



*Liberté • Égalité • Fraternité*

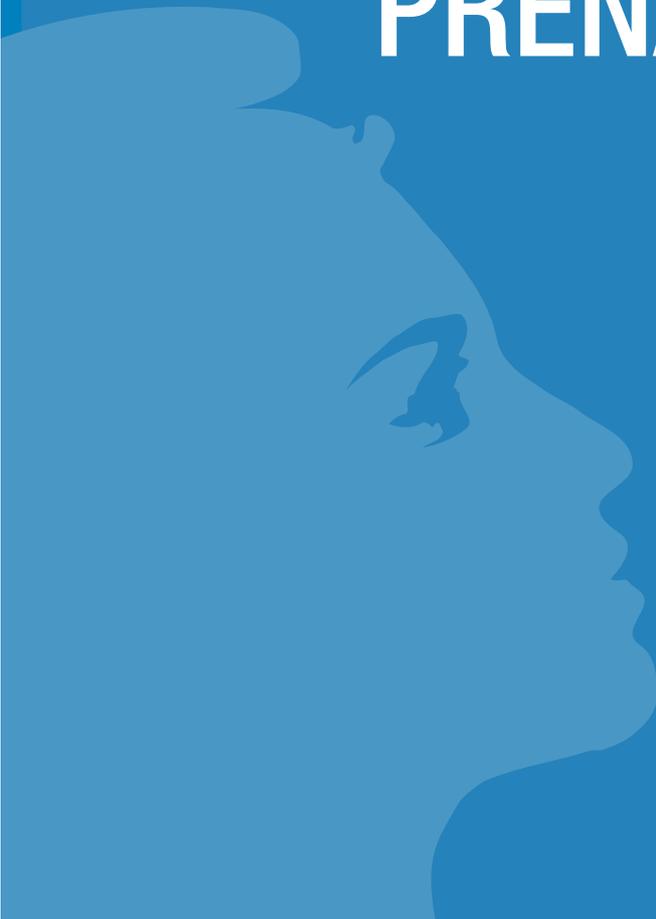
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

# ANNEXE AU PNR 2019

---

## CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES





AVRIL 2019



## CONTRIBUTION DES PARTIES PRENANTES

Le programme national de réforme (PNR) 2019 a fait l'objet d'une double consultation.

En premier lieu, une série d'auditions ont été organisées auprès des représentants de la société civile, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales, sur la base d'un document communiqué au moins une semaine avant l'audition. En outre, certaines auditions ont pu être précédées de réunions préparatoires.

Il s'agit des institutions et organismes suivants :

- ▶ le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le 20 février et le 11 mars 2019 ;
- ▶ le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le 11 mars 2019 ;
- ▶ le Comité du dialogue social européen et international (CDSEI), le 12 mars 2019 ;
- ▶ les associations de collectivités territoriales, le 19 mars 2019 : Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Association des petites villes de France (APVF), Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE), France urbaine, Régions de France, Villes de France.

Ces auditions ont permis aux organismes consultés de s'exprimer très directement sur le programme de réforme du Gouvernement et sur sa traduction par le projet de PNR.

En second lieu, chaque partie prenante rencontrée a été invitée à communiquer une contribution écrite pour être jointe à la présente annexe.

### **Contribution du Conseil économique, social et environnemental (régi par le titre XI de la Constitution) ..... 7**

### **Autres contributions des parties prenantes .....75**

- ▶ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale .....73
- ▶ Coordination AGE France .....93
- ▶ Confédération française démocratique du travail (CFDT) .....115
- ▶ Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) .....125
- ▶ Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) .....135
- ▶ Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) .....141
- ▶ Confédération force ouvrière (FO) .....147
- ▶ Union des entreprises de proximité (U2P) .....177
- ▶ Union nationale des professions libérales (UNAPL) .....181



CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
(RÉGI PAR LE TITRE XI DE LA CONSTITUTION).



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 6 mars 2019

**CONTRIBUTION DU CESE AU PROGRAMME NATIONAL DE REFORME  
2019**



## SOMMAIRE

INTRODUCTION PRÉSENTÉE PAR LA SECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES (M. PAUL FOURIER, RÉFÉRENT) .....	5
ANNEXES.....	17
ANNEXE 1: CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. ALAIN DRU, RÉFÉRENT).....	19
ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DES ACTIVITES ECONOMIQUES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (MME MARIE-CLAIRE CAILLETAUD, RÉFÉRENTE ET M. FRÉDÉRIC GRIVOT, RÉFÉRENT).....	26
ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE LA DELEGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'EGALITE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. BRUNO DUCHEMIN, RÉFÉRENT) .....	30
ANNEXE 4 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. JEAN-LOUIS CABRESPINES, RÉFÉRENT) .....	34
ANNEXE 5 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE, ET DE L'ALIMENTATION A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) .....	40
ANNEXE 6 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) (M. JACQUES PFISTER, RÉFÉRENT) .....	45

ANNEXE 7 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) (MME HÉLÈNE FAUVEL, RÉFÉRENTE) .....51

ANNEXE 8 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (M. LAURENT CLEVENOT, RÉFÉRENT).....58

INTRODUCTION PRÉSENTÉE PAR LA SECTION DES AFFAIRES  
EUROPÉENNES  
ET INTERNATIONALES (M. PAUL FOURIER, RÉFÉRENT)

Le PNR 2019 s'inscrit dans un contexte très particulier puisque la France est plongée depuis le mois de novembre 2018 dans une crise politique et sociale d'une rare ampleur, qui a mis en lumière des fractures et problématiques vécues au quotidien par des millions de citoyennes et citoyens. Ce document doit donc être pour le Gouvernement le moyen de présenter son plan d'action et montrer qu'il a pris en compte l'ampleur du malaise que traverse notre pays.

Compte tenu des problèmes récurrents de calendrier et du constat que ce travail ne peut être réalisé dans l'urgence, le CESE a anticipé cette année, dès novembre 2018, sa contribution au PNR. Il a reçu, à plusieurs reprises, les représentants du secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE) et de la Représentation de la Commission européenne en France afin de bien fixer le cadre de l'exercice, et de parfaire la compréhension par les membres du Conseil du processus du Semestre européen. Le CESE cherche ainsi à s'inscrire dans un calendrier conforme non seulement au PNR mais à l'ensemble du cycle du Semestre européen.

Le CESE a pris note du fait que le PNR 2019 est susceptible d'évoluer dans le courant du mois d'avril pour tenir compte des conclusions du Grand débat national. Bien que cela ne simplifie pas son travail, il a donc fait le choix d'axer en grande partie sa contribution sur le travail réalisé par les sections et délégations ainsi que par la commission temporaire en charge de la saisine transversale « Fractures et transitions : réconcilier la France » qui a été mise en place en réponse au mouvement social et dont l'avis<sup>1</sup>, en intégrant les dimensions environnementales, sociales et économiques, formule des préconisations en vue d'agir pour résorber les

---

<sup>1</sup> « Fractures et transition : réconcilier la France » adopté en mars 2019.

fractures territoriales et sociales, d'accompagner la transition écologique, d'améliorer le pouvoir d'achat, les conditions de vie et de garantir la justice fiscale, et d'instaurer des modalités de participation citoyenne à l'élaboration des décisions.

Comme les précédentes années (en 2017 et 2018), le CESE réitère sa demande d'un « retour » afin de mesurer l'impact de ses préconisations. Une suite écrite ainsi que l'audition à l'automne d'un représentant ou d'une représentante du Gouvernement au niveau le plus pertinent afin de présenter et commenter les recommandations du Conseil de l'Union européenne (UE) seraient particulièrement appréciées par les membres du CESE pour parachever le dialogue entamé.

Le Conseil rappelle que, dans une période très compliquée pour l'UE et pour la France et dans un contexte de montée des mouvements populistes, l'avis de la société civile organisée, dont la diversité n'est plus à prouver, doit être beaucoup mieux pris en compte et qu'un véritable dialogue doit s'instaurer. La démarche entre le Gouvernement (et les différents ministères concernés) et le CESE doit devenir beaucoup plus proactive et ses propositions prises en compte. En clair, celles-ci doivent faire évoluer le projet de document du PNR lorsqu'il est en cours d'élaboration et recevoir une réponse argumentée, a posteriori, sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à les retenir ou pas. Par ailleurs, un travail de discussion entre les CES et institutions similaires des États membres a été initié par le CES européen. Le CESE s'est pleinement investi dans ce dialogue et souhaite que ces discussions avec les sociétés civiles organisées des États membres de l'UE se développent.

Le Conseil a en parallèle demandé qu'une rencontre soit organisée avec la Commission Européenne à l'automne de façon à ce que les rapports et recommandations de celle-ci tiennent compte des propositions du CESE et de son Rapport sur l'état de la France (REAF).

## **I. ÉVALUATION CRITIQUE DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA FRANCE EN 2018 ET DU RAPPORT FRANCE DE FÉVRIER 2019**

Les recommandations adressées à la France en juin 2018 portaient sur 3 aspects. Il est d'abord souligné une nouvelle fois la nécessité d'une maîtrise des dépenses publiques ; il est ensuite recommandé de réformer le système d'enseignement et de formation professionnelle pour une meilleure adaptation aux besoins du marché du travail ; enfin, il est recommandé de simplifier le système fiscal et de réduire la charge administrative et réglementaire pour les entreprises.

Le Semestre européen est en effet un exercice limité qui s'articule autour de trois axes de coordination des politiques économiques :

- les réformes structurelles, qui visent principalement à promouvoir la croissance et l'emploi conformément à la stratégie Europe 2020;
- les politiques budgétaires, dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques conformément au Pacte de stabilité et de croissance;
- la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

Il doit par ailleurs respecter le principe de subsidiarité et donc ne pas empiéter sur les politiques nationales.

Cependant, le CESE estime regrettable l'impasse sur les enjeux de la transition écologique dans ces recommandations et sur des problématiques en lien avec la vie quotidienne<sup>2</sup> (pouvoir d'achat par exemple), alors que ces deux thématiques préoccupent nos concitoyennes et nos concitoyens. Si l'UE veut apparaître comme plus proche des citoyennes et des citoyens et en quelque sorte gagner la bataille du cœur auprès d'eux, c'est notamment sur ces thématiques

---

<sup>2</sup> Cependant pour la première fois la Commission ajoute au rapport pays une annexe D « Orientations en matière d'investissement sur le financement de la politique de cohésion 2021-2027 pour la France » où l'on trouve des points relatifs à l'environnement (objectifs stratégiques 2) ou à une Europe plus proche des citoyennes et des citoyens (objectifs stratégiques 5). Cette initiative est à pérenniser.

qu'elle doit être présente. Ces absences se répercutent ensuite dans la réponse du Gouvernement.

