenus pédagogiques quant à elle reste, dans ses motifs et ses moyens, suffisamment floue pour être présentée un succès pour le gouvernement.

P.32. « *Le développement de formations à distance contribue à la cohésion sociale et territoriale en offrant des possibilités de formation à des publics qui pouvaient être exclus auparavant en raison de contraintes de mobilité (personnes en situation de handicap, résidents en zone rurale, ou personnes contraintes par des responsabilités familiales) et donc en atteignant mieux les groupes cibles, y compris les personnes sans emploi, et en promouvant l'apprentissage tout au long de la vie* ».

Remarque : Le développement des formations à distance peut être une bonne chose mais à condition qu'il ne se fasse pas au détriment d'une réduction des moyens attribués aux publics exclus (personnes en situation de handicap, ou en zone rurales...).

Il est fait mention de 59 570 entrées en formations, quid de leur suivi jusqu'au bout et de leur impact sur l'employabilité ?

P.34. Aide à l'embauche pour les contrats de professionnalisation

Remarque : La politique de soutien aux contrats de professionnalisation avec un soutien à hauteur de 5 à 8k € porte-t-elle ses fruits en termes d'employabilité ? Ne s'agit-il pas d'un effet d'aubaine avec un risque de dumping social ?

P.34. Renforcement des moyens de France Compétence

Remarque : Mêmes questions sur les 1,2 millions de contrats d'apprentissage, quelle part de ces contrats a été menée jusqu'au bout et dans quelle mesure ont-ils permis la création d'emplois et l'amélioration de l'employabilité ?

P.34. Création d'emplois pour les jeunes dans le sport

Remarque : Il s'agit pour l'instant de déclarations d'intentions sans chiffres précisés du montant des aides.

P.39. Création de France Travail

Remarque : Le rapport de synthèse est sorti mais ne présente pas encore de décisions concrètes.

P.37. Deuxième phase du plan des tensions de recrutement

Remarque : Il est évoqué des campagnes de promotion dans le domaine du soin et de l'accompagnement, de la petite enfance et de la métallurgie, sans qu'à aucun moment ne soit évoquée une éventuelle hausse des salaires pour renforcer l'attractivité des domaines en question.

PP 34 et 39. Sur le volet des contrats aidés, notamment via l'alternance

Remarque : Sur la question des contrats aidés, la CFE-CGC est opposée à toute forme de subventions. Si celles-ci peuvent s'expliquer pour certains publics ou pour une durée limitée, les aides – notamment pour les contrats en alternance – ne sont en rien ciblées et alimentent de forts effets d'aubaine. L'un des critères fondamentaux pour notre organisation est la création d'emploi durable, qui n'est visiblement pas le critère retenu ici. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses sur les contrats en alternance se fait au détriment des autres dispositifs de formation. En effet, depuis 2018 et la fongibilité de toutes les enveloppes, l'augmentation des dépenses de l'alternance se fait notamment au dépend de la formation des salariés déjà en poste dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Le document explique que les moyens supplémentaires versés à France Compétences sont « *une mesure générale qui vise à augmenter de façon temporaire et dans le cadre strict des mesures de soutien face aux impacts économiques de la crise sanitaire* ». En réalité, France Compétences n'a jamais connu de budget à l'équilibre, et qualifier de temporaire une mesure récurrente, systémique et indépendante de la crise sanitaire paraît peu approprié.

P.35. « Le Gouvernement est aussi attentif à l'enjeu de l'emploi des séniors, et agit pour faciliter leur accès et leur maintien en emploi pour soutenir notre croissance, tout en accompagnant les fins de carrière. À l'issue de la carrière professionnelle, le système de retraite doit être plus juste, plus équitable et soutenable, c'est pourquoi le Gouvernement revalorise les petites retraites de celles et ceux qui ont travaillé toute une carrière. Cela implique aussi de travailler progressivement plus longtemps tout en permettant aux carrières longues et difficiles de partir plus tôt à la retraite et en compensant mieux les interruptions de parcours, en particulier pour les femmes ».

Remarque : S'agissant des carrières longues, les bénéficiaires partiront en réalité plus tard avec l'application de la réforme en raison du recul de l'âge du départ à la retraite de deux ans.

S'agissant de femmes, elles sont également pénalisées par l'application de la réforme avec le recul de l'âge légal. Les mesures annoncées comme compensation des interruptions de carrière ne concernent que très peu de femmes (2000 à 3000 femmes par an pour la mesure de prise en compte des trimestres AVPF dans le dispositif de départ anticipé carrière longue).

PP 37-38. Sur les réformes liées à l'Éducation Nationale et au lycée professionnel

Remarque : Le gouvernement a mené une première réforme des lycées professionnels lors du quinquennat précédent. Faute de succès, il souhaite engager une nouvelle réforme dont les contours restent assez flous à l'heure actuelle. Différentes mesures phares annoncées par le président de la République, comme l'allongement de la durée de stage en entreprise, ne semblent satisfaire personne. Le gouvernement souhaite appliquer aux lycées professionnels la même méthode que celle pratiquée avec la réforme de l'apprentissage. Ainsi, un changement de statuts des enseignants mais aussi des élèves seraient à prévoir, le tout accompagné d'un adéquationisme qui n'a pas fait ses preuves entre formation et bassin d'emploi. La réforme pourrait également tendre à diminuer la valeur nationale du baccalauréat professionnel.

Concernant la réforme de l'orientation, le document ne donne aucun objectif à atteindre, au-delà du nombre d'heures d'information. Pour la CFE-CGC, cela reste très perfectible et l'information sur l'orientation reste très liée à l'information sur les parcours scolaires, moins qu'à l'exercice du métier lui-même.

PP 38-39. Concernant la création d'un service public de la VAE

Remarque : la CFE-CGC salue le principe d'une harmonisation des procédures. La VAE permet l'obtention d'un diplôme, mais il ne nous apparaît pas certain que cette seule motivation suffise à attirer les candidats dans des volumes attendus par le gouvernement. Depuis 2008, la reconnaissance des diplômes ne fait plus partie des critères obligatoires dans les classifications de branche, avec une incidence certaine sur les rémunérations. Une augmentation des qualifications ne se traduit plus par une augmentation de salaires. La logique du gouvernement ne doit pas consister à brader des diplômes pour attirer des personnes dans des secteurs où les conditions de travail justifient les difficultés de recrutement.

P.40. « Le 10 janvier 2023, le Gouvernement a présenté son « projet de réforme pour l'avenir du système de retraite » visant à garantir la pérennité financière du système par répartition. Sans réforme, le déficit du système de retraite serait de l'ordre de 12 Md€ en 2027 et 14 Md€ en 2030

selon le Conseil d'orientation des retraites. Le projet de réforme repose sur trois objectifs : équilibre, justice et progrès ».

Remarque : S'agissant de l'équilibre, le poids des dépenses de retraite dans le PIB ne s'alourdissait pas à moyen-long terme. De plus, la montée en charge des réformes précédentes était encore en cours. Le choix de ne faire reposer la réforme que sur les actifs n'est pas juste. Les autres leviers : pension (retraités) et cotisation (entreprise) n'ont pas été suffisamment étudiés. De plus, la réforme creuse l'injustice déjà installée entre le traitement des femmes qui ont des enfants et des hommes. Le recul de l'âge de deux ans n'est pas un progrès social et met à mal le pacte générationnel.

P.40. « Le maintien d'un départ à taux plein à 62 ans pour les personnes invalides ou en inaptitude, à 55 ans pour les travailleurs handicapés, à 50 ans pour les travailleurs exposés à l'amiante et à 60 ans pour les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 % »

Remarque : Les bénéficiaires de la retraite anticipée pour incapacité liée au travail dont le taux est compris entre 10% et 20% subissent eux aussi un recul de 2 ans avec la réforme, et ne pourront prétendre à un départ anticipé qu'à partir de 62 ans contre 60 ans aujourd'hui.

P.40. « Une adaptation du dispositif des carrières longues pour que les personnes qui ont commencé à travailler tôt puissent bénéficier d'âges de départ anticipé »

Remarque : Le dispositif carrière longue est lui aussi décalé de 2 ans dans le temps. Les carrières longues et difficiles n'ont donc pas été considérées.

P.40. « L'incitation à la reprise d'activité après la retraite sera également renforcée et les transitions de l'emploi vers la retraite aménagées via : La création de droits supplémentaires à la retraite dans le cadre du dispositif de cumul emploi-retraite »

Remarque : Inciter une reprise d'activité systématique après la retraite est choquant. Cette reprise doit découler de la volonté de chaque assuré, sans avoir été fortement « incité ».

P.40. « L'ouverture de la surcote un an avant l'âge légal pour les assurés justifiant de la durée d'assurance requise et bénéficiant de trimestres de majoration de durée d'assurance pour enfants ».

Remarque : Considérant le recul de l'âge légal de 2 ans, cette mesure ne permet en rien de "rehausser le niveau des pensions" par rapport à l'avant réforme. En l'absence de réforme, les femmes qui faisaient le choix de partir à 64 ans alors qu'elles avaient le taux plein dès 62 ans bénéficiaient de 2 ans de surcote. Désormais on les prive de la liberté de choix.

P.40. « Les mesures envisagées par le projet de réforme permettront une amélioration du solde du système de retraite pour permettre son retour à l'équilibre à horizon 2030 »

Remarque : Les effets secondaires de cette réforme n'ont pas été estimés. Il convient de prendre en compte les dépenses accrues générées du côté de l'Assurance chômage, l'assurance maladie, etc. dans les mois et années à venir.

P.41. « L'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite conduira à maintenir plus longtemps les seniors en emploi. Le taux d'emploi des personnes âgées de plus de 60 ans augmenterait de 2 points dès 2025 et de 6 points à partir de 2030, participant ainsi à l'objectif de plein emploi du Gouvernement ».

Remarque : En augmentant l'âge de départ à la retraite, le nombre de seniors sans emploi augmente aussi : les seniors ont de plus en plus de mal à s'insérer professionnellement.

P.41. « Calendrier : 23 janvier 2023 : présentation en Conseil des ministres d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites ; Février-mars 2023 : examen par le Parlement ; 20 mars 2023 : adoption du texte par le Parlement »

Remarque : Il ne faut pas oublier que les discussions au parlement ont été contraintes en temps, et n'ont pas permis les débats suffisants sur une réforme aussi importante (véhicule d'une loi rectificative non adapté, multiplication des outils constitutionnels : article 47, 49 al 3... Clarté et sincérité des débats parlementaires mises à mal).

P.41. « La préservation du pouvoir d'achat reste la première urgence dans un contexte d'inflation élevée. Face à celle-ci, le Gouvernement reste attentif au quotidien des travailleurs et a mis en place dans la loi n°2022-1158 portant sur les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022, plusieurs mesures destinées à renforcer leur rémunération, que ce soit à travers un partage accru de la valeur ajoutée ou par un allègement des cotisations sociales des indépendants. »

Remarque : Dans un contexte d'inflation aussi élevé, la revalorisation pérenne des salaires est la seule réponse valable au maintien du pouvoir d'achat. Or, les mesures gouvernementales inscrites dans le cadre de la loi pouvoir d'achat et du projet de loi de finances rectificatives pour 2022 ne s'inscrivent pas dans cette logique. Au contraire, les dispositifs proposés, qui reposent principalement sur un mécanisme incitatif d'exonérations de cotisations, fragilisent l'avenir de nos systèmes sociaux, et la compensation risque d'être payée in fine, par le contribuable et/ou le salarié qui verra ses droits diminués.

P.41. « Le mécanisme de revalorisation du Smic, indexé sur l'inflation, a par ailleurs permis de protéger le pouvoir d'achat des travailleurs à bas salaire, dans un contexte de forte inflation. »

Remarque : Le contexte actuel prouve effectivement à quel point le mécanisme d'indexation obligatoire du SMIC est un outil essentiel pour lutter contre la précarité des salariés en préservant un minimum de pouvoir d'achat en situation d'inflation. Ce constat s'inscrit à contre-courant des conclusions du dernier rapport du groupe d'experts sur le SMIC, qui préconise la suppression de tout ou partie des termes de revalorisation. Nous tenons à rappeler que le SMIC est un repère fondamental dans les négociations collectives sur les salaires, et que son indexation obligatoire reste une garantie précieuse dans le cadre d'un rapport de force déséquilibré en défaveur des salariés.

P.41. « Afin d'encourager les partenaires sociaux des branches professionnelles à négocier et conclure des accords de revalorisation salariale, la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat permet désormais au ministre chargé du Travail de procéder à la fusion administrative des branches en cas de faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au niveau du Smic. »

Remarque : La CFE-CGC estime néanmoins que sa traduction littérale reste timide, et difficilement applicable.

En effet, la mobilisation du critère de « la faiblesse du nombre d'accords assurant aux salariés des salaires minimums au niveau du SMIC » est complexe car comment apprécier la faiblesse du nombre d'accord, à partir de quel nombre ?...

De plus, compléter le critère de « faiblesse du nombre d'accord » aborde le problème sous l'angle uniquement quantitatif. La CFE-CGC estime que le nombre d'accord est moins significatif que la qualité des accords. En effet, il suffit d'un seul accord de qualité sur le sujet pour assurer un niveau de salaire minimum équivalent au SMIC. Il faut obliger les branches à revoir leur rythme mais aussi et surtout le contenu de leurs négociations. Les branches doivent de manière pérenne, conclure des accords conformes au SMIC. Ainsi, la CFE-CGC propose de rajouter une disposition temporelle afin d'inciter les branches à renégocier régulièrement les minimums salariaux. Nous proposons ainsi que les branches renégocient les minimas salariaux, 6 mois après une revalorisation du SMIC par le gouvernement.

Aussi, de trop nombreuses branches se contentent de procéder à des revalorisations qui ciblent uniquement le bas de grille, ce qui alimente le phénomène de resserrement de l'éventail des salaires qui nuit particulièrement aux populations cadres. En effet, la non-répercussion de l'évolution du SMIC dans l'échelle des salaires participe à compresser les écarts entre les différents niveaux de la grille. Ainsi, la prise de responsabilités n'étant plus rémunérée, il existe un risque important de déclassement et de désengagement des populations que nous représentons.

Pour y remédier, la CFE-CGC demande, dans le cas où le SMIC fait l'objet d'une seconde revalorisation dans la même année, l'ouverture et la conclusion d'une négociation portant sur l'ensemble des minimas de branches dans les 6 mois suivant la seconde revalorisation du SMIC.

P.41. « La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, instaurée en 2019, est remplacée et pérennisée par la prime de partage de la valeur (PPV). »

Remarque : La problématique du pouvoir d'achat doit s'envisager sous l'angle des salaires, de leur revalorisation et d'un plus juste partage de la valeur ajoutée. La réponse apportée au travers d'une prime exceptionnelle en 2022 et 2023, et pérenne s'éloigne de l'objectif initial : venir compenser une perte de pouvoir d'achat. Face à une inflation structurelle comme celle que nous connaissons, la réponse adaptée est une valorisation du salaire fixe, clé de voûte de l'édifice de la rémunération.

Par ailleurs, cette prime s'inscrit dans une logique diamétralement opposée à celle de la loi Pacte. En venant concurrencer le développement de l'intéressement que l'on commençait à observer, c'est non seulement la dynamique collective associée à ces accords qui vont s'en trouver fragilisée, mais le développement de l'épargne salariale pourtant voulu auprès des TPE/PME. Rappelons que l'épargne salariale pèse près de 140 Md € (167 Md € avec l'épargne retraite) et finance une bonne partie de notre économie (seulement 13% sont en monétaire).

De plus, nous rappelons que le plafond d'exonération fiscale de cette prime (3 SMIC) qui a été en partie prolongé sur 2022 et 2023, exclut du dispositif certaines populations que nous représentons qui subissent pourtant depuis des années une perte de pouvoir d'achat importante (selon l'INSEE, entre 1996 et 2018, les cadres et professions intermédiaires sont les catégories socioprofessionnelles ayant connu le moins d'évolution de salaire).

Aussi, la compensation du non-prélèvement de cotisations sociales devra être financée (comme le prévoit la loi), et il est fort à craindre que ce soient les populations que nous représentons qui la financent via une hausse de l'impôt sur le revenu.

Le conseil d'Etat avait estimé dans son [avis](#) sur le projet de loi, que le seuil des 3 SMIC introduit par le texte soulève, compte tenu de l'absence de tout dispositif de lissage, une difficulté au regard du « principe d'égalité devant les charges publiques ».

Le Conseil d'Etat relève également que « l'effet de seuil pourra ainsi, en l'absence de dispositif de lissage, donner lieu à de sensibles inversions de la hiérarchie des rémunérations entre deux salariés qui, touchant la même prime, auraient des salaires de base placés de part et d'autre de ce seuil ».

Aussi, la CFE-CGC, dans un esprit de pragmatisme, a porté un amendement visant à contrer cet effet de seuil en proposant la possibilité de toucher la prime partage de la valeur sous la forme d'un supplément d'intéressement pour permettre aux salariés au-dessus de 3 SMIC d'avoir une possibilité de défiscalisation.

P.42. « Enfin, la loi de finances rectificative pour 2022 prévoit, de manière dérogatoire du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, une possibilité de rachat par l'employeur des jours de réduction du temps de travail (RTT) non pris par le salarié. Le salarié bénéficie d'un régime socio-fiscal avantageux sur ces sommes, dans la limite de 7 500 €, aligné sur celui des heures supplémentaires. »

Remarque : La formule est un peu générique et laisse à penser que tous les salariés seraient concernés, or cela n'est pas le cas, il serait peut-être utile de préciser les éléments suivants :

Dans un contexte de forte inflation, le législateur français a effectivement adopté un certain nombre de mesures visant à améliorer le pouvoir d'achat des salariés. Si cette mesure était effectivement opportune, la définition de son champ d'application a toutefois posé des difficultés suscitant des questionnements sur les salariés qui pouvaient en bénéficier.

Cette disposition ne bénéficie pas à tous les salariés du secteur privé.

La loi a bien circonscrit le périmètre des journées et demi-journées qui peuvent être « rachetées » par l'employeur. Sont donc uniquement concernés les jours de réduction de temps de travail (acquis en application d'un accord RTT maintenus en vigueur par la loi de 2008) et les jours de repos conventionnels (acquis en application d'un dispositif d'aménagement de temps de travail).

Les salariés en forfait-jours sont donc exclus de ce dispositif, même s'ils peuvent toujours bénéficier, avec l'accord de leur employeur, de la faculté de renoncer à une partie de leurs jours de repos en contrepartie d'une majoration de leur salaire qui ne peut être inférieure à 10%, conformément à ce que prévoit le Code du travail. Ils sont toutefois écartés du régime social et fiscal plus avantageux pour le rachat des jours.

Pour les salariés titulaires d'un compte-épargne temps (CET), là encore, les journées ou demi-journées déjà affectées à un CET^[1] ne peuvent pas être rachetées dans le cadre de ce dispositif temporaire et dérogatoire. S'ils le souhaitent, ils peuvent demander le rachat des jours de repos non pris et non encore affectés au CET.

D'autre part, le rachat de ces jours de repos s'opère à la demande du salarié, uniquement avec l'accord de l'employeur.

^[1] En application des articles L. 3151-1 et suivants du Code du travail.

P.42. « Enfin, la loi de finances rectificative pour 2022 prévoit, de manière dérogatoire du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, une possibilité de rachat par l'employeur des jours de réduction du temps de travail (RTT) non pris par le salarié. Le salarié bénéficie d'un régime socio-fiscal avantageux sur ces sommes, dans la limite de 7 500 €, aligné sur celui des heures supplémentaires. »

Remarque : Nous ne pensons pas que le rachat par l'employeur des jours de RTT puisse permettre aux salariés d'augmenter significativement leur pouvoir d'achat. En revanche, ce dont on peut être sûr, c'est que cette mesure entraînera une baisse significative du temps de repos, ce qui est de nature à mettre en danger la santé, physique et mentale, ainsi que la sécurité des salariés concernés.

Nous considérons que les modalités de rachat des jours de RTT, telles qu'elles sont fixées par le législateur, ne sont pas satisfaisantes. Il y a deux hypothèses :

- En l'absence d'accord collectif, le salarié bénéficie des mêmes taux de majoration applicables aux heures supplémentaires : 25 % pour les 8 premières heures, et 50 % pour les suivantes.
- En présence d'un accord collectif, le taux de majoration doit seulement respecter un minimum de 10 %. Même si un taux supérieur peut-être négocié, dans la pratique il dépasse rarement ce seuil.

Nous considérons que de telles majorations ne sont pas de nature à offrir de justes compensations pour les jours de travail supplémentaires réalisés par le salarié. Partant du principe que le salarié est rémunéré durant ses jours de congés, le fait d'y renoncer ne peut pas le conduire à gagner uniquement 10% sur sa rémunération, ou même 25% : il faut aller bien au-delà, à l'instar de la règle applicable pour le 1er mai (à savoir, le doublement de la rémunération).

Enfin, nous regrettons que la durée d'application de ce dispositif ait été repoussée jusqu'à fin 2025, compte tenu des potentielles conséquences dommageables sur la santé des salariés et de l'absence de garanties satisfaisantes en termes de pouvoir d'achat.

En conclusion, pour la CFE-CGC, pour que le rachat des jours de RTT par l'employeur puisse conduire à une augmentation significative du pouvoir d'achat, cela doit nécessairement passer par une valorisation substantielle de la majoration applicable au salarié qui renonce à certains de ses jours de repos, quel que soit le dispositif utilisé.

P.47 « Le budget de la recherche publique augmentera de 26,3 Md€ sur 10 ans, dont 400 M€ en 2021, 900 M€ en 2022 et plus de 1,1 Md€ en 2023. En particulier, les moyens annuels de l'Agence nationale de la recherche (ANR) seront augmentés d'1 Md€ d'ici 2027. L'objectif est de relever le taux de succès des appels à projets, tout en revalorisant l'abondement financier qui revient aux établissements pour soutenir les laboratoires et les unités de recherche »

Remarque : Depuis quelques années, les moyens alloués à la recherche publique tendent vers une normalisation du modèle de financement axé sur les appels à projets. Ce « mode projet » inscrit sur le court terme restreint l'horizon de recherche des laboratoires, et laisse moins de place aux recherches plus fondamentales qui nécessitent un investissement sur le long terme, comme l'alerte le CESE dans son [avis au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche \(septembre 2020\)](#). Le

financement de la recherche publique manquant cruellement de crédits de base, il est nécessaire de sortir de cette stratégie qui vise à rendre dominant le modèle précaire de financement de la recherche par appels à projets.

Pour la CFE-CGC il est temps de donner priorité à la recherche à travers une revalorisation conséquente de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée. Car, face aux nombreux défis de notre époque, il faut se donner les moyens d'innover.

P.59 « Dans la Loi de finances 2023, le coût brut pour les finances publiques des aides apportées dans le cadre des boucliers tarifaires gaz et électricité est estimé à 27,5 Md€ en 2022 et 46 Md€ en 2023. Ce coût est partiellement compensé par les recettes pour l'Etat induites par les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et les taxes sur les rentes infra-marginales, qui représentent 5 à 7 Md€ en 2022. »

Remarque : Si le bouclier tarifaire énergétique a permis de contenir en partie l'inflation, son poids pour les finances publiques est source de questionnements sur la répartition de son coût entre l'Etat, les entreprises, et les ménages.

Pour la CFE-CGC, la situation dans laquelle se trouve la France sur le plan énergétique est avant tout le fruit d'erreurs stratégiques émanant de l'Etat. L'urgence aujourd'hui est de résoudre les dysfonctionnements existants. La question du remboursement de la dette ne peut ensuite s'envisager que dans le cadre d'une stratégie de long terme, prenant en compte le fruit des investissements de demain, qui viendront alimenter les recettes de l'Etat. En cherchant à faire peser le poids du bouclier tarifaire sur le contribuable, la logique s'inscrit à nouveau dans un modèle mortifère de gestion par les coûts, responsable de la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Défi n°3 : assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France

P. 69. « Le renforcement de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes progresse également fortement. [...] En décembre 2022, 90 % des entreprises déclarantes ont eu une note globale supérieure de l'index supérieure à 75 %. La part des entreprises respectant leur obligation de publier l'index égalité professionnelle est passée de 67 % en mars 2019 à 84 % en décembre 2022 ».

Remarque : Les statistiques mentionnées sur l'index en 2022 sont en contradiction avec celles communiquées par [le ministère du travail](#). La part des entreprises respectant leur obligation de publier de l'index est de 84% uniquement dans les entreprises de 1000 salariés et plus. Si l'on prend l'ensemble des entreprises assujetties à l'obligation seules 61 % y ont répondu, la statistique était similaire en 2021. Ainsi l'affirmation de la progression de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en 2022 ne s'appuie pas sur des statistiques avérées.

Le constat d'une couverture insuffisante de l'index égalité professionnelle est également conforté par la [Dares](#) qui précise qu'en 2020, 44% des entreprises entre 50 et 250 salariés ont des indicateurs incalculables. Par exemple, dans le secteur du transport-entrepôt, plus des deux tiers des entreprises de 50 à 250 salariés n'ont pas pu fournir leur index en 2020. Ainsi les secteurs qui pourraient nuancer les résultats de l'index ont été exclus de l'obligation en raison des modalités pratiques.

Une autre [étude](#) plus récente encore de l'institut des politiques publiques, corrobore le constat de cette couverture insuffisante. Les résultats de l'index sont ainsi trompeurs, les entreprises les moins vertueuses échappent en pratique à l'obligation de déclaration ce qui donne l'illusion d'une progression. Il est utile de souligner que l'index est un outil imparfait de la mesure de l'égalité professionnelle : l'affichage d'un score élevé peut invisibiliser des inégalités dans la situation de l'entreprise.

P.71. « Dans un contexte de gestion de crise sanitaire et de forte mobilisation des professionnels et structures de santé, le « Ségur de la santé » a été lancé le 25 mai 2020. Il s'agit d'un ensemble de concertations avec plus de 90 parties prenantes du secteur sanitaire et médico-social. Les conclusions de ces travaux, menés avec l'ambition de rénover le système de santé français, ont abouti le 10 juillet 2020 à la signature de trois protocoles d'accord avec les organisations syndicales, et à la publication d'un ensemble de mesures structuré autour de quatre piliers :

- (i) Transformer les métiers et revaloriser les carrières des soignants ;***
- (ii) Définir une nouvelle politique d'investissement et de financement valorisant la qualité des soins ;***
- (iii) Simplifier les organisations et le quotidien des équipes de santé ;***
- (iv) Fédérer les acteurs de la santé dans les territoires, au service des usagers. »***

Remarque : Ce paragraphe était déjà présent à l'identique dans le PNR 2022. Nous renouvelons donc nos remarques déjà formulées à savoir, le regret de ne pas avoir été associée aux travaux du Ségur de la santé, et le caractère insuffisant, trop restrictif et tardif des mesures de revalorisations salariales. Seule différence avec le PNR 2022 : la cible pour 2023 de 90 % de taux d'engagement des crédits pour la revalorisation des ressources humaines en santé [Cible 9-2], qui est marquée comme « Fait ». Or cet élément n'est pas étayé, et donc non vérifiable. Quelques revalorisations ont bien été actées en début d'année 2022 mais nous ne disposons pas de garantie quant à la réalisation de cette cible. L'attractivité des métiers, l'amélioration des conditions de travail et des perspectives de carrière doit encore constituer une priorité selon la CFE-CGC.

[Défi n°4 : bâtir la République de l'égalité des chances](#)

P.83. « La loi du 23 décembre 2022 relatif au financement de la sécurité sociale (PLFSS) est organisée autour de quatre axes principaux. En sortie de crise sanitaire, le PLFSS 2023 est un texte qui répond à tous les enjeux de santé quotidiens des Français. La LFSS 2023 étend la démarche de prévention à l'ensemble de la population adulte en leur proposant des rendez-vous de prévention à plusieurs âges clés de la vie (20-25 ans, 40-45 ans, 60-65 ans). Dans le prolongement des mesures déjà engagées avec « Ma Santé 2022 » et la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, ce PLFSS prévoit différentes mesures afin d'améliorer l'accès à la santé sur l'ensemble du territoire. Il propose également de nouvelles solutions aux difficultés des familles monoparentales, au grand défi du vieillissement de la population. »

Remarque : Le PLFSS comporte en effet des mesures de prévention qui sont bienvenues. Cependant la prévention porte ses fruits sur un horizon de moyen-long terme et les autres mesures prévues afin « d'améliorer l'accès à la santé sur l'ensemble du territoire » nous paraissent très insuffisantes pour remédier aux problèmes structurels et durables des pénuries de médecins et des déserts médicaux. Selon la CFE-CGC, il n'a ni l'ambition ni les moyens correspondants pour être ainsi caractérisé de « texte qui répond à tous les enjeux de santé quotidiens des Français ».



Remarques sur la partie VI portant sur le processus institutionnels et l'implication des parties prenantes

Nous tenons tout d'abord à rappeler que chaque année, la France organise via le CDSEI (Comité de Dialogue Social Européen et International) des rencontres avec les partenaires sociaux et le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes) pour présenter les principales orientations du Semestre. C'est ainsi pour le gouvernement, l'occasion de présenter lors du PNR les principales réformes et de recueillir les remarques des organisations syndicales et patronales qui seront annexés au document final envoyé à la Commission.

Si la CFE-CGC reste attachée à cette instance et à ces moments, le déroulement de ces réunions ne laisse que peu de place à un dialogue approfondi. En effet, les consultations sont organisées souvent dans l'urgence, rendant difficile une implication totale des participants et réduit ainsi les temps d'échange. Sur la forme, nous invitons d'ailleurs la DAEI à privilégier l'organisation de réunions sur place plutôt que des réunions en visio-conférences afin de donner davantage de temps aux interactions entre les participants.

Par ailleurs, pour notre organisation le Comité de Dialogue Social est l'instance dédiée en priorité aux partenaires sociaux représentatifs. Si nous comprenons la nécessité, depuis l'intégration de la FRR au sein du Semestre européen, d'intégrer les régions et les collectivités territoriales aux discussions du PNR, il nous semble indispensable de dissocier les deux consultations, les objectifs de chaque groupe et leurs attentes pouvant profondément différer.

Enfin, la CFE-CGC tient à rappeler qu'elle ne participe pas au Conseil National de la Refondation. Loin de penser comme le souligne le document qu'il s'agit d'une « nouvelle instance de dialogue », nous estimons au contraire que cette instance n'est rien de plus qu'un objet de communication qui risque de troubler l'équilibre et le crédit des institutions démocratiques.

Néanmoins, nous ne pourrions que souscrire à toute proposition de réunion future consacrée spécifiquement au processus de consultation des parties prenantes et à son amélioration, en particulier dans le cadre des consultations liées au semestre européen.

Contacts :

Anne-Catherine CUDENNEC

Secrétaire Nationale Europe & International

annecatherine.cudennec@cfecgc.fr

Gonzague GUEZ

Délégué National Europe & International

gonzague.guez@cfecgc.fr

Louis DELBOS

Chargé d'Etudes Economie

louis.delbos@cfecgc.fr

CONTRIBUTION DE LA CGT

I- COMMENTAIRES SUR LA SYNTHÈSE

Compte tenu du délai dans l'envoi des documents nous tenons à insister sur le manque de temps suffisant pour préparer dans de bonnes conditions une concertation à partir de textes qu'il faut aussi pouvoir s'approprier dans toute leur dimension. Nous déplorons également la difficulté pour notre organisation syndicale à s'impliquer comme elle l'aurait souhaité fait dans un processus d'une telle importance puisqu'il nous engage tous, et plus particulièrement le monde du travail. Visiblement les interlocuteurs sociaux ne sont pas une préoccupation première du gouvernement, contrairement aux préconisations de la Commission européenne qui insiste sur la nécessité d'impliquer correctement la société civile organisée dans l'élaboration et le suivi des PNR !

Catalogue des mesures gouvernementales : adoptées, en cours d'adoption ou prévues ; ce large éventail de mesures nous oblige évidemment à cibler notre intervention.

A la lecture de ce plan nous constatons qu'il est fait mention d'un grand nombre de situations descriptives, et que la place à l'analyse y est sensiblement réduite. Or c'est justement ce qui nous aurait intéressé.

Le document fait la part belle à l'action du gouvernement : mise en avant des « réussites », rien ou si peu sur les difficultés rencontrées. Or nous estimons que nous sommes au contraire dans un pays fracturé. Un mouvement social massif qui perdure depuis le 19 janvier 2023, la défiance à l'égard des institutions, notamment européennes, les suites de la crise sanitaire et les difficultés pour les catégories les plus fragilisées d'en supporter les conséquences nous font craindre pour la cohésion sociale dans son ensemble. L'actualité internationale et la guerre qui s'est tragiquement invitée au cœur de l'Europe nous font clairement entrer dans des temps d'incertitude. Nous estimons que le plan de réforme et le plan national de résilience doivent se concentrer sur la promotion d'un véritable socle de droits sociaux renouvelé au regard du contexte économique.

Cette année le PNRR que la France doit remettre à la commission européenne intervient dans un climat social plus fortement dégradé que celui que nous pointions déjà l'année dernière. La « réforme des retraites » a suscité une contestation et une mobilisation d'une ampleur telle que son écho a très largement dépassé nos frontières. Une population qui est restée et qui reste majoritairement opposée à cette réforme, dans le monde du travail c'est près de 90% des travailleuses et travailleurs qui rejettent ces mesures. Le gouvernement a pourtant décidé d'ignorer l'opinion publique qui pourtant rejette massivement ses décisions et de piétiner les débats parlementaires en imposant son texte sans vote préalable au parlement. Les organisations syndicales n'ont pas été en reste, elles se sont toutes montrées déterminées à contrer ce processus dans une alliance qui n'aura jamais failli et n'aura jamais été démentie.

Nous tenons donc à souligner d'emblée ces éléments de contexte qui selon nous ne relèvent pas d'une simple séquence appelée à se terminer, mais d'une structure de dialogue et d'une conception de la démocratie, notamment de la démocratie sociale, qui doit être interrogée, pour le moins.