Dans la mesure où la France est enfin sortie de la procédure pour déficits excessifs, on aurait pu s'attendre à ce que les recommandations qui lui sont adressées ne soient plus prioritairement axées sur la réduction des déficits, la diminution de la dépense publique et la nécessité de contenir le salaire minimum ; cela restera un vœu pieux (recommandation 1 et dans une moindre mesure recommandation 2). Le CESE considère en outre que le fait que cette recommandation reste la première donne le signal que la réduction des déficits demeure l'axe autour duquel les autres recommandations sont déclinées. La Commission européenne semble ainsi ne pas s'adapter au contexte nouveau que connaît l'économie française. Le Conseil note d'ailleurs que le Gouvernement n'a pas retenu la même hiérarchie dans son projet de PNR.

En revanche, le CESE soutient la priorité donnée à l'enseignement et à la formation professionnelle qui transparait dans la recommandation 2, étant donné que le niveau de qualification reste un déterminant de premier ordre en matière d'accès à l'emploi.

Dans le rapport France publié en février 2019, la Commission européenne a souligné l'efficacité du système de protection sociale, même si les sommes consacrées lui paraissent importantes, et le fait que celui-ci permet à notre pays d'afficher un niveau de pauvreté inférieur à la moyenne européenne ; il est cependant regrettable qu'aucune conclusion opérationnelle ne soit tirée de ce constat. C'est en effet grâce à un niveau relativement élevé du SMIC et des prestations sociales que ce résultat est obtenu. Il faudrait donc veiller à maintenir le niveau de salaire minimum et se montrer prudent dans la réduction de dépenses publiques.

La Commission encourage le Gouvernement à intensifier ses réformes sur la réforme des retraites, l'accès au marché du travail, la concurrence dans les services. Elle considère qu'aucun progrès n'a été fait dans la revue des dépenses publiques (notamment Action publique 2022). Il y est aussi considéré que la France obtient de bons résultats sur le tableau de bord qui accompagne le Socle européen des droits sociaux ; on

peut toutefois s'interroger sur le hiatus entre ce constat et ce qui est ressenti par les citoyennes et les citoyens.

Par ailleurs la Commission a décliné dans ses annexes ses priorités d'investissement pour la France, pour la prochaine période de programmation : une Europe plus intelligente, une Europe plus verte, une Europe plus connectée, une Europe plus sociale, et une Europe plus proche des citoyennes et des citoyens.

## **II. PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS ÉNONCÉES DANS LE PROJET DE PNR**

Il convient de souligner en préambule qu'un avis du CESE sur « Fractures et transitions : réconcilier la France », voté le 12 mars 2019, inclura des préconisations à prendre en compte dans le PNR.

Concernant l'architecture globale du PNR, le CESE constate que le Gouvernement a décidé de placer le défi de la refondation du « modèle social » en première position, et que le défi portant sur l'équilibre des finances publiques a été placé en quatrième position. Le CESE regrette que la méthode utilisée par le Gouvernement pour conduire les réformes ignore pour l'essentiel le dialogue social, vu uniquement sous l'angle de l'adaptation des entreprises au cycle économique.

### ***Défi 1 : Refonder le modèle social pour construire une société de mobilité et de justice***

Le CESE constate que le défi 1 consacré au modèle social entend « protéger les personnes les plus vulnérables » (axe 5), sans pour autant faire référence aux situations d'extrême pauvreté. A ce titre le CESE a rendu un avis qui pointait quelques pistes pour limiter ces situations en mettant l'importance de l'accès au logement ; cela ne semble pas suffisamment mis en avant par le PNR. Le CESE approuve le fait que la lutte contre la pauvreté passe d'abord par les politiques d'emploi et d'insertion sociale. Mais cela est en contradiction avec les discours gouvernementaux sur le coût des prestations sociales considérées comme globalement inefficaces. Le CESE craint que le programme Action publique 2022 ne porte qu'une vision purement comptable de la réforme de la fonction publique.

Le CESE juge prioritaire d'assurer un accès aux droits sociaux et de santé, réel, égal et coordonné sur tout le territoire. Cela passe par :

- la co-construction avec l'ensemble des partenaires locaux des secteurs médical, social, médico-social et éducatif, d'un parcours coordonné, à tous les âges de la vie, de prévention/promotion et de prise en charge de la santé ;
- la lutte contre l'isolement social en investissant dans le développement social local pour dynamiser et rendre l'initiative associative, l'entraide collective et la participation à la vie sociale accessibles à tous les citoyens et citoyennes, quelle que soit leur situation ;
- la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et de santé en accompagnant, localement et dans le cadre de ce parcours, les personnes dans leurs besoins et leurs attentes et en assurant un accueil inconditionnel de premier niveau dans la proximité.

Le CESE déplore que la question du logement soit la grande absente de la stratégie de la lutte contre la pauvreté, sachant que les difficultés liées au logement contribuent au renforcement des inégalités et à d'importantes fractures territoriales. Il rappelle le poids grandissant des dépenses de logement contraintes (dites pré-engagées), source de difficultés majeures pour les ménages pauvres qui y consacrent 60 % de leur RDB (contre 20 % pour les ménages aisés). Le CESE regrette le manque de concertation et d'évaluation concernant la baisse des aides personnalisées au logement (APL), qui bénéficient à hauteur des trois quarts aux ménages modestes. Il convient qu'un choc d'offre est nécessaire pour exercer une pression à la baisse sur les loyers mais s'interroge sur le faible rythme de construction des logements en Ile-de-France, où les besoins sont pressants. Il regrette aussi l'absence d'objectif de construction de logements sociaux, alors que 1,8 million de Français et de Françaises sont dans l'attente d'un logement.

En termes de justice, le CESE souhaite souligner que les femmes sont davantage victimes de la fracture sociale. Elles subissent des discriminations systémiques et cumulent les inégalités, qui peuvent conduire une partie croissante d'entre elles à la précarité. A ce titre, notre

assemblée estime qu'il faut produire des analyses sexuées dans toutes les études économiques, sociales et humaines si l'on souhaite mettre en œuvre des mesures correctives ambitieuses. Les temps partiels subis, effectués à près de 80% par des femmes, ont des incidences négatives sur les niveaux de vie actuels et futurs par amputation de leurs revenus de femmes actives et de leurs pensions de retraite. Le CESE attend des réformes sur l'égalité professionnelle et les retraites une résorption de ces inégalités.

L'accélération du déploiement du très haut débit numérique permettra de résorber les zones blanches, y compris dans les Outre-mer, et d'assurer une couverture universelle du territoire, en renforçant la densité du maillage des espaces numériques et leur visibilité. Le développement de l'éducation au numérique est également nécessaire pour en faciliter l'usage par l'ensemble des personnes, quels que soient leur âge, niveau d'éducation ou de qualification et maintenir des offres alternatives (accès à l'internet fixe avec assistance personnalisée, centrales d'informations téléphoniques).

En matière de mobilité, le CESE préconise de développer des transports en commun de proximité de qualité et à faibles émissions et d'utiliser les possibilités offertes par le numérique en créant dans chaque région une plateforme unique intégrant transports collectifs, autopartage, covoiturage et transports à la demande. Il recommande aussi d'inclure dans les plans de mobilité (PDM) des mesures facilitant les mobilités pour les personnes rencontrant des difficultés : femmes (sécurité à certaines heures), jeunes ruraux (mise à disposition par des plates-formes de mobilité de véhicules 2 ou 4 roues si possible électriques ou à énergie non polluante, aides au financement du permis...), personnes âgées et à mobilité réduite. La mise à l'étude d'un passe mobilité comportant des tarifs sociaux, sans discrimination géographique, pourrait être opportune.

Le CESE considère que l'action du Gouvernement dans le but d'améliorer la formation donnant accès à une meilleure qualification doit être encouragée. Il considère notamment que l'enjeu de la qualification est central pour remédier aux difficultés d'accès à l'emploi des jeunes les

plus vulnérables comme des chômeurs et chômeuses les plus éloignés de l'emploi.

Le CESE souligne néanmoins que l'amélioration des qualifications n'est pas forcément de nature à améliorer le pouvoir d'achat si celles-ci ne sont pas reconnues par une amélioration des salaires en conséquence. Il suggère de renforcer la négociation collective dans tous les secteurs sur les salaires et les premiers niveaux de classification et d'adapter les minima conventionnels pour les maintenir au-dessus du niveau du Smic.

Quant aux mesures pour s'attaquer à un chômage structurel dans les différentes zones d'emploi, le CESE souligne qu'une politique de l'emploi et de la formation professionnelle territorialisée serait nécessaire, mais n'apparaît pas dans les grandes lignes de l'action gouvernementale en faveur de l'emploi qui reste marquée par la vision nationale d'un marché du travail homogène. Il relève que le Rapport pays adressé à la France insistait sur la dimension territoriale des réformes structurelles à entreprendre. Le CESE constate que l'effort financier annoncé pour la sécurisation des parcours professionnels sera pris en charge par le Plan d'investissement des compétences (PIC) pour l'ensemble de la population active. Or, les primo-demandeurs et demandeuses d'emploi ou primo-créeurs et créatrices d'activité ainsi que les chômeurs et chômeuses en fin de droit doivent eux aussi bénéficier d'un accès effectif au droit à la formation professionnelle dans le cadre de ce plan. Le CESE souhaite que les moyens consacrés à cet objectif soient clairement affichés dans la durée.

Le CESE considère que les politiques de l'emploi devraient intégrer de manière spécifique le traitement des difficultés des actives et actifs seniors. Il rappelle certaines des préconisations qu'il a formulées en ce sens :

- généraliser le recours au conseil en évolution professionnelle dans le cadre d'un accueil et d'un suivi présentiels des demandeurs et demandeuses d'emploi seniors par Pôle emploi ;

- accompagner le retour à l'emploi des demandeurs et demandeuses d'emploi de 57 ans et plus en créant un contrat de travail assorti d'une aide financière aux entreprises ;
- inciter à la négociation d'accords d'aménagement de fin de carrière dans les branches et les entreprises pour faciliter le recours au temps partiel garantissant le maintien de cotisations de retraites sur la base d'un taux plein ;
- prévenir et agir contre les effets à long terme de la pénibilité dans les branches professionnelles et les entreprises afin de sécuriser les parcours professionnels ;
- accroître la reconnaissance des compétences acquises au travail ainsi que la formation certifiante, en particulier dans des activités employant majoritairement des femmes.

Le CESE relève que, pour de nombreux ménages qui tirent leurs revenus principalement du travail, le « reste à vivre », une fois payées les charges fixes comme le logement et les transports et acquittés les impôts et les taxes, apparaît particulièrement faible. Le CESE rappelle que la question des inégalités demeure au cœur des difficultés du pays. Les inégalités représentent non seulement une menace pour la cohésion sociale de notre pays mais pèsent également sur la croissance de l'activité économique. Des préconisations fortes en termes de pouvoir d'achat figurent dans l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

### ***Défi 2 : Libérer le plein potentiel de l'économie française***

La fiscalité écologique dans son fonctionnement actuel repose principalement sur la fiscalité indirecte. Afin d'éviter un accroissement des inégalités devant l'impôt, toute réforme devrait reposer sur une plus grande part de fiscalité directe et progressive. De même, les dépenses fiscales devraient faire l'objet d'une évaluation régulière de leur efficacité sociale et économique. L'étude de la faisabilité d'une réduction significative du taux de TVA pour un certain nombre de produits apparaît nécessaire. De surcroît, le CESE estime nécessaire d'ouvrir une réflexion sur les exonérations dont bénéficient un certain nombre de secteurs afin de mieux respecter le principe d'égalité en matière de fiscalité écologique.

A propos de la fiscalité, le CESE s'était exprimé en avril 2018 sur la fiscalité locale en plaidant pour une réforme globale. Il avait par exemple proposé d'élargir le rôle de la Conférence nationale des territoires au dialogue sur la répartition des recettes fiscales ou encore de concentrer les ressources fiscales sur deux des quatre strates de collectivités locales actuelles (région, département, intercommunalité, commune). Le CESE s'interroge sur la transformation du crédit d'impôt Compétitivité Emploi (CICE) en réduction systématique et généralisée des charges sociales sans contrepartie en termes d'emplois et d'investissement.

### ***Défi 3 : Faire émerger le modèle de croissance de demain***

Le CESE rappelle que la croissance économique ne peut constituer un objectif en soi car elle doit être liée à la réponse aux besoins sociaux, environnementaux et à l'efficacité des services publics, et que nous faisons face à un dérèglement climatique qui nécessite une mobilisation inédite pour viser la neutralité carbone.

De même, pour atteindre nos objectifs en faveur d'une transition écologique, il convient de développer les emplois liés à l'économie circulaire. Ces emplois nécessitant des niveaux de qualifications variés, ils doivent être reconnus comme des métiers à part entière, via une formation adaptée aux salariés et salariées de ces secteurs. Cette logique peut également s'appliquer aux emplois du « care » en lien avec la cohésion sociale.

Le CESE prend acte de l'ambition du Gouvernement pour l'industrie. Il souhaite toutefois qu'une programmation pluriannuelle de soutien à l'industrie soit mise en place. Cette politique doit prendre en compte la transition écologique, pour laquelle l'industrie est un élément de réponse, la transformation anthropologique du travail à l'aune de l'utilisation généralisée des technologies numériques et les besoins importants de financement, en particulier des TPE-PME. Le CESE demande aussi au Gouvernement d'organiser de nouvelles filières industrielles pour répondre aux défis des transitions écologique et numérique. Par ailleurs, il semble pertinent de développer une industrie à haute valeur ajoutée et de permettre la ré-industrialisation de notre pays en intensifiant les efforts de R&D. Le CESE rappelle qu'il a rendu un avis comportant des préconisations importantes pour l'industrie.

Parallèlement, il apparaît souhaitable de remettre ici en exergue la thématique relative à la (re)territorialisation de l'alimentation, levier essentiel pour répondre aux attentes et aux besoins des consommateurs et des consommatrices, des citoyennes et des citoyens et des acteurs des filières. En effet, elle a constitué le noyau de la contribution de la section de l'Agriculture à l'avis transverse « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

Le CESE prend acte que le Gouvernement envisage d'accompagner les plus modestes dans la transition écologique. Cette problématique que le Conseil avait déjà pointée en 2015 est actuellement l'objet de débats dans le pays. En effet, toute mesure de fiscalité écologique doit être accompagnée de mesures compensatoires fortes pour les publics qui pourraient être mis en difficulté.

***Défi 4 : Transformer l'Etat et restaurer l'équilibre de nos finances publiques***

Le CESE craint que le programme « Action publique 2022 » ne porte qu'une vision purement comptable de la réforme de la fonction publique, alors qu'elle participe à la cohésion sociale à travers son réseau d'agents en intervenant notamment des domaines d'action aussi divers que l'éducation, le soin, la protection des populations ou encore le contrôle et la prévention des risques. Là encore, les débats actuels mettent bien en exergue la nécessité de maintenir des services publics de proximité, d'assurer l'accès au numérique et d'organiser des mobilités durables. Sur la question de l'avenir de la fonction publique, rappelons que le CESE a émis récemment un avis qui met l'accent sur les missions d'avenir du service public dans une phase de transition numérique et écologique.

S'agissant de la numérisation de l'administration abordée par le PNR, le CESE tient à souligner qu'une partie du problème n'est pas envisagée, à savoir l'aggravation de la fracture numérique liée à l'« e-administration ». En effet, la généralisation des services publics en ligne contribue à isoler davantage la population éloignée de l'outil numérique. Il ne faut donc pas tendre vers le tout numérique au risque d'isoler encore plus certaines populations.

D'autre part, l'autre économie, l'économie sociale et solidaire, vu ses dimensions non lucratives, non délocalisables, socialement utiles et construites autour des dynamiques citoyennes (dans les associations, les coopératives, les fondations et les mutuelles) devra être encouragée, soutenue et accompagnée. Il faudra veiller à son avance dans l'atteinte des ODD.

### ***Suivi des objectifs Europe 2020***

Le CESE appelle à nouveau la future Commission européenne à réviser rapidement la stratégie Europe 2020 en se dotant d'une stratégie globale et de cibles qui se basent sur les Objectifs du développement durable (ODD) tout en intégrant un mécanisme de suivi et de contrôle.

### ***Fonds européens structurels et d'investissement (FESI)***

Le CESE souhaiterait que les FESI soient davantage orientés vers l'économie réelle et des projets ayant un impact direct pour les citoyennes et citoyens de l'Union en termes de formation, d'emploi, de pouvoir d'achat et de transition écologique. Cela viendrait répondre aux attentes que les Français et les Françaises ont exprimé depuis quelques mois, et contribuerait à donner de la visibilité aux actions de l'UE.

### ***Annexes au présent document***

Les contributions qui suivent proviennent des différentes formations de travail du CESE en fonction de leurs compétences respectives.

ANNEXES



ANNEXE 1: CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. ALAIN DRU, RÉFÉRENT)

**La section constate, une nouvelle fois, les très importantes limites de cette consultation :**

- elle se réalise dans un calendrier particulièrement contraint qui ne permet pas à la Section de se prononcer véritablement sur les projets de réformes annoncés ;
- les préconisations formulées les années précédentes par la section n’ont pas fait l’objet d’un retour formel, ni sur leur prise en compte ou leur mise en œuvre, ni sur les éléments qui ont conduit à les écarter.

Considérant la brièveté des délais, la section fait le choix de concentrer ses observations sur les questions de santé et de pauvreté telles qu’elle les a soulevées dans le cadre de sa contribution à la saisine « fractures et transitions : réconcilier la France ».

**I. SANTÉ**

**La section constate, avec la Cour des Comptes, que la situation financière de la sécurité sociale revient à l'équilibre<sup>i</sup>. Cependant les inégalités de santé, aux plans social, territorial et financier, n’ont pas tendance à régresser ces dernières années<sup>ii</sup>, ce qui contraste avec l’amélioration du niveau moyen de l’état de santé. Il existe un écart d’espérance de vie de 13 ans en moyenne entre les hommes les plus aisés et les plus modestes (8 ans chez les femmes)<sup>iii</sup>. L’évolution de l’indicateur d’espérance de vie en bonne santé rend également compte du poids des inégalités socio-économiques. Alors que la France est en bonne position sur l’espérance de vie, elle est en position moyenne pour ce qui est des incapacités. La section souligne l’importance de cet indicateur qui constitue un marqueur de l’efficacité des politiques publiques en matière de santé, d’accès aux soins, de prévention et de promotion de la santé<sup>iv</sup>.**

**Les actions conduites jusqu’à présent n’ont pas permis de réduire le poids des déterminants sociaux dans les inégalités de santé. Le mouvement social en cours met en exergue un recul des services publics**

de proximité, dont celui de la santé, ce qui représente un risque d'accroissement de ces inégalités. Alors que l'influence des premières années de vie sur la santé est capitale et bien souvent difficilement réversible, la section déplore la grande disparité territoriale dans les ressources et les pratiques des services publics concourant à la santé de l'enfant. Tel est en particulier le cas de la médecine scolaire. Elle constitue *de facto*, pour certaines populations fragilisées ou dans les zones en difficultés, la seule garantie d'accès à un suivi médical. Elle devrait donc être comprise comme un outil incontournable de réduction des inégalités. Dans un avis du 14 mars 2018, la section a demandé que les moyens soient affectés prioritairement aux territoires qui en ont le plus besoin<sup>v</sup>.

**Les services d'urgences sont saturés et confrontés à la prise en charge de personnes dépendantes, de malades chroniques ou inscrites dans des problématiques socio-sanitaires.** Cette crise, avec celle des EHPAD, est un miroir grossissant des difficultés connues de notre système de santé. Confronté, avant tout, à la grande difficulté d'organiser la permanence des soins en ville, mais aussi à une crise des ressources humaines et des moyens, il génère des situations parfois contraires à la dignité des patients et patientes et contribue à la souffrance des soignants et soignants.

**Dans ce contexte d'inégalités financières et sociales, le renoncement aux soins demeure élevé malgré notre système de protection sociale.** Les inégalités de traitement, les situations complexes contribuent à ce renoncement. Celui-ci a touché, sur les 12 derniers mois 30% des Françaises et Français<sup>vi</sup> (41% des ouvriers et 36% des jeunes de moins de 35 ans). Le reste à charge est jugé trop élevé par plus de la moitié - 51% - de ces personnes (les 18/24 ans représentant 33% de celles-ci). 38% d'entre elles disent ne pas avoir les moyens d'avancer les honoraires ou leur dépassement (c'est la première raison invoquée pour les 18/24 ans). Le reste à charge zéro, prévu par le gouvernement pour les soins dentaires et d'optique répond donc à un vrai besoin. Néanmoins, 90% des Françaises et Français pensent qu'il aura un impact sur le coût des mutuelles. En outre, la problématique du non recours dépasse les soins dentaires et d'optique et concerne notamment les actes prescrits par les spécialistes et leur consultation en raison des dépassements d'honoraires.