« Pour y répondre, le Gouvernement associe largement les citoyens et les corps intermédiaires dans les discussions permettant d'élaborer notre stratégie en matière de réformes et d'investissements »ⁱ.

Cette affirmation est totalement contredite dans les faits. Les propositions de la consultation citoyenne sur les transitions écologiques n'ont quasiment pas été reprises par le gouvernement. Quant au dialogue avec les organisations syndicales il n'a que rarement été porté à un niveau aussi dégradé.

Sur la consultation des organisations syndicales :

La lecture du PNR montre que la consultation des syndicats s'inscrit dans un schéma descendant, lequel ne favorise pas la qualité de la discussion ni la prise en compte des remarques ou propositions dans la décision finale.

La partie VI relative au processus institutionnel et à l'implication des parties prenantes donne à voir un processus fragmenté qui rend difficile une discussion sur l'ensemble des dispositifs, afin de les saisir dans une cohérence. Lorsqu'il y a une discussion plus globale, comme dans le cas du CDSEI, il y a peu de réunions, souvent reportées cette année, les documents sont communiqués insuffisamment à l'avance, on ne sait pas comment les remarques ou propositions sont prises en compte, etc. Pour l'ensemble de ces raisons, la CGT demande l'adoption d'une procédure de consultation formelle structurée, en accord avec les recommandations formulées par le Comité Economique et Social Européen, en particulier lorsque :

« Le CESE propose d'associer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au moyen d'une procédure de consultation formelle structurée, à la fois au niveau européen et national, couvrant non seulement les phases d'élaboration et de prise de décision, mais aussi celles de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Cette procédure devrait se dérouler au sein d'un organisme créé à cette fin ou d'un organisme existant qui se verrait confier officiellement de telles fonctions. (...) ».

Le CESE estime qu'il convient de définir dans un règlement de l'UE les principes et les caractéristiques générales d'une participation structurée et permanente de la société civile organisée aux différentes étapes du Semestre européen, tout en gardant à l'esprit qu'il appartient à la législation nationale de préciser les procédures et les organes dans lesquels cette consultation est menée, et dans le respect de critères d'ouverture, de transparence et de représentativité.

De l'avis du CESE, ce règlement devrait établir les critères et principes de base concernant, entre autres, les calendriers (liés à ceux de la FRR et du Semestre européen), la formalisation des réunions et l'accès du public à la documentation dans les formes et délais requis, les procès-verbaux, la communication publique des propositions et des réponses du gouvernement et une feuille de route pour la mise en œuvre des accords ».ⁱⁱ

II- CONTEXTE MACROECONOMIQUE ET IMPACT DES REFORMES STRUCTURELLES

Rappel :

La partie Réformes structure le PNR du Gouvernement en défis répondant aux recommandations formulées par la Commission européenne. Les recommandations adressées à la France approuvées par le Conseil de l'UE le 21 juin 2022, portaient sur :

- *les finances publiques, avec, comme pour tous les pays de la zone euro à dette élevée, la conduite d'une politique budgétaire prudente et la maîtrise des dépenses courantes tenant cependant compte de la nécessité de mesures de soutien ciblé face par exemple à la flambée des prix de l'énergie ;*
- *la mise en œuvre de son plan de relance et de résilience et la finalisation de la programmation de la politique de cohésion 2021-2027 (fonds structurels), recommandation formulée à l'ensemble des États membres de l'UE ;*
- *la réforme du système de retraite pour « uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraites en vue d'en renforcer l'équité tout en préservant la soutenabilité du système », recommandation adressée à la France depuis 2018 ;*
- *la pénurie de compétences en favorisant l'acquisition de compétences de base et l'apprentissage, ainsi qu'en revalorisant les carrières dans l'enseignement, l'année 2023 étant au demeurant l'année européenne des compétences (skill) ;*
- *l'énergie notamment avec l'appel à la sortie des combustibles fossiles mais aussi l'accélération du déploiement des énergies renouvelables, la France accusant un retard par rapport à ses engagements dans ce domaine.*

La partie Investissements rend compte de l'avancement des jalons et cibles définis dans le cadre du plan national de relance et de résilience de la France. Pour rappel, la France doit recevoir entre 2021 et 2026 près de 40 milliards d'euros au titre du plan européen de relance (facilité pour la relance et la résilience, instrument principal de NextGenerationEU), soit près de 40 % des mesures du plan de relance français chiffré à 100 milliards d'euros sur 5 ans.

Analyse de la CGT

Nous ne partageons pas l'idée érigée au rang de dogme que les politiques de réformes structurelles telles qu'elles sont pensées, élaborées et portées puissent être l'alpha et l'oméga d'une politique économique qui ne se conçoit qu'à travers le prisme de l'intérêt du capital. Nous pensons au contraire qu'il nous faut changer de paradigme et briser le cycle mortifère des politiques d'austérité qui conduisent à toujours plus de précarité et d'inégalité.

Selon nous, La critique du coût du capital (la part non réinvestie des profits et le pouvoir exorbitant des détenteurs de capitaux) est au cœur de la démarche revendicative de la CGT. La faiblesse de l'investissement productif, des salaires, les versements de dividendes, les aides publiques aux entreprises, la mise en faillite de nos services publics et de notre Sécurité sociale, la crise environnementale, la dégradation des conditions de travail, la déstructuration des collectifs, la mise en concurrence des travailleur-ses... Toutes ces réalités sont différentes facettes du coût du capital et, plus généralement, de la domination du capital sur le travail dans l'entreprise et en dehors.

III- OBSERVATIONS SUR LA PARTIE III DU PNR « REPONSES AUX DEFIS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS »

A. Répondre à l'urgence écologique.

La France ne respecte pas ses engagements climatiques. Alors qu'elle se porte en garante du respect de l'Accord de Paris, qui vise à limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, elle a elle-même piétiné cet accord. Fait historique, l'Etat français a été reconnu coupable par la justice de « préjudice écologique », causé par le non-respect de ses engagements.

La transition écologique avait été présentée en 2017 comme « le défi du XXIe siècle ». Parmi les mesures phares figurait celle de rénover « 1 million de logements mal isolés d'ici 2022, et en priorité ceux des propriétaires les plus modestes ».

A l'heure du bilan, l'Observatoire national de la rénovation énergétique affirme que 2,1 millions de logements, soit seulement 7 % du parc, ont bel et bien bénéficié d'une aide publique ayant permis de réaliser une rénovation énergétique (remplacement du système de chauffage, des sanitaires, isolation des murs...).

Le ministère de la Transition écologique comptabilise encore près de 5 millions de passoires thermiques et les foyers les plus modestes.

Parmi les autres engagements écologiques : celle de placer la France « en tête du combat contre les perturbateurs endocriniens et les pesticides ». Cinq ans plus tard, cette promesse est un échec, illustré par les ventes encore élevées de produits phytopharmaceutiques en France (+23 % en 2020) mais surtout par le glyphosate.

- Les Plans territoriaux pour une transition juste (PTTJ)

La partie relative aux Plans territoriaux pour une transition juste, relativement succincte eu égard aux impacts socio-économiques majeurs que cette politique européenne entend atténuer, nous pose un certain nombre de difficultés, tant sur le fond que sur la méthode utilisée pour leur implémentation.

Sur le fond, notre analyse syndicale des six plans développés souligne l'écart conséquent entre les objectifs affichés, que notre organisation syndicale partage pleinement, et le manque de précision des plans. En particulier, en termes de potentiels de créations d'emplois et d'accompagnement des travailleuses et des travailleurs ciblés, mais aussi relativement à sa finalité de baisse des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de l'environnement. La CGT partage les critiques émises par l'Autorité environnementale qui écrit :

« Alors que l'objectif du fonds de transition juste est d'amortir le choc de la transition énergétique pour des travailleurs dont l'activité industrielle est conduite à muter, les démarches de qualification ou d'accompagnement des individus, notamment de ceux qui, au regard de leur faible niveau de qualification, sont particulièrement vulnérables, ne sont pas décrites. »

« L'absence de critères ciblant de façon certaine les actions pouvant bénéficier du FTJ ne permet pas d'être assuré qu'elles contribueront à l'objectif général affiché ; de la même façon, l'absence d'éco-

conditionnalité des aides empêche toute maîtrise de leurs incidences environnementales, même en termes d'atténuation des émissions et d'augmentation de la captation de carbone. Le plan est à préciser et encadrer en s'appuyant pour commencer sur des données robustes et fines relatives aux filières, aux territoires, aux personnes concernées (nombre et qualifications actuelles, implantations) et aux activités à développer en lien avec la situation et la dynamique des territoires (stratégies, localisation, nombre d'emplois, qualifications attendues, etc.) »

Ces manques renvoient à notre sens à la méthode employée par leur gouvernement dans leur phase d'élaboration, qui n'a pas offert un espace de participation aux organisations syndicales. Pourtant les textes européens précisent clairement que « les partenaires concernés sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans territoriaux de transition juste » conformément au principe de partenariat régissant les fonds structurels. Cela signifie que les syndicats doivent être associés à l'élaboration et tout au long de l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans territoriaux, notamment en les faisant participer aux comités de suivi.

Pourtant les apports et l'expertise des organisations syndicales pour déboucher sur des solutions répondant aux objectifs socio-économiques et environnementaux sont réels. Les propositions de reconversion industrielle des centrales électrique à charbon, ciblées par les PTTJ, de Gardanne et de Cordemais construits et portés, non sans obstacles, par les salariés et leurs syndicats, sont sérieuses et ont été reconnues comme telles par les acteurs économiques et politiques, gouvernement compris.

La **CGT demande la mise en place de cadres formels (au niveau des régions ciblées et au niveau national)** incluant les organisations syndicales, pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans territoriaux.

B- Atteindre le plein emploi, résorber les tensions de recrutement et préparer les compétences de demain.

Le Président annonce 8000 emplois créés grâce aux investissements étrangers en France. La réforme des retraites va elle créer plus de 80000 chômeurs (dix fois plus) selon la DARES.ⁱⁱⁱ

La fausse « bonne idée » de France Travail.

Le rapport de préfiguration sur la création de "France travail" et ce qu'il annonce, 15 à 20h d'activité forcée pour les allocataires du RSA, est effrayant.

Le projet de loi prévoit l'inscription de tous les allocataires du RSA à Pôle Emploi, devenu France Travail, et surtout l'obligation d'effectuer 15 à 20 heures d'insertion par semaine, sous forme de formation, d'atelier CV ou de stage en entreprise. Le rapport ne précise pas en quoi consisteront précisément les tâches au sein de ce "parcours intensif" destiné aux personnes "qui en ont besoin". Ni les critères d'inscription dans ce parcours, ni sa nature ne sont réellement dévoilés. Une chose est sûre : cela semble complètement discrétionnaire, et aucune règle uniforme ne semble posée.

C'est lorsque l'on arrive au registre des sanctions que l'on comprend la nature ultra répressive et profondément anti-pauvre de cette loi. Le rapport de préfiguration propose la création d'un nouveau type de sanction nommée "suspension remobilisation". Les privés d'emploi sont désormais tous uniformisés et ils doivent être traités aussi durement. Derrière cette notion de "sanction remobilisation", il y a l'idée que les allocataires sont des gens qui ne fonctionnent qu'à la contrainte et

ce n'est qu'en agitant la menace de la sanction qu'on les aide, on les "accompagne". C'est ne rien comprendre à la très grande pluralité et diversité de situations des allocataires du RSA.

“France Travail” enserme dans la même catégorie des gens dont les prestations proviennent de problèmes différents. Elle change la logique de la protection sociale : les droits sociaux ne sont plus une assurance collective constituée par un engagement global, par le travail de tous, mais des minima fournis par l'État et fortement conditionnés. **Si nous changeons de modèle social celui-ci ne peut plus être élaboré de façon discrétionnaire, par touches successives, labellisé sous l'apparence de réformes de structures qui tiennent à de prétendues nécessités, alors même qu'elles n'ont rien d'objectif et qu'elles tiennent à des choix économiques que nous contestons par ailleurs.**

Ce projet de loi vise à fournir une main-d'œuvre docile, “insérée”, “adaptée au marché de l'emploi”. Comme la réforme du lycée professionnel, elle fait des besoins en main-d'œuvre des entreprises l'alpha et l'oméga de l'action publique d'insertion et de formation.

Nous mettons très clairement un point de vigilance sur cette question.

L'emploi des jeunes

La hausse du taux d'emploi que nous avons constaté est surtout celle des jeunes entre 15-24 ans, due à la hausse très importante des contrats d'apprentissage (rendus presque gratuits pour les employeurs). La majorité de ces jeunes était avant à l'école. Vue Les allègements de cotisation et les aides du gouvernement actuel on peut presque parler d'une socialisation des salaires. Effectivement si c'est l'état qui paie les salaires alors cela crée de l'emploi, mais une fois les aides supprimées que deviennent ces emplois ?

C – Assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France.

- Favoriser la transition vers les énergies décarbonées.

Comment ? Le réchauffement climatique n'est plus une conjecture mais une réalité qui touche évidemment à la détérioration continue de notre environnement mais qui a déjà de lourdes conséquences sociales. En effet, les catastrophes climatiques ont coûté en 2022 10 milliards d'euros, bien plus que sur la période 2017-2021, et un record depuis 1999.

Les entreprises, en particulier les plus grosses, doivent modifier leurs moyens de production et réduire leurs impacts environnementaux au lieu de se contenter de greenwashing.

Le retard est abyssal dans la rénovation thermique des bâtiments tertiaires (7% des émissions de GES), comme dans la modernisation des outils de production, (industrie = 19% des émissions de GES).

Pour avoir une chance de limiter le réchauffement à 1,5°C il faut d'urgence réduire les émissions de gaz à effet de serre, selon un nouveau rapport du Giec qui ne cesse d'alerter sur les conséquences de l'activité telle qu'elle est aujourd'hui organisée. Les chiffres sont sans appel : il faut diminuer la consommation de charbon de 95 %, celle de pétrole de 60 % et enfin celle de gaz de 45 % d'ici 2050.

Comment y parvenir et penser à la fois une transition écologique qui s'accompagnera inmanquablement d'une transition sociale, en termes de formation, d'emploi et d'innovation sociale les enjeux sont énormes, pourtant hormis les quelques satisfactions que s'adresse le gouvernement et

des objectifs encore trop timorés, rien ne laisse entrevoir une véritable volonté politique, chiffrée et planifiée.

- **On parle de compétitivité des entreprises et à la fois de souveraineté... dans un monde ultra-concurrentiel.**

La question n'est pas abordée dans des termes pertinents. Nous parlons ici de souveraineté économique quand dans le même temps on multiplie les accords de libre-échange. Nous considérons d'abord que les ALE devraient au minimum engager les parties à adopter et incorporer les 10 conventions fondamentales (libertés syndicales et négociation collective, lutte contre les discriminations, l'esclavage, et le travail des enfants, protection de la santé et sécurité au travail) de l'OIT et les conventions 81 sur l'inspection du travail, 122 sur les politiques de l'emploi, 144 sur les consultations tripartites et 190 sur les violences et le harcèlement. Ils devraient aussi comporter des engagements pour des améliorations de notre législation en matière de conditions de travail, de temps de travail, de négociation collective, de protection sociale.

- **Ce que recouvre en réalité « la rationalisation » de l'Etat et des services publics.**

Ce long processus de transformation fondamentale de l'action publique et du rôle de l'Etat installe une organisation différente et différenciée, en l'inscrivant dans la continuité des réformes précédentes et en cours : Action publique 2022, nouvelle organisation territoriale de l'Etat donnant notamment plus de pouvoirs aux Préfets y compris avec un pouvoir de dérogation, loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, loi d'accélération et de simplification de l'action publique, loi organique facilitant les expérimentations, loi 3DS installant la différenciation, création de France travail, annonce d'une nouvelle réforme de la « vraie décentralisation » ...

Dans ce projet néolibéral, le marché est considéré comme seul capable de plus de flexibilité pour faire face à l'incertitude généralisée (vitesse des changements technologiques, problèmes climatiques, limites des matières premières et des énergies fossiles, pandémies, évolutions sociétales ...) et à l'imprévisibilité des situations. Ceci se traduit notamment par les attaques contre l'Etat central dit à tort « providence », contre l'action des syndicats, avec en contrepartie la logique du changement, de la concurrence, de la flexibilité partout pour faire face aux blocages de la société sensés nous conduire dans le mur.

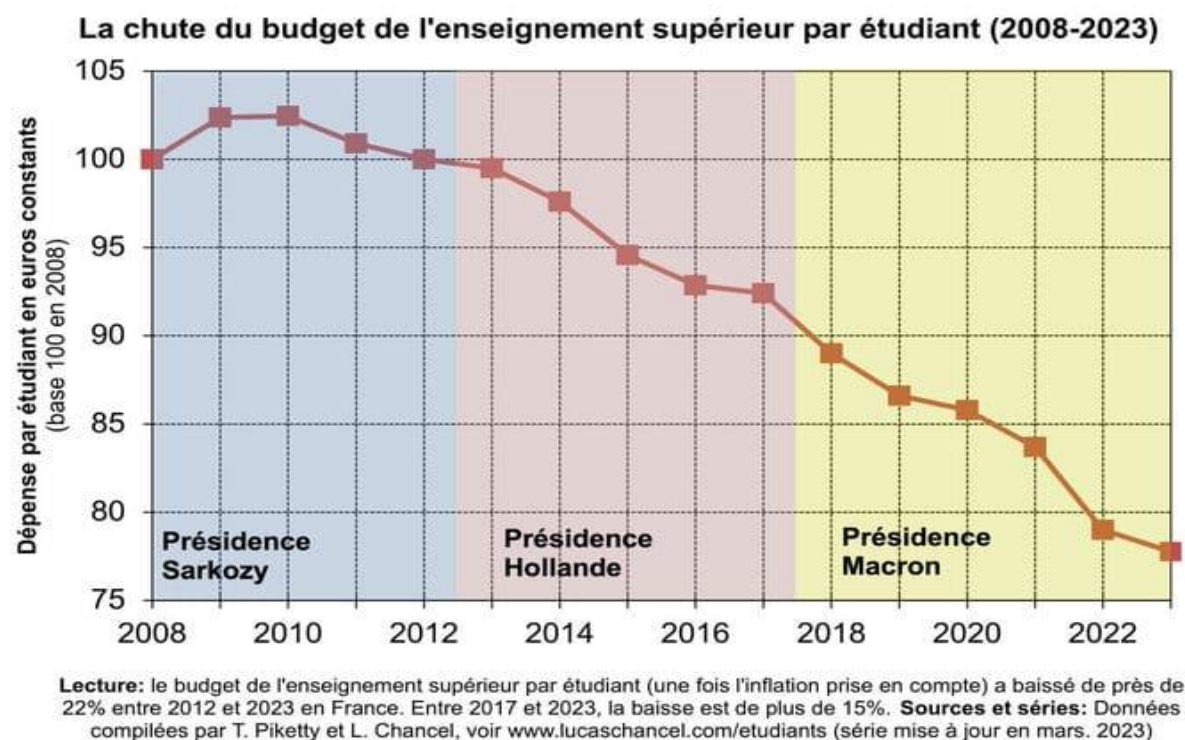
- **Bâtir la république de l'égalité des chances**

Sur l'ensemble de la période, le niveau de vie des 10 % les plus riches s'est accru de 29 %, soit plus de 13 500 euros de gain annuel ou 1 100 euros mensuels. Neuf fois plus que les 10 % les plus pauvres. L'écart entre le haut et le bas de la distribution des revenus a progressé de 12 000 euros. Depuis 2017, les plus riches regagnent encore du terrain, surtout du fait de politiques fiscales avantageuses.

Depuis le milieu des années 2010, le niveau de vie des plus aisés est reparti à la hausse alors qu'une grande partie de la population a vu ses revenus continuer à stagner ou baisser légèrement. Cette trajectoire est source de tensions sociales autour du « pouvoir d'achat ».

L'investissement dans l'éducation supérieure :

Une fois encore le bilan est loin de correspondre à la réalité, mais cela marque une certaine logique, compte tenu du désengagement continu de l'Etat dans l'éducation.



Or l'accent devrait être mis sur la gratuité, les services publics et le besoin des dépenses de consommation COLLECTIVE. **À ce titre, il est effarant de voir à quel point l'investissement de l'État s'est dégradé ces dernières années.** La santé, l'éducation et la justice sont sinistrées. Tout cela détruit le pacte social et même le consentement à l'impôt du fait de la dégradation des services publics.

Au niveau des territoires :

Le gouvernement multiplie les textes et les actes actant la territorialisation de politiques nationales différenciées territorialement moyennant finances pour les collectivités locales, avec parfois des démarches qu'on pourrait apparenter à du chantage, par exemple la création de la Collectivité européenne d'Alsace fusionnant les deux collectivités territoriales départementales du Bas et du Haut-Rhin, la signature avec les présidents de Région de différents accords régionaux (contrats de relance, contrats d'avenir, PRIC ...). Les mesures tous azimuts de décentralisation de la loi 3DS s'appuient beaucoup sur la différenciation et l'expérimentation volontaire des collectivités territoriales dans cinq champs de politique publique : la transition écologique (lutte contre le réchauffement climatique, biodiversité), les transports, l'urbanisme et le logement, la santé, la cohésion sociale.

Pour la CGT, depuis plusieurs années maintenant, que ce soit par les réformes territoriales ou celles de l'Etat, les gouvernements successifs utilisent les mêmes méthodes de changement : multiplier les

projets dans des espaces temps très courts afin de créer la saturation, voire l'indigestion ; superposer les projets pour créer la confusion en prenant le risque des contradictions et de menacer ainsi le sens même du service public ...

Nous sommes face à une logique très structurée, réfléchie, s'inscrivant dans la durée, pour modifier la nature de l'Etat, et donc de son action. Celui-ci est clairement attaqué au profit d'un niveau local voulu plus léger, plus « agile », plus flexible dans les régions, les départements, les métropoles et communautés de communes quelle que soit leur forme.

La demande d'égalité est forte sur tout le territoire national, et européen. La refonte de l'Etat et la dilution de ses responsabilités dans les territoires livrés à eux-mêmes, sans moyens, mis en concurrence et voués à se tourner de plus en plus vers des services relevant du privé ne concourent en rien à préparer l'avènement de la « République de l'égalité des chances ».

D- MISE EN ŒUVRE DES ODD.

« Comme les États Membres l'ont reconnu lors du Sommet sur les objectifs de développement durable qui s'est tenu en septembre dernier, les efforts mondiaux déployés jusqu'à présent demeurent insuffisants pour permettre l'évolution nécessaire de la situation, ce qui remet en cause la promesse faite aux générations actuelles et futures dans le cadre du Programme 2030. Aujourd'hui, en raison de la COVID-19, une crise sanitaire, économique et sociale sans précédent menace des vies et des moyens de subsistance, ce qui complique encore la réalisation des objectifs de développement durable.^{iv}

La trajectoire 2030 s'approche et les objectifs semblent toujours s'éloigner. Dans le rapport son rapport, la France s'enorgueillit d'afficher un faible niveau d'inégalité, ce qui est en soi est une négation de la réalité sociale. Nous comprenons le peu d'entrain à s'attaquer frontalement à ces questions si elles sont à ce point minimisées.^v

Avec une hausse des prix annuelle mesurée à plus de 6%, l'année 2022 fut incontestablement celle du retour de l'inflation. Un tel niveau n'avait plus été constaté en France depuis le début des années 1980. Cette tendance s'est maintenue sur le premier semestre 2023.

La majorité de la population a donc subi une érosion réelle de ses revenus, les aides n'ont fait que réduire à la marge les effets de l'inflation sans toucher cependant aux structures inégalitaires et sans capacité nouvelle de taxer les revenus qui ont explosé pour nombre d'entreprises et de détenteurs de capitaux. Effets d'aubaine ou opportunités conjoncturels ? Sans doute un peu des deux, mais il est clair que l'engagement de la France à assurer ses équilibres macro-économiques sans réorienter sa politique fiscale, sociale, économique et de transition juste ne pourra être tenu, sauf à s'illusionner et s'enfermer dans des discours incantatoires.

En effet, les plus grands gagnants de la période se trouvent incontestablement parmi les entreprises et leurs propriétaires. Bien que beaucoup aient été affectées par la hausse des prix de l'énergie et la désorganisation des chaînes d'approvisionnement, de nombreuses entreprises continuent d'engranger de confortables profits. De fait, d'après l'INSEE, les taux de marge des entreprises ont atteint un niveau record de 34,3% en 2021 et les revenus distribués aux actionnaires sous forme de dividendes ou de rachats d'action ont explosé.^{vi} Ce sont, de fait, ceux qui travaillent qui ont subi les effets négatifs de l'inflation, alors que les propriétaires du capital et les bailleurs se révèlent être les grands gagnants. Car l'inflation, au fond, c'est l'opportunité pour ceux qui disposent d'un rapport de

force favorable d'augmenter les prix qui constituent leurs revenus plus fortement que la moyenne, alors que ceux qui sont en situation défavorable voient leurs coûts augmenter plus vite que la moyenne des prix.

Il est établi que la situation budgétaire est rendue plus difficile du fait d'une stratégie d'attractivité menée depuis 2007 (et renforcée en 2012 et 2017) en faveur des entreprises et du capital. En vertu de cette politique, les gouvernements successifs se sont mis à subventionner massivement le secteur productif par la baisse des impôts et des cotisations sociales.^{vii} **Ainsi, pour préserver le pouvoir d'achat des ménages, le gouvernement en est réduit à financer ses aides publiques aux entreprises en sacrifiant les services publics ou le niveau des retraites.** C'est d'ailleurs pour compenser les coûts de sa politique fiscale en faveur des entreprises que la réforme des retraites a été pensée et imposée.

A ce stade le déséquilibre des rapports de forces entre les agents économiques qui profite à certains au détriment des autres devrait être la préoccupation première, et hormis le rappel aux engagements formels de la France, rien n'est véritablement mis en œuvre pour inverser la tendance. Dès lors, ce n'est pas la politique monétaire qui devrait être activée (rester rivé aux fluctuations des taux directeurs de la BCE n'ouvre aucune nouvelle perspective, d'autant que la contraction du crédit par le renchérissement de la monnaie augmente à terme les risques de récession) mais la politique budgétaire. L'objectif ne doit pas être uniquement de diminuer l'inflation, mais d'en compenser les coûts pour les ménages, les plus fragiles notamment. **En ce sens, la taxe sur les « superprofits » est une mesure plus que nécessaire, tout comme le rétablissement de l'indexation des salaires, des traitements, des pensions et des allocations sur l'évolution des prix.**

ⁱ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/dfcd6d3b-7080-4739-8e77-e4688326454a/files/Offe1f4a-c6ca-4abd-ba51-7fc974c7bf8c> page 12 du rapport PNRR de la France.

ⁱⁱ CESE, Avis ECO/600, *Recommandations du CESE pour une réforme vigoureuse du Semestre européen*, adopté le 27/04/2023.

ⁱⁱⁱ https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/Doc11_D%C3%A9calage%20AOD_DARES.pdf

^{iv} UN Secretary-General António Guterres.

^v <https://www.inegalites.fr/Rapport-sur-les-inegalites-en-France-edition-2021>

^{vi} https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/01/31/en-2021-pres-de-70-milliards-d-euros-distribues-aux-actionnaires_6111680_3234.html

^{vii} <https://ires.fr/publications/cgt/un-capitalisme-sous-perfusion-mesure-theories-et-effets-macroeconomiques-des-aides-publiques-aux-entreprises-francaises/>

CONTRIBUTION DE FO



*Depuis 75 ans,
libres et
indépendants,*

**CONTRIBUTION
SYNTHETIQUE
FO AU PNR
2023**

FO

La Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière (CGT-FO) est engagée dans le suivi du semestre européen, coordination des politiques budgétaires et économiques des Etats membres de l'UE, à la fois au niveau européen, à travers le réseau des officiers de liaisons syndicaux sur le semestre européen de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), et au niveau national dans le cadre du Comité de Dialogue Social sur les affaires Européennes et Internationales (CDSEI) auprès des ministères sociaux.

Après la perturbation de la pandémie du COVID-19, **le cycle 2022 du semestre européen** avait été longuement perturbé par le contexte électoral. Le PNR 2022 s'était dès lors résumé à un simple exercice d'inventaire sur les réformes menées, offrant peu de perspective sur les réformes à venir et les investissements prévus pour faire face aux défis sociaux et économiques résultant des transitions verte et numérique et de la recherche de l'autonomie stratégique de l'Union Européenne et de la France. Le suivi parallèle de la mise en œuvre du Plan National de Reprise et de Résilience (PNRR) avec les interlocuteurs sociaux est quasiment inexistant et l'engagement des autorités françaises d'impliquer les interlocuteurs sociaux dans le suivi semestriel du PNRR est resté lettre morte.

Le cycle 2023 du semestre européen s'inscrit de nouveau dans un contexte inédit, celui d'une crise sociale et démocratique sans précédent ces dernières années avec le jusqu'au boutisme du gouvernement français dans la mise en œuvre d'une réforme des retraites injuste et brutale rejetée par l'immense majorité des actifs et par un front syndical uni dans sa demande de retrait de la réforme depuis janvier 2023, avec de nombreuses mobilisations à travers la France, dans les grandes et petites villes, dans les campagnes et les villes, qui ont réunit plusieurs millions de travailleurs, de retraités, de jeunes dans les rues et plusieurs grèves qui perdurent encore à travers la France.

Le manque de concertation et de dialogue social sur le programme national de réforme 2023, contrastant avec la communication de la Commission européenne du 25 janvier 2023 sur le dialogue social appelant à une consultation effective et en temps utile des interlocuteurs sociaux dans le cadre du semestre européen, est un énième symptôme de cette crise sociale et démocratique.

A contrario, et ce malgré l'indisponibilité de Force Ouvrière lors de la mission de la Commission européenne à Paris en février 2023, **FO a pu s'entretenir avec la DG EMPL et la DG ECFIN de la Commission européenne aux mois de février et mars 2023** pour leur exposer ses positions sur la gouvernance économique de l'Union Européenne ainsi que sur la situation économique et sociale en France en amont de la rédaction des rapports-pays et des propositions de recommandations spécifiques par pays. Au cours de ces réunions, et au vu de l'actualité sociale en France, Force Ouvrière a insisté sur la contrariété de plusieurs réformes en cours ou passées en France, présentées dans le cadre du semestre européen et de la mise en œuvre du PNRR, au Socle Européen des Droits Sociaux malgré le réengagement en sa faveur des Etats membres de l'UE, des institutions européennes et des interlocuteurs sociaux européens lors du sommet social de Porto de 2021. Les principales réformes décriées par FO sont la réforme de l'assurance-chômage de 2022, la réforme des retraites de 2023 et la réforme de la formation professionnelle de 2022.

Enfin, il est impossible d'aborder le PNR 2023 sans prendre en considération **la proposition de la Commission de révision de la gouvernance économique de l'UE du 26 avril 2023**. La Confédération Européenne des Syndicats a publié une résolution le 31 mars 2023, à laquelle FO a contribué, en amont de cette annonce.¹ FO partage les craintes de la CES d'un retour de l'austérité en l'absence de changements majeurs à cette proposition par le Parlement européen et le Conseil.

¹ <https://www.etuc.org/fr/document/position-sur-la-reforme-de-la-gouvernance-economique-vers-un-pacte-europeen-pour-lemploi-0>

Résolution générale du XXVème Congrès confédéral FO adoptée en juin 2022

« Rappelant que les politiques d'austérité sont suicidaires socialement, économiquement et démocratiquement, FO les rejette avec vigueur.

La crise du covid 19 a amplifié les conséquences dramatiques de ces politiques pour les populations dans tous les états d'Europe qui les ont mis en œuvre au lendemain de la crise en 2008 au premier rang desquels la Grèce sous la pression de la Troïka, allant de pair avec le démantèlement de son système de négociation collective et ses droits sociaux. La crise sanitaire a mis en lumière la fragilisation des services publics de santé poursuivie dans le cadre des politiques d'austérité. Cette prise de conscience avait été amorcée avec l'ouverture en 2019 de la révision des règles de la gouvernance économique de l'UE, et notamment du Pacte de Stabilité et de Croissance, qui conforte et aggrave l'application des critères de Maastricht (limitation à 60% du PIB de dette publique et 3% du PIB de déficit public annuel).

FO rejette le Pacte de Stabilité et de Croissance qui institutionnalise la rigueur budgétaire comme seul horizon et sert de base à la mise en œuvre de contre-réformes dites « structurelles » destructrices d'emplois de qualité et de droits sociaux.

En opposition aux préconisations de la réduction de la dette et des déficits publics de la Cour des Comptes, FO dénonce toute forme d'instrumentalisation de dette publique. FO s'oppose à ce qu'au nom de son remboursement soient remis en cause services publics et droits des salariés.

FO s'oppose à toute forme d'instrumentalisation de la dette publique. Le Congrès rappelle non seulement que la dette est financée et qu'elle ne saurait être une raison pour sacrifier des champs d'interventions publiques à son remboursement. Pour FO, la dette publique est la contrepartie à la mise en œuvre de politiques d'investissement préparant la croissance et les emplois de demain. Elle doit financer également les investissements nécessaires pour assurer une transition juste pour les travailleurs frappés par la transformation numérique et la transition écologique de notre économie.

FO rappelle les contradictions à vouloir réduire la dette publique tout en intensifiant le versement d'aides aux entreprises sans contreparties. FO dénonce l'absence de transparence, de contrôles et de conditions fermes associées à ces aides. Une aide publique doit être conditionnée à des engagements et à des contreparties, à des objectifs d'emplois et au strict respect du paiement de l'impôt sur le territoire ! En particulier, FO est favorable à l'interdiction des licenciements et au rétablissement du contrôle administratif de toute procédure de suppression d'emplois dans les secteurs bénéficiant d'aides publiques.