**D'autres enjeux sont fondamentaux pour l'avenir de notre système de santé et les citoyens et citoyennes doivent être davantage associés aux décisions qui seront prises.** La section demande que la « démocratie sanitaire », qui est pour le moment essentiellement axée sur l'association des patientes et patients aux décisions qui les concernent, soit appliquée aux sujets relevant du système de santé au sens large (offre sanitaire, sociale et médico-sociale), en particulier :

- **l'organisation territoriale de l'offre de soins.** Les fermetures d'hôpitaux ou de services de maternité ont régulièrement montré la mobilisation des habitants et des élus des territoires concernés pour protester contre ces décisions jugées injustes. Et, dans le climat actuel de défiance, le choix de recourir aux ordonnances pour modifier le statut des hôpitaux de proximité pose question. Le seul principe selon lequel l'offre de soin doit être disponible sur l'ensemble du territoire implique d'ouvrir au débat de nombreuses questions. Le CESE a contribué au débat et formulé des propositions à travers son avis sur les déserts médicaux<sup>vii</sup> ;
- **le financement de la perte d'autonomie.** Toutes les projections anticipent une très forte augmentation des besoins de financement de la dépendance, dans ses différentes dimensions (santé, prise en charge de la perte d'autonomie, hébergement). Dans son avis du 24 octobre 2018, le CESE a regretté que le débat sur le financement d'un « cinquième risque » ait été abandonné. La section réitère aujourd'hui la demande que soit ouvert sans tarder un large débat public sur les sources de financement de la prise en charge collective de la perte d'autonomie ;
- **la prévention et la promotion de la santé.** Son importance fait consensus, mais ni les voies à suivre pour progresser, qui doivent impliquer bien au-delà des acteurs de la santé, ni les conditions de son financement ne sont pas acceptées par tous ;

- **les critères d'allocation des ressources.** En 2017, la section s'est inquiétée du risque de sélection que pourrait créer l'augmentation rapide des prix des traitements innovants. Elle a proposé des voies à suivre pour sauvegarder le modèle français d'accès universel aux médicaments<sup>viii</sup>. La question de « la valeur du gain en santé et l'allocation des ressources » mérite, comme le souligne la Haute autorité de santé<sup>ix</sup> depuis plusieurs années, un débat démocratique.

## II. PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉ

Le chômage et la précarité demeurent des préoccupations essentielles et récurrentes de nos concitoyens et concitoyennes.

**Le taux de pauvreté ne baisse plus depuis le tournant des années 2000 et la France compte 8,8 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.** Avec un taux de pauvreté de 38%, contre 14,5% pour l'ensemble des Françaises et Français, les chômeurs et chômeuses sont les plus touchés. Les conséquences sociales et sanitaires du chômage sont trop souvent sous estimées voire ignorées. La section y a consacré un avis en 2016<sup>x</sup>, demandant un renforcement de la connaissance des impacts du chômage sur la situation des personnes sans emploi ou leur entourage, qu'il s'agisse de leur santé physique et psychique ou de leur vie sociale et familiale.

**La pauvreté est une réalité hétérogène et les populations en grande pauvreté ont évolué.** Les enfants et adolescents représentent, en France, un tiers des personnes en situation de pauvreté. Les familles monoparentales (le plus souvent une mère avec ses enfants), les femmes seules, les jeunes adultes, les personnes en situation de handicap y sont proportionnellement plus confrontés. Dans les Outre-mer, la situation est encore plus prégnante: la population vivant sous le seuil de pauvreté est estimée entre 30 et 60% dans certains territoires.

**La section s'est inquiétée des processus d'isolement social qui laissent les personnes les plus fragiles dans une solitude subie et les rend encore plus vulnérables.** Dans son avis du 28 juin 2017, elle estimait que cette nouvelle forme de misère devait être prise en compte en tant que telle par les politiques publiques. Le CESE a formulé des propositions pour « recréer du lien », avec la conviction qu'il faut prioritairement s'appuyer sur ce qui existe, dans la proximité, tant en ce qui concerne les acteurs et actrices mobilisés, professionnels et professionnelles ou citoyens et

citoyennes bénévoles, que pour ce qui est des modalités selon lesquelles ils peuvent coopérer et se coordonner<sup>xi</sup>.

**Il existe aujourd'hui un risque de création d'une trappe de pauvreté, dont il sera impossible de sortir, avec pour conséquence de faire perdre tout espoir d'avenir aux plus démunis.** Deux données viennent corroborer cette analyse :

- le taux de privation matérielle, qui désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable, est passé, chez les personnes exposées au risque de pauvreté, de 7,1% à 9,3% en un an (contre 7,7% pour l'ensemble de l'UE)<sup>xii</sup> ;
- l'examen des effets cumulés des budgets 2018 et 2019 sur le revenu disponible des ménages, tel qu'il a été réalisé par l'Institut des politiques publiques<sup>xiii</sup>, fait apparaître une baisse pour les 7 premiers déciles, c'est à dire pour les personnes les plus modestes. Celles-ci ne bénéficient pas des grandes mesures de soutien au pouvoir d'achat (prime d'activité, heures supplémentaires) car la plupart d'entre elles ne sont pas en activité. Elles subissent en revanche la baisse des Aides personnalisées au logement et la non-revalorisation du RSA.

**Alors que la lutte contre la pauvreté est un objectif ancien des politiques publiques, ses résultats sont décevants et l'inégal accès aux droits montre les limites d'une approche sectorisée.**

La section partage la décision de mettre les jeunes et les enfants au centre de la stratégie nationale de lutte de prévention et de lutte contre la pauvreté récemment adoptée. De même, elle souscrit à l'objectif annoncé, qui consiste à refuser que « *les enfants pauvres d'aujourd'hui soient les adultes pauvres de demain* »<sup>xiv</sup>. Elle souligne toutefois que l'approche choisie, axée sur la sortie de la pauvreté par le travail, impose en préalable de lutter contre le chômage de masse et contre la persistance des inégalités dans l'accès à l'emploi et la formation, et laisse de côté les personnes pour qui l'emploi n'est pas une perspective du fait de leur situation de santé ou de leur âge.

Alors que les inégalités de revenus sont bien supérieures à celles d'avant la crise de 2008, les inégalités sociales ne diminuent pas et sont même légèrement supérieures à leur niveau d'il y a 20 ans<sup>xv</sup>. L'origine sociale pèse de façon très discriminante sur le niveau de formation et, le plus souvent aussi, sur la possibilité d'accéder à un niveau de vie plus élevé ou, au contraire, sur le risque de faire partie d'un ménage pauvre<sup>xvi</sup>. Dans ce contexte, les inégalités de chances se perpétuent et bloquent les perspectives d'amélioration des situations individuelles. Cela explique que la peur du déclassement soit particulièrement marquée.

Pour les jeunes, les difficultés d'insertion et de protection sociale persistent et se renforcent mutuellement. La crise contribue à la dégradation de leurs conditions de vie et rend pour eux plus difficiles la recherche d'un emploi. La mise en place de la Garantie jeune constitue un progrès mais il persiste des ruptures, liées à l'empilement des dispositifs, à la persistance de seuils d'âge, à un non-recours trop élevé. La section milite pour une politique plus globale et plus volontariste en faveur de la sécurisation des parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Elle la conçoit non pas comme une charge mais comme une stratégie d'investissement social pour l'avenir. Elle a redit cette conviction quand le gouvernement l'a interrogée sur la situation des jeunes majeurs sortants de l'ASE et des « jeunes en difficultés multiples ». Il faut « *mettre fin à une situation de gâchis économique et social* », à un « *non-sens pédagogique* », aux ruptures de prise en charge contraires aux principes affirmés par la loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfant. Cela passe par une prise en charge multidisciplinaire (médicale, sociale, professionnelle) effective dans tous les départements et sans rupture jusqu'à l'autonomie<sup>xvii</sup>. La section souligne enfin que les Mineurs non accompagnés (MNA) doivent accéder aux mêmes droits et à la même protection que les autres mineurs, ce qui passe, entre autres, par un accompagnement dans leurs parcours, un accès effectif à la formation et au marché du travail, dont l'ASE doit être la garante<sup>xviii</sup>.

Pour conclure, la section juge prioritaire d'assurer un accès aux droits sociaux et de santé, réel, égal et coordonné sur tout le territoire. Cela passe par :

- la co-construction avec l'ensemble des partenaires locaux des secteurs médical, social, médico-social et éducatif, d'un parcours coordonné, à tous les âges de la vie, de prévention/promotion et de prise en charge de la santé ;
- la lutte contre l'isolement social en investissant dans le développement social local pour dynamiser et rendre l'initiative associative, l'entraide collective et la participation à la vie sociale accessibles à tous les citoyens et citoyennes, quelle que soit leur situation ;
- la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et de santé en accompagnant, localement et dans le cadre de ce parcours, les personnes dans leurs besoins et leurs attentes et en assurant un accueil inconditionnel de premier niveau dans la proximité.

En cela, la contribution de la Section des Affaires sociales et de la santé renvoie aux facteurs qui peuvent soit aggraver ces inégalités sociales et de santé, soit briser le cercle vicieux de l'appauvrissement quantitatif et qualitatif de certains territoires.

ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DES ACTIVITES  
ECONOMIQUES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL  
DE REFORME (PNR), (MME MARIE-CLAIRE CAILLETAUD, RÉFÉRENTE ET  
M. FRÉDÉRIC GRIVOT, RÉFÉRENT)

Le Conseil économique social et environnemental a été invité à se prononcer dans les conditions de l'article 70 de la Constitution, sur le projet de programme national de réforme (PNR).

Mandatée pour prendre position sur les sujets relevant de sa compétence, la section des activités économiques a été amenée à regretter que les modalités d'organisation de cette consultation, obligatoire pour le gouvernement, ne l'ait pas rendue destinataire du P.N.R. proposé, ce qui aurait permis une analyse structurelle plus vaste et plus complète.

Elle a cependant tenu, conformément à sa mission, à présenter les orientations qui nourrissent depuis le début de la mandature sa réflexion, et la synthèse des travaux menés, qui en sont le reflet.

Alors que nos sociétés sont confrontées à des transformations anthropologiques, climatiques, techniques et démocratiques majeures et dé-structurantes, alors que notre économie dépend fortement de décisions prises ou non prises aux niveaux international et européen, comment comprendre le peu de temps accordé à notre assemblée pour délibérer ? Compte tenu de l'importance institutionnelle du semestre européen, la section estime que les États et l'Union européenne devraient mieux coopérer avec la société civile pour concevoir un programme national de réforme à la hauteur des enjeux.

La section des activités économiques, qui a axé les travaux de cette mandature sur le thème de l'industrie, rappelle en préambule :

- que la croissance économique ne peut constituer un objectif en soi car elle doit être liée à la réponse aux besoins sociaux, environnementaux et à l'efficacité des services publics ;

- qu'il est nécessaire d'explorer toutes les composantes de la compétitivité dans la suite de la réflexion menée dans son avis de 2011<sup>3</sup> et notamment à la lumière d'un objectif sociétal transverse, « le développement de l'emploi de qualité sur le territoire national » ;
- que ce qui est attendu des politiques économiques, c'est de créer plus de richesse qui réponde aux besoins, de retrouver le plein emploi et d'améliorer la qualité de vie, tout en assurant durablement l'avenir. Cette économie de la qualité est déterminante pour la cohésion sociale, elle-même indispensable pour relever les défis des mutations en cours, écologiques, énergétiques, technologiques, professionnelles et organisationnelles du système productif ;
- que nous faisons face à un dérèglement climatique qui nécessite une mobilisation inédite pour viser la neutralité carbone<sup>4</sup>.

Pour la section, l'industrie française contribue à la redistribution de richesse et constitue un élément prioritaire de la croissance et une voie pour l'avenir. La ré-industrialisation de la France vers une économie de la qualité requiert un État stratège et des mesures systémiques en lien avec les différents acteurs territoriaux et européens.