La crise du COVID-19 et la guerre en Ukraine ont démontré que les politiques de désindustrialisation menées en France comme dans d'autres pays européens depuis plusieurs décennies conduisaient à des vulnérabilités en matière d'approvisionnement en matières premières, paralysant de nombreux secteurs d'activités et dégradant la situation de l'emploi. Ces crises rendent plus urgente la nécessité de dégager des investissements publics et privés massifs pour permettre la sécurité alimentaire, atteindre l'indépendance énergétique et favoriser les relocalisations de sites de production en Europe et en France. Il est essentiel désormais de raccourcir les chaînes d'approvisionnement (ou chaînes de valeurs). ».



Réforme des retraites – la loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, véhicule législatif de la réforme des retraites, **est contraire au principe 15 du Socle Européen des Droits Sociaux** sur les prestations de vieillesse et pensions. Injuste, brutale et illégitime, cette réforme minera davantage les droits des femmes et des personnes handicapées à la retraite en rupture avec le principe 2 sur l'égalité entre les femmes et les hommes, le principe 3 sur l'égalité des chances et le principe 17 sur l'inclusion des personnes handicapées. **Les conséquences budgétaires de cette réforme auront également un impact sur les principes 15 sur les soins de santé et 18 sur les soins de longue durée du SEDS.**



Réforme de l'assurance-chômage – les réformes successives de l'assurance-chômage, dernièrement avec le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023, viennent non seulement diminuer progressivement les droits des demandeurs d'emploi **en violation du principe 4 du Socle Européen des Droits Sociaux** sur le soutien actif à l'emploi mais ils minent également la perspective d'atteindre la **cible 2030 de Porto en matière d'emploi**. Ces réformes viennent rogner sur le paritarisme de négociation, compétence réservée aux interlocuteurs sociaux, en opposition **au principe 8 du SEDS sur le dialogue social et la participation des travailleurs** et à la **communication de la Commission européenne du 25 janvier 2023 sur le dialogue social**.



Contrat d'engagement jeunes – déjà minée par un cruel manque de moyens aux missions locales pour son déploiement, cette évolution de la Garantie Jeunes en France est **contraire au principe 4 du Socle Européen des Droits Sociaux sur le soutien actif à l'emploi et à la recommandation de l'UE du 30 octobre 2020 relative au renforcement de la garantie pour la jeunesse**.



Réforme du Revenu de Solidarité Active (RSA) – parmi les têtes d'affiche de la feuille de route des 100 jours du gouvernement français, ce projet de réforme est non seulement **contraire au principe 14 du Socle Européen des Droits Sociaux sur le revenu minimum** mais également à la **recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active**.

Cibles 2030 de Porto

	Emploi ²	Formation des adultes ³	Personnes dans la pauvreté ⁴
UE	78%	60%	-15 millions
France	78%	65%	-1,1 million
France maintenant	74% (2022)	51,3% (2016 – AES)	12 228 (2021)

Sur la base du **tableau de bord social tiré du rapport joint de l'emploi 2023**, la France doit notamment progresser sur les indicateurs suivants pour s'aligner sur les meilleurs « performeurs » :

- **Egalité des chances** : (1) Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation (2) Particuliers ayant de compétences numériques générales de base ou plus avancées (3) Jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation (4) S80/S20 rapport interquintile de revenu
- **Conditions de travail équitables** : (5) Taux d'emploi (6) Taux de chômage (7) Taux de chômage de longue durée (8) Revenu réel disponible brut des ménages
- **Protection et inclusion sociales** : (9) Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (10) Enfants en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (11) Écart d'emploi entre personnes handicapées ou non (12) Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits.

² Taux d'emploi pour une population d'âge 20-64 ans

³ Tous les adultes participants à une formation tous les ans

⁴ Nombre de personnes en moins en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (cf. AROPE)

Le programme de stabilité et les parties I et II du PNR n'ont pas été transmis aux interlocuteurs sociaux. La réaction FO sur les récentes évolutions budgétaires se trouvent donc à la partie suivante tandis que celle-ci revient sur les récents développements depuis la loi de finances 2023.

Fraude sociale et fiscale : dur avec les faibles et mou avec les forts !

Stigmatiser les chômeurs et bénéficiaires du RSA ne suffisant sans doute pas, le discours présidentiel revient à nouveau la fraude aux prestations sociales et sur le contrôle des plus précaires. Or, comme l'a déjà rappelé FO, la fraude aux prestations sociales est évaluée par les organismes sociaux à environ 2 milliards d'euros contre 8 milliards de fraude pour les cotisations sociales !

Par ailleurs, l'INSEE évalue en 2022 la fraude sur la seule TVA entre 20 et 25 milliards par an. La fraude fiscale dans son ensemble, est estimée tant par les experts que par les syndicats de la DGFIP à plus de 100 milliards par an alors que l'Etat refuse toujours de se doter d'un instrument d'évaluation institutionnel contrairement à certains pays de l'OCDE.

Et pourquoi ne pas dire aussi que le non-recours au droit s'élève selon la DREES à l'équivalent de plus de 10 milliards de prestations sociales non versées par an ?

Ces ordres de grandeur souvent méconnus du grand public démontrent que le discours véhiculé au plus haut sommet de l'Etat sur la supposée fraude massive aux prestations sociales ne correspond à l'évidence pas à la réalité des chiffres.

Qu'à cela ne tienne, c'est sur ce point que le discours gouvernemental met l'accent, espérant sans doute que la fraude aux prestations sociales devienne l'arbre qui cache la forêt de la fraude fiscale et aux cotisations sociales.

Par ailleurs, bien loin des discours gouvernementaux offensifs, la lutte contre la délinquance financière et fiscale, ne semble plus constituer une priorité. Plusieurs rapports de parlementaires et corps d'inspection de l'Etat l'ont pointée du doigt, relevant des taux de poursuites très faibles car des procédures de convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) ou des amendes sont privilégiées pour éviter de longs procès.

Par ailleurs, les moyens déployés pour lutter contre les fraudes les plus complexes en matière de versement de cotisations sociales patronales, de fiscalité internationale et de délinquance financière sont insuffisants, conséquence des milliers de suppressions d'emplois dans les corps de contrôle (*Finances Publiques, Douanes, Police Judiciaire, justice*) qui démontrent qu'il y a loin du discours aux actes.

En avoir pour mes impôts, vraiment ?

S'agit-il d'une nouvelle stratégie ou d'une manœuvre de diversion de l'exécutif pour tenter de calmer la colère sociale qui s'exprime contre la réforme des retraites ?

A l'occasion de l'ouverture de la campagne de l'impôt sur le revenu, le ministre des Comptes publics Gabriel ATTAL a annoncé le lancement d'une plateforme en ligne : « En avoir pour mes impôts » et d'une consultation courant mai visant à mieux expliquer aux contribuables l'utilisation des deniers publics et réconcilier les Français avec l'impôt. Selon le baromètre paru en 2022 du Conseil des Prélèvements Obligatoires, huit français sur dix estiment que payer l'impôt est un acte citoyen.

Pour FO, seule une réforme fiscale d'envergure permettra de réhabiliter le consentement à l'impôt en passant par une fiscalité plus juste, un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux. Ironie de l'histoire, l'exécutif voudrait redonner du sens à l'impôt alors qu'il n'a cessé de dénigrer le niveau de prélèvements obligatoires trop élevé en France.

Pour FO, les récentes lois de finances ont creusé les inégalités avec l'instauration du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) ou la suppression de l'ISF. Cette politique de cadeaux fiscaux aux plus aisés et baisse d'impôts sur le capital et entreprises n'a pourtant produit aucun ruissellement sur le reste de l'économie !

FO revendique un meilleur équilibre entre les impôts indirects pesant sur le pouvoir d'achat des classes moyennes et modestes et l'indispensable réhabilitation de l'impôt sur le revenu progressif ou de l'impôts sur le patrimoine des plus aisés afin de mieux redistribuer les richesses et financer nos services publics.

FO rappelle que les impôts indirects (*TVA, impôts sur la consommation*) ou la CSG touchent tous les ménages indistinctement, en contradiction avec le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt issu de l'article 13 de la déclaration de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ».

Enfin, pour FO, il serait utile de communiquer aux contribuables, dans le cadre de l'utilisation de l'argent public et dans un souci de transparence, les détails des dépenses fiscales et aides publiques (*niches fiscales, exonération de cotisations*) accordées aux entreprises et évaluées à plus de 160 Mds/an sans condition ni contrepartie.

Fraudes aux cotisations de sécurité sociale : de l'argent pour nos retraites il y en a !

Dans un communiqué de presse du 23 février 2023, le ministère de l'Economie et des finances indique que le réseau URSSAF a « *plus que doublé le montant des redressements réalisés depuis dix ans, passant de 320 M€ en 2013 à 788 M€ en 2022* ».

Si au premier abord, on pourrait se satisfaire de ce « doublement » des montants redressés, FO rappelle que cela ne représente qu'une infime partie de la fraude aux cotisations comprise entre 7,3 et 9,2 milliards en 2021 selon les estimations de l'URSSAF Caisse nationale. De plus, le gouvernement omet de préciser que redressement n'est pas synonyme de recouvrement effectif. Or, à ce sujet, aucune information n'est disponible sur les sommes beaucoup plus faibles qui réintègrent véritablement le financement de notre protection sociale collective.

Selon le dernier rapport du HCFIPS sur « l'avenir du recouvrement social », ces fraudes risquent de s'intensifier du fait des mutations de l'environnement économique, et de l'apparition de systèmes de plus en plus complexes à détecter (*fraude au détachement, en bande organisée, entreprises éphémères, développement du non-salariat...*). Les enjeux sont donc de taille, car ces fraudes affectent les comptes de la sécurité sociale déjà fortement dégradés par les politiques successives d'exonération de cotisations sociales octroyées aux entreprises.

Pour FO la lutte contre la fraude apparaît donc comme l'un des piliers essentiels de préservation de notre système de protection sociale.

Dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) à venir, FO revendique la fin des politiques de coupes budgétaires dans la branche recouvrement, avec le recrutement substantiel d'inspecteurs ; des plans de formation adéquats pour que les agents puissent faire face à ces mécanismes de fraudes complexe ; et l'augmentation des capacités d'accueil avec la fin de la politique de « 100% dématérialisé » afin d'accompagner les cotisants dans leurs démarches et ainsi éviter les erreurs lors de la déclaration et le paiement des cotisations.

De l'argent pour notre système de retraite, il y'en a !

Le défi n°1 sur l'urgence de répondre à la crise écologique est intrinsèquement lié aux défis suivants, notamment sous le prisme d'une transition juste tel qu'abordé lors de la prochaine Conférence Internationale du Travail de 2023, et FO reviendra dessus plus largement dans les parties suivantes.

DEFI N°2 : ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI, RESORBER LES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET PREPARER LES COMPETENCES DE DEMAIN

Concernant l'emploi :

1) Les travailleurs et travailleuses senior(e)s :

Dans la partie nommée « favoriser le travail des jeunes et des séniors », aucune mesure n'est indiquée pour le travail des séniors. On retrouve en revanche la réforme des retraites, laissant ainsi sous-entendre que la réforme serait le moyen le plus efficace de « favoriser le travail des séniors ». Cette réforme est pourtant injuste, injustifiée et dangereuse.

FO a maintes et maintes fois rappelé qu'il fallait renforcer l'emploi avant de vouloir réformer les retraites. Une réforme (*sensée être synonyme de progrès et d'avancées sociales*) aurait dû se concentrer sur l'emploi et notamment sur le renforcement de l'emploi des séniors et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, le projet de retraite déjà profondément injuste et dangereux, ne comporte en outre aucune mesure permettant de renforcer l'emploi des séniors. Le projet, déconnecté de la réalité, renforcera sûrement les sorties de carrière précoces, bien avant les départs à la retraite et risque de faire grossir les rangs des séniors ni en emploi, ni au chômage, ni à la retraite ! On sait effectivement que « 30% des départs en fin de carrière ne relèvent pas d'un passage immédiat de l'emploi vers la retraite (...). Le motif premier de ces départs varie : c'est la santé pour 30% des caissiers et employés de services, l'inactivité pour un ouvrier qualifié de la manutention sur cinq. Parmi les quinze métiers aux taux de départs précoces les plus élevés, dix figurent aussi parmi ceux dont les travailleurs déclarent le plus souvent « ne pas se sentir capables de faire le même travail jusqu'à la retraite »⁵. En outre, selon France Stratégie « améliorer les conditions de travail reste un des leviers pour accroître le taux d'emploi et réduire les difficultés de recrutement dans les métiers combinant départs précoces pour raisons de santé et conditions de travail contraignantes »⁶. Au surplus, « chaque année, sur la période 2003-2018, parmi les personnes de 50-69 ans employées, on compte en moyenne 587 000 départs en fin de carrière l'année suivante. Parmi eux, 171 000 correspondent à des sorties précoces de l'emploi (donc hors retraite et pré-retraite) »⁷. Si les cadres sont moins touchés par les sorties précoces nous savons en revanche que « 81% des cadres au chômage le sont suite à une rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur »⁸. Or aucune mesure, dans le projet, ne contraint l'employeur à ne pas se débarrasser de ses travailleurs séniors !

FO a rappelé ses revendications et a proposé des pistes au gouvernement pour favoriser l'emploi des séniors et ainsi assurer la pérennité de notre système de retraite. En effet, si les entreprises sont responsables, notamment parce qu'elles sont à l'initiative de la majorité des sorties d'emploi pour les séniors, le gouvernement ne doit pas pour autant rester sourd aux difficultés des travailleurs séniors.

Aussi FO a donc proposé notamment de :

⁵ Etude France Stratégie, « Fin de carrière des séniors : quelles spécificités selon les métiers ? », avril 2023

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

- Conditionner les aides proposées aux entreprises
- Encourager la formation continue notamment afin de permettre la reconnaissance des savoir-faire tout au long de la carrière
- Favoriser la transmission professionnelle avec des binômes, des systèmes de tutorats ou en réinstaurant le contrat génération
- Sanctionner les licenciements
- Améliorer les conditions de travail
- Encourager les adaptations individuelles au poste de travail
- Aider les travailleuses séniors en luttant, entre autres, contre les temps partiels imposés
- Favoriser les embauches avec des objectifs chiffrés et des aides financières
- Renforcer la négociation collective, en commençant par la branche
- Aider et informer les travailleurs séniors
- Favoriser le dispositif de retraite progressive s'il permet la transmission de l'expérience professionnelle, FO est en revanche opposée au cumul emploi-retraite qui signifie que la pension de retraite ne suffit pas pour vivre

La réforme ne comprend aucune mesure permettant d'assurer une augmentation du travail des séniors en bonne santé !

2) Les jeunes et notamment le CEJ :

FO regrette la logique de « réparation » intrinsèque au CEJ et à son volet « jeunes en rupture ». Cette réparation doit bien évidemment être prévue mais *en sus* d'un vrai travail de « prévention », avant la sortie scolaire afin d'éviter que des jeunes se retrouvent sans solution ni perspective et viennent grossir les rangs des NEET. FO n'a cessé de rappeler la nécessité de mettre en place une **politique générale et globale** concernant l'emploi des jeunes et d'octroyer à ces jeunes une véritable rémunération (*à minima le SMIC*). Ces jeunes dit « en rupture » sont souvent dans une situation dramatique et le processus de réinsertion est long et difficile.

FO constate une stigmatisation des comportements des jeunes pour justifier les méthodes de contrôle et de sanctions, mais également pour justifier une diminution des montants alloués. Cette logique de devoir et de stigmatisation ne permet pas en outre d'instaurer le rapport de confiance escompté.

Le changement de terme n'est pas neutre et témoigne de la volonté du gouvernement : il ne s'agit plus d'une garantie pour le jeune mais d'un contrat engageant des responsabilités réciproques, à savoir un travail pour un salaire. Dans ce cas, il faut proposer un CDI aux jeunes avec un vrai salaire !

Eu égard au taux de chômage des moins de 30 ans, FO demande à ne pas évincer catégoriquement les plus de 25 ans. Après cet âge, il est toujours difficile pour un jeune de se loger, de se déplacer et de se soigner, autant de freins qui ne permettent pas l'entrée dans le marché du travail de manière durable.

Au surplus, le mot d'ordre demeure « l'employabilité » du jeune, qui pourrait pourtant avoir d'autres projets qui ne correspondent pas nécessairement au statut de salarié.

FO dénonce une précarisation des parcours d'insertion, un détournement de la notion de responsabilité et d'initiative.

Il n'est pas certain que ce dispositif parvienne à répondre aux difficultés de nonaccès aux droits. Il serait opportun de discuter du rôle des missions locales dès l'école et instaurer bien plus de dispositifs d'informations.

Les missions locales ont milité contre ce dispositif en considérant notamment que les salariés des missions locales sont contraints d'accepter des méthodes de travail contraires à leurs valeurs, puisque les financements sont attachés à l'utilisation des dispositifs et au traçage. FO continuera à dénoncer ce système contraire aux valeurs républicaines d'égalité.

FO regrette également de ne pas avoir été concertée sur l'élaboration du contrat engagement jeune.

Le chômage des jeunes est toujours important (16,9% en février 2023) mais leur taux d'emploi augmente. Ce qui sous-entend qu'il existe plus de jeunes sur le marché du travail en raison, sûrement, des aides à l'apprentissage accordées par le gouvernement, mais ces jeunes ne restent pas en emploi ou ne trouvent pas d'emploi, les contrats proposés sont trop précaires. Le gouvernement les aide puis les oublie !

FO revendique de vrais droits pour les jeunes, égaux et dignes !

3) Les « besoins en recrutement » :

Quelques chiffres sur l'emploi :

Selon les chiffres de l'UNEDIC : 3,6 millions d'allocataires sont pris en charge par l'Assurance chômage au 3^e trimestre 2022. Parmi ces personnes, 2,4 millions recevaient une indemnisation. 40% des personnes prises en charges ont moins de 35 ans car plus souvent embauchés en contrat à durée limitée ! La part d'allocataires pris en charge ayant un niveau de diplôme inférieur au bac est de 50%. Une part importante des personnes est prise en charge à la suite d'une fin de CDD (31%). Un allocataire sur 5 a été licencié pour motif personnel et les ruptures d'un commun accord sont 3^e motif de fin de contrat le plus fréquent (19%). Le montant net moyen d'indemnisation est de 1006€. Il est de 806 pour les allocataires qui travaillent. La moitié des allocataires de l'assurance chômage travaillent.

La DARES indique également que 37% des entreprises du secteur privé concluent 31,3 millions de contrats courts. Ces contrats représentent 750 000 salariés en ETP. 8% des entreprises recourent de façon intensive aux contrats courts. 801 100 personnes occupent un emploi intérimaire fin février 2023.

Le ministre de la Fonction publique indique quant à lui que les effectifs entre le 31/12/2021 et le 31/12/2022 ont diminué de 5 844 ETP !

Pour l'URSSAF : au 1^e trimestre 2023, le nombre de déclarations d'embauche de plus d'un mois hors intérim reste, légèrement, orienté à la baisse : il diminue de 0,8% après un repli de 2,3% au trimestre précédent, lequel faisait suite au pic historique d'embauches enregistré au 3^e trimestre 2022. Malgré cette baisse, le niveau demeure haut (+ 2,4 millions par trimestre), supérieur de 12,9% à celui enregistré au dernier trimestre 2019 avant la crise.

Il ressort de l'enquête sur les besoins de main d'œuvre 2023 (réalisée par Pole emploi) que les 10 métiers les plus recherchés par les employeurs sont :

1. Serveurs de cafés, de restaurants
2. Viticulteurs, arboriculteurs salariés, cueilleurs
3. Aides, apprentis, employés polyvalents de cuisine

4. Agents d'entretien de locaux
5. Agriculteurs salariés, ouvriers agricoles
6. Aides à domiciles et aides ménagères
7. Aides-soignants
8. Professionnels de l'animation socioculturelle
9. Ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires
10. Cuisiniers

Dans un marché de l'emploi qui devient dynamique, il est évident que ces secteurs sont en recherche, les entreprises recrutent en même temps (comme en période de reprise). FO propose des solutions : **prendre en compte la pénibilité de ces emplois ainsi que les contraintes géographiques, augmenter les salaires et améliorer les conditions de travail.**

Dans le rapport Métiers 2030 établi conjointement entre la DARES et France Stratégie, les 10 métiers où les déséquilibres potentiels sont les plus importants en valeur absolue dans le scénario de référence entre 2019 et 2030, sont :

1. Agents d'entretien
2. Aides à domicile
3. Conducteurs de véhicules
4. Ouvriers qualifiés de la manutention
5. Cadres commerciaux et technico-commerciaux
6. Cadres des services administratifs, comptables et financiers
7. Assistants maternels
8. Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
9. Aides-soignants
10. Ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment

Concernant les secteurs impactés par la transition environnementale (*comme les métiers du bâtiment ou de l'industrie*) : les difficultés doivent être assumées par l'Etat. Au surplus, **une véritable étude d'impact sur l'emploi permettrait de prévoir et anticiper les parcours professionnels**. Il n'est pas acceptable que la transition repose sur les ménages et les travailleurs qui n'ont pas les moyens de la supporter.

Concernant la formation professionnelle :

De manière générale, nous observons que la **formation professionnelle est d'abord envisagée comme une réponse aux besoins de l'économie nationale et du marché du travail**, puis comme un levier d'amélioration des conditions de travail et de vie. Partant de ce postulat, le gouvernement souhaite⁹:

- Contextualiser davantage les besoins de compétences des territoires dans le cadre de la formation des demandeurs d'emploi. Cela permettrait d'adapter l'offre de formation selon les besoins de

⁹ Sur ce point, voir le point 3 de la partie relative à l'emploi

l'individu (situation de handicap, quartier prioritaire, zone rurale, etc.) mais surtout selon les **besoins en compétences des entreprises**.

- Améliorer l'**employabilité** des actifs
- Développer une véritable **société de savoirs et de compétences**
- Donner aux entreprises les compétences nécessaires aux métiers d'avenir
- Gérer les **tensions** actuelles et anticiper les tensions futures
- Renforcer l'orientation et construire des formations professionnelles **initiales**¹⁰ et continues au service de la réussite des élèves et des apprentis

Cette conception gouvernementale nie le droit à la formation professionnelle des actifs. Cette problématique est d'autant plus grave que **le dispositif de formation professionnelle n'est pas soutenable**. En effet, le déficit cumulé de France compétences se compte en plusieurs milliards d'euros, les instances gestionnaires de la formation professionnelle sont sous dotées, les actifs participent de plus en plus au financement de leur propre formation alors que les entreprises bénéficient d'aides financières sans pour autant voir leur contribution augmenter.

Ainsi, **FO s'interroge quant à la teneur et la légitimité des certaines cibles (atteintes ou non) telles que la C8.I4** (aide à l'embauche pour les contrats de professionnalisation) et **la C8.I21** (renforcement des moyens alloués à France compétences).

Dans ce cadre, **FO ne cesse de dénoncer à travers ces communiqués de presse, les groupes de travail paritaires, mais aussi dans le cadre de son mandat à France compétences le détournement du dispositif de formation professionnelle continue et de l'apprentissage**. FO plaide pour la mise en place de dispositifs qualifiants solides capables de répondre aux besoins des salariés et aux problématiques posées par les transitions actuelles et futures. De fait, il faut que l'Etat ainsi que les entreprises assument leur part de responsabilité et investissent massivement dans le dispositif. Précisément, pour le cas des entreprises, cela signifie augmenter leur part de contribution ainsi que conditionner les aides à l'embauche qu'elles perçoivent.

En parallèle, l'actuel PNR axe une partie de ses propositions sur le développement des qualifications des actifs. Tel est le cas de l'objectif 2023 assigné à la Pro-A.

FO revendique le **développement d'un dispositif de formation professionnelle qualifiant**. Toutefois, de ce point de vue, **elle demeure partiellement satisfaite du contenu du PNR**. En effet, ce dernier **manque d'ambition**. FO ne cessera d'affirmer **que seule l'obtention de qualifications voire de certifications permettra de réussir les transitions actuelles et futures**. Dans ce cadre, FO considère que la cible 8-27 imputée aux projets de transitions professionnels, réputée validée au 1^{er} mars 2023, n'est pas suffisante au regard, d'une part de la demande des usagers, et, d'autre part, des enjeux écologiques, numériques, énergiques. A l'instar de ce qui a été évoqué précédemment, FO réclame un dispositif de transition professionnelle à la hauteur des ambitions actuelles.

D'autre part, FO s'interroge sur la (quasi) absence des dispositifs VAE, certification CléA ou encore Bilan de compétences qui permettent pourtant aux actifs peu diplômés d'obtenir des qualifications professionnelles.

¹⁰ FO rappelle qu'elle demeure opposée à toute réforme du lycée professionnel !

Ensuite, concernant la numérisation des formations (et non les formations au numérique), FO demeure vigilante. Le 100% numérique constitue une réponse aux demandes de certains actifs. Toutefois, il n'en demeure pas pour autant une solution miracle permettant de déverrouiller totalement l'accès à la formation :

- Illectronisme ;
- Raccordement à internet ;
- Matériel informatique ;
- Pratique professionnelle
- Etc.

Par conséquent, FO considère que les actifs doivent pouvoir choisir librement la modalité pédagogique de la formation.

Concernant les retraites¹¹ :

Pour Force Ouvrière, aucun des objectifs affichés de la Réforme « équilibre, justice et progrès. » n'est atteint, bien au contraire. Cette réforme, rejetée par l'ensemble des organisations syndicales et par la population, et dont le processus d'adoption forcé et faussement démocratique a plongé la France dans une crise sociale et institutionnelle sans précédent, est injuste et injustifiée et doit être retirée au plus vite !

- Concernant **l'équilibre** : le financement du système de retraite en France fait face à une diminution de recettes, et non une augmentation de dépenses, ces dernières étant stables. FO a proposé de nombreuses pistes pour augmenter les recettes sans condamner les travailleurs et travailleuses à deux ans fermes, et aucune des pistes n'a été considérée par le Gouvernement qui suivait un objectif productiviste et non pas de financement ou de réforme sociale. Cette réforme fait peser l'effort uniquement sur les travailleurs et travailleuses : comme depuis une quinzaine d'années, les entreprises ne sont pas mises à contribution.

- Cette réforme est **injuste**, en ce qu'elle pénalise particulièrement les femmes et les travailleurs et travailleuses des métiers dits « pénibles », dont l'espérance de vie en bonne santé risque de décroître en conséquence. Aucune des propositions pour prendre en compte les personnes les plus durement touchées par cette réforme n'ont été prise en compte. Les départs dits « anticipés » (pour invalidité par exemple) sont également repoussés de deux ans ! Pire, les quelques mesures qui prétendaient permettre une faible protection, notamment des séniors, ont été effacées du texte car jugée non conformes par le Conseil Constitutionnel.

- Cette réforme **n'est pas un progrès** mais bien un retour en arrière, qui risque de creuser le « sas de précarité » entre emploi et retraite. Alors que la France a l'un des plus bas taux d'emplois des séniors et qu'un français sur 2, à 62 ans, n'est ni en retraite ni en emploi (mais au chômage, en invalidité, ou au minima sociaux), les dépenses des autres branches de la sécurité sociale vont se retrouver impactées ainsi que les complémentaires santé. Aussi, avec le recul de l'âge, de nombreux travailleurs séniors sont maintenant condamnés à la pauvreté à l'approche de la retraite. Les demandes des organisations syndicales sur la question de l'emploi, et notamment des séniors, n'ont pas été écoutées.

¹¹ A compléter par l'argumentaire FO au Conseil Constitutionnel (<https://www.force-ouvriere.fr/argumentaire-fo-transmis-au-conseil-constitutionnel>) – argumentaire non exhaustif

Cette réforme d'un autre âge est également complètement à contre-courant de l'urgence environnementale puisqu'elle ne prend pas en compte la pénibilité au travail et la détérioration globale de la santé dues au réchauffement climatique. Le réel progrès aurait été de cesser l'exploitation des travailleurs et d'une planète à bout de souffle, alors que le Président, dans son discours du 17 avril, a admis que l'objectif premier de la réforme est de produire plus de richesses. La suppression des régimes spéciaux, qui résultaient de luttes sociales historiques, traduisent également le déclin, et non le progrès, entériné par ce texte.

Les économies présentées par le Gouvernement ne prennent pas en compte l'impact de la réforme sur les dépenses de santé, chômages et minima sociaux. Elles ne prennent pas non plus en compte l'impact de la réforme sur la précarité de la population notamment sénior. FO exige le retrait de ce texte, seul levier pour nous sortir de la crise actuelle !

Concernant l'assurance chômage :

1) C8.I22 Renforcement des moyens de Pôle Emploi : fait (p.6 du PNR)

« Pôle emploi a recruté 1 000 conseillers en contrats à durée déterminée, afin d'apporter un soutien supplémentaire aux demandeurs d'emploi. »

FO déplore que la précarité de l'emploi soit de plus en plus présente au sein de Pôle emploi et que le premier accès un emploi d'agent dans cette structure passe par le CDD. Si certes, FO revendique des recrutements massifs à Pôle Emploi afin que les agents soient dans de bonnes conditions pour exercer leur métier et que leur portefeuille de gestion soit allégé, il n'en reste pas moins que le CDD doit être l'exception et non la règle.

En 2021, l'ensemble des CDD représentait 11,21% de l'effectif de la structure. Un an auparavant c'était 10,14%.

2) C8.R4 Réforme de l'assurance chômage : fait (p.6 du PNR)

« Entre 2009 et 2019, l'assurance-chômage a accusé systématiquement un déficit de 2,9 Md€ en moyenne lié en partie à la prolifération des contrats courts. »

FO rappelle qu'en 2009 il y a eu une première crise économique exceptionnelle par son ampleur et par sa durée, que début 2019, les finances de l'assurance chômage s'en remettaient à peine. Les comptes de l'Unedic sont dits contracycliques ainsi quand le chômage augmente, les dépenses grimpent – puisqu'il faut verser davantage de prestations – et les recettes baissent puisque les cotisations, assises sur la masse salariale, diminuent. L'impact de la conjoncture est quatre fois plus important pour les comptes de l'assurance-chômage que pour d'autres régimes de protection sociale. De plus, FO estime que l'assurance chômage joue un rôle de stabilisateur économique et social en période de crise : plutôt que de baisser les allocations des demandeurs d'emploi – ce qui aurait un effet socialement délétère et un impact sur la consommation – ou d'augmenter les cotisations – ce qui alourdirait les charges des entreprises – les partenaires sociaux ont toujours fait le choix de financer les déficits du régime par l'endettement.

L'Unedic prévoyait avant la crise Covid que ses finances repasseraient dans le vert dès 2020 en engrangeant un excédent de 1,6 milliard d'euros.

« L'objectif de la réforme de 2019 est de renforcer les incitations au retour à un emploi stable et de limiter l'alternance de contrats courts et de périodes chômées. A cette fin, la réforme introduit :

- Un nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) servant de base à la détermination du montant d'allocation ;
- Un bonus-malus appliqué aux cotisations patronales à l'assurance chômage afin de dissuader le recours excessif aux contrats courts dans les secteurs les plus concernés ;
- La dégressivité des allocations pour les hauts revenus au bout de six mois d'indemnisation ;
- Le resserrement des conditions d'ouverture des droits (éligibilité et rechargement). »

FO a toujours été opposée à cette réforme, qu'elle trouve injuste et punitive des demandeurs d'emploi. En effet, tant le durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage, que la modification à la baisse le calcul du salaire journalier de référence et donc l'ARE, ainsi que l'instauration d'une dégressivité ont des conséquences dramatiques sur les demandeurs d'emploi.

Selon l'Unedic, c'est ainsi qu'un demandeur d'emploi sur deux qui est impacté ! Une grande partie des demandeurs d'emploi inscrits suite à la fin de contrats précaires, saccadés voient le montant de leur allocation baisser de près de 20% en moyenne, et pour certains jusqu'à 50% ! D'autres, quant à eux se voient abruptement exclus du système d'indemnisation les faisant ainsi basculer dans les minimas sociaux !

Concernant le système de bonus-malus, FO estime qu'il est insuffisant et est arrivé tardivement : il ne touche que certains secteurs d'activité (7 !). En outre, il est neutre pour les entreprises, le malus équilibrant le bonus dont bénéficieront les entreprises plus vertueuses quand les demandeurs d'emplois sont mis à contribution exclusivement.

Enfin, FO rappelle que les salariés n'ont pas la main sur la forme ni la durée des contrats de travail mais les entreprises OUI.

3) Nouvelle réforme de l'assurance chômage: fait (p 12 du PNR)

« Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} février 2023. Elle vise à renforcer l'incitation au retour rapide à l'emploi lorsque la situation économique est favorable et que les tensions de recrutement sont élevées. Elle contribue ainsi à atteindre l'objectif de plein emploi. »

FO a toujours été opposée à cette mesure qui réduit de 25% la durée d'indemnisation de tous les demandeurs d'emploi dont la fin de contrat de travail intervient à compter du 1er février 2023.

Ainsi, un demandeur d'emploi de plus de 55 ans va voir baisser sa durée d'indemnisation jusqu'à 9 mois (sa durée d'indemnisation passera de 36 mois à 27 mois) et un demandeur d'emploi de moins de 53 ans verra sa durée d'indemnisation amputée jusqu'à 6 mois (avec une durée d'indemnisation de 24 mois réduite à 18 mois) !

FO s'indigne de cette énième réforme qui diminue encore un peu plus les droits des demandeurs d'emploi et qui aura des conséquences dramatiques sur l'ensemble d'entre eux, alors qu'aujourd'hui encore, aucun effort n'est demandé aux entreprises.

FO estime que ce n'est pas la réduction de la durée des droits des demandeurs d'emploi qui résoudra la problématique des tensions de recrutement, mais bien l'amélioration significative des conditions de travail des salariés et la levée des freins périphériques à l'emploi (logement, transport, garde d'enfants...) qui la dénouera.

Concernant, l'instauration de la présomption simple de démission lorsqu'un salarié a « *volontairement abandonné son poste* », sans motif légitime, le privant désormais d'allocations chômage, FO estime que le salarié va se retrouver dans une situation extrêmement précaire puisqu'il devra accomplir un certains nombres de démarches juridiques (saisine du juge, rédaction de conclusions, etc.) tout en étant privé de ressources (absence totale de rémunération et d'allocations chômage) sans garantie d'obtenir gain de cause !

FO estime que l'abandon de poste suivi d'un licenciement pour faute grave suffisait à satisfaire toutes les parties, nul besoin de changer les choses.

4) Création de France Travail – En cours (p.12 du PNR)

« Le chantier France Travail, lancé en septembre 2022 dans le prolongement du Conseil national de la refondation, conduit notamment à réinterroger les conditions de mobilisation de la formation des demandeurs d'emploi, en lien étroit avec les régions [...] Il s'agit également de rénover dans le cadre de France Travail l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les allocataires du RSA [...] Ces publics bénéficient d'un accompagnement de 15 à 20 heures hebdomadaires pour favoriser leur intégration durable sur le marché du travail. »

Le rapport sur France Travail mené par le haut-commissaire à l'Emploi et à l'Engagement des entreprises Thibaut Guilluy a été dévoilé courant avril 2023. France Travail s'oriente de plus en plus vers une territorialisation du service public de l'emploi et un conditionnement du RSA.

FO est convaincue que la politique de l'emploi ne peut être que définie et pilotée qu'au niveau national. Pour FO, il s'agit d'une question d'égalité de droits, en effet, une régionalisation du service public de l'emploi n'offrirait plus aucune garantie d'égalité en matière d'offres de services et de traitements des demandeurs d'emploi.

Les personnes les plus éloignées de l'emploi dont les bénéficiaires du RSA (montant 607 € mensuel pour une personne seule) seront placées en accompagnement intensif et devront se livrer 15 à 20 heures d'activités par semaine. Pour FO, cette contrepartie au versement du revenu de solidarité active est inadmissible ! Le RSA est minimum social pas un revenu en retour d'une activité.

Concernant « le partage accru de la valeur ajoutée » :

FO conteste les indications dans le PNR 2023. En tant que tel, seule une mesure visant à favoriser le recours à l'intéressement a été prise par la loi n°2022-1158 portant sur les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022.

« Afin d'encourager les partenaires sociaux des branches professionnelles à négocier et conclure des accords de revalorisation salariale, la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat permet désormais au ministre chargé du Travail de procéder à la fusion administrative des branches en cas de faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au niveau du Smic. (...la loi actionne le levier de la restructuration des branches. L'insuffisance des négociations pour rehausser les minima conventionnels au niveau du SMIC pourra ainsi motiver l'initiation par le ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion d'une procédure de fusion administrative avec une

autre branche. » Cet article, visant à renforcer l'un des critères mobilisables par l'administration du Travail pour procéder à une fusion de branches, ne constitue qu'un élément de communication peu enclin à mettre la pression sur les organisations patronales.

Concernant la prime de partage de la valeur, Cette prime n'est qu'une rustine car son versement est facultatif. Il s'agit d'une mesure individuelle et non collective, inégalitaire y compris dans son montant. En outre, elle constitue un manque à gagner pour les recettes du système de protection sociale collective. Enfin, concernant l'intéressement et l'épargne salariale, Une telle pratique revêt un certain nombre de dangers, l'épargne salariale ne permettant pas de garantir une augmentation pérenne du pouvoir d'achat contrairement aux négociations salariales en raison de son caractère aléatoire. Ces dispositifs sont en outre inapplicables à un certain nombre d'entités. Enfin, défiscalisés et désocialisés, ils ne participent pas au « salaire différé » pourtant plus que jamais nécessaire en tant de crise pour faire face aux aléas de la vie.

DEFI N°3 : ASSURER LA SOUVERAINETE ENERGETIQUE/ECONOMIQUE/NUMERIQUE DE LA FRANCE

Concernant les réformes structurelles, la fiscalité, le bouclier tarifaire et l'industrie :

Selon les prévisions du gouvernement et les documents du PNR 2023, la France devrait créer sous l'impulsion de nouvelles réformes structurelles liées au marché du travail (*Assurance chômage, recul de l'âge de la retraite, réforme du RSA, création de France travail*) en moyenne 185 000 emplois salariés marchands jusqu'en 2027 pour atteindre le plein emploi. Or, les aléas liés aux tensions sur l'énergie, approvisionnements en matière première, l'inflation dans l'alimentaire ainsi que la poursuite de la guerre en Ukraine conditionnent largement ces prévisions avec une inflation annuelle de 5,7% prévue par l'Insee en mars dernier. Par ailleurs, selon l'OFCE les gains de productivité sont devenus négatifs dans de nombreux pays de l'UE dont la France et il faut s'attendre à une hausse du chômage en 2023 dans la zone Euro qui sera accentuée par une politique monétaire toujours plus restrictive de la Banque Centrale Européenne (BCE).

Pour FO, le gouvernement a bien creusé les déficits avec **la baisse des prélèvements obligatoires** et le PNR 2023 confirme **une nouvelle baisse des dépenses publiques** en imposant des coupes budgétaires sévères aux administrations et des réformes structurelles dans la sphère sociale (*Retraites, assurance chômage, réforme du RSA...*). En matière de fiscalité, le gouvernement reprend le diagnostic patronal selon lequel le poids des prélèvements obligatoires serait à l'origine de la désindustrialisation. Pour l'exécutif réduire la fiscalité pourrait être aussi un levier pour **relocaliser des productions parties à l'étranger**. Or, il n'existe aucune étude permettant d'affirmer que les baisses d'impôts et cotisations engagées ces dernières années (*allègements généraux de cotisations, réforme de la taxe professionnelle, ISF, CICE, PFU, impôt sur les sociétés, impôts de production...*) aient eu le moindre impact **sur la réindustrialisation du pays**. En poursuivant la course au moins disant fiscal, le gouvernement contredit par conséquent les conclusions de nombreuses évaluations qui existent désormais. Enfin, la baisse de la fiscalité permet de justifier de futures baisses de dépenses publiques en prenant prétexte des déficits créés. Elle est donc un moyen de parvenir à **l'objectif de remise en cause du modèle social !** Ainsi le PNR justifie une nouvelle baisse d'impôts pour renouer avec la compétitivité à travers la **suppression de la cotisation de la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** qui représentera un manque à gagner plus de **19 Mds/an** pour les finances publiques fin 2024.

Le projet de facturation électronique figurant dans le PNR 2023 constitue aussi un gros chantier étalé de 2024 à 2026 pour toutes les entreprises (*Recettes TVA : 164 Mds en 2021, le double de l'IRPP*). Cependant, ce projet est avant tout motivé pour des raisons de compétitivité des entreprises et gains de productivité dégagés dans l'administration fiscale alors que la seule fraude à la TVA est évaluée par l'INSEE à **26 Mds d'Euros pour la France !** Pour FO, les moyens déployés pour lutter contre les fraudes les plus complexes en matière de versement de TVA, de fiscalité internationale et de délinquance

financière sont insuffisants, conséquence des milliers de suppressions d'emplois dans les corps de contrôle (*Finances Publiques, Douanes, Police Judiciaire, justice*) et démontrent qu'il y a loin du discours aux actes. Enfin, il est regrettable que dans la lutte contre la fraude à la TVA, l'UE ne dispose pas d'outils harmonisés afin de lutter contre la fraude dans une économie ouverte car elle représentait **18% des prélèvements** obligatoires au niveau des pays membres en 2021. Aussi, FO reste opposée à toute augmentation de TVA ou taxes indirectes et plaide toujours pour la **réhabilitation d'impôts progressifs pour réduire les inégalités**.

Face à la hausse des prix, notamment de l'énergie, le gouvernement a adopté plusieurs mesures visant à protéger les ménages et les entreprises. Le coût de ces mesures pour 2022 s'est élevé à **48 milliards d'euros** et devrait approcher les **50 milliards d'euros** en 2023. L'existence du bouclier tarifaire témoigne du bien-fondé du contrôle des prix. Au moment où l'Etat doit intervenir en pompier, il rend d'autant plus nécessaire la (re)constitution d'un véritable monopole public de l'énergie. En effet, Force Ouvrière considère que la flambée des prix de l'électricité - et donc le coût du bouclier tarifaire - est le résultat d'une **dérégulation systématique du secteur au cours des vingt dernières années**. Force Ouvrière tient à rappeler que l'énergie est de première nécessité, elle est fondamentale pour le développement économique, pour des enjeux de réindustrialisation, de transition écologique ou encore d'intérêts stratégiques. **Elle doit par conséquent être mise à l'écart des lois du marché**.

Concernant les dispositifs de bouclier tarifaire très coûteux pour le budget de l'Etat sont plutôt anti redistributifs et profitent **aussi bien aux ménages aisés qu'aux plus modestes** alors que des mesures plus ciblées comme le chèque énergie ne représentent qu'une infime partie de l'effort budgétaire pour seulement **1,8 Md** d'euros au PLF 2023. Enfin, ces subventions à l'énergie fossile (*gaz, ristournes à la pompe, niches fiscales comme le gazole non routier ou exonérations de TICPE pour les transports ...*) sont en totale contradiction avec la protection de l'environnement et la réduction des gaz à effets de serre. Les efforts budgétaires en matière écologique restent cantonnés aux travaux de rénovation avec la reconduction de *MaPrimRénov* (**2,4 Md** en 2023) ou à un fonds vert destiné aux collectivités territoriales (**1,5 Md**) pour accompagner la transition énergétique, ce qui paraît insuffisant pour atteindre les objectifs pourtant affichés par l'exécutif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Enfin, FO constate qu'aucune mesure importante n'est prévue pour l'aide alimentaire alors que la crise sanitaire puis l'inflation ont accentué le nombre de bénéficiaires. Certains publics comme les étudiants ou les étrangers sont de plus en plus confrontés à des situations de précarité et ont eu massivement recours aux aides alimentaires d'urgence des associations.

Concernant le plan de réindustrialisation figurant dans le PNR 2023 ou le projet de loi industrie verte, FO constate qu'aucune contrepartie n'est demandée aux entreprises (ou) en termes de conditionnement d'aides publiques (*Crédit impôt recherche, TICPE pour les industries polluantes ...*) alors même qu'elles représentent plus de 160 Mds /an, ce qui pourrait constituer un levier important dans le processus de décarbonation de l'économie.

Concernant les dépenses publiques, la fonction publique et les inégalités sociales :

FO reste vigoureusement opposée à la réduction systématique des dépenses publiques dont l'indicateur fait l'objet d'une instrumentalisation permanente. A la lecture du PNR, on nous répète que « *la France est championne du monde des dépenses publiques* » faisant ainsi croire qu'il est impératif de les réduire. Il n'existe pourtant pas de seuil maximum, à partir duquel il y'aurait « trop » de dépenses publiques, ni même de niveau optimal de dépenses.

En effet, les dépenses publiques additionnent **les dépenses de fonctionnement et d'investissement des administrations avec les prestations sociales qui relèvent de la solidarité interprofessionnelle**. Ainsi près de 65% des dépenses publiques sont constituées de transferts et prestations sociales

(retraites, assurance maladie...) de sorte qu'elles indiquent simplement le niveau de prise en charge de nos retraites, des prestations d'assurance maladie, chômage et famille par la sécurité sociale plutôt que par les assurances privées. Par ailleurs, ces prestations sont ensuite dépensées offrant un débouché à la production ce qui contribue à accroître la demande et donc le PIB. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles financent une production non marchande de services publics qui, contrairement aux idées reçues n'est pas une ponction sur la production marchande.

FO tient enfin à signaler qu'une forte baisse des dépenses publiques est incompatible avec les investissements d'avenir nécessaires (*transition écologique, politique industrielle, renforcement dans nos services publics, vieillissement démographique*) mais également incompatible avec l'objectif de plein emploi. L'augmentation des besoins appelle au contraire une augmentation des dépenses publiques pour faire face **au coût des dépenses de santé, à celui de la dépendance ou pour améliorer le niveau d'éducation.**

Concernant la modernisation des services publics et l'état de la fonction publique, le PNR ne prévoit aucune augmentation substantielle des salaires et du point d'indice. Or, le faible niveau de rémunération participe au manque d'attractivité avec un salaire net mensuel moyen de **2 320 euros** dans la fonction publique. Cette insatisfaction des agents publics est d'autant plus ressentie dans certains secteurs soumis à de fortes contraintes comme les professions de santé, dans l'éducation, dans l'action sociale et services à la personne (*horaires alternants, travail de nuit ou le week-end...*) insuffisamment compensés par des rémunérations attractives. Rappelons que la politique salariale menée dans la fonction publique (*gel du point d'indice depuis 2010*) s'appuyait avant tout sur les avancements d'échelon, promotions, mesures catégorielles ou le GIPA (*garantie individuelle de maintien du pouvoir d'achat*) pour refuser toute augmentation annuelle générale des salaires alors que le point d'indice aurait dû suivre l'augmentation des prix à la consommation au même titre que les NAO dans le secteur privé.

Pour FO, le compte n'y est toujours pas avec une *augmentation du point d'indice de 3,5% en 2022* inférieure à l'inflation et les pertes de pouvoir d'achat cumulées depuis 2000 d'au moins 25% ! Il est urgent et nécessaire d'ouvrir des négociations en vue d'une amélioration conséquente des rémunérations et des mesures immédiates de revalorisation et rattrapage du point d'indice à un niveau supérieur à l'inflation.

Concernant la lutte contre les inégalités sociales, le PNR n'est guère ambitieux afin de se doter d'un véritable plan de lutte contre la pauvreté et les inégalités. A ce titre, le CNLE (*Conseil National de lutte contre l'exclusion*) dont FO est partie prenante rappelle « que la stratégie fixée au niveau européen était une baisse de 20 millions du nombre des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à l'horizon 2020 ».

Pour FO la pauvreté et les inégalités se sont aussi creusées au regard de l'évolution des contrats précaires (*CDD, intérim, apprentissage*) dans l'ensemble de l'emploi en France. Ainsi, contrairement aux affirmations du PNR, la dématérialisation des démarches administratives constitue toujours un obstacle dans l'obtention des droits pour les plus précaires, **ce qui est par ailleurs dénoncé chaque année dans le rapport du Défenseur des droits.** Pour FO, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit s'analyser globalement avec le maintien de politiques publiques ambitieuses - dont celle du logement - en termes de moyens pour les services publics et pour les organismes sociaux afin de lutter à la fois contre le non-recours et préserver l'égalité de droits au sein des territoires.

DEFI N°4 : BATIR LA REPUBLIQUE DE L'EGALITE DES CHANCES

Concernant l'égalité femmes-hommes :

Dans son PNR, le gouvernement rappelle que l'égalité femmes-hommes est la grande cause nationale du quinquennat, pourtant la réforme sur les retraites crée de nouvelles inégalités pour les femmes.

De manière générale, en matière d'égalité femmes-hommes, le gouvernement fait un bilan de ses actions en contradiction avec la réalité ainsi que des annonces d'actions à reconnecter avec la réalité.

Ainsi, le gouvernement s'auto-congratule de son Index égalité qui renforcerait la transparence des inégalités salariales femmes-hommes alors qu'il a pour effet de les masquer. Il prévoit de l'appliquer prochainement dans les trois versants de la fonction publique. Pour FO, l'index doit d'abord faire l'objet d'une faute d'un bilan sérieux et ensuite être révisé en profondeur afin de l'améliorer et en faire un outil réellement efficace pour répondre à son objectif initial : supprimer les écarts de salaires entre les femmes et les hommes.

À juste titre, le gouvernement met en lumière les avantages pour un meilleur partage des tâches au sein du couple que constitue l'allongement du congé paternité revendiqué et obtenu par FO. Toutefois, il oublie dans le même temps toutes les mesures à prendre pour atteindre réellement ce meilleur partage des tâches (meilleure indemnisation du congé parental, mesures concrètes pour un vrai service public de la petite enfance mais aussi pour les personnes en situation de dépendance).

L'annonce pour la mixité dans les filières scientifiques et l'ambition d'atteindre la parité d'ici à 2027 est pour FO une conception partielle de l'égalité. Il s'agit en effet d'une égalité sous conditions économique. Ces filières sont en manque de main d'œuvre et c'est pourquoi il est question d'attirer des femmes. Étonnamment, il est rarement question de mixité pour les métiers à prédominance féminine... Certes, les filières scientifiques sont les mieux rémunérées et cela contribue aux inégalités salariales Femmes-Hommes, donc avoir plus de femmes dans ces filières leur permettrait d'avoir de meilleurs salaires. Mais pour FO, la question devrait être celle de la revalorisation à leur juste valeur des métiers à prédominance féminine. Ce qui aurait pour effet indirect de les rendre plus attractifs pour les hommes d'une part mais surtout serait une mesure de justice qui éviterait l'atteinte d'une égalité par le bas. Pour FO, une politique basée sur la justice et le libre choix devrait s'attaquer aux conditions de travail, à l'articulation des temps de vie, aux stéréotypes sexistes. Les chiffres de présence ou non d'un certain pourcentage de femmes dans les métiers devraient être analysés en fonction de ces points et non pour des raisons de manque de main d'œuvre et d'affichage.

Enfin, s'agissant des violences faites aux femmes. Des mesures ont été prises, mais assez peu dans le monde du travail. Les possibilités de déblocage de l'épargne salariale ne valent que pour les victimes de violences conjugales bénéficiant d'une épargne salariale. Enfin, alors qu'il est question du monde du travail et de la grande cause nationale, il est regrettable que le Gouvernement ait attendu près d'un an et demi pour reprendre la procédure de ratification de la Convention 190 devant le bureau de l'OIT puisque l'autorisation de ratification du Parlement date du 8 novembre 2021. Pour rappel, l'Uruguay a lancé la phase finale de la procédure de ratification le 12 juin 2020.

Concernant la lutte contre les inégalités sociales et territoriales :

Revalorisation anticipée des prestations sociales, des retraites, des aides au logement et des bourses universitaires & Bouclier loyer et gel des loyers des passoires thermiques

Pour FO, il s'agit en fait d'un rattrapage de la perte de pouvoir d'achat des retraités et des personnes bénéficiaires des minima sociaux.

Cette hausse anticipée a été calculé eu égard au chiffre de l'INSEE sur l'évolution moyenne de l'indice des prix fixé à 5,2% en 2022.

Or, en réalité, ces revalorisations ne prennent pas en compte l'inflation réellement subie par les ménages les plus précaires notamment sur les dépenses alimentaires, et qui s'élèvent à 13,4% début 2023 selon l'INSEE.

Ainsi, la future revalorisation des prestations sociales d'ores et déjà fixée à 1,6% en avril 2023 (et qui prend en compte cette revalorisation exceptionnelle de 4% vu supra pour 2022), n'aura que pour conséquence d'entraîner une perte drastique de pouvoir d'achat. En effet, celle-ci ne prend ni en considération la hausse du coût de l'alimentaire et des produits de première nécessité, ni elle anticipe l'inflation de 2023 dont l'INSEE la fixe déjà à 6,1% pour les six premiers mois de l'année 2023.

Dès lors, ces revalorisations ne sont que des « rustines ».

Ce qui est d'autant plus vrai en ce qui concerne les aides au logement (revalorisé de 3,5%), puisqu'il est important de corréliser cette hausse avec celle des loyers fixés elle aussi à 3,5%. Le montant en valeur de la hausse des loyers sera donc par nature plus élevé que celui de l'APL. Dès lors, cette mesure n'empêchera pas la perte de pouvoir d'achat importante qui s'annonce aux allocataires. Enfin, il convient de rappeler que cette augmentation de 3,5% (représentant un montant de 168 millions d'euros pour l'État) ne compense pas la baisse des APL de 5 euros réalisées lors du quinquennat précédent (évaluées à 10 milliards d'euros entre 2017 et 2022 soit environ 2 milliards d'euros / an).

- ✓ FO revendique donc une revalorisation substantielle des minimas sociaux qui prennent véritablement en compte les difficultés économiques des ménages.

Création d'un service public de la petite enfance

Le discours affiché par le gouvernement est en totale contradiction avec le dernier projet de loi de finance de la sécurité sociale pour 2023 qui est venu procéder à un transfert d'excédent de 2md€ entre la branche famille et maladie. En effet, cette spoliation empêche la branche famille d'avoir une politique familiale ambitieuse dans le cadre d'un service public de la petite enfance.

Ainsi, pour que ce service public de la petite enfance réponde aux besoins des familles, et au regard des dysfonctionnements actuels, FO rappelle que la future Convention d'Objectif et de Gestion signée entre l'Etat et la CNAF (Caisse National d'Allocation Familiale) devra disposer de moyens financiers conséquents afin que le nombre de places en crèche d'EAJE (Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant) fonctionnant à la PSU (Prestation de Service Unique) se développe davantage. Il n'est pas envisageable pour notre organisation que, ce « service public de la petite enfance » passe par un développement des Maisons d'assistante maternelle ou des micros-crèches fonctionnant à la PAJE (La prestation d'accueil du jeune enfant). L'on ne peut concevoir que l'État développe un « service public » en garantissant seulement des places qui auraient des restes à charge trop conséquents pour les familles. En effet, cela empêcherait les parents aux revenus les plus modestes, d'y déposer leur enfant.

Pour la mise en place d'un service public de la petite enfance efficace FO revendique :

- ✓ L'augmentation substantielle du nombre de places en EAJE PSU (prestation de service unique).
- ✓ La revalorisation de la PSU, pour favoriser la création des places de crèches, et ainsi mettre fin à la délégalisation des établissements d'accueil du jeune enfant au secteur privé
- ✓ Une réglementation plus stricte quant à l'ouverture de MAM (maison d'assistants maternels) ou de crèches fonctionnant en dehors de la PSU. Pour ce faire, il pourrait être dévolu aux CAF un rôle prescripteur.
- ✓ Une harmonisation des qualités d'accueil. Cette harmonisation doit se faire par le haut, c'est-à-dire au regard de ce qui se fait dans les crèches fonctionnant à la PSU.

- ✓ Un dispositif proposant un congé parental avec une allocation suffisamment attractive pour permettre un réel choix quant aux modes de garde de(s) enfant(s) pour l'un ou l'autre des parents, ne greffant pas considérablement leur budget, avec une refonte de la Prepaee, en ce qu'il n'y ait plus de perte de congé si l'un des parents renonce à son droit (fin du partage stricte).
- ✓ La revalorisation substantielle des métiers de la petite enfance.

Réforme du mode calcul et extension du complément de libre choix de mode de garde (CMG) :

○ Sur la réforme de calcul du CMG :

Sur la réforme du mode de calcul du CMG, notre organisation y est en principe favorable, afin notamment que le reste à charge pour les familles diminue. Le besoin des familles est si important en matière de mode de garde qu'il était important d'agir en la matière.

Néanmoins, il est dommageable que l'on ne développe pas davantage les EAJE fonctionnant à la PSU. Pour notre confédération, la primeur doit être donnée au mode de garde collectif via les crèches fonctionnant à la PSU qui sont les seules à garantir à la fois une mixité sociale grâce à un reste à charge soutenable pour toutes les familles et à la fois une réglementation soucieuse du bien-être du jeune enfant (n'existant pas dans les modes de garde individuels).

Les excédents de la branche famille spoliés lors de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 auraient pu servir à développer en parallèle à la fois les modes de garde individuels et à la fois collectifs, ce qui aurait donné réellement corps à l'existence d'un véritable « service public de la petite enfance ».

D'autant plus, qu'il est pour l'heure difficile d'apprécier dans sa globalité le nouveau mode de calcul du CMG. En effet, et pour l'instant aucun décret d'application ne vient fixer cette nouvelle modalité de calcul. Pire encore, il est prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 un mécanisme de rattrapage permettant le versement d'un différentiel si la nouvelle modalité de calcul du CMG est inférieure à l'ancienne. Ce dispositif laisse présager qu'il y aura des perdants dans les nouveaux bénéficiaires du CMG.

○ Sur l'extension du CMG :

Sur l'extension du CMG jusqu'aux 12 ans de l'enfant, (contre 6 ans actuellement) pour les familles monoparentales, FO soutient cette mesure qui touche majoritairement les mères seules, qui sont le plus souvent inactives. La question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle se pose de manière particulièrement aiguë dans leur cas, notamment lorsqu'elles ont des horaires atypiques.

Pour autant, FO marque une nouvelle fois sa déception face au manque d'ambition du gouvernement en la matière. Une véritable politique ambitieuse en matière d'emploi des familles monoparentales, avec des dispositifs permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, jumelé à la création massive de places de crèches aurait servi à améliorer le problème en profondeur. Or, cette spoliation des excédents de la branche famille, ne permettra pas de mener cette politique ambitieuse en matière de garde d'enfant.

Solidarité à la source

La question du non-recours est un point-clé pour notre organisation. En effet, il n'est pas concevable que des personnes pouvant avoir recours à des prestations sociales en soi privé.

Les causes du non-recours sont multiples : manque d'information, méconnaissance de ses droits, démarche trop complexe ou trop longue, sentiment de stigmatisation. Ces causes du non-recours sont en partie la résultante des actes des gouvernements successifs qui au fil des COG n'ont eu de cesse de

diminuer les moyens financiers et humains des CAF. Ce manque de moyens empêche les agents de faire un véritable travail de prospection, de traitement et de suivi des dossiers. Qui plus est, la destruction du lien de proximité par le développement dans les précédentes COG d'une politique de « 100% dématérialisé » (*dans la relation avec les assurés sociaux, et dans la réalisation des démarches*), a pour effet d'exclure une partie des allocataires les plus éloignés du numérique, ce qui favorise le non-recours.

Les annonces gouvernementales ne sont pas en adéquation avec les politiques d'économies observées dans la précédente Convention d'Objectif et de Gestion de la branche famille

Pour FO, il est avant tout essentiel de mettre fin au manque de moyens financiers et humains qui crée une carence des missions d'accompagnement au sein des organismes institutionnels et de la méconnaissance du système par les allocataires faute d'informations suffisantes et adéquates. Une meilleure information aura pour effet bénéfique de rendre actif les allocataires en les incitant à être acteur de leur avenir.

Pour FO la lutte contre le non-recours revêt une importance capitale, c'est pourquoi elle revendique :

- ✓ La simplification du parcours des allocataires en rendant notamment plus simple les obligations déclaratives
- ✓ De favoriser les transferts d'informations vers les différentes institutions et divers gestionnaires
- ✓ L'accélération de la prise en charge des allocataires en matière d'accompagnement social/professionnel
- ✓ L'arrêt des suppressions d'emploi dans la branche famille
- ✓ Le renforcement de l'accueil et de la prise de rendez-vous des allocataires et de mettre un terme au phénomène du « 100% dématérialisé » qui exclut 15 à 20% des allocataires victimes d'illectronisme.

En introduction, Force Ouvrière rappelle les mots de la déclaration de Copenhague de 1995 sur le développement social : *« le développement social et la justice sociale sont indispensables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité entre les nations et en leur sein même. Inversement, il ne saurait y avoir de développement social et de justice sociale sans la paix et la sécurité et si tous les droits de l'homme et ses libertés fondamentales ne sont pas respectés. »*

FO s'est engagée au niveau international et européen, aux côtés de la Confédération Syndicale Internationale (CSI) et la Confédération Européenne des Syndicats (CES), pour l'adoption de cibles sociales ambitieuses en faveur d'une croissance économique porteuse de travail décent. Ces efforts ont notamment mené à l'adoption de l'agenda 2030 des Nations-Unies et des objectifs de développement durable (ODD). FO partage l'analyse de la CSI et de la CES sur la centralité de l'ODD 8 sur le travail décent qui est à l'intersection de plusieurs autres ODD centraux pour les travailleurs :

- ODD 1 « Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde »
- ODD 3 « Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être à tous les âges »
- ODD 4 « Veiller à ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d'équité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie »
- ODD 5 « Réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles »
- ODD 10 « Réduire les inégalités entre les pays et en leur sein »
- ODD 13 « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »
- ODD 16 « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable »

Au-delà de l'approche fragmentaire sur le suivi des ODD dans le cadre du PNR 2023, FO regrette l'absence de réel suivi sur l'ODD 8, catégorisé arbitrairement dans les ODD en bonne voie.

Le suivi des ODD par la France, et sa contribution à la réalisation des ODD dans le cadre de la coopération au développement, est principalement effectué au sein du **Conseil national pour le développement et la solidarité internationale** (CNDSI) où FO est engagée. La revue nationale volontaire de la France prévue à l'occasion du forum politique de haut-niveau des Nations-Unies sur le développement durable en juillet 2023 sera l'occasion de dégager un suivi plus complet de la réalisation des ODD par la France, y compris dans le cadre de sa politique externe.

L'Index composite de la Confédération Européenne des Syndicats sur l'ODD 8 sur le travail décent¹²

La performance des Etats membres de l'UE dans le suivi de l'ODD 8 sur le travail décent est analysé à travers un index composite sous-divisé en trois domaines soient **(1)** Le bien-être économique **(2)** La qualité de l'emploi et **(3)** La vulnérabilité au travail. La France est 10^{ème} au sein de l'UE avec un score global de 109,6 contre 106,5 pour l'UE, loin derrière les Pays-Bas **(117,7)**, la Slovénie **(117,4)** ou la Suède **(116,1)**. Alors qu'elle affiche des performances relativement élevées pour le bien-être économique **(112,8 contre 105,8 dans l'UE)** et la qualité de l'emploi **(112,9 contre 107,7 dans l'UE)**, la France s'effondre concernant la vulnérabilité au travail **(103,5 contre 106,2 dans l'UE et 119,8 en Suède)**.

Les indicateurs utilisés pour mesurer la vulnérabilité au travail sont les suivants : personnes mortes dans des accidents au travail, personnes âgées de 65 ans et plus en risque de pauvreté et d'exclusion sociale, les jeunes ni en emploi ni en formation ni en stage, la part de travailleurs en emploi à temps partiel subi, la part de travailleurs en emplois vulnérables, la part de travailleurs dans des contrats temporaires, l'écart salarial entre les femmes et les hommes, le ratio F/H de la population inactive due à des responsabilités en tant qu'aidant et la participation des adultes à la formation.

¹² https://est.etuc.org/?page_id=858

Force Ouvrière est impliquée dans le suivi des fonds européens en vertu du principe de partenariat régi par le code européen de conduite sur le partenariat et plus concrètement par l'accord de partenariat France-UE pour les programmations 2014-2020 et 2021-2027. A ce titre, FO participe activement au Conseil National de Suivi du FSE+ (CNS FSE+) ainsi qu'à l'Instance Nationale de Concertation sur l'Accord de Partenariat (INCOPAP). Force Ouvrière regrette cependant que le principe de partenariat ne soit pas effectivement appliqué à l'ensemble des fonds de structurels et d'investissement européens, à l'instar de FEDER et de FAMI pour le champ interprofessionnel ou du FEAMPA, du FSI ou du FEADER pour le champ plus sectoriel. Au vu de la décentralisation progressive de la gestion et la mise en œuvre des fonds européens, FO regrette que le principe de partenariat ne soit pas systématiquement décliné au niveau territorial ou régional, par exemple avec les CESER. Certains comités régionaux de suivi du FSE+ évoquent une implication des interlocuteurs sociaux mais cette question manque encore de visibilité en France, une question d'autant plus pertinente à la lumière de la complexité des territoires et des régions françaises, et notamment de la situation dans les régions ultrapériphériques de la France selon la dénomination européenne, à savoir l'Outre-mer.

Force Ouvrière déplore également la non-application du principe de partenariat concernant le **Fonds européen de transition juste (FTJ)**, dans la continuité de l'absence d'implication des interlocuteurs sociaux dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans territoriaux de transition juste (PTTJ). Sans revenir sur les limites du FTJ, insuffisantes en l'état pour garantir une véritable transition juste pour les travailleurs et contrepartie ô combien limitée pour les travailleurs face aux conséquences économiques et sociales du Pacte vert pour l'Europe, peine est de constater que la mise en œuvre du Fonds sur les territoires est déjà bien amorcée et contribuera très peu aux préoccupations des travailleurs. Des premiers appels à projets, représentant une large partie des fonds octroyés, ont déjà été lancés sans que les organisations syndicales soient informées sur les territoires.

Force Ouvrière prend également note de la **formation d'une cellule interministérielle de mobilisation des fonds européens**. Pour FO, cette cellule ne doit pas porter atteinte à la compétence de la DGEFP du Ministère du travail en matière de suivi du Fonds social européen +. Même si FO peut saluer la reconnaissance à un si haut niveau de l'importance de mobiliser l'ensemble des fonds européens disponibles, FO déplore que le focus des autorités françaises, comme de la Cour des comptes sur le taux d'absorption des fonds européens mène bien souvent à se pencher sur des critères quantitatifs plutôt que qualitatifs dans le déboursement des fonds européens, menant parfois à privilégier certains publics au détriment d'autres, comme FO a pu le constater concernant le Fonds social européen + où les entreprises sont de plus en plus les bénéficiaires finaux *a contrario* des travailleurs. Cette fixation sur le taux d'absorption mène également les autorités françaises à substituer certains financements publics nationaux par des fonds européens, limitant l'effet d'entraînement attendu par les fonds structurels et d'investissements européens.

Au-delà de l'opportunité d'impliquer effectivement les interlocuteurs sociaux en vertu du principe de partenariat pouvant conduire à davantage de projets, donner plus de moyens aux services publics engagés dans la mobilisation des fonds européens, en rupture avec les politiques d'austérité, est le moyen le plus efficace pour remédier à une absorption imparfaite des fonds européens à ce jour.

Enfin, FO souhaite revenir sur le **calendrier difficile de la transition entre les programmations 2014-2020 et 2021-2027**. L'essentiel de la consultation des interlocuteurs sociaux, en vertu du principe de partenariat, s'est porté sur l'accord de partenariat (AP) France-UE 2021-2027. Le Programme Opérationnel National (PON) du FSE+ s'est rapidement enchaîné et tandis qu'il n'était même pas adopté, certains programmes opérationnels régionaux (POR) avaient déjà été finalisés. Cette problématique du timing sera dès lors à trancher bien en amont de la prochaine programmation.