À ce titre, la réforme de la politique des pôles de compétitivité et le lancement de l'initiative « territoires d'industrie » constituent autant de signaux positifs. Ces actions renvoient directement aux préconisations des avis du CESE sur les pôles de compétitivité<sup>5</sup> et sur l'industrie<sup>6</sup>,

---

<sup>3</sup> « La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement », Isabelle de Kerviler, octobre 2011

<sup>4</sup> « TPE-PME, comment réussir le passage à la neutralité carbone ? », Antoine Bonduelle et Stéphanie Goujon, septembre 2018

<sup>5</sup> « Quelle politique pour les pôles de compétitivité ? », Frédéric Grivot, octobre 2017

<sup>6</sup> « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », Marie-Claire Cailletaud, mars 2018

puisqu'elles vont dans le sens d'une reconnaissance de l'importance de l'écosystème industriel local.

Néanmoins, le redressement productif de la France et son évolution industrielle doivent s'inscrire dans le temps long. C'est pourquoi le CESE appelle de ses vœux la mise en place d'une programmation pluriannuelle de soutien à l'industrie, révisable à échéances régulières. Cette politique doit prendre en compte la transition écologique pour laquelle l'industrie est un élément de réponse, la transformation anthropologique du travail à l'aune de l'utilisation généralisée des technologies du numérique et les besoins importants de financement, en particulier pour les TPE-PME.

En corollaire, il est indispensable d'organiser de nouvelles filières industrielles pour répondre aux défis des transitions écologique et numérique. Notamment, dans son avis de 2013 sur l'efficacité énergétique<sup>7</sup>, le CESE recommandait de faire de cette dernière une réelle filière qui permettrait de dynamiser le secteur et de baisser à moyen terme les dépenses contraintes des ménages. Dans le même esprit, la filière de la fabrication additive, qui permet d'économiser de la matière, gagnerait à être encouragée<sup>8</sup>. Il est enfin impératif d'aller vers une industrie à haute valeur ajoutée sur un haut de gamme en termes de qualité, de concept et de produits innovants. C'est justement ce que met en relief un avis récent de la section sur la dépendance aux métaux stratégiques et sur l'indispensable investissement dans une économie circulaire qui valorise et préserve la matière<sup>9</sup>.

Aussi, cette ré-industrialisation nécessite une montée en compétences. En ce sens, la nécessité d'une intensification de notre effort de recherche est cruciale pour préparer l'avenir et surmonter le décrochage scientifique, technologique et industriel de notre pays. Le développement de notre pays, son économie, ses emplois, dépendent en

---

<sup>7</sup> « Efficacité énergétique ; un gisement d'économies ; un objectif prioritaire », Anne de Béthencourt et Jacky Chorin, janvier 2013

<sup>8</sup> « Innovations technologiques et performance industrielle globale : l'exemple de l'impression 3D », Renée Ingelaere, mars 2015

<sup>9</sup> « La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ? », Philippe Saint-Aubin, janvier 2019

effet fortement de la capacité d'innovation des entreprises et de l'effort de recherche tant privé que public. Or, cet indicateur continue de décrocher et de s'éloigner de l'objectif européen de 3 % du PIB (estimé à 2,19% du PIB en 2017, contre 2,25 % en 2016, 2,27 % en 2015 et 2,28 % en 2014)<sup>10</sup>. La section préconise donc de prendre en compte les défis écologiques et numériques, ainsi que les besoins sociaux dans la stratégie de recherche de notre pays et d'y affecter des moyens conséquents, *a minima* en adéquation avec les engagements de l'Union européenne et ce, à très court terme.

Enfin, il est impérieux de travailler au niveau européen pour dépasser une concurrence contreproductive entre les États membres, développer une véritable coopération, harmoniser les normes sociales et environnementales par le haut, et aller vers une harmonisation fiscale européenne. Une politique industrielle conséquente passe par une réforme des règles de concurrence afin qu'elles ne jouent pas au détriment des entreprises européennes et favorisent l'émergence de véritables champions européens, fruits de véritables coopérations. Il s'agit également de promouvoir et protéger nos fleurons industriels dans un contexte de guerre économique mis en lumière par la récente affaire autour d'Alstom Energie. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de mener une réflexion sur les évolutions souhaitables de la législation et de la justice arbitrale, afin que les procédures de transactions judiciaires ne mettent pas en danger indûment la santé financière de nos entreprises, la pérennité de leurs emplois et les enjeux de long terme, mais assurent au contraire l'indépendance de nos industries et la diversité des modèles entrepreneuriaux autant que des modes d'exercice.

---

<sup>10</sup> « Contribution de la section au Rapport annuel sur l'état de la France », rapporteure pour la section des activités économiques : Sylviane Lejeune, 2018

ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE LA DELEGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'EGALITE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. BRUNO DUCHEMIN, RÉFÉRENT)

**Contexte**

La France vit une époque mouvementée faite de réformes engagées de manière volontaire par le gouvernement à la suite des dernières élections présidentielles et législatives, et aussi de mouvements de protestation dont un des phénomènes les plus emblématiques est celui dit des « Gilets jaunes ».

Les femmes, trop souvent tenues éloignées du débat démocratique, comme le montrent sans ambiguïté les **statistiques et les analyses récurrentes**, assurent une participation importante aux mobilisations en cours. Cette visibilité, jusque-là peu appréhendée, requiert de porter attention à cette expression. La présence des femmes dans le débat démocratique garantit une expression plus large et plus diversifiée de la parole citoyenne. Pour la DDFE du CESE français, il faut entendre les femmes à l'égal des hommes : leurs attentes et leurs revendications doivent être entendues.

**Les femmes paient la fracture sociale**

Les femmes paient cher la fracture sociale que connaît notre pays. **Elles subissent des discriminations systémiques et cumulent les inégalités** qui peuvent, pour une partie croissante d'entre elles, les conduire à la précarité.

Les femmes en activité sont plus nombreuses que les hommes dans le sous-emploi, les métiers les moins qualifiés, les bas salaires et les temps partiels subis. Plus diplômées que les hommes, elles représentent néanmoins 57% des personnes dans le halo du chômage (Insee, 2018). 54,3% des allocataires du RSA (socle) sont des femmes (ministère des solidarités et de la santé, 31/12/2017) et pour 35% des femmes seules avec enfants. Ces dernières se voient souvent proposer après une interruption de travail des métiers précaires et aux horaires décalés, de type restauration, qu'elles assument avec de fortes contraintes du fait de leurs charges familiales. 58% des smicards sont des smicardes (DARES, 2018), et les écarts de salaires entre les femmes et les hommes restent

élevés, autour de 25,7% (Observatoire des inégalités, 2017). Les femmes occupent 80% des temps partiels, soit 30% de leur emploi contre 8% pour les hommes. Un exemple ? Les métiers des soins à la personne à domicile, métiers de compétences de savoir-faire et de savoir-être, d'une grande utilité sociale, et pourtant mal rémunérés, sont exercés à 98% par des femmes. A l'inverse, on constate un effondrement de la présence des femmes dans les métiers du numérique, souvent mieux valorisés. La formation professionnelle continue permet moins aux femmes qu'aux hommes d'améliorer leurs carrières et leurs revenus.

Tout cela a des incidences négatives sur leur niveau de vie actuel, mais aussi futur, puisque leurs pensions de retraite seront par conséquent réduites. Ces incidences négatives touchent les ménages modestes, en particulier les familles monoparentales -un quart de la population pauvre (Observatoire des inégalités, 2016)- dont plus des trois-quarts ont à leur tête une femme. Elles produisent des conséquences qui affectent l'alimentation, le logement, la mobilité, la santé, les loisirs, la culture de millions de femmes et de leurs familles.

#### **La fracture territoriale accentue les inégalités entre sexes**

Les territoires français offrent des accès inégaux aux droits et aux services publics. Les métropoles sont généralement bien pourvues, les territoires périphériques, ruraux et ultramarins le sont souvent moins. Les déserts médicaux en sont l'exemple. Les femmes, qui assument le plus souvent les tâches parentales, y compris celles liées à la santé, et les tâches administratives des ménages, le ressentent de manière prégnante. Sont particulièrement concernés par les inégalités territoriales les équipements d'accueil des jeunes enfants et de l'accès aux droits de santé sexuelle et reproductive. La fracture numérique territoriale accentue ces inégalités. La complexité de l'accès aux services crée un sentiment d'abandon, d'exclusion. Les femmes en situation de précarité, qui vivent dans des territoires fragilisés, ne sont pas suffisamment accompagnées. Les familles modestes souffrent en France de l'insuffisance de construction et de rénovation de logements. Le manque de logements sociaux de qualité, à proximité de services et aménités, les repousse trop souvent vers des périphéries où la mobilité conditionne le droit à l'existence. Or, le droit à la mobilité est souvent plus restreint pour les femmes et les jeunes filles, sur les territoires où l'automobile est la seule

solution, à l'exemple de nombreux territoires ruraux. Ces restrictions sont autant d'obstacles à l'accès à d'autres droits, à l'emploi, à l'éducation, et à la culture, par exemple. Quant à l'accès aux infrastructures de sport et de loisir, il est trop rarement pensé en intégrant un critère égalitaire d'utilisation.

Le développement des intercommunalités pourrait être l'occasion de repenser une organisation inclusive des territoires, à condition de renforcer la parité à tous les échelons territoriaux afin que les femmes prennent toute leur place dans le débat démocratique. Rappelons que la majorité des habitants sont... des habitantes.

#### **Avis sur les réformes déjà engagées ou envisagées par la France**

Le rapport économique, social et financier issu du projet de loi de finances pour 2019 de la France intègre une étude d'impact macroéconomique des réformes. Il est l'exemple du résultat non-différencié par sexe d'une étude qui ne fait pas apparaître les problématiques des femmes.

Ainsi, dans le chapitre « Libérer le plein potentiel de l'économie française », il n'est pas prévu de **libérer le potentiel de nombreuses femmes qui ont un accès plus restreint que les hommes aux postes de responsabilité.**

De même, dans le chapitre « Investir pour faire émerger un nouveau modèle de croissance », le CESE constate qu'il manque une mesure pour **améliorer l'accès pour les femmes à des formations professionnelles plus qualifiantes**, leur permettant d'améliorer leur carrière, à l'égal des hommes.

Le chapitre « Protéger en refondant notre Etat providence » comporte un volet qui traite de **l'égalité femmes-hommes par la réduction des écarts de rémunération**, ce que le CESE approuve fortement. Il doit être accompagné de mesures périphériques à l'entreprise et qui ont leur incidence sur le marché du travail **comme améliorer l'accueil de la petite enfance et les activités périscolaires**. Les mesures de compensation de carrière suite à un congé maternité ou paternité, la limitation des réunions tardives, la parité dans toutes les instances, la lutte contre le harcèlement... sont aussi des mesures à privilégier.

Cependant, **la question du temps partiel subi et celle de la montée des précarités, qui ont des incidences négatives sur le revenu en activité et sur les pensions de retraite futures**, doivent recevoir des réponses à la hauteur des enjeux. En ce qui concerne les retraites, la maxime « Un euro cotisé devra ouvrir les mêmes droits pour tous » ne sera pas égale dans son application si la réforme prévue cette année ne résout pas ces injustices. Là encore, **une analyse différenciée selon les sexes** devra être effectuée au préalable si l'on veut répondre au critère d'efficacité et de justice. **L'universalité du système ne devra pas nier les différences.**

Le comité interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes s'est réuni pour la dernière fois en 2018 pour annoncer dix mesures en faveur de l'égalité femmes-hommes. Cette instance devrait être mobilisée dès 2019 pour faire un point d'étape.

### **Conclusion**

Des mesures correctives ambitieuses sont nécessaires pour réduire ces inégalités et discriminations. Pour agir, il est nécessaire de remplir un préalable : **produire des analyses sexuées dans toutes les études économiques, sociales et humaines**. Car avant de tenter de résoudre un problème, il convient d'abord de le connaître.

**Pour le CESE, la cohésion de la nation et de sa population reste liée à l'accès aux services publics et aux services aux publics pour toutes et tous de manière inclusive.** Si le gouvernement souhaite recueillir l'adhésion des populations sur un projet d'Etat providence plus universel, plus efficace et plus juste, et « en même temps » préserver le consentement à l'impôt, il doit **assurer une égalité de services correspondant aux besoins des populations et des territoires, en s'appuyant sur des diagnostics partagés et sexués.**

La cohésion des territoires se renforce autour de **projets de territoire partagés entre toutes et tous**, en tenant compte des besoins et des aspirations de chacune et de chacun sans exclusion. Elle ne pourra s'améliorer sans un plan ambitieux pour renforcer **le droit à la mobilité pour toutes et tous**. L'effort sur **le logement en termes qualitatif et quantitatif** doit être poursuivi et amplifié. Il faut aussi **renforcer la politique d'accès aux soins, de résorption des déserts médicaux** et développer les services à la petite enfance.

ANNEXE 4 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. JEAN-LOUIS CABRESPINES, RÉFÉRENT)

La partie III « Réponse aux défis économiques majeurs » du projet de PNR 2019 comprend un Défi 1 : « *Refonder notre modèle social pour construire une société de mobilité et de justice* », avec un Axe 4 « **Renforcer la cohésion des territoires** » dont deux volets « *Renforcer la connectivité numérique* » et « *Organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire* », « concernent des compétences de la section aménagement durable des territoires. Le Défi 2 « *Faire émerger le modèle de croissance de demain* » du projet de PNR 2019 comprend pour sa part un Axe 4 « *Transformer les secteurs clefs de notre économie* », dont le volet « *Logement : la loi ELAN* » concerne aussi les compétences de la section. La section aménagement durable des territoires centre ses observations sur ces trois aspects (numérique, transports, logement), en y intégrant des éléments concernant les quartiers de la politique de la ville, les territoires ruraux ou les Outre-mer, qui sont abordés par des volets spécifiques de l'Axe 4 du projet de PNR.

#### **Inégalités et risques de fractures territoriales**

L'une des questions principales posées par les tensions sociales et territoriales actuelles en France est celle du pouvoir d'achat incluant un ensemble de préoccupations de la vie quotidienne. Plusieurs causes, dont les effets se cumulent, peuvent expliquer les sentiments d'injustice, d'inégalité, de fracture. Leur résolution nécessite d'aborder ces causes en prenant en compte les interactions existant entre elles.

La notion de fractures territoriales évoque le fait que certains territoires seraient coupés de ceux qui les entourent et du reste de notre pays et/ou que le degré des inégalités entre territoires est tel que certains connaissent des difficultés majeures, sans commune mesure avec celles des autres. Le CESE soulignait dès 2013 que : « *Inégalités sociales et territoriales sont souvent corrélées. Ces cumuls de difficultés rendent leur correction très difficile au seul niveau des collectivités concernées* »<sup>xix</sup>, ce qui suppose donc un engagement fort de l'État pour y remédier.

Les récentes lois de réforme territoriale (NOTRe, MAPTAM, ALUR...), avec la création des métropoles, ainsi que de grandes régions et intercommunalités, modifient les équilibres territoriaux. Il est nécessaire que les pouvoirs publics en dressent un bilan, notamment quant à leurs incidences sur la cohésion sociale, le développement économique et l'emploi<sup>xx</sup>.

Ces inégalités réelles ou ressenties recouvrent des réalités dans des domaines différents qui interagissent entre eux : le manque de politique concertée pour le logement, la couverture numérique insuffisante, la suppression, l'absence ou l'insuffisance d'outils de mobilité, l'éloignement des services publics, la disparition de commerces ou de services de proximité. De ces interactions naît un sentiment d'abandon perçu par les femmes et les hommes de ces territoires.

### **Observations du CESE en matière de connectivité numérique**

Des disparités notables existent pour la **couverture numérique**, élément important pour l'emploi, le développement économique et social, l'attractivité des territoires, ainsi que l'offre de services au détriment d'espaces ruraux et montagnards ainsi que des Outre-mer.

Selon la Cour des Comptes, en juin 2016, sur un total de 35 millions de foyers ou d'entreprises, 29,8 millions sont éligibles au haut débit et 15,1 millions au très haut débit, toutes technologies confondues. Mais les débits effectifs fournis varient fortement selon les zones géographiques. S'agissant du très haut débit, la France est en **retard en matière d'équipement et d'utilisation**. Le plan national « France très haut débit » de 2013 fixe un objectif de couverture intégrale en très haut débit en 2022 mais d'après la Cour des comptes, « *l'insuffisance actuelle du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022* ». « *Les Outre-mer connaissent aussi des qualités de couverture numérique insuffisantes qui nécessitent de suivre et d'évaluer la mise en place du plan Continuité territoriale numérique* »<sup>xxi</sup>.

Selon l'ARCEP, concernant les **services mobiles**, « *la qualité des services « data » s'améliore, et ce dans toutes les zones : rurales, intermédiaires et denses, mais à ce jour, de nombreuses zones du territoire n'en bénéficient pas encore. En particulier, en zones rurales, si*

***les débits mesurés continuent à progresser, le débit moyen demeure nettement inférieur à ceux des zones denses et intermédiaires*** »<sup>xxii</sup>.

L'accélération du déploiement du très haut débit numérique permettra de résorber les zones blanches, y compris dans les Outre-mer, et d'assurer une couverture universelle du territoire, en renforçant la densité du maillage des espaces numériques et leur visibilité. L'enjeu des usages devient premier quand le problème de connectivité numérique est réglé. Dès lors, **il faut développer l'éducation au numérique** pour en faciliter l'usage par l'ensemble de la population, quels que soient son âge, son niveau d'éducation ou de qualification et maintenir des offres alternatives (accès à l'internet fixe avec assistance personnalisée, centrales d'informations téléphoniques).

#### **Observations du CESE en matière de logement :**

L'avis et rapport *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires* souligne les **difficultés** d'une partie de la population à **accéder au logement** et la **concentration géographique de ces difficultés**. Quantitativement, il distingue de manière schématique : des zones tendues ou très tendues, dont l'archétype est l'Île-de-France, des zones intermédiaires et des zones détendues. Dans la plupart des grandes villes et des littoraux, l'augmentation très forte des prix immobiliers depuis 2000 rejette une partie des ménages pauvres et des jeunes dans des périphéries plus ou moins éloignées. Des publics sont particulièrement touchés par les difficultés d'accès au logement, c'est le cas des jeunes qui, quels que soient les territoires, manquent de solutions adaptées. A l'inverse, beaucoup de villes moyennes et de centres bourgs connaissent des phénomènes de déprise qui rendent difficile la revente des logements<sup>xxiii</sup>. Dans les Outre-mer, le déficit en logement, la sur-occupation des logements et l'insalubrité sont particulièrement importants<sup>xxiv</sup>.

Pour le CESE, la politique du logement demande une approche globale du territoire afin que cela puisse répondre à la réalité des besoins en lien avec l'existant. Les flux de population sont souvent liés à des causes exogènes (perte d'activités économiques ou, au contraire, installation d'une nouvelle entreprise ; attrait nouveau ou, au contraire,

désintérêt pour un site, ...). La réponse aux besoins de logement doit donc être adaptée à chaque territoire. Pour cela il faut :

- mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires en inscrivant un périmètre plus large que la commune et en généralisant les SCoT ;
- veiller à enrayer le mitage et l’artificialisation du foncier dans tous les territoires et créer des maisons de l’habitat pour favoriser l’information territorialisée ;
- privilégier, outre le développement du logement locatif social, l’investissement locatif dans l’ancien, accompagné par une incitation forte à la rénovation pour favoriser l’efficacité énergétique et lutter contre la précarité énergétique ;
- expérimenter des territoires 100 % bien logés, pour 5 ans (10 en Île-de-France), en liens avec les acteurs locaux impliqués en matière d’habitat (villes, EPCI, conseils départementaux).

#### **Observations portant sur les mobilités**

Les mobilités varient selon les personnes et les territoires, influant sur les inégalités territoriales. Près de trois personnes salariées sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler, ce qui témoigne des liens entre logement, emploi et transports, les plus mobiles étant celles habitant dans le périurbain.

La voiture prédomine largement dans les déplacements, avec des incidences importantes en termes de congestion et de pollutions, en particulier en zones denses, mais les disparités au regard des transports sont fortes. De plus, l’offre de transports publics se réduit dans certains territoires.

Au centre des agglomérations, la population dispose en quasi-totalité d’au moins une ligne de transports en commun à moins d’un kilomètre de son domicile. Loin des villes, la densité du réseau de transport se réduit. *« De ce fait, dans le périurbain, 90 % des ménages possèdent une voiture et la multimotorisation est très répandue, avec des incidences fortes sur le budget transport de ceux qui y résident ».*

*« L'offre de transports publics reste à développer et le recours organisé à la voiture partagée (covoiturage, autopartage) que favorise l'usage du numérique peut apporter en complément des solutions de mobilité dans ces territoires où la voiture individuelle est quasi le seul moyen de transport ».*

Les difficultés de déplacement et le renchérissement de leurs coûts dans les zones périurbaines et rurales, imputables notamment à la hausse des prix de l'essence et de la taxe carbone sans accompagnement suffisant pour les ménages modestes<sup>xxv</sup>, ont été l'un des facteurs déclencheurs des tensions actuelles dans ces territoires.