Force Ouvrière est très attachée à la **consultation du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)** qui joue à l'instar de son équivalent européen un rôle clé dans la démocratie sociale. Au même titre, FO est très attachée à **l'article L.1 du Code du travail**. Mais peine est de constater que la réalité du dialogue social est plus contrastée que la force des instruments dont disposent les interlocuteurs sociaux en France. Au-delà des atteintes répétées aux paritarismes de négociations et de gestion ces dernières années, notamment sur la formation professionnelle ou l'assurance-chômage, la longue séquence de la réforme des retraites en France démontre la faiblesse du dialogue social en France.

Pour revenir sur le semestre européen, la consultation des organisations syndicales s'est progressivement dégradée comme en atteste l'indice d'implication des OS dans le semestre réalisé annuellement par la CES. Malgré la pandémie du COVID-19, FO a cependant noté que la consultation des organisations syndicales s'est maintenue malgré des contraintes additionnelles imputables à la conjoncture. Revenu à la normale pour le cycle 2022 du semestre européen, les autorités françaises ont borné le PNR à un inventaire des réformes précédemment menées, limitant la pertinence et l'intérêt de consulter les interlocuteurs sociaux. Initialement expliqué par le contexte électoral selon les autorités françaises, cet exercice d'inventaire continue en grande partie pour le PNR 2023. En parallèle, l'implication des interlocuteurs sociaux dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du Plan National de Reprise et de Résilience (PNRR) est quasiment inexistante. FO note l'engagement des autorités françaises à impliquer les interlocuteurs sociaux dans le suivi semestriel du PNRR, une promesse déjà faite en 2022 mais restée lettre morte depuis.

Et pour revenir plus précisément sur le cycle 2023 du semestre européen, FO note de nouveau une dégradation du dialogue social avec une consultation *a minima* et dans des temps plus contraints. Cette dégradation détonne de la proposition de recommandation, accompagnant la communication de la Commission européenne du 25 janvier 2023 sur le dialogue social, qui enjoint les EM à « *garantir que les partenaires sociaux sont systématiquement et effectivement impliqués en temps utile dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'emploi et sociales et, si pertinent, des politiques économiques ou d'autres politiques publiques, y compris dans le contexte du semestre européen* ».

Une première version du PNR, document de plus de 100 pages, a été transmis le 18 avril puis une seconde version le 21 avril avec une partie additionnelle le 27 avril. FO a été uniquement consultée sur le PNR, après plusieurs demandes, le 27 avril 2023 dans le cadre d'un Comité de Dialogue Social sur les affaires Européennes et Internationales (CDSEI) présidé par le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) auprès de la Première ministre. Malgré une rupture entre les organisations syndicales et le gouvernement français dans le cadre du conflit social sur la réforme des retraites, FO a pris part à la réunion pour revenir sur le problème de méthode concernant l'implication des interlocuteurs sociaux dans le cadre du semestre européen sans revenir sur les problématiques nationales relevées. Ces délais tranchent avec la pratique existante où les interlocuteurs sociaux avaient davantage de temps, même encore loin d'une consultation effective et en temps utile, pour mener une large consultation interne. Au-delà des conditions dégradées de consultation, les organisations syndicales ont été consultées effectivement au lendemain de la présentation du PNR au Conseil des ministres du 26 avril 2023, c'est-à-dire après tout arbitrage politique, réduisant à néant la possibilité de prendre en considération les remarques formulées par les interlocuteurs sociaux.

Ayant reçu une première indication d'un retour pour le 3 mai 2023, FO a élaboré la présente contribution. Cette date ayant été repoussée à la dernière minute au 12 mai, FO s'est tenue à la date du 3 mai au vu du travail déjà engagé et se réserve la possibilité de soumettre une contribution plus exhaustive à la Commission européenne dans le courant du mois de mai.

Concernant le Conseil National de la Refondation, sur lequel le PNR revient en profondeur, FO ne reviendra pas nécessairement sur l'absence d'opportunité de le consulter pour le semestre européen mais donnera les explications indiquées au Président de la République dans un courrier du 6 septembre 2022 pour justifier son refus d'y participer. FO a examiné avec attention l'invitation à y prendre part, la référence à l'histoire et au Conseil national de la Résistance (CNR) dans le choix de la dénomination de cette nouvelle instance n'ayant évidemment pas échappé à FO. Toutefois, FO s'est interrogée sur la manière dont ce nouveau Conseil a pu dégager des perspectives de progrès social, comme cela fut le cas à la Libération. En effet, dès l'annonce de la mise en place de ce comité, FO a exprimé de forts doutes sur sa capacité à construire des réponses aux nombreux défis et attentes qu'expriment les salariés, notamment sur les salaires et l'emploi.

Rassemblant les forces politiques, économiques, sociales et associatives, des élus des territoires et des citoyens tirés au sort, la composition de ce comité extrêmement large risque, à notre sens, de diluer la parole des organisations syndicales et d'affaiblir le rôle des acteurs sociaux.

FO considère qu'elle n'a pas sa place dans un telle instance. En outre, le CNR tend, sinon à se substituer, à tout le moins affaiblir la place et le rôle du CESE par sa composition, mais également par son mode de fonctionnement et sa finalité. En effet, le CESE « fonde son travail sur l'écoute, le dialogue et la recherche d'un consensus exigeant pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain et éclairer la décision publique ». Or, Force ouvrière est historiquement partie prenante et attachée au rôle que doit jouer cette institution, comme conseil consultatif auprès des pouvoirs exécutifs et parlementaires, et à ce titre lieu de débat libre et approfondi sur les questions économiques, sociales et environnementales.

Force ouvrière ne saurait se trouver associée à un travail d'élaboration d'un diagnostic partagé et/ou de co-construction de réformes législatives en dehors du Parlement. FO a toujours contesté les tentatives de dilution des syndicats dans une forme de démocratie dite participative venant concurrencer la démocratie parlementaire et assimilant les interlocuteurs sociaux au législateur. FO réitère son attachement à la séparation entre le champ politique et le champ syndical et ne peut pas s'associer à un projet visant à faire du syndicat un colégislateur.

FO rappelle qu'une telle orientation avait conduit la confédération, revendiquant que demeure le caractère consultatif du CESE, à appeler à voter non au référendum de 1969 qui projetait la fusion du CES avec le Sénat. Ce sont les raisons pour lesquelles FO n'a pas participé pas au Conseil national de la Refondation. Pour autant, cela ne signifie pas que FO refuse de dialoguer. Bien au contraire, pour FO, l'indépendance syndicale est à la base de toute action syndicale dont la pratique contractuelle, est un des outils essentiels. FO a donc demandé à plusieurs reprises à redonner la place qui est la sienne à la négociation collective, au sens de l'article L1 du Code du travail. FO agit et continuera d'agir dans un esprit de dialogue et de responsabilité pour faire part de ses positions et de ses revendications dans les lieux dédiés au dialogue social, au paritarisme, et à la négociation collective.

CONTRIBUTION DU MEDEF

Commentaires du MEDEF sur le projet de Programme National de Réforme 2023

Les mesures économiques et sociales adoptées par le Gouvernement en 2022 ont permis de préserver l'activité économique des entreprises ainsi que leur capacité à créer des emplois.

Cette politique économique et sociale doit maintenant pouvoir s'adapter aux nouveaux défis issus de l'entrée en vigueur de l'IRA et du contexte de la crise énergétique qui a affecté la rentabilité de nombreux secteurs d'activité ces derniers mois.

De manière plus structurelle, dans un contexte de concurrence technologique de plus en plus vif et des transitions écologiques et numériques en cours, cette politique économique et sociale doit également pouvoir répondre aux besoins d'investissements et de compétences des entreprises.

A l'aune de ces défis, le MEDEF souhaite le prolongement de mesures en faveur de la compétitivité et de la décarbonation de l'économie, telles qu'engagées par le Gouvernement ces dernières années (ex : baisse de la fiscalité sur les facteurs de production, France Relance, France 2030, suppression du bonus-malus appliqué aux contributions d'assurance chômage, ...).

Pour être pleinement efficaces, ces mesures de long terme doivent être sanctuarisées, de manière à garantir la stabilité réglementaire et fiscale souhaitées par les entreprises.

En méthode, dans un contexte nécessitant plus que jamais d'être à l'écoute des organisations représentatives, ***les entreprises de France, représentées par le MEDEF, devront être réellement associées aux réformes à venir de manière à ce que ces dernières puissent traduire au plus près les besoins de terrain.***

Commentaires détaillés sur le projet de Programme National de Réforme 2023

Nous reprenons ici la structure du projet de Programme National de Réforme

PARTIE III :

DEFI 1 : Répondre à l'urgence écologique

La transition climatique en cours est particulièrement intensive en investissements pour innover et décarboner les modes de production.

La transition écologique entraînera une transformation globale et profonde des procédés industriels, impliquant une véritable conduite du changement et des besoins d'investissement colossaux pour les entreprises.

Il faut donc, dès à présent pouvoir augmenter les marges de manœuvre économiques des entreprises. Plusieurs études ont chiffré les besoins d'investissement : la transition énergétique nécessitera d'augmenter de 2 à 3 points de PIB le taux d'investissement en France (soit près de 60 milliards d'euros/an).

Mesures publiques de soutien actuellement en vigueur

Le MEDEF salue l'objectif du plan France 2030 et son ambition, qui est celle de privilégier la transformation de l'économie et les secteurs d'avenir au profit d'une économie décarbonée et souveraine. En particulier, le MEDEF salue les 30 milliards d'euros consacrés à la transition écologique car celle-ci nécessite de la part des entreprises et en particulier des PME des investissements massifs.

Pour le MEDEF, en matière de soutien à la décarbonation, il est nécessaire de bien coordonner les échelons français et européens. Il faut également pouvoir accélérer le décaissement des mesures de soutien pour accompagner la modernisation et la décarbonation des procédés des entreprises.

Par ailleurs, que ce soit au niveau Français et européen, le MEDEF regrette que de nombreux critères d'éco-conditionnalité subsistent dans les dispositifs d'accompagnement actuellement en vigueur (ex : AAP DECARB IND de l'ADEME, conditionnalités différentes pour les allocations gratuites dans le cadre de l'EU ETS, pour l'obtention de la compensation des coûts indirects dans l'EU ETS ou l'abattement de TURPE), etc. Cela constitue d'une part un frein au déploiement des mesures d'accompagnement et d'autre part une source de complexité pour les entreprises.

DEFI 2 : Atteindre le plein emploi, résorber les tensions de recrutement et préparer les compétences de demain

1. Atteindre le plein emploi

Evolution du service public de l'emploi

Afin de répondre aux besoins du marché de l'emploi, le **MEDEF considère que la création de France Travail, telle que proposée par le Gouvernement, doit répondre aux problématiques :**

- de recrutement rencontrés par les entreprises,
- de formation des demandeurs d'emploi, de transitions professionnelles,
- d'accompagnement de l'ensemble des publics, et notamment les plus en difficulté comme les bénéficiaires du RSA...

Un service public de l'emploi utile et efficace doit avoir pour objectif de **réduire les tensions du marché du travail, que celles-ci concernent indifféremment l'offre ou la demande d'emploi**. Pour cela, il est nécessaire d'agir dans une **logique d'efficience** et de **meilleure coordination des acteurs du service public de l'emploi et de ses financeurs**.

La priorité est également de repenser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises afin qu'il soit plus agile, mieux ciblé, en faisant appel autant que de besoin au secteur privé qui connaît les réalités du marché du travail (notamment par la mise en place de partenariats avec les branches, les OPCO et les acteurs privés de l'accompagnement et du placement).

Dans un objectif de plein emploi, la mise en place de France Travail doit donc permettre de :

- Penser une réforme globale, en articulant accompagnement (des demandeurs d'emploi et des entreprises), formation et indemnisation, en ne ciblant pas uniquement les bénéficiaires du RSA (Revenu de Solidarité Active) ;
- Orienter l'accompagnement vers les besoins des entreprises ;
- Impliquer plus fortement les acteurs privés de l'emploi dans l'accompagnement des personnes et des entreprises, ainsi que les branches professionnelles ;
- Clarifier la gouvernance avec la mise en place d'un process opérationnel systématisé (expérimentation / évaluation / généralisation ou non), un pilotage par les résultats.
- La gouvernance stratégique de France Travail ne doit pas se faire au détriment des CREFOP qui doivent conserver leur périmètre et composition dans lequel les partenaires sociaux sont pleinement investis. France Travail pourra être intégré aux travaux des commissions du CREFOP.

La question du financement de France Travail reste toutefois à ce stade la grande absente des discussions et doit être éclaircie, tout comme l'articulation avec la négociation à venir sur la gouvernance de l'assurance-chômage pour laquelle le MEDEF reste très attaché à la gestion paritaire.

La réforme des règles de l'indemnisation de l'assurance chômage au 1er février 2023 (modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture)

Le MEDEF considère que le principe de « **contracyclicité** » des **règles d'indemnisation**, modulées en fonction de l'état du marché du travail et de la conjoncture va dans le bon sens : **il envoie un signal important en termes d'incitation à la reprise durable d'emploi**.

Cette réforme s'inscrit, en termes de logique, dans la continuité de la réforme de l'indemnisation intervenue en 2019 (mise en œuvre concrètement à compter d'octobre 2021) et soutenue par le

MEDEF, visant à rendre les règles d'indemnisation plus équitables, plus incitatives à la reprise durable d'emploi, à en limiter certains effets contreproductifs et plus en prise avec la réalité du marché du travail, particulièrement dans ce contexte de pénurie de main d'œuvre

L'adaptation des règles en fonction de la conjoncture économique et de l'état du marché du travail faisait par ailleurs partie des propositions du MEDEF, dès la négociation d'assurance chômage de 2014.

Cette mesure doit s'accompagner d'un renforcement de l'accompagnement et de la mobilisation plus efficiente du levier de la formation (meilleur ciblage, lien direct avec les besoins en recrutement des entreprises, recours facilité et accéléré) : **c'est tout l'enjeu des concertations en cours en vue de la mise en place de France Travail.**

Prolongation du Bonus-Malus

Le Medef demeure fermement opposé à ce dispositif issu de la réforme de 2019 (et mise en œuvre opérationnellement en septembre 2022) et à sa prolongation qui indéniablement :

- Inhibe la création d'emploi ;
- Pénalise les entreprises les plus dynamiques ;
- Favorise certaines formes de flexibilités moins sécurisées pour les travailleurs ;
- Freine l'activité d'une manière générale dans les secteurs concernés ;
- Fragilise encore plus les entreprises déjà en difficulté.

Dans le contexte économique actuel, ce dispositif complexe à mettre en œuvre opérationnellement constitue un frein à la création d'emploi.

Améliorer l'employabilité des seniors

Les travaux sur la réforme des retraites qui vient d'être promulguée ont été l'occasion d'aborder la problématique de l'employabilité des seniors et la nécessité de prendre des mesures visant à favoriser le maintien/retour à l'emploi de ces populations afin d'accompagner le relèvement de l'âge légal de 62 à 64 ans.

Plusieurs mesures, soutenues de longue date par le MEDEF, ont été adoptées pour favoriser le maintien en emploi des seniors en renforçant les mécanismes de transition progressive vers la retraite :

- La loi prévoit en particulier **d'améliorer dès le 1^{er} septembre prochain le rendement du cumul emploi-retraite**. Jusqu'ici non génératrices de droits, les cotisations versées par un retraité lui permettront désormais de se constituer un nouveau droit à pension ;
- **L'accès au dispositif retraite progressive sera par ailleurs élargi et les conditions d'entrée facilitée** pour le rendre plus attractif.

Le texte prévoit également **l'alignement du régime social des indemnités de rupture conventionnelle, plus favorable, sur celui des indemnités de mise à la retraite** afin, notamment, d'éviter les sorties prématurées de l'emploi des seniors.

D'autres mesures, prévues dans le projet de loi initial, ont été censurées par le Conseil constitutionnel :

- La création d'un index senior dans les entreprises d'au moins 300 salariés ;
- La création d'un « CDI senior » à des conditions avantageuses pour inciter à l'embauche d'un demandeur d'emploi d'au moins 60 ans.

A noter que **l'emploi des seniors fait partie des thématiques proposées aux partenaires sociaux dans le cadre de l'agenda social** du Gouvernement. Le MEDEF est prêt à travailler activement sur le sujet dans toutes ses dimensions (transition/reconversion/réinsertion/fin de carrière etc.).

2. Résorber les tensions de recrutement

Les transitions professionnelles (qui ont été les grandes oubliées de la réforme de 2018) renvoient aux enjeux de transitions numériques, énergétiques, environnementales et aux mutations sociales. Elles mettent en jeu les mobilités à l'intérieur d'un secteur professionnel (transformations des emplois) mais également entre les secteurs d'activité (secteurs qui recrutent et secteurs qui perdent des emplois),

Dans un contexte de fortes tensions de recrutement, de nombreux secteurs d'activités ont des difficultés afin d'attirer des jeunes actifs et recruter de nouveaux salariés. Des dizaines de milliers de postes sont vacants, ce qui a des impacts déjà très concrets dans certains secteurs comme le bâtiment ou l'hôtellerie-restauration,

Bien que ces secteurs travaillent sur leur attractivité, il est nécessaire de les accompagner en faisant en sorte de corriger les lacunes de la formation initiale : la faible orientation et formation des jeunes vers ces métiers en tension, oblige alors à miser sur la formation continue et donc sur les transitions et reconversions professionnelles,

Il s'agit en effet d'un double impératif économique : d'une part, les secteurs en tension ont besoin de main d'œuvre pour faire face aux transitions en cours, à commencer par la transition écologique ; d'autre part, il s'agit de répondre – en les sécurisant – aux aspirations de plus en plus forte des actifs pour des parcours de transition professionnelle.

Le MEDEF est favorable à une remise à plat de la gestion et du financement des transitions professionnelles. Il s'agit de s'appuyer sur ce qui marche, ce qui sécurise tant les entreprises que les salariés, en travaillant sur un cadre général souple qui accorde une grande place à la modulation des parcours de formation et à l'accompagnement individuel. A ce titre, la piste avancée par le Gouvernement concernant un recours élargi au contrat de professionnalisation, outil bien maîtrisé par les branches professionnelles, mérite d'être expertisée.

Le Compte Personnel de Formation (CPF)

Le Gouvernement a prévu dans la loi de finances 2023 la possibilité d'instaurer une participation financière des actifs dans le cadre de la mobilisation autonome du CPF. Le MEDEF salue cette décision qui avait fait l'objet d'une proposition des partenaires sociaux dans le cadre de la contribution paritaire remise à Olivier Dussopt et Carole Grandjean début décembre 2022.

Il s'agit désormais d'en déterminer les modalités précises par voie réglementaire ; le MEDEF estime que l'instauration d'un « ticket modérateur » dans le cadre de la mobilisation autonome du CPF (c'est-à-dire non coconstruite) pourrait permettre d'**orienter davantage la formation des salariés vers les compétences attendues par les entreprises et prioritairement les métiers en tension.** Et donc de recentrer la mobilisation du CPF sur les enjeux professionnels et sur le développement et

l'acquisition des compétences utiles sur le marché du travail afin de résorber certaines tensions de recrutement en orientant indirectement les actifs vers les formations menant vers des métiers en tension (avec de vraies perspectives).

Il en va de même concernant la simplification et la mise en œuvre de toutes les procédures de co-construction entre les employeurs et les salariés. Toutes ne sont pas encore opérationnelles près de 5 ans après le vote de la loi de 2018. **Le MEDEF demande donc que la Caisse des dépôts et consignations mette tout en œuvre pour que toutes les possibilités de co-construction employeurs-salariés dans le cadre du CPF soient déployées opérationnellement dès 2023.**

3. Préparer/Développer les compétences de demain

La réforme des lycées professionnels

Cette réforme annoncée en mai 2023 par le Président de la République va dans le bon sens : le Gouvernement a tenu compte de la contribution du MEDEF en particulier sur l'objectif de recentrer la voie professionnelle sur un critère d'insertion.

Plusieurs mesures sont à saluer ...

- Augmentation de la durée des stages en entreprises pour les élèves de terminale qui auront choisi de ne pas poursuivre leurs études après l'obtention de leur diplôme ;
- Création de « bureaux des entreprises » dans chaque lycée professionnel dès la rentrée 2023
- Développement du recours aux professeurs associés issus du monde de l'entreprise ;
- Développement des formations courtes et complémentaires à BAC+1 ;
- Mise en adéquation de la carte des formations avec les réels besoins en recrutement des entreprises ;
- Transparence des données d'insertion et de poursuite d'études ;

Cependant, plusieurs points de vigilance identifiés par le MEDEF demeurent :

- **La réforme limite le rôle des entreprises à la question des stages** : dans la perspective du développement de la qualité des stages et de s'accueillir en entreprise, ouvrir la gouvernance des lycées professionnels aux représentants du monde de l'entreprise serait un signe positif envoyé au monde économique.
- **Le développement auprès des lycéens de la voie professionnelle des formations courtes et spécialisées à BAC+1 est une mesure intéressante. Néanmoins, les mentions complémentaires ne constituent pas une réponse adaptée.** Ces mentions sont pour la plupart peu adaptées aux compétences attendues sur le marché du travail. Le MEDEF propose que les certifications de branche (CQP), des formations courtes et professionnelles adaptées aux besoins des entreprises, puissent être ouvertes aux jeunes de la voie professionnelle après l'obtention de leur diplôme.

Le volet « Compétences » du projet de loi industrie verte

Plusieurs éléments avancés par le Président de la République dans la présentation du projet de loi industrie verte vont dans le bon sens :

- **Une refonte de la carte des formations** en lien avec les besoins du monde économique dans les bassins d'emplois.
- **Une meilleure orientation des collégiens** pour découvrir le monde du travail et une plus forte implication des acteurs économiques dans l'orientation
- **Une enveloppe dédiée à l'ouverture de places de formations** en lien avec les besoins en matière de transition écologique

Le Medef sera vigilant sur l'association des partenaires sociaux dans ces différentes évolutions pour réellement tenir compte des besoins des acteurs économiques.

Alternance

En matière d'alternance, **le MEDEF se félicite que le Gouvernement ait annoncé l'harmonisation et la pérennisation des aides aux entreprises jusqu'à la fin du quinquennat.** Ces aides, ouvertes à toutes les entreprises bien que conditionnées pour les entreprises d'au moins 250 salariés, ont depuis trois ans un impact très concret sur le développement de l'apprentissage. Plus de 820 000 contrats d'apprentissage ont été conclus en 2022 et l'objectif du million d'apprentis sera a priori atteint d'ici 2027 grâce à la mobilisation des entreprises.

La croissance de l'apprentissage ayant toutefois des impacts financiers importants, **le MEDEF soutient les efforts de régulation budgétaire engagés par France compétences.** Cependant, il appelle toutes les parties (Etat, Région, OS/OP) à faire preuve de prudence dans la révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et à **prendre en compte d'une part les effets de l'inflation sur les charges des CFA, et d'autre part les politiques des branches professionnelles.** La méthode de révision aujourd'hui proposée par France compétences n'est pas satisfaisante, en ce qu'elle fait primer l'objectif de convergence sur les deux autres objectifs de la loi de 2018, à savoir la responsabilisation/la liberté des branches et l'efficacité économique.

Le MEDEF croit en revanche aux bienfaits de la régulation par la qualité, que le Gouvernement souhaite engager dès 2023. L'alternance est une modalité pédagogique à part entière avant d'être un mode de financement et il est important dans cette optique de renforcer nos attentes collectives en la matière. Pour cela, s'appuyer sur les données d'insertion professionnelle et de poursuite d'études peut faire sens, à condition que tous les établissements quelle que soit leur nature soient soumis aux mêmes exigences.

Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)

Pour le MEDEF, la réforme de la VAE adoptée le 17 novembre 2022 va dans le bon sens. Le dispositif est totalement revu avec notamment la création d'un service public de la VAE, la reconnaissance de la notion de parcours de validation des acquis de l'expérience ou encore la possibilité de ne viser que l'acquisition d'un bloc de compétences.

Cette volonté de simplifier et dématérialiser le dispositif tout en privilégiant l'accompagnement du salarié dans son parcours et en amplifiant la prise en charge financière correspondent à la **volonté du Medef d'améliorer la mobilisation de la VAE pour maintenir dans l'emploi les salariés et/ou pour développer des compétences en entreprise au service de leur compétitivité.**

Les deux expérimentations Reva 1 et 2, montrent des résultats satisfaisants qu'il convient de confirmer lors du déploiement à l'échelle de cet outil (recevabilité des projets, accompagnement du parcours et simplification des jurys).

Le Medef sera vigilant dans la mise en œuvre de la réforme sur **l'implication des partenaires sociaux dans le système de gouvernance du dispositif**, et notamment dans le GIP dédié. Il en va de même de son déploiement dans les territoires afin que l'entreprise et les branches soient des acteurs essentiels de la réussite du parcours VAE.

4. S'assurer que le travail soit rémunéré à sa juste valeur

Le MEDEF a accepté à l'automne 2022 d'engager une négociation sur le partage de la valeur, sur sollicitation du Ministre du Travail sous l'égide de l'article L1 du Code du travail.

Fruit de cette négociation, l'ANI du 10 février 2023 sur le partage de la valeur en entreprise participe pleinement à l'objectif de la juste rémunération du travail.

Cet accord prévoit un certain nombre d'avancées importantes visant à améliorer, simplifier, sécuriser les dispositifs de partage de la valeur en entreprise. On peut notamment souligner les mesures suivantes :

- Il préserve et propose des améliorations de la prime de partage de la valeur (PPV) ;
- Un nouvel outil, proposé par le MEDEF, est mis en place – le plan de partage de la valorisation de l'entreprise – pour permettre aux entreprises (notamment les entreprises patrimoniales) qui le souhaitent de fidéliser leurs salariés et de les associer à leur valorisation en leur offrant les mêmes avantages économiques que ceux de l'actionnariat salarié mais sans leur ouvrir la gouvernance de l'entreprise ;
- Deux nouveaux dispositifs structurants sont introduits :
 - le premier concerne les entreprises de 11 salariés et plus et de moins de 50 salariés et vise à élargir le bénéfice des dispositifs de partage de la valeur, sous conditions, et en apportant le plus de souplesse possible : en effet, ces entreprises devront, après le 31 décembre 2024, mettre en place un dispositif de partage de la valeur quel qu'il soit dès lors qu'elles connaissent un résultat représentant au moins 1% du chiffre d'affaires sur 3 années consécutives et qu'elles ne sont pas déjà couvertes par un dispositif (intéressement, participation, abondement PEE PEI ou PER) ; à cet égard, il sera désormais possible pour ces entreprises de négocier un accord de participation dérogatoire dont la formule donne un résultat inférieur à celui de la formule légale – les branches ouvrent d'ailleurs une négociation sur ce sujet pour proposer un dispositif type aux entreprises de 11 à 50 salariés avant le 30 juin 2024 ;
 - Le deuxième concerne les entreprises de 50 salariés et plus : un dispositif permettant de mieux prendre en compte les résultats exceptionnels dans les accords de participation et d'intéressement est mis en place ;
- S'agissant des politiques de rémunérations et de valorisation du travail : l'ANI rappelle, afin de donner une forme d'impulsion politique, les dispositions légales applicables en matière de négociations salariales, d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et en matière de classifications ; s'agissant de ce dernier sujet, les branches qui ne seraient pas à jour de l'obligation d'examiner, au moins une fois tous les 5 ans, la nécessité de réviser les classifications, doivent engager une discussion avant la fin de l'année 2023.

S'agissant des revalorisations salariales, il est important de souligner le dynamisme et la réactivité des branches et des entreprises face à l'inflation et aux évolutions successives du SMIC pour préserver le pouvoir d'achat des salariés. En effet, la majorité des branches ayant eu des minimas « rattrapés » automatiquement par le SMIC à chaque revalorisation de ce dernier ont ouvert de nouvelles négociations afin de se mettre « en conformité ». Si aujourd'hui, seules 43 branches disposent d'un premier coefficient supérieur ou égal au SMIC revalorisé au 1er janvier 2023, au moins 105 branches ont négocié sur les minimas, entre novembre 2022 et avril 2023.

De plus, selon le bilan publié par la Banque de France sur les hausses de salaires négociées en France sur l'année 2022, les négociations salariales de branche se sont conclues par une augmentation des salaires de 5% en moyenne (contre 1% ces dernières années) en lien direct avec l'inflation et les hausses du SMIC.

Au niveau des entreprises, selon l'étude de février 2023 du cabinet Secafi, les augmentations de salaire, toutes catégories socioprofessionnelle confondue, sont passées de 2,9 % à 4,6 % de 2022 à 2023.

DEFI 3 : Assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France

1. Assurer la souveraineté énergétique

La nécessité de disposer d'une énergie décarbonée, pilotable, compétitive et souveraine est indispensable au soutien de la transition écologique et à la maîtrise du destin énergétique de la France et de l'Europe.

Les entreprises sont pleinement conscientes des enjeux de sobriété et d'efficacité pour toutes les énergies et sont mobilisées pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.

Soutenir l'objectif d'accélération des énergies renouvelables et de construction de nouvelles capacités nucléaires est également nécessaire pour sécuriser les approvisionnements, réduire la part des fossiles dans le mix et atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Au plus fort de la crise énergétique en 2022, le marché de l'électricité européen n'a pas envoyé les bons signaux de long terme ni aux producteurs d'électricité pour investir dans les capacités de production bas carbone supplémentaires nécessaires, ni aux entreprises pour garantir leur compétitivité.

La proposition de réforme du marché publiée par la Commission européenne le 14 mars 2023 ouvre de nouvelles pistes pour sécuriser les investissements dans les moyens de production nécessaires et garantir la visibilité nécessaire aux acteurs économiques européens et français.

Elles donnent la possibilité aux acteurs privés de contractualiser sur le long terme leur achat d'électricité et aux acteurs publics de soutenir les investissements massifs dans les capacités de production supplémentaires indispensables pour accélérer la décarbonation de notre mix énergétique, sécuriser les approvisionnements électriques de l'Europe et protéger les consommateurs industriels et les consommateurs les plus vulnérables face aux évolutions du marché.

Cette réforme doit intervenir de manière urgente, avant la fin de la mandature européenne actuelle, pour offrir aux entreprises les prix compétitifs, stables et prévisibles dont ils ont besoin. La redistribution des revenus des Contrats pour différence à l'ensemble des consommateurs y compris aux industriels est décisive pour maintenir la compétitivité de l'UE.

En attendant les effets de la réforme, la compétitivité des entreprises européenne est défiée par des prix de l'énergie qui, en 2023, restent toujours plus chers que dans d'autres bassins géographiques (USA, Chine).

Des mesures d'urgences ont été mises en place en 2022 pour aider les entreprises à payer leur facture. Elles ont été conçues dans le respect du cadre réglementaire des aides d'Etat et n'ont pas toujours permis de répondre aux difficultés des entreprises. Les critères d'éligibilité (part des coûts de l'énergie dans le CA, baisse de l'EBE de 40%) ont souvent été jugés trop restrictifs par les entreprises.

2. Assurer la souveraineté numérique

La souveraineté numérique passe en grande partie par la maîtrise des dépendances constatées et des investissements soutenus dans les branches technologiques de rupture.

La France, au sein de l'Europe, doit poursuivre une politique ambitieuse car le numérique est loin d'être une simple commodité : les périodes de confinement et la guerre en Ukraine nous montrent combien l'économie, devenue numérique, nécessite de maîtriser en grande partie la chaîne de valeur des matériels et infrastructures cloud, des logiciels et couches applicatives. A cette fin, le déploiement des programmes tel que quantique, Cloud de confiance et cyber doivent être non seulement poursuivis mais faire l'objet d'interactions régulières afin que les entreprises privées et les services publics s'alignent dans des objectifs partagés.

Un renforcement des structures de normalisation (AFNOR pour la France) semble hautement nécessaire également.

Investissements dans les infrastructures : Faire face au défi de la connectivité

Si le *newdeal* mobile a permis d'accélérer le déploiement de la fibre et permettre ainsi de réduire drastiquement les zones blanches, des dysfonctionnements et des problèmes de qualité sont constatés ici et là. L'objectif de délivrer du très haut débit sur l'ensemble du territoire est une nécessité économique évidente et un devoir envers les citoyens dans un accès aux services publics de plus en plus dématérialisés.

A cette fin, il faut aligner des moyens qui incluent la reconfiguration du cadre dans lequel les opérateurs télécoms évoluent : les dispositions fiscales actuellement applicables doivent être revues. Les entreprises du secteur doivent être en capacité de trouver les marges nécessaires aux investissements indispensables et qui ne prendront pas fin avec la fibre.

De plus, d'autres acteurs pénètrent le marché de manière disruptive : des opérateurs de constellation satellites en orbite basse agissent avec une agressivité économique indéniable, l'Europe et la France doivent rester très présentes en matière spatiale.

Investissements dans les technologies de rupture : la stratégie d'accélération du plan quantique

Avant le plan et la stratégie nationale mise en œuvre dès 2021, nous étions déjà le 6ème pays mondial en termes d'investissement avec un résultat très élevé de plus de six start-up deep tech. Non seulement nous avons les moyens d'être dans les premiers mondiaux dans ce domaine mais aussi dans les technologies qui sont les briques dites « habilitantes » telles la cryogénie, les lasers, l'électronique.

Ce plan à bien des égards devrait inspirer les autres : la coopération entre laboratoires, la puissance publiques et entreprises est exemplaire. Mais le plan et les partenariats noués (entre la France et les Pays-Bas par exemple) ne suffiront pas, et bien que la stratégie française s'inscrive dans la politique horizon Europe, pour garder notre avance il faudra créer des fonds d'investissements européens.