Pour le CESE, qui a rendu un avis sur l'avant-projet de loi d'Orientation des Mobilités, l'organisation des mobilités dans tous les territoires demande de :

- ne laisser aucun territoire en carence d'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) pour assurer la cohérence des transports par la recherche systématique de l'intermodalité et de la complémentarité ;
- développer des transports en commun de proximité de qualité et à faibles émissions. Utiliser les possibilités offertes par le numérique en créant dans chaque région une plateforme unique intégrant transports collectifs, autopartage, covoiturage et transports à la demande. Établir un plan national de mobilité en lien avec la transition énergétique et la lutte contre la pollution ;
- en complément des moyens provenant des collectivités territoriales ou de l'État en fonction de leurs compétences respectives, répartir de manière équilibrée les financements nécessaires pour faire face aux besoins de mobilité (entreprises, ménages, usagères et usagers, et d'autres revenus pouvant provenir, pour partie, de la taxation des plates-formes numériques de mobilité) ;

- prévoir dans les plans de mobilité (PDM) des contrats de déplacements regroupant employeurs, représentants des salariés, AOM et particuliers, femmes et hommes, sur le modèle des plans de déplacements d'entreprises ou interentreprises.

Inclure dans les PDM des mesures facilitant les mobilités pour les personnes rencontrant des difficultés : femmes (sécurité à certaines heures), jeunes ruraux (mise à disposition par des plates-formes de mobilité de véhicules 2 ou 4 roues si possible électriques ou à énergie non polluante, aides au financement du permis...), personnes âgées et à mobilité réduite ; mise à l'étude d'un passe mobilité comportant des tarifs sociaux, sans discrimination géographique.

ANNEXE 5 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA  
PECHE, ET DE L'ALIMENTATION A LA CONSULTATION SUR LE  
PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR)

La section constate une nouvelle fois en le déplorant que le calendrier prévisionnel de préparation du PNR n'a pas été respecté. Dans ces conditions, notre section n'a pas été en mesure de se prononcer de manière satisfaisante sur un document pourtant important, au risque que les observations qu'elle a formulées n'aient pas la pertinence souhaitable.

Faute d'avoir été destinataire en temps utile du projet de PNR établi par le Gouvernement ainsi que du « Rapport pays » émanant de la Commission européenne, la contribution de la section n'est par conséquent fondée que sur le Rapport économique, social et financier qui accompagne le Projet de loi de finance 2019.

Ce document mentionne deux réformes qui concernent le secteur de l'agriculture :

- les mesures législatives et réglementaires découlant des États généraux de l'Alimentation (EGALIM) ;
- le Grand plan d'investissement de 57 Mds€.

Les observations formulées dans la présente contribution s'inscrivent donc dans le cadre de ces 2 thèmes.

S'agissant du 1<sup>er</sup>, l'objectif n'est pas d'évaluer l'impact des mesures adoptées dans la loi récemment votée en termes d'amélioration des relations commerciales entre les différents acteurs des filières et de revalorisation de la rémunération des agriculteurs. Un premier bilan ne pourra être fait qu'après la fin de la phase des négociations qui s'achèveront la semaine prochaine. La section a donc choisi de rappeler des préconisations que notre assemblée a formulées dans des avis récents et que la loi n'a pas reprises, ainsi que des mesures correspondant elles-aussi à des préconisations, qui ont été adoptées mais ensuite rejetées par le Conseil Constitutionnel au motif qu'il s'agit de cavaliers législatifs.

Ainsi l'article 10 quinquies portant sur l'agriculture de groupe a été censuré par le Conseil constitutionnel. Il rejoignait une préconisation de l'avis sur la transition écologique : « *Le CESE estime qu'un effort tout particulier doit être réalisé pour favoriser l'émergence et la durabilité de «collectifs» d'agriculteur.rice.s. Dans cet objectif, il souhaite que soient étudiées et mises en œuvre les modifications réglementaires susceptibles de faciliter leur création et leur fonctionnement. De plus, notre assemblée préconise que ces groupes, réseaux et têtes de réseaux qui les développent aujourd'hui, tels les Centres d'initiatives pour favoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), les Associations de formation collective à la gestion (AFOCG), les Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), l'Association d'agroforesterie ou encore les coopératives agricoles..., bénéficient de soutiens financiers publics.* ».

L'article 8 bis AA, également censuré par le conseil constitutionnel, demandait au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1er janvier 2020, un rapport sur l'opportunité de mettre en place une **prestation pour services environnementaux** afin de valoriser les externalités positives de notre agriculture. Il recoupe la recommandation de l'avis sur la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français sur la mise en place d'une véritable rémunération incitative des services écosystémiques rendus.

Enfin, le CESE dans son avis sur les SIQO, recommande **la création d'un nouveau SIQO « agriculture biologique, locale et équitable »** : « *Le CESE considère que pour l'agriculture biologique, il convient de répondre aux demandes des producteurs et productrices et aux attentes des consommatrices et consommateurs, en faisant reconnaître des caractéristiques supplémentaires (éthiques, sociales et territoriales) ainsi que des systèmes de production bien identifiés. Dans cet objectif, il propose l'expérimentation au niveau français d'un nouveau SIQO, « agriculture biologique locale et équitable », reprenant les caractéristiques agronomiques actuelles de l'agriculture biologique et en y ajoutant d'autres critères parmi lesquels la proximité entre les lieux de production, éventuellement de transformation et de commercialisation ainsi que la prise en compte de l'Analyse du Cycle de Vie (ACV). La définition des éléments permettant la contrôlabilité de tels critères devrait faire l'objet d'un travail approfondi. La marque et le logo AB, propriétés du ministère*

*de l'Agriculture, pourraient être utilisés comme supports pour cette expérimentation destinée à être étendue au niveau européen, tandis que l'Eurofeuille serait conservée pour identifier les produits issus de l'agriculture biologique conformes au règlement européen. » Il s'agit d'une préconisation non reprise à ce stade.*

Parallèlement, il apparaît souhaitable de remettre ici en exergue la thématique relative à la (re)territorialisation de l'alimentation, levier essentiel pour répondre aux attentes et aux besoins des consommateurs, des citoyens et des acteurs des filières. En effet, elle a constitué le noyau de la contribution de la section à l'avis transverse « *Fractures et transition : réconcilier la France* ».

*« C'est au niveau d'un territoire que la relation agriculture/alimentation qui s'est distendue au fil du temps, peut retrouver tout son sens. Elle repose sur des problématiques qui dépassent les seuls aspects agricoles et alimentaires :*

- la possibilité de satisfaire tout ou partie des besoins alimentaires de la population par les productions locales ;*
- les conditions d'accessibilité (financière, logistique...) à une alimentation locale de qualité par les différents types de consommateurs notamment ceux à plus faibles revenus ;*
- les modes de vie et les pratiques alimentaires des habitants ;*
- les impacts sanitaires, climatiques et écologiques (milieux naturels, biodiversité, qualité des eaux souterraines et de surface...) du système alimentaire territorial ;*
- les modes d'expression des consommateurs et des citoyens, de leurs souhaits et attentes en matière de produits agricoles et alimentaires ;*
- la dynamique économique et d'emplois du territoire, et notamment celle liée à la raréfaction des petits commerces et des artisans de bouche ;*
- les liens sociaux entre les agriculteurs, les travailleurs de l'agro-alimentaire, et le reste de la population ;*

- *le gaspillage alimentaire, la surabondance des emballages, les transports et la gestion des déchets.*

*Traiter ces questions amène à interroger puis, si nécessaire, à faire évoluer :*

- *les types de productions locales et leur destination (alimentation humaine, circuits locaux, exportations, alimentation animale...), les pratiques agricoles (conventionnel, biologique, agroécologique, certification HVE ...), et leurs impacts environnementaux, économiques, et sociaux (emplois), l'accessibilité foncière et le soutien à l'installation ;*
- *l'organisation des filières et des circuits de distribution en incluant les transports ;*
- *la rémunération des agriculteurs, des salariés, le niveau des prix d'une alimentation durable ;*
- *les relations entre agriculteurs, décideurs publics, artisans, entrepreneurs et consommateurs-citoyens.*

[...]

*Les propositions du CESE s'articulent autour de quatre outils à valoriser, diffuser ou construire en veillant à ce qu'ils « fassent système » pour tous les enjeux d'une alimentation durable :*

- *le projet alimentaire territorial (PAT) pour poser un diagnostic et construire un projet qui facilite le dialogue et la synergie entre les acteurs ;*
- *la restauration collective pour mettre en évidence les bénéfices collectifs d'une alimentation durable et consolider les filières locales émergentes ;*
- *de nouveaux lieux de distribution et d'échanges sur les pratiques alimentaires durables ;*
- *des moyens financiers substantiels, provenant en particulier de la PAC, pour renforcer et orienter le système d'aide alimentaire vers l'alimentation durable.*

[...]

**Le CESE préconise d'accélérer et de généraliser la mise en place des PAT et de les construire sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, comme des outils de cohésion sociale autour de l'autonomie alimentaire. »**

Enfin, concernant le Grand plan d'investissement, nous rappellerons une préconisation formulée dans le cadre de l'avis sur « *L'innovation en agriculture* » visant à soutenir tous les acteurs innovants du secteur agricole et à faciliter leur accès à ce dispositif.

*« La R&D et les innovations qui en découlent, sont perçues comme des moteurs essentiels de développement et d'amélioration de la performance économique des entreprises. Cela est vrai dans tous les secteurs mais sans doute insuffisamment reconnu pour celui de l'agriculture, trop souvent considéré par celles et ceux qui n'en font pas partie comme une activité traditionnelle qui aurait moins besoin d'évoluer que d'autres. De plus, à quelques exceptions près, l'agriculture au sens strict n'est constituée que de petites entreprises, des TPE si on se réfère à la terminologie de l'industrie. Ce double constat explique pourquoi, malgré le poids économique du secteur et son importance pour l'emploi et la balance commerciale nationale, les entreprises agricoles sont un peu oubliées voire exclues de différents dispositifs de soutiens et d'incitation aux efforts de recherche et d'innovation. [...]*

**Faciliter l'accès des groupements d'exploitations innovantes au Crédit Impôt Recherche (CIR), en particulier pendant les périodes de transition, en adaptant ses modalités aux spécificités du secteur agricole [...];**

**Maintenir les financements publics actuels émanant notamment des collectivités territoriales, en particulier pour l'accompagnement de collectifs d'agriculteurs et d'agricultrices innovants (fonctionnement et rémunération de salariés hommes et femmes pour les PNR, les CIVAM, service d'aide au montage de dossiers...). Globalement, il convient de communiquer sur l'importance stratégique de l'innovation en agriculture, y compris sociale et organisationnelle, afin que ce secteur soit mieux pris en compte dans les politiques publiques et bénéficie d'appels à projet dédiés, en particulier du Programme des Investissements d'Avenir (PIA) comme cela est d'ailleurs prévu dans les appels à projets pour 2018/2019. »**

ANNEXE 6 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR)  
(M. JACQUES PFISTER, RÉFÉRENT)

**I. LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE POUR TOUS, UN ENJEU CENTRAL**

La réussite éducative pour tous est un enjeu central pour la section de l'éducation, de la culture et de la communication. Atteindre un tel objectif nécessite de réduire drastiquement les inégalités. Celles-ci sont particulièrement marquante dans notre système éducatif qui fait partie de ceux qui réduisent le moins les inégalités de réussite liées à l'origine sociale. Les déterminismes de toute nature pèsent lourdement sur la possibilité des jeunes de choisir librement leur avenir professionnel. Malgré des progrès sensibles, le décrochage scolaire en est un exemple. La France a vu ce taux diminuer mais des inégalités persistent aussi bien en termes sociaux que territoriaux.

a) Les dernières recommandations du Conseil de l'UE en matière éducative

En juin 2018, le Conseil de l'Union européenne a formulé ses analyses et recommandations concernant le programme national de réforme de la France pour 2018. En ce qui concerne le système scolaire, il recommande à la France pour la période 2018-2019 de « *poursuivre les réformes du système d'enseignement et de formation professionnels pour renforcer son adéquation aux besoins du marché du travail et améliorer l'accès à la formation, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et les demandeurs d'emploi*<sup>11</sup> ».