Investissements dans notre résilience nationale : le plan cyber

Si le gouvernement a pris conscience du risque cyber et a démarré des actions très utiles, il manque toutefois la mise en cohésion des différentes actions et entités qui risquent fort d'arriver à des doublons sans répondre aux besoins des entreprises. Par exemple, le "17 cyber" ou la mise en place de Campus cyber tardent à voir le jour par manque de financement pérennes (la charge des campus incombant in fine aux régions). Malgré les efforts redoublés du GIP « cybermalveillance.gouv.fr » dont le MEDEF est membre, les entreprises restent mal ou peu informées. De plus les moyens de ce GIP restent très en deçà de ce qui serait nécessaire. A peine 2 M€ d'euros de budget annuel pour aider les victimes privées et entreprises (!). De même, le nombre de magistrats dédiés aux affaires de cybercriminalités est notoirement insuffisant avec un sentiment d'impunité qui décourage les entreprises dans leur démarche envers les forces de l'ordre.

Prendre un temps d'avance : Pour que la France se hisse enfin à tout le moins dans les 10 premiers pays de l'Union européenne en termes de numérisation (nous ne sommes qu'en douzième position, stagnant depuis plusieurs années dans l'indice européen), il faut une stratégie numérique complète, ambitieuse et coordonnée, notamment en matière de compétences qui doit faire l'objet d'une ambition comparable à celle que nous avons mis en place pour la politique d'alternance.

3. Assurer la souveraineté économique en menant les réformes suivantes :

Alléger la fiscalité globale, particulièrement celle pesant sur les facteurs de production

La baisse des impôts sur les facteurs de production, mise en œuvre par le Gouvernement à partir de 2021, a été une première étape significative et positive pour restaurer la compétitivité française.

Il faut cependant aller encore plus loin. Même après ces récentes baisses de fiscalité, la France demeure le pays européen où les impôts de production sont les plus élevés après la Suède.

A titre d'illustration, il y a encore 28 milliards d'euros d'impôts de production de plus en France par rapport à la moyenne européenne et 56 milliards par rapport à l'Allemagne.

Assurer un déploiement rapide des mesures de soutien (ex : France 2030)

Ce d'autant que de récentes études ont estimé que ce dispositif ne permettrait pas, à lui seul, de combler le retard français en matière d'industrialisation par rapport à la moyenne européenne.

Selon une étude récente de PWC le déploiement complet des mesures liées à France 2030 permettrait de générer 100 milliards d'euros d'investissements productifs supplémentaires d'ici à 2030. Dans ce cadre, la part de l'industrie dans le PIB du pays remonterait à 12 % d'ici 2030 en France (vs actuellement 10 % France et 16 % en Europe).

Soutenir les démarches d'innovation et de simplification

Les entreprises expriment régulièrement le besoin d'alléger les contraintes réglementaires, pour qu'elles puissent investir. De ce point de vue, toute nouvelle politique publique doit être évaluée par un rapport coût-bénéfice. La décision et l'action publique doivent être soumises systématiquement à des études d'impact complètes et partagées et à des comparaisons internationales.

La recherche et l'innovation sont des enjeux majeurs pour la compétitivité de notre pays. Cependant, développer des innovations relève de processus longs et risqués et il est donc nécessaire de soutenir par l'aide publique les entreprises qui développent ces idées : **A cet égard, le Crédit d'impôt recherche doit être préservé et sanctuarisé :**

- ✓ Le CIR représente dans l'ensemble 65 % des aides à l'innovation octroyées aux entreprises.
- ✓ Pourtant, plus de 80% des entreprises bénéficiaires du CIR sont des PME.
- ✓ Sans le CIR, les entreprises localiseraient leurs centres de recherche et les chercheurs à l'étranger ; le CIR a contribué à ce que les entreprises françaises ont proportionnellement augmenté davantage leurs dépenses de R & D en France qu'à l'étranger

Faire de l'énergie un levier de compétitivité

- ✓ Finaliser la réforme du marché de l'électricité au plus vite
- ✓ Sécuriser la trajectoire en la fin de l'ARENH et la mise en place de la réforme du marché de l'électricité
- ✓ Accélérer la production d'électricité bas carbone (ENR et nucléaire)
- ✓ Consolider des trajectoires de décarbonation pour sortir des énergies fossiles (hydrogène, chaleur renouvelable, gaz verts)
- ✓ **S'appuyer sur la sobriété et l'efficacité énergétique tout en maintenant une stratégie de croissance économique.**



CONTRIBUTION DE L'U2P

Programme national de réforme 2023 Contribution de l'U2P

Compétitivité

- 1. Quels sont les freins à la productivité et à la compétitivité des entreprises françaises et les principales barrières à l'investissement ? (incertitudes sur la demande, manque de main-d'œuvre et de compétences, pénurie de matières premières, prix de l'énergie, environnement réglementaire des entreprises, manque de financements, délais de paiement du privé ou du public, prélèvements obligatoires, etc...)**

L'activité des artisans, commerçants et professionnels libéraux s'est développée en 2022. Malgré un léger ralentissement en fin d'année, la croissance est restée positive, principalement en raison de l'inflation. Cependant, pour cette même raison, près de 27% s'attendent à une baisse de leur chiffre d'affaires au premier trimestre 2023, craignant les conséquences sur le pouvoir d'achat de leurs clients.

L'ensemble des freins à la productivité et à la compétitivité évoqués dans la question posée correspondent à la réalité des entreprises de proximité. L'U2P souhaite revenir particulièrement sur deux d'entre eux.

Prix de l'énergie

Les artisans de l'alimentation (boulangers, bouchers, charcutiers, pâtisseries, etc...), les restaurateurs, mais aussi les artisans de la fabrication, des pressings, les professionnels de l'esthétique, certaines entreprises libérales... sont fortement consommatrices d'énergie et ont été fortement impactées par l'augmentation des prix tout au long de l'année 2022.

Beaucoup ont subi une multiplication des prix par 10, voire 15, dans le cadre du renouvellement de leur contrat. Cette situation a entraîné des réductions, voire des arrêts d'activités, le client n'étant pas en mesure de supporter les hausses de tarifs qui permettraient aux chefs d'entreprise de préserver la rentabilité de leur activité.

Des mesures de soutien ont été apportées par l'Etat. Cependant, elles ont nécessité de longs mois d'adaptation afin de couvrir l'ensemble des entreprises nécessitant un soutien et de simplifier les dispositifs. En octobre 2022, l'U2P demandait encore au gouvernement d'ouvrir le bouclier tarifaire aux entreprises de moins de 20 salariés et aux entreprises qui, en raison de leur activité fortement consommatrice d'énergie (fours, chambres froides...), dépassaient la puissance maximale autorisée pour être éligible à ce bouclier tarifaire (36 KVa). Elle recommandait également de simplifier les aides Energo.

En plus du bouclier tarifaire, le gouvernement a créé, à compter du 1^{er} janvier 2023, l'amortisseur électricité pour les TPE les plus consommatrices d'énergie, ainsi que pour les PME. De plus, il est possible pour les entreprises dont la consommation d'énergie dépasse 3% du chiffre d'affaires annuel, de solliciter en plus le guichet d'aide « gaz et électricité ».

Considérant qu'il ne s'agissait pas de rétablir une aide du type « quoi qu'il en coûte », mais de sécuriser les entreprises face aux plus fortes hausses, des prix de l'énergie, l'U2P a considéré ces dispositifs comme positifs, et a accueilli favorablement leur simplification annoncée.

Manque de main-d'œuvre et de compétences

L'U2P alerte depuis de nombreuses années sur les difficultés de recrutement, qui s'accroissent. En effet, d'après les récentes études menées par l'U2P, Les artisans, les commerçants et les professionnels libéraux embauchent mais ce dynamisme se heurte à des difficultés croissantes pour trouver de la main d'œuvre.

Près de 21 % des entreprises de proximité ont embauché au premier semestre 2022, contre 18 % au premier semestre 2021. À l'exception de l'artisanat du bâtiment et de l'alimentation, tous les secteurs d'activité ont ainsi augmenté ou maintenu leur niveau d'embauche.

Pour autant, les difficultés de recrutement s'accroissent : 35 % des entreprises y sont désormais confrontées, contre à peine 30 % un an plus tôt. Le principal motif invoqué est l'absence de candidatures, citée par 71 % des entreprises interrogées, un niveau jamais vu ces cinq dernières années. En outre les problèmes de qualification, cités par 51 % des entreprises de proximité, constituent toujours un obstacle majeur à leur développement.

L'apprentissage et la professionnalisation constituent une réponse centrale aux besoins en compétences des entreprises de proximité. Aussi, afin de sécuriser le financement de la formation professionnelle, l'U2P préconise que les aides à l'alternance soient réservées aux entreprises de moins de 250 salariés. Considérant qu'il s'agit en outre d'une modalité de formation initiale, elle juge que l'État doit contribuer pleinement à son financement et soutenir les efforts de formation des chefs d'entreprise de proximité.

A titre d'exemple, les aides exceptionnelles accordées depuis juillet 2020, jusqu'au 31 décembre 2022, aux employeurs d'apprentis mineurs et majeurs, pour faire face à la crise Covid, ont permis de développer radicalement cette voie de formation et de faire entrer le pays dans un cercle vertueux, avec davantage de jeunes formés, moins de sans-emploi et moins de pénuries de main d'œuvre même si elles restent importantes.

Le gouvernement a maintenant choisi de revenir à une aide unique de 6 000 euros pour chaque contrat d'apprentissage et de professionnalisation, quel que soit l'âge et le niveau de formation. L'U2P a accueilli favorablement cette disposition, qui écarte le risque d'un arrêt brutal du développement de ces deux voies de formation, et sécurise par conséquent les entreprises qui seront accompagnées dans leurs efforts de formation des jeunes. L'U2P a invité le gouvernement à s'engager sur le moyen terme en garantissant la pérennité de ce dispositif au-delà de l'année 2023.

2. Quels réformes et investissements en France pour améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises et favoriser l'investissement, notamment pour faciliter la transition verte et numérique ?

Transition verte

L'U2P considère que la transition écologique, et de manière plus large le développement durable, nécessitent d'avoir une vision globale et sur le long terme des politiques de manière à éviter qu'elles ne soient remises en cause tous les ans. Il est indispensable de mettre en place un plan d'actions en associant toutes les parties prenantes avec des outils adaptés et un processus d'amélioration continue.

Il conviendrait d'envisager la transition écologique par filière et non uniquement par secteur d'activité pour avoir une vision globale des incidences, des contraintes, des répercussions sur l'emploi.

Certains secteurs éprouvent des difficultés à s'impliquer dans la transition écologique compte tenu des investissements faits au cours des dernières années, investissements qui doivent être rentabilisés. Par exemple, les teintureriers ont fait face à l'interdiction du trichloroéthylène qui impliquait le renouvellement des machines, avec des coûts très lourds. De même, les taxis sont directement confrontés à la mise en place des zones à faibles émissions et doivent organiser la conversion de leur véhicule pour passer en dessous des normes, notamment par l'achat d'un véhicule hybride. La mairie de Paris a largement subventionné cette démarche. Un soutien public adapté est indispensable pour que ces transitions se fassent dans de bonnes conditions.

Néanmoins, la transition écologique ne rime pas toujours avec des contraintes drastiques pour l'activité. Certaines entreprises de proximité sont portées par les valeurs du développement durable et tiennent compte de ses enjeux dans le développement de leur activité (artisans bijoutier labellisés Fairmined qui veillent à la provenance des matériaux et qui soutiennent les communautés minières artisanales en respectant les droits humains et l'environnement ; membre du Club « Chocolatiers engagés » qui utilisent un cacao de qualité, obtenu dans des conditions respectueuses de l'environnement, ainsi que des femmes et des hommes qui participent à son élaboration, etc...).

L'U2P salue les diagnostics et actions d'accompagnement par les réseaux consulaires auprès des TPE-PME. Compte tenu de l'étendue des besoins de ces entreprises en matière de transition écologique, notamment pour se conformer à certaines exigences réglementaires (ZFE, décret tertiaire...) ou pour faire baisser la facture d'énergie, l'U2P considère qu'il faut maintenir, accélérer et massifier les dispositifs. Pour gagner en efficacité, il s'agit d'associer les organisations professionnelles à l'élaboration et au suivi des dispositifs.

L'U2P recommande par ailleurs de :

- permettre aux entreprises qui souhaitent poursuivre leurs actions de disposer d'outils de financement adaptés ;
- faciliter la souscription à des demandes de financements combinés, idéalement par le biais d'un guichet unique ;
- créer un fond de financement dédié ;
- cibler précisément les TPE-PME de tous les secteurs par le biais d'une analyse fine par secteur.

Transformation numérique

La crise sanitaire a accéléré le développement des usages numériques.

L'U2P est partenaire de l'initiative France Num depuis 2021. Le programme lancé par la Direction générale des entreprises en 2018 accompagne les petites entreprises dans leur projet de transformation numérique, via une plateforme d'informations. Il permet d'identifier et de valoriser des TPE/PME exemplaires, de développer l'offre de financement pour les projets de transformation numérique, de soutenir les initiatives sur les territoires qui y contribuent.

Par ailleurs, la Direction générale des entreprises, via France Num, propose aux TPE-PME un programme de formations courtes, conçues par des experts métiers, financées par le Plan de relance.

Enjeux sociaux

1. Réforme des retraites

L'U2P est attachée à la sauvegarde des régimes de retraite par répartition fondés sur la solidarité entre les générations.

Elle a ainsi soutenu toutes les réformes depuis 1993, qui chacune a visé et contribué à la pérennité des régimes de retraite, à travers la recherche d'un équilibre financier.

L'U2P considère que cette réforme est indispensable pour assurer la pérennité des régimes de retraite par répartition. Elle doit concerner tous les Français.

Bien que n'ayant pas rejeté le principe d'un système universel de retraite, l'U2P se félicite que cette réforme ne porte que sur les régimes de base obligatoires et ne remette pas en cause les régimes complémentaires de retraite à gestion paritaire ou professionnelle.

L'U2P est également satisfaite que cette réforme s'applique à l'ensemble des régimes de base, du privé, de la fonction publique et des nouveaux entrants des régimes spéciaux, l'objectif étant de tendre vers un alignement de l'ensemble des régimes.

Pour assurer l'équilibre financier des régimes de retraite, l'U2P s'oppose à une réduction du niveau des pensions tout comme à une hausse des cotisations, afin de favoriser le plein emploi, le taux de prélèvements sociaux étant déjà à des niveaux particulièrement élevés.

La solution revient donc à accroître la durée globale d'activité, d'une part en reportant l'âge légal de départ en retraite et d'autre part en accélérant le passage à 43 années de durée de cotisation.

L'U2P n'est pas favorable à une augmentation de la durée de cotisation, mais nous sommes favorables à l'accélération du calendrier Touraine (passage progressif à 43 ans).

En effet, s'agissant des travailleurs indépendants, dans bien des cas, ils doivent travailler plus de 43 ans (parfois 45 ans) pour constituer une carrière complète.

La raison en est que certains travailleurs indépendants, lorsque leur entreprise est en situation de bénéfice nul ou de déficit (par exemple à la suite d'investissements importants), acquittent une cotisation minimale qui ne permet pas de valider une année complète, mais seulement 3 trimestres.

L'U2P a émis un avis globalement positif sur cette réforme proposée par le Président de la République et le gouvernement, tout en estimant qu'il reste des points à améliorer, dans la mesure où plusieurs de ses priorités ont été entendues :

- maintien et amélioration des dispositifs de départs anticipés en retraite (carrières longues) ;
- emploi des seniors et usure professionnelle ;
- abattement sur l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants ;
- réévaluation des « petites » pensions de retraite.

2. Point sur les réformes et investissements soutenus par le PNRR : assurance chômage, santé et sécurité au travail, apprentissage, formation...

Assurance-chômage

De nouvelles règles d'indemnisation ont été adoptées en 2021 sur les modalités de calcul de l'allocation chômage ; elles ont été suivies par un décret d'application du 26 janvier 2023 qui permet de moduler la durée d'indemnisation en fonction de la situation sur le marché du travail.

Les besoins en compétences des entreprises de proximité ont rarement été aussi importants qu'aujourd'hui. Ils sont la première préoccupation des dirigeants de PME et de TPE quel que soit le secteur d'activité. Ainsi l'U2P considère que la priorité doit aller à la réduction des difficultés de recrutement et a soutenu les mesures de nature à encourager le retour à l'emploi.

La modulation de la durée d'indemnisation des chômeurs en fonction du niveau de chômage constaté en fait partie. En effet, plus la durée de chômage se prolonge, plus les chances de retrouver un emploi faiblissent. Alors que le taux de chômage s'élève actuellement à 7,3%, l'U2P était ainsi favorable à ce que la durée maximale d'indemnisation soit revue à la baisse, passant de 36 mois à 27 mois d'indemnisation pour les 55 ans et plus, de 30 à 22 mois et demi pour les personnes âgées de 53 et 54 ans, et de 24 mois à 18 mois pour tous les moins de 53 ans.

A contrario l'U2P s'est opposée à ce que le niveau des allocations soit impacté et a souhaité que la durée d'indemnisation en cas de conjoncture dégradée soit plafonnée à 24 mois (36 mois pour les 55 ans et plus), notamment au regard de la dette cumulée de l'Unedic qui a atteint 59,2 milliards d'euros en 2022 (dont 18,4 milliards d'euros liés aux mesures d'urgence Covid-19 décidées par l'Etat). Ces réformes devraient contribuer à accélérer le désendettement de l'Unedic. D'après les prévisions financières d'octobre 2022 de l'Unedic, la dette devrait s'établir à 55 milliards d'euros fin 2023, et à 50,8 milliards d'euros fin 2024.

Cependant, l'U2P considère que ce levier d'action n'est pas suffisant, et demande que l'accompagnement des demandeurs d'emploi soit amélioré, notamment en :

- développant les formations qui permettront aux demandeurs d'emploi d'avoir les compétences requises par les entreprises ;
- promouvant les métiers qui subissent d'importantes difficultés de recrutement ;
- accompagnant les petites entreprises dans leurs démarches de recrutement ;
- renforçant le service public de l'emploi à destination des petites entreprises pour parvenir à une meilleure adéquation entre les profils recherchés et les candidatures proposées.

Santé et sécurité au travail

En France, l'année 2022 a été particulièrement marquée par la déclinaison de la loi du 2 août 2021 sur la Santé au travail.

Une partie de la réforme a en effet commencé à s'appliquer au 1^{er} avril 2022 : offre socle devant être proposée par les services de santé au travail, renouvellement des organes de gouvernance de ces services sur la base de nouvelles modalités de désignation, évolution du contenu du document unique d'évaluation des risques professionnels, ...

En outre, dans la poursuite des travaux déjà engagés fin 2021, de nombreux décrets d'application ont été publiés. Ainsi, à ce jour, on peut constater que la grande majorité des textes réglementaires visant à mettre en œuvre cette réforme a bien été publiée.

Comme cette réforme d'ampleur puise ses racines dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 décembre 2020, l'U2P ne peut que se féliciter de la mise en place concrète de celle-ci.

Cependant, même si son socle législatif et réglementaire est quasiment abouti, cette réforme va logiquement nécessiter encore du temps pour se déployer pleinement sur le terrain et tout particulièrement au sein des services de santé au travail.

Ces derniers sont en train de travailler à la mise en œuvre de l'offre socle à destination des entreprises en s'appuyant sur le cahier des charges élaboré par les partenaires sociaux dans le cadre des travaux du

Comité National de Prévention et de Santé au Travail (CNPST). Si l'U2P a bien conscience du caractère primordial de cette offre, elle souhaite cependant que les services de santé au travail veillent bien à construire la nouvelle offre à destination des travailleurs indépendants. Cette offre avait été portée par l'U2P au cours de la négociation interprofessionnelle de 2020. L'U2P est persuadée que l'offre peut créer le besoin pour les travailleurs indépendants et que les enjeux de prévention justifient pleinement l'animation d'une telle offre.

L'U2P demeure encore dans l'attente de deux textes réglementaires visant à répondre aux enjeux de démographie médicale en santé au travail. Les services de santé au travail connaissent depuis plusieurs années des problèmes de pénurie de professionnels de santé et tout particulièrement de médecins du travail.

Pour pallier cette situation, l'ANI Santé au travail du 9 décembre 2020 a prévu deux dispositifs permettant en partie d'y répondre :

- la création d'une qualification d'Infirmier en Pratique Avancée en santé au travail (IPA-ST) : les IPA bénéficient d'une formation plus longue de niveau Master. Au sein des services de santé au travail, les futurs IPA-ST pourront assurer davantage de missions (sous la délégation du médecin du travail). Les missions et le niveau de qualification en santé au travail qui y sont attachés contribueront selon nous à l'attractivité de cette fonction.
- la création du statut de Médecin Praticien Correspondant (MPC) qui permettra à des médecins libéraux volontaires d'assurer, en lien avec les services de santé au travail, des visites médicales de suivi de salariés ne travaillant pas sur des postes à risque.

Pour que ces deux dispositifs puissent être déployés, des textes d'application réglementaires sont encore attendus.

Le Passeport de Prévention a été mis en place en octobre 2022 mais uniquement par le biais d'un portail d'information à ce stade.

Selon nous, le passeport de prévention doit demeurer un outil au service des employeurs et des salariés ; il doit faciliter la circulation entre eux de l'information sur les formations suivies, les compétences acquises et les certificats obtenus.

La mise en place de ce Passeport nécessitera des travaux complémentaires afin de déterminer explicitement quelles formations pourront y figurer.

En lien avec le contenu de l'ANI du 9 décembre 2020, il faut relever que l'agenda social et économique autonome de mars 2021 élaboré par les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel prévoit des travaux paritaires sur la branche accidents du travail / maladies professionnelles (AT/MP).

Ces travaux ont débuté en décembre 2021 et se poursuivent en 2022. Cette négociation porte cette fois-ci sur le fonctionnement de la branche AT/MP de la Sécurité sociale.

Les discussions sont encore en cours mais l'U2P entend mettre l'accent sur la nécessité de renforcer les moyens de la branche AT/MP attribués à la prévention (en s'appuyant sur les excédents de celle-ci) et de mieux accompagner les petites entreprises dans leurs actions de prévention, que ce soit par le biais des dispositifs d'aide financière que par des conseils.

Apprentissage et formation

L'apprentissage et la professionnalisation constituent une réponse centrale aux besoins en compétences des entreprises de proximité. Aussi, afin de sécuriser le financement de la formation professionnelle, l'U2P préconise que les aides à l'alternance soient réservées aux entreprises de moins de 250 salariés. Considérant qu'il s'agit en outre d'une modalité de formation initiale, elle juge que l'État doit contribuer pleinement à son financement et seconder les efforts de formation des chefs d'entreprise de proximité.

A titre d'exemple, les aides exceptionnelles accordées depuis juillet 2020, jusqu'au 31 décembre 2022, aux employeurs d'apprentis mineurs et majeurs, pour faire face à la crise Covid, ont permis de développer radicalement cette voie de formation et de faire entrer le pays dans un cercle vertueux, avec davantage de jeunes formés, moins de sans-emploi et moins de pénuries de main d'œuvre même si elles restent importantes.

Le gouvernement a maintenant choisi de revenir à une aide unique de 6 000 euros pour chaque contrat d'apprentissage et de professionnalisation, quel que soit l'âge et le niveau de formation. L'U2P a accueilli favorablement cette disposition, qui écarte le risque d'un arrêt brutal du développement de ces deux voies de formation, et sécurise par conséquent les entreprises qui seront accompagnées dans leurs efforts de formation des jeunes. L'U2P a invité le gouvernement à s'engager sur le moyen terme en garantissant la pérennité de ce dispositif au-delà de l'année 2023.

3. Pénuries de main-d'œuvre et de compétences, salaires et négociations collectives

Pénuries de main-d'œuvre et de compétences

L'U2P alerte depuis de nombreuses années sur les difficultés de recrutement, qui s'accroissent. En effet, d'après les récentes études menées par l'U2P, Les artisans, les commerçants et les professionnels libéraux embauchent mais ce dynamisme se heurte à des difficultés croissantes pour trouver de la main d'œuvre.

Près de 21 % des entreprises de proximité ont embauché au premier semestre 2022, contre 18 % au premier semestre 2021. À l'exception de l'artisanat du bâtiment et de l'alimentation, tous les secteurs d'activité ont ainsi augmenté ou maintenu leur niveau d'embauche.

Pour autant, les difficultés de recrutement s'accroissent : 35 % des entreprises y sont désormais confrontées, contre à peine 30 % un an plus tôt. Le principal motif invoqué est l'absence de candidatures, citée par 71 % des entreprises interrogées, un niveau jamais vu ces cinq dernières années. En outre les problèmes de qualification, cités par 51 % des entreprises de proximité, constituent toujours un obstacle majeur à leur développement.

Comme indiqué précédemment, l'U2P considère que l'apprentissage et la professionnalisation constituent une réponse centrale aux besoins en compétences des entreprises de proximité.

Par ailleurs, l'U2P a contribué à la mission de concertation et de préfiguration de France Travail, qui vise deux objectifs :

- répondre aux besoins d'insertion des demandeurs d'emploi et tout particulièrement ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi ;
- répondre aux besoins de recrutement des entreprises.

L'U2P a insisté sur le fait que tous les demandeurs d'emploi de même que toutes les entreprises doivent constituer la cible de France Travail.

Pour l'U2P, l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail doit correspondre à un accompagnement efficient qui serait défini en fonction des caractéristiques de la personne et des difficultés qu'elle rencontre pour retrouver un emploi et ce quels que soient son statut et l'acteur du service public de l'emploi qui l'accompagne. Cependant, l'accompagnement de ce public spécifique ne doit pas se faire au détriment des demandeurs d'emploi qui ne sont pas identifiés comme éloignés du marché du travail.

L'U2P considère qu'une attention privilégiée devra être portée aux offres d'emploi déposées par les TPE qui ne disposent pas de services en ressources humaines en interne pour mobiliser différents leviers et démultiplier les actions pour pourvoir leurs offres d'emploi.

Salaires et négociations collectives

Du fait de l'inflation, le SMIC horaire a été revalorisé à trois reprises au cours de l'année 2022 :

- au 1^{er} janvier 2022 : à 10,57 €
- au 1^{er} mai 2022 : à 10,85 €
- au 1^{er} août 2022 : à 11,07 €.

Compte tenu du contexte économique lié à l'inflation freinant la consommation des ménages et réduisant les marges des entreprises qui ne souhaitent pas répercuter totalement la hausse des matières premières sur leurs prix, l'U2P a recommandé de s'abstenir de tout coup de pouce au SMIC afin de ne pas amplifier les craintes des entreprises vis-à-vis de leur activité au cours de l'année 2023.

Par ailleurs, il convient de souligner que la revalorisation du SMIC devrait en principe s'accompagner d'une réévaluation des bas de grilles salariales pour ouvrir aux salariés des perspectives d'évolution. Or, toutes les branches professionnelles ne sont pas en mesure de faire pour les raisons sus mentionnées. Par conséquent, une revalorisation du SMIC au-delà de la revalorisation automatique pourrait contribuer à détourner des salariés de certains secteurs d'activité alors même que ceux-ci doivent faire face à des difficultés de recrutement.

Partage de la valeur

L'U2P a décidé de signer l'accord national interprofessionnel sur le partage de la valeur.

Cette décision a été motivée par le fait que l'accord réaffirme le rôle de la branche professionnelle dans le développement des outils de partage de la valeur, et qu'il renforce l'arsenal à la disposition des chefs d'entreprise de proximité sans créer de contraintes supplémentaires pour les entreprises de moins de 11 salariés.

En particulier, l'U2P avait à cœur de confirmer et de pérenniser la prime de partage de la valeur (PPV) en tant que solution la plus adaptée aux TPE pour associer les salariés aux performances de l'entreprise. De ce point de vue, l'accord demande à juste titre que le régime fiscal et social de la PPV applicable aux entreprises de moins de 50 salariés soit maintenu au-delà de 2023. En outre, la possibilité d'octroyer cette prime deux fois par an au lieu d'une seule aujourd'hui donnera une agilité supplémentaire à l'entreprise.

CONTRIBUTION DU CNLE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



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

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

AVIS DU CNLE SUR LE PNR 2023

Coordonné par Monsieur Jean-Claude Barbier

15 mai 2023

Sommaire

.....	1
.....	1
Les circonstances de la consultation : introduction	3
I. PORTÉE DE L'AVIS ET FORME DE LA CONSULTATION DANS LE CADRE DU SEMESTRE EUROPÉEN.....	4
II. ABSENCE DE MISE EN VALEUR DES OBJECTIFS SOCIAUX ET DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LE PNR 2023.....	7
III. LES THÈMES D'INTÉRÊT ESSENTIELS DU CNLE	9

Les circonstances de la consultation : introduction

Le PNR/PNRR est un document complexe et riche, par construction. Les membres du CNLE, dont les compétences techniques sont variées, ont souvent des difficultés à comprendre dans quel contexte ce document se situe et quelle est la portée de l'avis qu'on leur demande. Pourtant, ils ont collectivement à cœur de donner leur avis.

Cet avis du CNLE comporte trois parties¹.

I - La première cherche à situer sa portée, eu égard notamment au fait qu'il est rendu mi-mai, avec un retard inattendu², et qu'il prend place à l'issue de la première étape de la contestation de la réforme des retraites.

II - La deuxième porte un commentaire sur la forme et la structure du document, ce qui est indispensable pour le replacer dans l'histoire des PNR (et ou PNRR) sur lesquels le CNLE a eu à se prononcer depuis 2013.

III - Enfin, la dernière partie se concentre sur les sujets de préoccupations essentiels du CNLE (voir plan de la partie 3).

¹ Les membres du CNLE qui ont contribué : Olivier Fantone, Pierre Madec, Bastien Corsini, Jean-Luc Outin, Michèle Lelièvre, Morgane Rouault-Mouraine, Chantal Richard. La coordination a été assurée par Jean-Claude Barbier, personne qualifiée

² Le PNR français est habituellement transmis à la commission européenne en avril. Le présent document est transmis au secrétariat général des affaires européennes le 15 mai.

I. PORTEE DE L'AVIS ET FORME DE LA CONSULTATION DANS LE CADRE DU SEMESTRE EUROPEEN

Rappelons que le CNLE est composé de non-spécialistes de questions économiques, et, depuis sa réforme de 2019, d'une moitié de « personnes concernées », représentant les personnes en situation de pauvreté et ou de précarité.

Évidemment, le PNR s'insère dans le cadre de la procédure européenne de coordination budgétaire, et, le cas échéant, dans le cadre de la procédure de prévention des déficits. Il doit donc réagir aux recommandations mises en forme par les services de la Commission européenne, avant d'être politiquement approuvées par le Conseil. Il est aussi accompagné d'un programme de stabilité 2023-2027. Ces recommandations, le CNLE en est bien conscient, commandent, en France comme ailleurs, les limites des possibles de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le fait de les respecter a évidemment une influence en raison de leur impact potentiel sur la pauvreté et l'exclusion sociale (limites de la protection sociale, diminution des dépenses sociales, politiques concernant les salaires, l'assurance chômage, les retraites, etc..).

Cette réalité est centrale, pour les personnes en situation de pauvreté et menacées d'exclusion comme pour l'ensemble des bénéficiaires de la protection sociale.

Le document présente plusieurs lacunes, tout particulièrement du point de vue de son objectif de communication vers un large public. Cette question se vérifie tout particulièrement auprès du public du CNLE, représentatif de cette diversité notamment en raison de sa composition spécifique.

- *La participation à la consultation des différents collèges du CNLE, au premier rang desquels le 5ème collège : Un retard inexplicable.*

Pour rappel, chaque année, le secrétariat général des affaires européenne (SGAE)

présente son projet de PNR au CNLE en vue de permettre à celui-ci de produire un avis. Pour l'exercice 2023, le PNR a été présenté au CNLE en séance plénière du 28 avril par les responsables du SGAE. Cela représente ainsi pratiquement un retard d'un mois sur le calendrier habituel. Pour justifier ce décalage, le SGAE a indiqué que le retard de la présentation était dû aux difficultés liées « aux événements des dernières semaines » (c'est-à-dire : à la réforme des retraites, et au fait que l'absence de connaissance des « orientations du président de la République » ne permettaient pas la « finalisation » du PNR.)³

Il semble coutumier pour l'Etat français de préparer ses documents « européens » en urgence. Il n'est pourtant pas inutile de rappeler dans cet avis, que cette organisation en urgence qui se répercute lourdement sur l'activité du CNLE est particulièrement contraire à l'exercice de consultations approfondies, d'une manière démocratique. Ceci d'autant plus qu'en l'occurrence il faut réunir, avec leurs particularités, les différents collèges du CNLE.

- *L'urgence des délais imposés au CNLE pour rendre un avis fait décroître de manière radicale les conditions de possibilité pour consulter largement au sein du 5^e collège*

Pour l'exercice 2023, seul un petit nombre de membres du collège des personnes concernées a pu se joindre à la réunion de présentation. (quinze personnes sur un total de trente-deux).

Matériellement, aucun des collèges, en outre, n'a pu lire en amont de la présentation le document très touffu et technique, et particulièrement long.

- *La perturbation persistante dans la présentation, relative à la distinction qui parcourt le texte, entre PNRR et hors PNRR, est aussi présente que l'an dernier*

Dans son avis, le CNLE l'avait déjà noté, en 2022 sans que cette remarque ne soit prise en considération.

Pourtant, en 2023 à nouveau, cette construction pose des problèmes : le lecteur ne comprend pas en lisant le document actuel l'articulation

³ Cf extrait de la présentation de M. Catzaras lors de la plénière du CNLE du 28 avril 2023

entre PNRR et PNR. La distinction apparaît formelle et crée la confusion sur l'inscription temporelle des mesures.

Comme le gouvernement et le SGAE ne répondent pas, depuis plusieurs années, aux remarques faites par le CNLE à ce propos, il est fort probable que ses commentaires resteront sans doute encore vains cette année. Il s'agit donc pour le CNLE de prendre à nouveau date, puisque l'avis du CNLE sera publié en annexe du PNR.

Le PNR apparaît comme une liste de programmes et mesures qui sont artificiellement classés selon quatre défis (voir plus loin). Le domaine des mesures sociales, relevant de la lutte contre la pauvreté, des programmes sociaux et de la protection sociale n'est pas un domaine présenté comme prioritaire.

S'il s'intègre évidemment dans les enjeux de la transition écologique, sur laquelle le CNLE a commencé de travailler assidûment (voir point 3.9), les défis qui ont mobilisé le plus l'attention du CNLE sont le 2 (« plein emploi ») et le 4 (égalité des chances).

▪ **La présentation en « défis » : défauts formels et conception singulière du « plein emploi »**

L'organisation en quatre défis semble être liée aux recommandations du Conseil. (voir la liste en deuxième partie de l'avis)

Il n'y a pas, dans le PNR, de réponse systématiquement organisée autour de la première des recommandations de la France qui porte sur la politique budgétaire prudente. À ce sujet, le CNLE fait observer qu'il est très difficile de repérer, dans le document, comment vont opérer les décisions qui sont censées mettre en œuvre le programme de stabilité 2023-2027, dans le détail des programmes sociaux. Cela l'est d'autant plus que le CNLE n'a eu en communication que les parties III à V, même après la présentation orale des orientations de la partie II par le SGAE.

La deuxième recommandation de 2022 porte sur les « compétences », mais le défi n°2 porte lui, sur le « plein emploi » (voir partie 3, point 3.1). Il paraît surprenant dans cette partie, que le

PNR ne parle jamais de la **manière précise d'atteindre le plein emploi par une analyse détaillée du fonctionnement de l'économie, mais se borne à faire un catalogue de mesures** : Ainsi, dans ce défi, l'essentiel semble résumé dans l'introduction par la juxtaposition de « huit chantiers prioritaires » (voir plus loin). L'économie ne produit pas le « plein emploi », ni en France, ni ailleurs, en réduisant l'assurance chômage, en accroissant l'âge légal du départ à la retraite, et en obligeant les bénéficiaires de minima sociaux à « un accroissement d'activités hebdomadaires » de « 15 à 20h ». La quantité et la qualité de l'emploi créé y dépend, comme ailleurs en Europe, des décisions économiques agrégées de la population active et de la demande de biens et services, dans l'insertion internationale de l'économie française. Au demeurant, diverses caractéristiques des marchés du travail ont modifié profondément la question du plein emploi, qui, selon Eric Heyer (OFCE) pourra, désormais, être atteint « pour des raisons démographiques »⁴.

Si l'on peut considérer les liens entre le défi 3 et la recommandation sur l'indépendance énergétique, le défi n° 4, pour sa part n'est pas rattaché à une recommandation particulière, en apparence.

▪ **La dimension de la « communication politique »**
Inutilement exagérée, cette dimension est présente en 2023, comme elle l'est les autres années : en 2022, le PNR parlait avec emphase de « refonder l'État providence » (qui plus est, au regard « des défis du XXI^{ème} siècle ») et s'abstenait de parler de protection sociale. Cette année, les communicants parlent de « la République de l'égalité des chances ». Ces formules rhétoriques sont inutiles.

Il apparaît que la communication politique qui prévaut jusqu'à présent dans cet exercice doit être dépassée au bénéfice d'une démarche prudente et scientifique fondée sur les disciplines universitaires et la compétence technique.

Il est évident, que dans la France de 2023, la protection sociale, en matière de retraites, n'est pas considérée, par la population, comme le

multiplie en Europe, à l'image de ce qui se passe en France » (page 29).

⁴ In *Alternatives économiques*, mai 2023. Il ajoute « sauf, bien sûr, si les réformes des retraites se

point le plus accompli de la « providence » face aux défis du XXI^e siècle. Un autre projet de réforme des retraites, adopté puis abandonné, faisait déjà l'objet du précédent PNR.

Les formules rhétoriques du PNR sont inappropriées (et les mots sont importants au-delà de la communication politique). Ainsi, il est stipulé, dans le programme, que « Les futurs retraités ayant une carrière complète et entièrement cotisée au SMIC percevront ainsi une pension brute équivalente à 85 % du SMIC net, soit près de 1 200 € brut par mois en 2023 ». Or, il s'avère que les débats parlementaires ont mis en lumière que les effectifs concernés étaient peu nombreux... De même, selon l'économiste Michaël Zemmour: « Selon les données de l'administration, on peut estimer que la réforme des retraites augmenterait le nombre d'allocataires de minima sociaux (RSA⁵ et ASS⁶) de 60 000 et le nombre de personnes au chômage indemnisées de l'ordre de 84 000. Si l'on ajoute les personnes sans aucune prestation sociale, la réforme maintiendrait de l'ordre de 150 000 à 200 000 personnes dans le sas de précarité entre l'emploi et la retraite, pour une hausse de l'emploi des seniors estimée autour de 300 000. Ces éléments provenant de l'administration, n'ont pas été inclus ni actualisés dans l'étude d'impact de la réforme. »

Ajoutons enfin que, concernant la « prime de partage de la valeur » (PPV) développée dans la partie 2.3.4, une étude récente de l'Insee (Note de conjoncture - mars 2023) souligne que "les versements de PPV se seraient substitués, à hauteur d'environ 30 % en moyenne, à des revalorisations du salaire de base". Cela fragilise le financement de la protection sociale et ces effets de second tour ne peuvent être ignorés.

Quant au défi 4 de 2023 (« Bâtir la République de l'égalité des chances »), on se reportera à la confrontation de son contenu avec l'avis « égalité des chances » que le CNLE a publié en 2022 (voir point 3.8) et dont il répète ici le contenu résumé, dans l'espoir que le prochain PNR le prendra en compte.

▪ La marginalité de l'intérêt porté par le PNR à la lutte contre la pauvreté

Face à l'exagération des formules de communication politique, le CNLE est particulièrement frappé de la marginalité, dans le texte qu'il a à commenter en 2023, de la lutte contre la pauvreté. **Ce constat est encore plus frappant en 2023, qu'en 2022 alors que le CNLE écrivait déjà, dans son avis le passage suivant :**

« Le CNLE ne peut que souligner la place incertaine qu'occupe symboliquement dans le PNR la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » que le gouvernement a lancée en 2018 pour la durée du quinquennat (...). À tout le moins, cette stratégie est en cours d'évaluation sous la responsabilité de son comité d'évaluation, que le PNR ne cite pas une seule fois. Le PNR 2022 (p. 64) se borne à un rappel succinct de trois mesures qui figurent dans le plan France Relance, et qu'il qualifie – à tort – de mesures de « lutte contre la précarité ». Il s'agit d'un plan de soutien aux associations de prévention et de lutte contre la pauvreté, doté de 100 millions d'euros; de soutien exceptionnel en direction des personnes en grande précarité sans domicile; et de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire de 100 euros par enfant scolarisé âgé de 6 à 18 ans. À une autre page dans la partie Défi III (p. 47-49), le PNR 2022 cite « des mesures importantes » pour « soutenir les plus vulnérables dans le cadre de la stratégie avec la revalorisation de minima sociaux ou encore la réforme 100% Santé ». C'est seulement dans le défi IV, qu'un paragraphe succinct commente la stratégie de lutte contre la pauvreté dans son ensemble » (avis CNLE 2022, p. 4).

Cette année, il faut attendre la page 67-68 du PNR pour voir évoquer la question de la pauvreté. On commentera plus avant la question spécifique de la lutte contre la pauvreté dans la troisième partie de cet avis. (voir point 3.2 notamment.); cependant, le CNLE ne peut qu'observer qu'il n'y a **pas d'évaluation systématique** des effets en termes de pauvreté (et de précarité générale) des

⁵ RSA : Revenu de solidarité active

⁶ ASS : Allocation de solidarité spécifique

mesures qui sont présentées au cours des quatre défis. **Ni mention, donc, de l'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté censée se clore en 2022, ni esquisse d'une évaluation d'une future stratégie pour la continuer, en l'absence de la formulation d'un « Pacte des solidarités » attendu depuis plusieurs mois.**

Cette remarque donne malheureusement l'occasion d'une observation à caractère général : le plus souvent, le **PNR 2023 s'abstient d'apporter des données ou de citer des études d'évaluation qui démontreraient la véracité des affirmations apportées** au cours de l'énumération des programmes et mesures mis en œuvre ou en cours. Un exemple type en est la deuxième réforme (en 2022) de l'assurance-chômage. Le CNLE est particulièrement attentif à cette question (voir point 3.3).

II. ABSENCE DE MISE EN VALEUR DES OBJECTIFS SOCIAUX ET DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LE PNR 2023

Rappel des recommandations 2022-2023

Dans son document final de recommandations du 23 mai 2022⁷, le Conseil de l'Union européenne (UE) enjoint la France à suivre quatre recommandations pour la période 2022/2023 :

- politique budgétaire prudente (réduction dettes ; réformer système de retraites)
 - mise en œuvre du PNRR
 - remédier à la pénurie de compétences (formation)
 - réduire la dépendance aux combustibles fossiles
- (voir tableau ci-dessous résumant les recommandations du Conseil)

RECOMMANDE que la France s'attache, en 2022 et 2023:

1. à mener une politique budgétaire prudente en 2023, en particulier en limitant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé visant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que les personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en ayant recours à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer une réduction de la dette progressive et crédible ainsi que la viabilité budgétaire à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes; à réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite afin de renforcer l'équité du système tout soutenant sa durabilité;
2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;
3. à remédier à la pénurie de compétences en élevant le niveau des compétences de base, en fournissant des possibilités supplémentaires d'apprentissage en entreprise et en améliorant les acquis d'apprentissage de l'ensemble des étudiants, notamment en adaptant les ressources et les méthodes aux besoins des élèves et des écoles défavorisés et en améliorant les conditions de travail et la formation continue des enseignants;
4. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables de taille industrielle et décentralisées en accroissant l'investissement public et en facilitant l'investissement privé, notamment en rationalisant encore les procédures d'octroi de permis et en veillant à ce que les administrations chargées de l'octroi des permis disposent d'effectifs suffisants; à améliorer le cadre réglementaire pour encourager la rénovation en profondeur des bâtiments; à développer la capacité d'interconnexion énergétique.

⁷ Semestre européen : la Commission adresse ses recommandations à la France (banquedesterritoires.fr)

Quatre défis

Il apparaît que la forme du PNR/PNRR est entièrement déterminée par la finalité cadre de l'exercice, à savoir la présentation budgétaire des choix du gouvernement en réponse aux recommandations présentées par le Conseil de l'UE. Au-delà de cette détermination évidente dans la réalité, l'expression des choix gouvernementaux est affirmée dans le rapport sans d'autres justifications que des apports succincts.

Ce deuxième point est d'autant plus apparent que les orientations gouvernementales sont controversées dans le pays, notamment avec les réformes mentionnées dans le rapport PNR

fortement contestées. Cette année, à cet égard, c'est le cas de deux des réformes qui attirent l'attention tout particulièrement du CNLE : la deuxième réforme de l'assurance chômage, d'une part, la deuxième réforme des retraites menée en 2023, après l'abandon de la réforme votée en 2020.

L'écriture du présent avis est donc particulièrement délicate d'autant plus qu'elle prend place dans un débat médiatique, à propos de la « légitimité » des réformes, débat qui semble avoir profondément divisé les constitutionnalistes en France au début de l'année.

En résumé, le PNR 2023 s'articule autour de quatre défis :

- ➔ Le premier défi est la réponse à l'urgence écologique. Celle-ci invite à poursuivre les efforts lancés lors du précédent quinquennat en faveur de modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement, et à amplifier leurs premiers effets, l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de la France pour 2030 ayant été porté à - 55 % net par rapport à 1990, en pleine cohérence avec les engagements pris au niveau européen. La stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), feuille de route actualisée de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique, ou encore la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables permettront notamment de décarboner rapidement et durablement notre économie.
- ➔ Le deuxième défi est l'atteinte de ce que le texte appelle le « plein emploi »⁸, la résorption des tensions de recrutement et la préparation des compétences de demain. En raison de la présence de la recommandation du Conseil de l'Union, ces objectifs sont présentés comme passant par un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi, une meilleure incitation au retour à l'emploi par la réforme de l'assurance-chômage, un développement des compétences par de la formation initiale et continue et une augmentation du travail des seniors à travers la mise en œuvre de la réforme des retraites.
- ➔ Le troisième défi est d'assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France. Les réformes destinées à y répondre visent à accélérer notre transition vers les énergies décarbonées, renouvelables et nucléaires, tout en réduisant notre consommation, par exemple à travers le plan de sobriété énergétique. Elles sont censées également conforter la compétitivité des entreprises et de renforcer leur capacité d'innovation.
- ➔ Le quatrième défi est la « lutte contre les inégalités, sous toutes leurs formes ». Elle se poursuit grâce à des investissements et des réformes dans l'éducation, la petite enfance et la santé, pour « bâtir la République de l'égalité des chances »

⁸ Ce défi est la parfaite « déclinaison » des orientations présentées par le gouvernement en novembre 2022, où huit priorités avaient été identifiées.

Cette présentation en « défis », le CNLE l'a déjà fait observer l'an dernier, ne permet pas une vision globale des enjeux des politiques sociales, et de ceux de la lutte contre la pauvreté. Cette année, il n'est plus question, d'ailleurs, d'une « stratégie » d'ensemble, puisque la stratégie de lutte contre la pauvreté du premier quinquennat a été arrêtée, sans que son évaluation soit présentée et discutée en détail, malgré les nombreux rapports produits par son comité d'évaluation.

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est quand même mentionnée (dans la partie IV concernant les ODD, p. 92), mais comme quelque chose du passé. Nulle mention n'est faite, répétons-le du « Pacte des solidarités » annoncé par le gouvernement, fin 2022.

La partie suivante expose les principales préoccupations du CNLE dégagées d'un document à la lecture difficile et qui néglige l'approche pédagogique.

III. LES THEMES D'INTERET ESSENTIELS DU CNLE

Cette partie reprendra les éléments suivants du PNR :

- 3.1 Emploi, chômage, insertion et accompagnement, France-Travail
- 3.2 Le chômage des jeunes
- 3.3 Les autres « chantiers prioritaires » France Travail
- 3.4 Pauvreté et inégalités
- 3.5 Pouvoir d'achat : inquiétudes
- 3.6 Politique du logement
- 3.7 Numérisation, informatisation et accueil dans les services publics
- 3.8 Égalité des chances
- 3.9 Enjeux sociaux liées à la transition et l'urgence écologiques

3.1 Emploi, chômage, insertion et accompagnement, France-Travail

Le CNLE considère que le programme présenté par le gouvernement pêche par optimisme, un

optimisme qui a été noté par les commentateurs dans la rédaction du programme de stabilité 2023-2027 présenté en même temps que le PNR.

Le programme de stabilité écrit en effet (p. 17 du programme) :

« Sur la période 2025-2027, l'emploi bénéficierait de mesures mises en œuvre en vue de l'objectif de plein emploi : rénovation du service public de l'emploi par la réation de France Travail, réforme de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et amélioration de l'insertion des publics éloignés de l'emploi, poursuite du déploiement du contrat d'engagement jeune, évolution de l'assurance chômage (réforme de la contracyclicité), amplification de la dynamique d'apprentissage, réforme des retraites, élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance notamment.

En moyenne entre 2025 et 2027, 235 000 emplois salariés marchands non-agricoles seraient ainsi créés chaque année en moyenne annuelle, ce qui permettrait d'atteindre le plein emploi à horizon 2027. »

Les raisons de qualifier ce diagnostic trop optimiste sont nombreuses, indépendamment des incertitudes économiques que le programme de stabilité (2023-2027) du gouvernement présente (inflation, conjoncture mondiale, guerre d'agression russe).

L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a noté la probabilité d'un retournement des évolutions concernant le marché du travail, dans son *Policy Brief*, n° 114 (avril 2023). Notamment à cause de la diminution annoncée dans l'apprentissage (qui a fait l'objet de grands effets d'aubaine dans sa promotion spectaculaire les années précédentes⁹).

À notre connaissance, on ne dispose pas à cet égard des études d'évaluation quant aux effets sur les jeunes mais des données de suivi de la seule direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

⁹ Effet d'aubaine potentiellement important et son manque de fléchage envers les moins diplômés

(<https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/la-politique-de-emploi-prise-a-revers-dans-letau-budgetaire/>)

Tableau 7. Évolution de l'emploi et du chômage

En milliers

Variation (T/T-1)	2023-T1	2023-T2	2023-T3	2023-T4	2023 (T/T-4)	2024 (T/T-4)
Emploi salarié	16	11	-36	-10	-19	-69
Marchand	15	10	-37	-12	-24	-73
Dont apprentissage	-3	-2	-32	-10	-48	-47
Non marchand	1	1	1	2	5	3
Emploi non salarié	5	5	-7	-2	1	-13
Emploi total	21	16	-43	-12	-18	-83
Variation en % (T/T-1)	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Taux de chômage (en % de la population active)	7,2	7,2	7,3	7,4	7,4	7,9

Insee, Comptes nationaux trimestriels, prévisions OFCE avril 2023.

Rappelons que la définition du plein emploi du gouvernement suppose que le taux de chômage s'établit à 5%.

Les chiffres actuels sont autour de 7% selon les définitions officielles, et l'OFCE prévoit que ce chiffre va un peu augmenter en 2023-24 (voir tableau ci-dessus). Cette appréciation ne paraît pas compatible avec l'optimisme du PNR (p. 31 et suivantes) selon qui « l'emploi reste particulièrement dynamique en France avec un taux de chômage en nette diminution par rapport à son niveau d'avant crise sanitaire ». Ce chiffre est à deux points plus élevés que la moyenne de l'UE. Par ailleurs, l'usage principal d'un indicateur tel que le taux de chômage (au sens BIT) pour caractériser l'état du marché du travail n'est pas sans limite puisqu'il conduit à négliger une partie du « halo » du chômage. (Celui-ci reflète notamment la situation involontairement choisie des personnes occupant des emplois à durée limitée et qui sont donc considérée comme non immédiatement disponibles, donc non au chômage, malgré leur inscription à Pôle Emploi, notamment). Ainsi, parmi les 5 089 600 demandeurs d'emploi recensés à Pôle Emploi au

premier trimestre 2023, un quart exerçait une activité réduite plus ou moins longue (source Dares, 2023).

De plus, la mesure réalisée à travers un indicateur national masque des disparités importantes selon les bassins d'emploi. Cette approche est d'autant plus délicate que la réforme de l'assurance chômage fait diminuer l'indemnisation des demandeurs d'emploi en se référant au taux de chômage national¹⁰. Dans le même sens, le débat récurrent sur les « emplois vacants » ne peut être conduit par la simple confrontation entre deux agrégats (les emplois correspondants, les demandeurs d'emploi inscrits).

Le PNR affirme que « Les différentes politiques de l'emploi mises en œuvre depuis le précédent quinquennat (notamment les ordonnances travail, la réforme de l'assurance chômage, la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales, et le renforcement des allègements généraux au niveau des bas salaires)

¹⁰ Dans les bassins d'emploi les plus dégradés, les demandeurs d'emploi seraient doublement pénalisés par la faiblesse de l'offre d'emploi et la restriction de leur couverture sociale. La mobilité de la main-

d'œuvre concernée doit être envisagée avec précaution. Si elle est une solution individuelle à court terme, elle peut entraver, à plus long terme, un nouveau développement économique de la zone d'emploi.

ont contribué à cette évolution positive », mais il s'abstient de donner des preuves évaluatives de cette assertion globale.

En outre, la hausse de l'emploi a été bien supérieure à celle de la valeur ajoutée, ce qui s'est traduit par une **baisse importante de la productivité apparente du travail**. Ce dynamisme de l'emploi a également largement été soutenu par l'apprentissage, dont les effets très importants d'aubaine ont été déjà soulignés. La baisse de l'aide exceptionnelle à venir en 2023 devrait avoir pour conséquence une baisse significative des entrées en apprentissage.

Dès lors, il existe des incertitudes importantes quant aux dynamiques de l'emploi à venir. Par conséquent, on ne sait pas, en avril-mai, ce que seront les conditions économiques de décembre 2023, et si elles autoriseront la continuation des dispositions mises en œuvre par l'assurance chômage après sa réforme au 1^{er} février, alors que le gouvernement table sur une prolongation des effets de la deuxième réforme de l'assurance-chômage.

▪ **Le gouvernement réaffirme une de ses assertions habituelles** (p. 31), selon laquelle « *En plus d'être un déterminant économique fondamental de la croissance et de la création de richesse, l'emploi est le meilleur instrument de lutte contre la précarité et l'exclusion.* » Les membres du CNLE sont particulièrement bien placés, y compris bien sûr ceux du 5^e collège, pour savoir que cette généralité est trompeuse, en particulier à cause la « pauvreté laborieuse » (c'est-à-dire la pauvreté en emploi : si le taux de pauvreté en emploi est un peu inférieur en France au taux européen, il y a plus de 2 millions d'actifs qui sont dans cette catégorie.) D'autre part, sur les 8,9 millions de personnes pauvres recensées par l'Insee, 2,1 millions sont en emploi et seuls 950 000 sont au chômage. Si la reprise de l'emploi ne peut être que soulignée, il convient de souligner aussi que celle-ci ne pourrait être la seule porte de sortie de la pauvreté pour nombre de personnes (il y a par exemple 1 million de retraités pauvres selon l'Insee). De plus, il faut rappeler l'importance du nombre d'actifs en

emploi qui perçoivent la prime d'activité du fait de la faiblesse relative de leur rémunération, illustrant un aspect important de la qualité médiocre de leur emploi. Ils sont annuellement environ 4,5 millions depuis 2019 selon la DREES. Plus du tiers d'entre eux la perçoivent de manière durable.

Plus généralement, le CNLE rappelle son attachement au système de protection sociale qui explique une grande partie de la protection de la population française contre la précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale ; Il permet de sortir chaque année 2,5 millions de ménages de la pauvreté monétaire¹¹. Ainsi, « l'emploi » ne peut être la seule politique sociale poursuivie pour lutter contre « la précarité et l'exclusion ». De ce point de vue, la faiblesse du RSA ou encore les réformes récentes de l'assurance chômage ne peuvent être accueillies positivement.

▪ **Parmi « huit chantiers prioritaires », le CNLE est particulièrement préoccupé par la réforme annoncée dite « France Travail »,** dans la mesure où elle « cible » particulièrement les allocataires du RSA et des minima sociaux, plus largement, tout en se plaçant dans la logique de la réforme de l'assurance chômage que le CNLE ne voit pas du tout comme un succès du point de vue des indemnisés et des chômeurs, contrairement au gouvernement. **C'est une réforme dont les bases de mise en œuvre sont particulièrement fragiles, compte tenu de son ambition très grande décrite dans le rapport dit « France travail », censé prédire l'avenir de la réforme sur une très longue durée, jusqu'en 2027.**

Dans son avis de 2021 sur l'insertion et l'accompagnement, le CNLE¹² avait en effet souligné son inquiétude vis-à-vis de la première étape de la réforme de l'assurance chômage. Pendant longtemps, le gouvernement n'a pas donné suite aux demandes d'évaluation de ces conséquences. Elles sont désormais en partie publiques, à cause des études de l'UNEDIC que le PNR s'abstient de mentionner. Dans son étude (février 2023, effets de l'adaptation des règles

¹¹ <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10396-2/>

¹² Avis du CNLE sur l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle, 2022,

https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/03_avis_accompagnement_vers_l_insertion_sociale_et_professionnelle_20-10-2022-2.pdf

d'assurance chômage à la conjoncture), l'UNEDIC estime que la mesure (pour la deuxième réforme) se fera essentiellement ressentir à partir d'août 2023, mais concernera les trois-quarts des nouveaux entrants (diminution des prestations équivalant à une économie de 4,5 milliards d'euros). **Le CNLE est inquiet de ces conséquences, notamment sur les augmentations qui, comme l'UNEDIC le mentionne, ne manqueront pas de s'ensuivre dans les demandes de minima sociaux.**

Les motifs d'inquiétude du CNLE, qui entourent la préparation de la réforme du RSA et de « France Travail » sont nombreux.

- Tout d'abord le rapport « France Travail » se déploie selon une logique uniforme visant la « flexibilité du travail » : le travail semble considéré, dans ce rapport, comme une marchandise homogène. Trois populations sont présentées comme les « populations cibles » : les jeunes de 16 à 25 ans, les demandeurs d'emploi, et les allocataires du RSA. Curieusement, soit dit en passant, la question des autres minima sociaux est, semble-t-il, ignorée. De la même façon, il n'est pas fait allusion, dans le PNR, à la réforme des minima sociaux qui, semble-t-il, n'est plus à l'ordre du jour depuis le rapport Lenglard, qui concluait à son arrêt en janvier 2022.

- Or, la population en question est totalement hétérogène. La considérer comme susceptible d'un « traitement social » équivalent est tout à fait étonnant : qu'est ce qui justifie, par exemple l'unification des régimes de sanctions ? l'unification des modes de « traitement » avec une analogue palette d'activités ? Le rapport de France Travail n'apporte pas à ce sujet, ni le PNR, d'ailleurs, d'informations autres que très générales. C'est la même chose sur une des questions que le CNLE pose : comment va-t-on assurer ce qui représente une véritable révolution pour les titulaires de RSA : les faire accéder aux formations dont ils ont besoin ?

- Il semble que ce que **tente de « construire » le rapport c'est une énorme population composée de trois sous populations très hétérogènes.** Cette énorme population est présentée dans le rapport comme devant être soumise aux mêmes règles et conditions, supposées être la source du « plein emploi ». Au tout premier plan de la réforme, est annoncée

une uniformisation du régime des sanctions entre les trois catégories de population, plutôt que le développement de la formation professionnelle, dont on sait que les allocataires du RSA et des minima sociaux ne profitent pas. En Allemagne, au même moment, les réformes des allocations vont dans le sens inverse.

- On se demande d'ailleurs si les services de l'État ont tiré les conclusions de l'énorme montée des statistiques de chômeurs dans ce pays, qu'il a fallu plusieurs années pour faire revenir à un niveau habituel, avec la réforme Hartz de 2004. Que va-t-il advenir des statistiques de Pole Emploi, au moment où le rapport envisage l'inscription systématique des allocataires du RSA (et des autres minima ?).

- Le rapport se garde bien de poser la question des « taux de couverture » des populations qu'il regroupe en une seule. Quelles seront les chances d'accès aux services pour les jeunes ? Les jeunes de 16 à 25 ans ne sont, après la réforme, toujours pas munis d'un revenu, sauf ceux qui ont accès, pour une durée limitée, à la garantie jeune ou aux contrats d'engagement jeune (CEJ). Sur ces points, les engagements du PNR ne sont pas plus clairs et l'information est dispersée.

- Une autre réforme est évoquée dans le PNR, celle qui, en association avec les expérimentations annoncées, concerne ce qui est appelé dans le PNR « Solidarité à la source. » Ici, la confusion est grande : **le non-recours et la fraude sont associés indûment**, alors que ces deux processus n'ont rien à voir et que les responsabilités et les intentionnalités sont très différentes. Le CNLE redoute en revanche les effets négatifs de l'automatisation des prestations pour les allocataires qui auront encore moins accès qu'avant aux services physiques (voir point 3.7).

Or, le PNR écrit : « *La solidarité à la source sera portée par le projet de modernisation du RSA et de la Prime d'activité mis en place à partir de l'été 2024, pour une généralisation début 2025.* ». **Jusqu'à présent, le CNLE n'a pas été saisi pour être consulté sur ce projet. Dans quelles modalités est-il prévu de le consulter?** Le PNR n'est pas précis sur les calendriers de cette réforme importante.

Si le PNR déploie une argumentation très élaborée pour le recours étendu à l'usage de l'informatique et la numérisation, le CNLE ne peut cacher ses inquiétudes à cet égard. Il va de soi que l'utilisation des technologies nouvelles est importante et nécessaire, mais cette utilisation ne saurait faire l'objet d'un blanc-seing unilatéral. Le **CNLE a une forte inquiétude concernant la mise en œuvre de la réforme dite « solidarité à la source »**¹³.

3.2 Le chômage des jeunes

Comme dans l'ensemble, les commentaires du PNR sont également très optimistes concernant le chômage des jeunes. Voici la citation principale : *« Cette baisse est plus particulièrement marquée pour les jeunes, le taux de chômage de 16,9 % au 4^e trimestre 2022 étant 4,9 pts inférieur à son niveau de fin 2019. Le taux d'emploi des 15-64 ans atteint 68,3 % au 4^e trimestre 2022. Pour les jeunes, le taux d'emploi augmente de 0,3 pt sur le trimestre, à 35,3 %, portant à +1,4 point la hausse sur un an et à 5,5 pts celle sur trois ans. Il atteint son plus haut niveau depuis 1990 »*.

Comme évoqué, le CNLE, n'est pas convaincu par cet optimisme et s'interroge notamment sur les jeunes pauvres, sur les jeunes peu qualifiés, sur les jeunes qui ont été exclus des parcours d'apprentissage hâtivement financés, sur les jeunes en recherche d'emploi.

Le CNLE rappelle qu'il a pris la position constante, depuis 2020, de demander au gouvernement l'attribution aux jeunes d'une allocation ou d'un revenu minimum, dès que nécessaire: une allocation analogue à l'allocation de droit commun (voir le rappel dans l'avis accompagnement et insertion¹⁴).

D'autre part, sur le plan de l'offre d'insertion, de formation professionnelle et de services pour les jeunes, pour le CNLE la question semble être

celle de la comparaison entre les besoins et ce qui est effectivement disponible. Ayant refusé de mettre en place une allocation, le gouvernement a aligné plusieurs mesures dont il est question dans le PNR : le contrat d'engagement jeune (semble-t-il érigé comme « modèle » dans le rapport France-Travail), la Garantie jeunes, le dispositif appelé parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), et les autres services ou contrats aidés disponibles.

Sauf erreur, **nette part dans le PNR n'est présenté un bilan général de l'ensemble de ces dispositifs**, il n'est pas non plus évoqué, dans les données fournies par le rapport France Travail, la manière dont est établie le rapport entre les besoins et les résultats ? Combien de jeunes qui sont dans la difficulté auraient besoin d'un revenu de même ordre que les minima sociaux, auxquels ils n'ont pas droit ? combien de jeunes se trouvent démunis parce que le CEJ ou la garantie jeune ou le Pacea ne durent pas assez longtemps (limite d'un an) ? **Le CNLE demande au gouvernement de présenter ces données en complément de celles, parcellaires, qu'il a indiquées dans le PNR dans sa version actuelle.**

3.3 Les autres « chantiers prioritaires » France Travail

- Assurance-chômage : les dégâts non évalués de la première réforme de 2021

Le PNR se félicite des « résultats » de la réforme de 2021, que le CNLE a critiqué. Le gouvernement n'a **pas publié à ce propos de document synthétique couvrant l'ensemble des effets dus à cette première réforme**. Il se borne, dans le PNR 2023, à sélectionner les mesures et leur calendrier¹⁵, sans en dire les conséquences. Le CNLE réitère à ce sujet la demande qu'il fait depuis 2021 sur l'évaluation des conséquences en matière de pauvreté et d'inscription des allocataires exclus dans les programmes de minima sociaux. Le CNLE réaffirme ses

¹³ La nécessité absolue de l'humanisation de ces réformes automatisées est défendue dans un argumentaire que partage le CNLE ; voir « Solidarité à la source, contribution », pacte du pouvoir de vivre », « automatiser sans déshumaniser », mai 2023.

¹⁴ Extrait de l'avis sur insertion et accompagnement : recommandation 12, pour les jeunes : Garantir un accompagnement universel aux jeunes associé à une

allocation accessible dès 18 ans au regard de la situation du jeune (site du CNLE).

¹⁵ Le 1^{er} décembre 2021, la réforme est totalement entrée en vigueur avec la modification de la condition d'éligibilité à l'assurance chômage à six mois travaillés sur les vingt-quatre derniers mois, contre quatre auparavant, et le passage de la condition pour recharger un droit de quatre à six mois.

inquiétudes à propos de la réforme envisagée de la gouvernance de l'assurance-chômage.

- La deuxième réforme de l'assurance chômage, en 2022

En première partie de cet avis, ont été évoquées les données simulées par l'UNEDIC. Le CNLE s'attend à ce que des conséquences graves pour la pauvreté et la précarité soient enregistrées, dès l'été 2023. D'autres critiques ont été observées sur la précarisation des anciens allocataires.¹⁶

Par ailleurs, le PNR souligne que deux mesures ne sont pas encore entrées en vigueur qui sous-entendent que les chômeurs indemnisés « profiteraient » de leur indemnisation de façon indue. Le CNLE sera attentif à leur mise en œuvre ; il s'agit d'abord de la question dite de « l'abandon de poste », qui, dans l'avenir, donnera lieu à la suppression des allocations, s'il n'y a pas de « motif légitime ». Le CNLE est inquiet de cette disposition, car ce changement aura des conséquences pour les personnes en difficultés avec leur employeur, éloignées de l'information sur leurs droits (notamment les entreprises n'ayant pas de représentant du personnel soit du fait de leur taille soit par non-respect du droit), et ces personnes seront, *de facto*, les plus précaires et les moins formées.

L'autre disposition est celle qui privera les allocataires de leur allocation dans le cas de refus de contrats à durée indéterminée (CDI) pour les salariés en contrat court. Le CNLE doute également de l'équité de l'application par les employeurs de l'obligation d'information de refus de CDI...

-Compétences : qu'en est-il de la formation professionnelle des personnes en difficulté, jeunes et moins jeunes ?

De multiples mesures sont annoncées dans le PNR concernant les compétences et les recrutements, en raison de la recommandation du Conseil de l'Union.

Cependant, le CNLE (malgré les affirmations répétées dans les conclusions du rapport France-Travail) ne s'y retrouve pas concernant les personnes pauvres, les travailleurs les moins

qualifiés dont les jeunes et les chercheurs d'emploi.

Le CNLE demande à ce que, dans les futurs PNR, cette question soit expressément traitée, bien au-delà des quelques indications (non systématiques) qui sont données dans la partie IV du PNR, sur les ODD (p. 84-85).

Il s'agirait d'établir un bilan précis sur la population dont le CNLE est particulièrement chargé de suivre les politiques publiques qui la concernent. Le CNLE pense que, à ce sujet, le gouvernement pourrait s'inspirer des politiques allemandes.

- Seniors : les mesures, au-delà de leur traitement superficiel lors de la réforme des retraites

Un certain nombre de mesures avaient été présentées dans l'une des versions du projet de loi sur la réforme des retraites et il semble qu'elles n'ont pas été retenues lors des dernières validations. Le CNLE souligne qu'il est urgent de les prendre en compte, et, surtout, de les étendre et de les enrichir.

- « Travailler mieux » : quelle définition, au-delà de la communication politique ?

Le PNR présente dans sa liste de « huit chantiers » prioritaires un item : « travailler mieux ». Une lecture attentive de l'ensemble du rapport permet de déduire que ce « chantier » n'a, dans la réalité du document, qu'une consistance anecdotique. C'est typiquement une disposition qui relève de ce qu'on a, dans les paragraphes précédents, considéré comme relevant de la communication politique. Dans cette partie, le gouvernement a intégré une série hétéroclite de mesures qu'il semble considérer comme relevant de la formule « *S'assurer que le travail soit rémunéré à sa juste valeur* ».

Dans ces conditions, il n'est pas envisageable de considérer que cet item soit un « chantier prioritaire ».

¹⁶ Voir notamment <https://blogs.alternatives-economiques.fr/coquet/2022/10/16/chomeurs-en->

[recherche-d-emploi-peu-de-fautifs-tout-le-monde-sera-puni](https://blogs.alternatives-economiques.fr/coquet/2022/10/16/chomeurs-en-recherche-d-emploi-peu-de-fautifs-tout-le-monde-sera-puni)).

- **Conclusion intermédiaire sur la réforme annoncée de France Travail**

En général, les projets annoncés dans le domaine (ou qui réapparaissent, si l'on se situe dans un horizon plus long) devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie ; le CNLE doute que le recours à l'expérimentation, même conduite avec précaution, soit une méthode appropriée. En effet, ces projets posent la question de la nature même de ce qui est appelé « droits et devoirs », pour une très grande population, et concernent aussi les devoirs de la collectivité, comme l'a rappelé, dans son avis sur l'insertion et l'accompagnement, le CNLE en 2021¹⁷, sur la base des pistes de réflexion et d'action fondées sur l'analyse de l'expérience des personnes en situation de pauvreté. À cet égard, les difficultés chroniques rencontrées pour la mise en œuvre des politiques d'accompagnement montrent certaines défaillances de l'action publique et ne sauraient être simplement imputées aux comportements des allocataires : les délais avec lesquels s'effectuent l'orientation puis la signature des contrats d'accompagnement (contrat d'engagement réciproque, plan pour l'accès à l'emploi), le contenu de ces documents, leur suivi régulier, etc., **interrogent les moyens financiers et institutionnels que la collectivité (État, collectivités territoriales) y consacre effectivement.**

3.4-Pauvreté et inégalités

Le PNR stipule dans son point 4.1 que « *La lutte contre ces inégalités, sous toutes leurs formes, reste donc au cœur de l'action gouvernementale* ». Il ajoute que, depuis 2017, les indicateurs statistiques peinent à mettre en lumière une baisse de la pauvreté monétaire. Mais l'avis du PNR est outrancièrement succinct en matière d'évaluation de la pauvreté et des inégalités (voir, p 68)¹⁸. On y revient ici, et on parlera ci-après des inquiétudes du CNLE concernant le caractère optimiste des conclusions sur le pouvoir d'achat. (point 3.5). Commençons par relativiser l'évolution des

« performances » de la France dans le cadre de l'Union européenne.

Tout d'abord, le CNLE s'étonne que le commentaire du PNR privilégie la seule pauvreté monétaire. Contrairement aux années précédentes, le PNR ne s'étend pas sur l'évolution de plus long terme des inégalités¹⁹.

L'indicateur de pauvreté monétaire, bien que central dans les débats sur la mesure du phénomène, ne saurait être suffisant pour appréhender le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Cela est particulièrement vrai en période de forte inflation. Fondé sur une mesure du niveau de vie par unité de consommation (calculé à partir des revenus perçus nets d'impôts et taxes et de la composition du ménage), l'indicateur standard ne permet pas de savoir ce que le niveau de vie ainsi estimé permet de se procurer comme biens et services. D'autres approches complémentaires sont indispensables telles que la pauvreté en conditions de vie (indicateur de privations), la pauvreté ressentie, ou encore le reste pour vivre (revenu restant une fois les dépenses contraintes acquittées).

D'ailleurs, la forte croissance des demandes adressées aux associations caritatives et particulièrement à celles distribuant de l'aide alimentaire et l'apparition de nouvelles populations (jeunes, travailleurs précaires, retraités) pointent l'aggravation de la situation face à l'évolution des prix alimentaires, largement supérieure au taux moyen de l'inflation. La réponse des pouvoirs publics à travers des chèques ou des primes ponctuelles ne semblent pas à la hauteur des difficultés durablement rencontrées par les ménages les plus pauvres.

Par ailleurs, il conviendrait de mieux appréhender les trajectoires individuelles de pauvreté afin de mieux connaître l'ampleur des situations durables mais aussi des situations récurrentes et les caractéristiques des populations correspondantes. À l'évidence, le phénomène de la pauvreté change de nature pour les personnes selon la durée et la fréquence des épisodes traversés ; sa signification

maintenu à 14,6 % et aurait augmenté sans l'effet de ces mesures ».

¹⁹ Un renvoi elliptique au Rapport économique social et financier ne saurait en tenir lieu.

¹⁷ Avis déjà cité, voir site du CNLE.

¹⁸ Citation, d'ailleurs répétée, plus loin, « Le taux de pauvreté est ainsi resté stable depuis les années 1980, et ce, malgré les crises : entre 2019 et 2020, il s'est

économique, sociale et politique pour la collectivité est aussi différente selon l'importance relative de ces dynamiques. **Le CNLE tient à la disposition du gouvernement les études longitudinales qu'il a discutées dans les derniers mois, notamment dans le cadre de son comité scientifique.**

Comparer la France concernant le risque de pauvreté : une dégradation relative.

Depuis plusieurs années, et même depuis plusieurs « mandatures » présidentielles, les PNR successifs ont affiché des « performances » sociales comparatives donnant une image favorable de la France. **Le PNR 2023 continue d'ailleurs de faire l'éloge de la protection sociale française, au moment même où les deux réformes cruciales des retraites et de l'assurance chômage, réformes de la composante assurantielle de la protection sociale, sont mises en œuvre depuis 2021, qui risquent paradoxalement de dégrader encore plus cette « performance » comparative.**

[Comparaison internationale indicateurs AROPE (tableau TIP SLC20 : **risque de pauvreté après transfert sociaux**)]

Pays	2012	2015	2017	2018	2019	2020	2021
France	14,1	13,6	13,2	13,4	13,6	14,2	14,3
P.Bas	10,1	11,6	13,2	13,3	13,2	13,6	14,4
Danemark	12,1	12,2	12,4	12,7	12,5	12,1	12,3
Suède	15,2	16,3	15,8	16,4	17,1	16,1	15,7
Zone euro	16,9	17,2	17,8	17,8	14,8	14,1	12,7

Le tableau Eurostat sur l'indicateur d'exposition au risque de pauvreté montre l'esquisse d'un changement qui coïncide avec le quinquennat Macron. Depuis le quinquennat de François Hollande, ancien Président de la République, la performance relative de la France se rapprochait du groupe des meilleurs (y compris les Pays-Bas et les pays scandinaves). Depuis 2018, on enregistre un mouvement inverse vis-à-vis du Danemark (le pays le plus performant sur cet indicateur reste, sur l'ensemble des dates, la République tchèque). **3.5 Pouvoir d'achat : inquiétudes**

Dans sa présentation du PNR, le 28 avril 2023, le secrétariat général des affaires européennes a présenté une version elle aussi plutôt optimiste des évolutions : *« regardons le pouvoir d'achat puisqu'il est érodé par l'inflation : quand on regarde les chiffres à ce stade, les analyses économiques sont vraiment très intéressantes. Nous voyons que, en fait, il n'a pas été réduit en 2022 mais qu'il a un tout petit peu augmenté. »* (verbatim de la réunion plénière du 28 avril 2023 CNLE).

Dans ses analyses, l'OFCE amène à modérer cet optimisme :

"Face à la hausse des prix, le gouvernement a mis en place une revalorisation anticipée des prestations sociales et de l'indice de la fonction publique à la mi-2022 (respectivement 4 % et 3,5 % en juillet) pour un coût budgétaire global de 10,4 milliards d'euros (0,6 point de RDB – revenu disponible brut), ainsi qu'un chèque énergie et une aide de rentrée exceptionnels pour un montant de 2,9 milliards (0,2 point de RDB). Par ailleurs, le SMIC a augmenté de 5,5 % entre la fin 2021 et août 2022 et les ménages ont bénéficié au dernier trimestre 2022 de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et de la réduction de la taxe d'habitation, pour un montant total proche de 6 milliards d'euros (0,4 point de RDB). Dans ce contexte, le RDB des ménages a fortement augmenté au second semestre 2022, compensant en grande partie les pertes de revenu du premier semestre. Sur l'ensemble de l'année 2022, le RDB réel par UC (unité de consommation) a baissé de -0,2 %. En 2023, l'ajustement attendu sur le marché du travail à partir du second semestre va peser sur la dynamique de la masse salariale et RDB, et ce malgré les revalorisations attendues de salaires nominaux, qui restent néanmoins inférieures à l'inflation mesurée par le déflateur de la consommation. Par ailleurs, les pensions de retraite n'augmentent que de +0,8 % en janvier 2023 et les autres prestations sociales de +1,6 % en avril 2023. Ainsi, le RDB réel par UC baisserait de 1 % en moyenne en 2023 et ce malgré la suppression totale de la taxe d'habitation et la baisse des cotisations des travailleurs indépendants. Enfin, en 2024, le RDB par UC se stabiliserait malgré la contraction de l'emploi, grâce notamment aux gains de salaires réels (+1,2 %) après deux années de baisse (corrigé du chômage partiel pour 2022). **Au total, le pouvoir**

d'achat par unité de consommation serait en 2024 proche de son niveau de 2019 malgré les mesures fiscales déployées.

3.6 -Politique du logement

Concernant la politique du logement, le CNLE a publié en 2022 un avis complet sur le rôle que doit jouer la politique publique afin de faciliter l'accès au logement des ménages: https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/02_avis_logement_2022_dach.pdf.

La politique du logement a été depuis 2017, dès les débuts du nouveau quinquennat, une source d'économie budgétaire importante, le plus souvent au détriment des ménages les plus modestes, tant dans leur solvabilisation que dans la capacité des bailleurs sociaux à produire ou à rénover les logements qui accueillent ou devraient accueillir les ménages les plus modestes.

Entre 2016 et 2021, les aides publiques au logement ont baissé de 4,6 milliards d'euros (-11%) alors même que sur la même période, les loyers croissaient de 7%. **En outre, les déclarations récentes ne sont pas à même de rassurer quant à la poursuite des économies budgétaires.**

Dans un contexte où l'accès au logement est largement entravé par la remontée des taux d'intérêt, les dispositions prises sur le marché locatif privé (interdiction de mises en location des passoires thermiques) et des dynamiques à l'oeuvre dans le parc social (moindre investissement, baisse des aides publiques, taux de rotation en berne, nombre de demandes de logement en hausse,...), **le CNLE souhaite attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité absolue d'aider les ménages, notamment les plus précaires, à accéder au logement et à s'y maintenir.** En outre, le PNR stipule qu'une "révision des modalités de calcul des APL (aides personnelles au logement) aura lieu en 2023 ». Le CNLE s'interroge sur le sens de cette phrase. Cela va-t-il dans le sens des alertes stipulées ici?

Le CNLE rappelle son attachement au modèle du logement social français et est préoccupé de l'importante fragilisation du modèle de

financement du logement social qu'a constitué notamment la réduction de loyer de solidarité. Il souligne les risques graves qui pèsent aujourd'hui sur le financement avec notamment la remontée du taux du livret A et le renchérissement des coûts de construction.

3.7-Numérisation, informatisation et accueil dans les services publics

Comme en 2022, le CNLE ne se satisfait pas de la façon dont sont abordées les questions relatives à l'informatisation et la numérisation. L'approche semble même s'être dégradée depuis un an.

Il faut en effet revenir sur les constats qui ont été établis par les rapports de la Défenseure des droits, depuis le rapport de 2017, puis celui de 2022²⁰. On rappelle que les membres du 5^e collège, en particulier, ont contribué aux questionnements et réponses proposées par les services de la Défenseure des droits, en 2021. Malheureusement, les inquiétudes et les mises en garde avancées par le CNLE en 2022 peuvent être réitérées presque à l'identique en 2023.

Au total, les dimensions de la numérisation et de la dématérialisation des services sont souvent considérées, dans le PNR, de façon biaisée, car fondées sur une vision unilatérale des améliorations informatiques. Pourtant, l'expérience internationale, notamment britannique, (laquelle a été souvent évoquée comme un contre-exemple à propos de sa réforme des minima sociaux) a largement montré qu'il s'agit d'un leurre.

C'est une évidence, pour le CNLE en 2023 comme en 2022, que l'accès physique aux services publics devrait être maintenu de façon universelle, mais cette situation n'est malheureusement pas assurée en 2023. Le CNLE a commencé à travailler avec un nouveau groupe de travail sur les sanctions en matière de prestations, et les projets qui se dessinent autour du futur « France Travail ».

De nombreuses initiatives en matière de formation et d'embauche sont nécessaires pour

20

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2022/0>

<2/rapport-dematerialisation-des-services-publics-trois-ans-apres-ou-en-est-on>

rétablir une situation inquiétante, notamment au niveau des caisses d'allocations familiales.

Les soutiens financiers de l'État et des collectivités aux associations - qui sont souvent les premières actrices de l'aller-vers les personnes les plus éloignées de l'accès aux numériques - restent limités et surtout inégaux selon les territoires. La mise en place de lieux d'accueil numérique - investissements - (fixes ou mobiles), la formation des intervenants et la maintenance représentent des dépenses importantes pour lesquels l'obtention de subventions pérennes restent des défis pour les acteurs associatifs.

Enfin, le CNLE est tout particulièrement mobilisé (voir partie 3.1) sur le projet « Solidarité à la source » : les grands espoirs que ce chantier porte en effet, sont complètement dépendants de l'investissement humain qui sera fourni.

3.8 Egalité des chances

En 2022, le CNLE a adressé au Gouvernement [l'avis « Egalité des chances, vers un système plus vertueux pour renforcer l'égalité des chances des plus modestes »](#)

Celui-ci a été volontairement centré sur les conditions de vie des familles et sur la façon de mieux faire attention à leurs conséquences sur l'égalité des chances. La lecture du PNR de 2023 laisse le CNLE penser que ses recommandations, qui n'entendaient pas aborder la question de l'égalité des chances sous tous ses angles, n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Pour rappel, ce rapport souligne la complexité des enjeux liés à l'égalité des chances et, en réponse, à la nécessité d'une approche holistique des politiques publiques. En effet, elles nécessitent d'être conçues de manière intégrée, en reconnaissant les liens entre la pauvreté, l'éducation, l'emploi, l'exclusion sociale, les types de territoires et les formes de discrimination.

Améliorer les conditions de vie des familles pour la réussite de leurs enfants

Le groupe de travail qui a produit ce rapport a souhaité centrer la réflexion sur les conditions de vie réelles des familles en situation de pauvreté,

qu'il s'agisse du logement, du revenu disponible, de l'accès aux soins, d'une alimentation de qualité, mais aussi de loisirs et de culture. Le milieu dans lequel les enfants évoluent s'avère, de manière évidente, déterminant pour leur santé, leur bien-être et leur réussite, immédiate et future. Il est donc nécessaire et urgent d'offrir des conditions de vie dignes, sécurisées et épanouissantes aux enfants, quel que soit leurs milieux.

Assurer les conditions de la réussite scolaire pour tous dès le plus jeune âge

Par ailleurs, un système éducatif de qualité à l'attention des enfants et des jeunes est un levier puissant de la lutte contre les inégalités. Il permet aux individus de réaliser leur potentiel et d'être acteur de la société. Or, lorsque les enfants rencontrent des difficultés dans leurs apprentissages, et tout particulièrement lorsqu'il y a des troubles de l'apprentissage, les effets négatifs se cumulent et aggravent les situations pour les enfants issus de familles en situation de pauvreté. Il apparaît que les réponses apportées pour ces enfants ne sont ni à la hauteur des besoins, ni adaptées.

S'ajoutent à ces lacunes les problèmes d'accès aux soins et de continuité du suivi de santé des enfants et des jeunes. Ces difficultés sont particulièrement criantes en médecine scolaire alors que ce dispositif représente pour certains élèves la seule garantie d'un suivi médical.

Garantir la continuité éducative et la construction d'un avenir choisi pour chaque jeune

Malgré la mise en place d'une politique de lutte contre le décrochage scolaire depuis la loi de 2013 sur la Refondation de l'école de la République et l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans votée en 2019, les problèmes persistent. Il est donc nécessaire de renforcer les dispositifs existants, en particulier en ce qui concerne l'information sur l'orientation scolaire et la clarification des compétences entre l'État et les régions. Le coût des études est également un frein à l'orientation vers les filières longues pour les jeunes et leurs familles. Le CNLE recommande donc de garantir un accès équitable à l'enseignement supérieur pour tous les jeunes, indépendamment de leur origine socio-économique. L'avis examine également la situation des mineurs non accompagnés qui ont des difficultés d'accès à l'éducation, la formation et l'insertion en raison de leur vulnérabilité et de

leur situation administrative complexe et incertaine. Le CNLE recommande un pilotage national par l'État pour harmoniser les pratiques et l'accompagnement de ces jeunes.

Assurer une égalité éducative sur tout le territoire

Il est important d'assurer à tous les enfants la possibilité de réussir à l'école, quelle que soit leur origine géographique, afin de garantir la cohésion nationale et l'investissement dans le capital humain du pays. Cependant, les inégalités territoriales en termes de services publics et d'équipements scolaires ont été renforcées par la "rationalisation" des services publics depuis les années 2000. Ces inégalités ont un impact sur la réussite scolaire des élèves, en particulier ceux vivant dans des territoires défavorisés. Ainsi, le CNLE alerte sur le risque de triple peine pour les populations en situation de pauvreté dans les territoires les plus défavorisés : apprendre en étant en situation de pauvreté parmi les pauvres, dans des territoires bénéficiant paradoxalement de moins de moyens que d'autres, et en étant pénalisé par le lieu d'origine. Les recommandations du CNLE visent à garantir un accès égal aux services publics de qualité pour tous, en fonction des besoins territoriaux spécifiques et des priorités locales identifiées. En outre, certains territoires spécifiques, tels que les réseaux d'éducation prioritaires, les zones rurales et les territoires d'outre-mer, sont particulièrement exposés aux inégalités et nécessitent une vigilance accrue. Le CNLE recommande une meilleure intégration des politiques scolaires aux politiques d'aménagement du territoire et une meilleure formation des enseignants en collaboration avec les élus locaux et les parents pour mieux comprendre l'environnement de vie des élèves.

In fine, le CNLE propose 24 recommandations pour améliorer les conditions de vie des familles pour la réussite de leurs enfants, assurer les conditions de la réussite scolaire pour tous dès le plus jeune âge, garantir la continuité éducative et la construction d'un avenir pour chaque jeune, et assurer une égalité éducative sur tout le territoire.

²¹ Voir avis CNLE PNR 2022, sur le site du CNLE.

²² Un calendrier d'auditions d'experts et d'acteurs impliqués a constitué un préalable ; cette démarche qualitative explore en première approche les tensions entre lutte contre la pauvreté et « consommation durable ».

3.9- Enjeux sociaux liées à la transition et l'urgence écologiques

Étant donnée l'urgence écologique et la place que prend désormais cette question dans le PNR, il paraît nécessaire d'associer le Haut Conseil pour le Climat à l'analyse des prochains PNR rendus par la France, à l'instar du CNLE.

L'urgence de la transition écologique ne doit pas faire oublier qu'elle fait apparaître au grand jour la question des inégalités sociales. À cet égard, les travaux de l'agence de la transition écologique (ADEME), entre autres, montrent explicitement que l'empreinte carbone des ménages à haut revenu est largement supérieure à celle des ménages à bas revenus. Simultanément, ces derniers sont plus exposés aux conséquences multiples de la crise environnementale appréhendées dans ses différentes dimensions (climatiques, sanitaires, alimentaires, etc.). Par ailleurs, la protection sociale se trouve interrogée dans sa capacité à prévenir et à pallier, par ses interventions, et ses financements, les conséquences probables de la crise en marche. Les autorités publiques doivent veiller à apporter des réponses appropriées en tenant compte des inégalités qu'elle révèle et aggrave. **Cette réflexion concerne tout particulièrement le Défi n° 1 du PNR, sur lequel le CNLE a engagé une réflexion spécifique ; le CNLE a informé le gouvernement de son commencement dans l'avis du CNLE sur le PNR 2022²¹.**

Le CNLE a engagé des travaux d'étude visant la remise d'un rapport en 2023 sur « L'impact social de l'écologie : comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale? »²². Du fait même de sa mission et de sa composition, le CNLE ne saurait perdre de vue les difficultés sociales et les menaces d'exclusion sociale que la transition écologique entraîne. Ces enjeux sont placés au centre de l'économie générale du rapport²³ (Voir la [Note de cadrage préliminaire](#)

²³ Pour information, un premier enjeu du rapport du CNLE consistera à cartographier les instruments d'action publique destinés à favoriser la transition écologique et à procéder à cette analyse au prisme des impacts redistributifs (sur les budgets des

au rapport 2023 du CNLE et sa synthèse).

Les enjeux que suit particulièrement le CNLE concernent, notamment, l'impact sur les conditions de vie des ménages aux ressources modestes et faibles, la mise en place de la transition : à ce sujet, le PNR écrit « *L'atteinte de nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre exige un changement en profondeur de nos modes de consommation à commencer par les secteurs les plus fortement émetteurs et les plus impactant dans le quotidien des français. Le gouvernement poursuit donc la mise en place de mesures incitant et accompagnant ces changements, avec une attention particulière sur les secteurs du bâtiment et des transports* » (Partie "Réduire l'impact environnemental et climatique du transport et du bâtiment, PNR 2023). Le groupe de travail du CNLE en charge de ces travaux va s'attacher particulièrement à la nécessaire articulation de la transition écologique avec la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Le CNLE, face au défi présenté par le PNR, recommande :

1 – d'assortir les incitations contraignantes (signal-prix, restrictions, normes etc.) en faveur de l'environnement d'études d'impact sur leurs retombées sociales potentielles. Le développement de normes environnementales peut contribuer au renforcement des inégalités sociales si elles ne sont pas systématiquement associées à des mesures sociales compensatrices fortes ou à des alternatives crédibles et accessibles. Le CNLE sera d'autant plus attentif à ce phénomène qu'il existe un risque de cumuls de difficultés des populations les plus modestes. Il s'agit d'un cumul de facteurs de fragilité : économiques, sociaux et désormais environnementaux (en tant qu'émetteurs de gaz à effet de serre, en tant qu'exposés au gaz à effet de serre).

2 – de viser à répartir les efforts entre les différents acteurs. Si le PNR en effet, écrit que « *l'effort de décarbonation et de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre doit être partagé entre ménages et entreprises et commun à tous*

ménages, mais aussi sur l'emploi ou sur les reports de nuisances).

les secteurs productifs, en particulier par les secteurs émetteurs comme l'industrie et l'agriculture », le groupe de travail du CNLE considère que l'engagement quotidien de chacun est nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction et viser la neutralité carbone de la France en 2050. Cependant, selon le « Socle d'information initiale à destination des membres de la Convention citoyenne pour le climat », « *L'État et les entreprises doivent jouer un rôle essentiel pour atteindre ces objectifs, d'autant qu'un certain nombre de changements de comportement individuel (comme faire du vélo ou pratiquer le covoiturage par exemple) requièrent des investissements différents, qui ne dépendent pas des seuls citoyens* » C'est pourquoi le **CNLE invite à ne pas faire peser sur les ménages, en particulier les plus modestes, de manière disproportionnée et de façon uniforme, les efforts** à réaliser pour se préparer à la transition écologique.

3 – de suivre avec attention l'évolution des dépenses qui affecteront particulièrement ces ménages, liées notamment aux évolutions dans les secteurs les plus émetteurs, que sont le logement, l'énergie et les transports et de l'alimentation.

4 – de considérer la transition des transports individuels comme un enjeu social essentiel. Pour ce qui concerne les transports, le PNR souligne le fait qu'« *il est essentiel d'investir dans les transports publics collectifs mais aussi d'accompagner la décarbonation des modes de transports individuels* ». S'agissant de ce dernier point, le CNLE insiste sur la prudence avec laquelle une évaluation approfondie de cette question doit être conduite. En effet, s'il existe bien en première approche une relation entre position dans les déciles de niveau de vie et émissions de gaz à effet de serre, la relation apparaît plus complexe dès lors que le type de territoire (urbain, rural) est pris en compte. La question des modes de vie et l'usage régulier de l'automobile, par exemple, opère un déplacement : une personne dont les ressources sont localisées dans le premier décile de niveau de vie qui vit en zone rurale émet plus de CO2 qu'un individu appartenant au 6ème décile, bien

plus aisé, qui réside en ville-centre.

Sans alternative et sans aménagement du territoire permettant de réduire un certain nombre de déplacements en transports individuels, tout renchérissement de sa mobilité apparaîtra comme une punition injuste²⁴. Le CNLE est particulièrement inquiet de certaines pratiques et réglementations en cours de déploiement:

Si l'instauration de Zones à Faible Émission est sans aucun doute bénéfique aux plus modestes d'un point de vue sanitaire, elle peut se traduire par des effets de report de la pollution sur d'autres zones et par des effets de restriction de mobilité, donc potentiellement d'exclusion sociale des ménages équipés et également de certains groupes professionnels comme les artisans, pour lesquels des aménagements peuvent être prévus. Corrélativement le PNR rappelle que l'impact de l'électrification sur les émissions du secteur des transports reste limité à ce stade du fait de la faiblesse du parc de véhicules électriques ainsi que de son dynamisme. Le groupe de travail du CNLE a bien pointé les efforts des pouvoirs publics pour accompagner le changement de véhicule thermique. Toutefois, compte tenu du coût encore très élevé des voitures électriques, le CNLE souligne que les primes à la conversion vers un véhicule moins émetteur et les bonus écologiques automobiles ne permettront pas aux populations les plus modestes de financer de tel véhicule.

Par ailleurs, la question de l'étendue du réseau des bornes de recharge reste posée et n'apparaît pas en l'état en mesure d'inciter les catégories de niveau de vie plus aisées à basculer vers l'électrique. Tout comme l'absence encore visible de transports en commun adaptés dans certains territoires. Ainsi, **le séquençage de l'action publique en faveur de la transition des modes de transports individuels interpelle** alors que les alternatives envisagées pour compenser leur réduction interviennent tardivement et surtout après les interdictions et la mise en œuvre de normes contraignantes.

²⁴ Ainsi, une circulation interdite pour certaines véhicules polluants dans la dizaine d'agglomérations dépassant les seuils de pollution de l'air, pénalisera les ménages les plus pauvres sans aucune solution améliorée pour les transports en commun et encore moins les possibilités d'achat de véhicules thermiques. Voir sur ce point l'étude du Secours catholique: <https://www.secours-catholique.org/m->

Le CNLE attire l'attention particulièrement sur la situation des personnes résidant en zone rurale, qui vivent la situation comme une injustice quotidienne alors qu'ils sont confrontés à l'absence de choix. À cet égard, le PNR pourrait être amené à prévoir des mesures compensatoires comme la suppression de la TVA sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui pourrait être remplacée par un montant fixe. **Les conditions du covoiturage pourraient aussi être aménagées.** Enfin, l'État pourrait certainement mieux aider les collectivités territoriales à **mettre en place localement des réseaux de transports en commun** (bus à hydrogène ou autre type de véhicule à énergie bas carbone) afin de relier chaque hameau à sa commune de référence et chaque commune à sa ville centre de communauté de communes et chaque centre de communauté de communes à sa sous-préfecture et à sa préfecture ; le tout à horaires réguliers, tous les jours de l'année, à des horaires larges et à moindre coût permis grâce à notre production efficace, peu chère et décarbonée d'électricité.

Le CNLE a noté la référence au *développement des bornes de recharge sur les routes nationales et les autoroutes; la promotion et l'accélération du report modal de la voiture vers les transports en commun et les modes partagés ...* » (p.13 du PNR). Le groupe reste également attentif à l'adaptation et à l'extension du transport collectif (en particulier du « secteur ferroviaire à travers notamment le développement de petites lignes locales et la rénovation de lignes de fret).

5 – Concernant l'aide à la rénovation thermique des logements (Ma Prime Renov'), ce dispositif est certes un succès statistique mais à le plus grand mal à cibler les ménages modestes alors même qu'ils sont les principales victimes de la précarité énergétique (voir ci-après les statistiques de mise en œuvre en fonction des déciles de revenu). Le CNLE note que ce dispositif est resté difficilement lisible et compréhensible par tous. Il nécessite des démarches complexes selon les postes éligibles

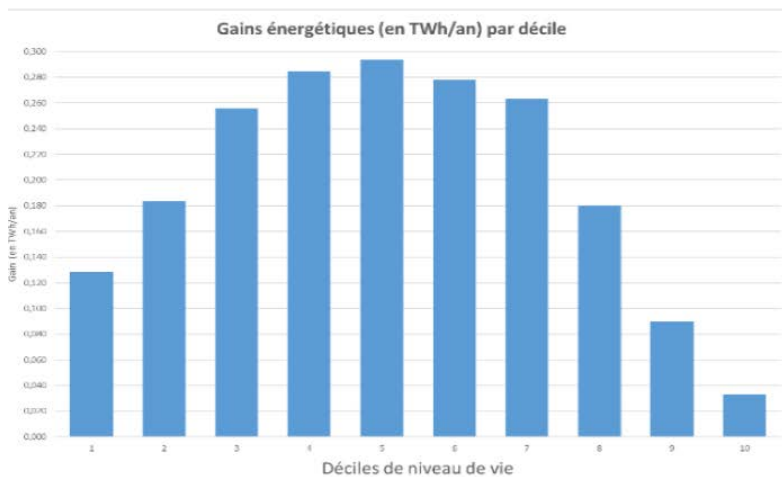
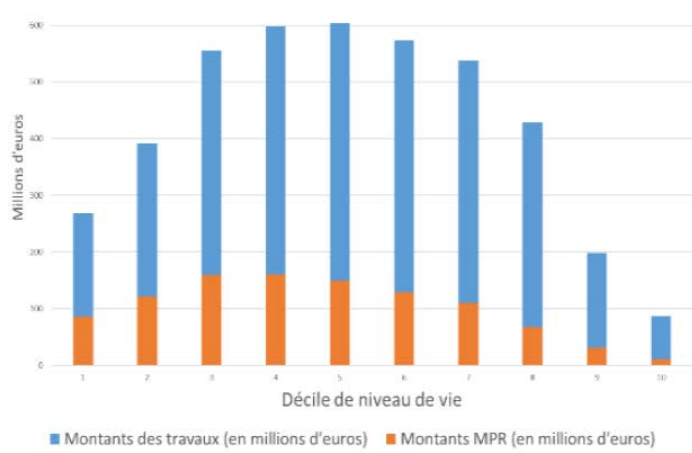
[informer/publications/pour-des-metropoles-et-des-agglomerations-faibles-emissions-et-forte?search_api_fulltext=zfe&field_departements=All&field_pays=All&sort_by=search_api_relevance&localite=](https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/pour-des-metropoles-et-des-agglomerations-faibles-emissions-et-forte?search_api_fulltext=zfe&field_departements=All&field_pays=All&sort_by=search_api_relevance&localite=)

et le reste à charge est important pour les ménages modestes. Le CNLE pense que **l'accessibilité effective de ces aides aux plus modestes doit être systématiquement évaluée.**

6 – En matière d'alimentation, le plan en faveur des protéines végétales ("Réduire l'impact environnemental et climatique du système productif, PNR 2023), notamment les objectifs visant à « augmenter la consommation humaine de protéines végétales » rencontre l'intérêt du groupe de travail pour améliorer la qualité de l'alimentation consommée et contribuer à l'amélioration de la santé des catégories les plus modestes. Cette orientation permet d'atteindre des co-bénéfices en matière de santé et de pouvoir d'achat, une alimentation moins carnée étant moins coûteuse, sans mécaniquement déboucher sur une dégradation de la sécurité alimentaire. Cependant, au vu de la fonction de sécurisation de l'alimentation carnée et de l'attachement des populations pauvres et modestes à sa consommation, **une adaptation du Programme National Nutrition Santé vers la valorisation des modes de consommation de ces catégories et un ciblage des messages seraient souhaitables.**

7 – **D'une manière plus générale, l'idée, développée dans le PNR, que les technologies décarbonées déjà matures ne saurait suffire à accomplir une transition écologique, entraîne la nécessité de soutenir les initiatives dans la recherche et le développement des technologies vertes²⁵ de demain. Il est rappelé dans le PNR que « ces efforts concernent la production d'hydrogène décarboné, l'aéronautique, la voiture bas-carbone, l'industrie, le bâtiment ou encore**

l'agriculture ». Certains de ces secteurs clés correspondant pour les ménages, en particulier les plus modestes, aux dépenses les plus contraintes ou peu compressibles.



Sources : Anah- données détaillées/TH 2020/Fidéli 2019/TREMI 2020
Calculs Sdes

²⁵ Les technologies vertes sont un ensemble de technologies visant l'amélioration de la qualité de l'environnement par la réduction des rejets toxiques

dans l'air, dans l'eau ou dans le sol, par l'économie de ressources, l'utilisation de ressources renouvelables.



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