Le 27 février 2019 la Commission européenne a publié un rapport-pays sur la France. Elle note que « *la France obtient des résultats relativement bons pour la plupart des indicateurs du tableau de bord social sur lequel s'appuie le socle européen des droits sociaux*<sup>12</sup>. [...] Les

---

<sup>11</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme de la France pour 2018, pages 9, 7 et 13.

<sup>12</sup> Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques, page 6.

*disparités socioéconomiques et territoriales en matière de résultats scolaires restent fortes à tous les niveaux d'enseignement »<sup>13</sup>.*

b) Présentation et analyse de l'indicateur « sorties précoces » du système scolaire

La question du décrochage scolaire s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000 notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis de la stratégie UE 2020. Le décrochage scolaire est défini comme la situation « *d'anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire*<sup>14</sup> ».

Un ou une jeune en situation de sortie précoce du système scolaire est à la fois sorti du système scolaire, doté d'un faible niveau d'études, dépourvu de qualification reconnue et ne bénéficie d'aucune sorte de formation. L'indicateur « sorties précoces » fait partie des indicateurs de référence de l'Union Européenne en matière d'éducation. Il est associé à l'objectif de réduire l'échec scolaire. Selon l'Union européenne, un diplôme d'enseignement secondaire de second cycle est un bagage scolaire minimum pour construire une société de la connaissance. C'est pourquoi les pays de l'UE se sont fixés comme objectif que les « sorties précoces » représentent moins de 10 % des jeunes de 18-24 ans à l'horizon 2020. En plus de cet objectif partagé de 10 %, les pays peuvent avoir leurs propres cibles nationales : **la France avait ainsi fixé la cible à 9,5 % d'ici 2020.**

**En 2017, dans l'Union européenne, le taux de sortantes et de sortants précoces est de 10,6 % parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans tandis qu'il est de 8,9 % pour la France<sup>15</sup>.** Ces pourcentages sont plus élevés pour les hommes que pour les femmes. Ce pourcentage correspond pour la France à environ 450 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans qui ne sont pas diplômés ou ont au plus le diplôme national du brevet et

---

<sup>13</sup> Ibid, page 54.

<sup>14</sup> Article L.313-7 du code de l'éducation créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 – article 36 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie.

<sup>15</sup> Source : Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte) / Enquête emploi.

qui n'ont pas suivi de formation au cours des quatre dernières semaines. **La France a donc déjà dépassé son objectif fixé au niveau européen.** Cependant, la Commission européenne indique « *malgré un taux de décrochage scolaire inférieur à la moyenne de l'UE, d'importantes différences subsistent entre les régions. Trop de jeunes quittent encore l'enseignement avec tout au plus un diplôme du premier cycle du secondaire, en particulier dans les régions ultrapériphériques<sup>16</sup>, alors que les perspectives d'intégration de ce groupe sur le marché du travail se sont nettement détériorées* »<sup>17</sup>.

En outre, un autre indicateur est utilisé. C'est le nombre de jeunes qui sortent chaque année, à partir de 16 ans, de formation initiale sans diplôme. Ce nombre est passé de 140 000 à 80 000 entre 2010 et 2017. C'est le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, plus **particulièrement dans le domaine de la prévention**, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

## II. L'OBLIGATION DE FORMATION DES JEUNES ÂGES DE 16 À 18 ANS

Depuis quelques années, les systèmes éducatifs européens convergent vers une extension de l'obligation de scolarité ou de formation. Selon le réseau d'information sur l'éducation de la Commission européenne « Eurydice », plusieurs États européens ont étendu l'obligation de formation des élèves jusqu'à 18 ans, en accompagnant cette mesure de divers dispositifs. Pour 5 pays (Allemagne, Angleterre, Belgique, Pays-Bas, Pologne), la période de scolarité obligatoire à plein temps est allongée d'une phase de scolarité obligatoire à temps partiel. Cette période permet de suivre un programme de

---

<sup>16</sup> Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne mais situé en dehors du continent européen. Les RUP sont définies depuis 2009 à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui y précise la façon dont le droit européen peut y être adapté. Les RUP françaises sont la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin.

<sup>17</sup> Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques, page 88.

formation professionnelle sur une durée qui varie selon les pays. Ainsi en Angleterre, « *l'étudiant a le choix entre : préparer un diplôme d'apprenti ; jumeler sa scolarité à temps partiel avec une activité professionnelle ou avec un service civique (volunteer) ou encore rester en éducation à temps plein. Aux Pays-Bas, cette phase de scolarité obligatoire à temps partiel s'applique aux élèves qui n'ont pas obtenu de diplôme à 16 ans et qui suivent une formation en alternance jusqu'à l'âge de 18 ans*<sup>18</sup> ».

En France, un amendement adopté à l'Assemblée nationale, le 7 février 2019, au projet de loi sur *l'École de la confiance*, instaure **une obligation de formation pour les jeunes de 16 à 18 ans**. Cette mesure avait été annoncée, le 13 septembre 2018, lors de la présentation de la stratégie nationale de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit bien de rendre obligatoire la formation et non l'instruction.

Selon cet amendement adopté, l'obligation de formation « *est remplie :*

- *lorsque le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement d'enseignement scolaire ou dans un établissement d'enseignement supérieur, public ou privé,*
- *lorsqu'il est apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle ;*
- *lorsqu'il occupe un emploi ou effectue un service civique ;*
- *ou lorsqu'il bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. »*

Le CESE constate que les voies proposées sont de nature très diverses et ne débouchent pas toutes sur des qualifications reconnues. Le fait d'instaurer cette obligation de formation entre 16 et 18 ans est d'autant plus importante que cette tranche d'âge représenterait près de 57 % des abandons scolaires. La mise en œuvre de cette nouvelle obligation devrait concourir de manière déterminante à la baisse du décrochage scolaire sous réserve que ses dispositions n'exonèrent pas les

---

<sup>18</sup> L'Europe de l'éducation en chiffres, Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2016.

ministères en charge de l'éducation de l'obligation d'accueillir tout jeune qui souhaite poursuivre ou reprendre des études au-delà de seize ans : il importe en effet que les jeunes aient tous le choix de la formation qu'ils suivront. Ces formations doivent prendre en compte les compétences autres que professionnelles et académiques. Le CESE rappelle par ailleurs sa préconisation de « *reconnaissance de périodes d'interruption volontaire [d'études] à partir de seize ans consacrées aux projets personnels des jeunes* ».

La mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans relève à notre sens de plusieurs ministères. Le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse est concerné car cette obligation entre dans le champ des politiques publiques de la jeunesse. De plus, les jeunes de 16 ans concernés sortiront à peine d'établissements scolaires, certains ayant déjà « décrochés » au sein de l'institution scolaire. Le ministère du Travail est bien entendu totalement impliqué par les questions de formation professionnelle, d'apprentissage, d'insertion.... Le ministère des Outre-mer l'est également car la situation dans les territoires ultramarins sur ce sujet est préoccupante et ces territoires ont la possibilité de rendre obligatoire l'instruction de 3 à 18 ans<sup>19</sup>. Tout comme la politique de lutte contre le décrochage scolaire, la politique relative à l'obligation de formation est donc éminemment interministérielle.

**Considérant le caractère interministériel de la mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans, le CESE préconise que le pilotage de cette politique relève du Premier ministre.**

Les jeunes non qualifiés se heurtent à un parcours d'insertion sur le marché du travail particulièrement difficile. L'obligation de formation pour les 16-18 ans doit donc favoriser leur insertion professionnelle en

---

<sup>19</sup> Article 58 de la LOI no 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique « Par dérogation à l'article L. 131-1 du code de l'éducation, à compter de la rentrée scolaire de 2018 et à titre expérimental pour une durée n'excédant pas trois ans, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, le Gouvernement peut rendre l'instruction obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois ans et dix-huit ans, dès lors que ceux-ci ne disposent ni d'un emploi ni d'un diplôme de l'enseignement secondaire. »

facilitant leur accès à la qualification. Le CESE s'interroge toutefois sur certaines exonérations de l'obligation de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans en particulier lorsqu'ils occupent un emploi sans accompagnement de formation. Des aménagements seraient préférables pour concilier emploi et formation afin de permettre au jeune de mieux se qualifier et disposer d'un socle de qualification plus solide pour débiter sa vie professionnelle. L'absence de diplôme a été estimée à un surcoût par individu tout au long de la vie d'environ 230 000 euros pour la collectivité<sup>20</sup>.

**Le CESE recommande que l'obligation de formation pour un ou une jeune de 16 à 18 ans qui occupe un emploi soit considérée comme effective si ce jeune bénéficie aussi d'une formation à temps partiel en complément de son activité professionnelle, susceptible de déboucher sur une qualification reconnue, que cette formation soit dispensée par l'employeur ou un autre organisme.**

---

<sup>20</sup> Ministère de l'éducation nationale – Direction du Budget – 2012.

ANNEXE 7 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) (MME HÉLÈNE FAUVEL, RÉFÉRENTE)

**I. LIBÉRER LE PLEIN POTENTIEL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE**

Si l'année 2017 a été marquée par le retour d'une activité tricolore plus robuste (+2,3 %), adossée à une solide progression de l'investissement privé, la croissance s'est nettement essoufflée en 2018 (+1,5 %) et les perspectives pour 2019 demeurent incertaines. Le CESE observe qu'en 2018, la croissance française a été de nouveau inférieure à celle de la moyenne des pays de la zone euro (+1,8 %). Au-delà de la désindustrialisation, il s'inquiète du déclin tendanciel de la productivité globale de l'économie, liée notamment à l'insuffisance des investissements matériels et immatériels.

Dans le dernier rapport annuel sur l'état de la France, intitulé « Mieux investir en France », le CESE estime ainsi indispensable de poursuivre et développer une politique d'investissements ambitieuse, destinée à engager la France face aux défis d'aujourd'hui et de demain. Ces investissements matériels et immatériels doivent favoriser les transitions écologiques et numériques vers une France créatrice d'emplois et plus solidaire. Il nous faut investir dans les compétences et dans une économie fondée sur l'innovation et la qualité. Un virage est à prendre pour l'ensemble du système productif français, comme pour l'Etat et le système bancaire et financier : systématiser l'appui aux dépenses de développement efficaces en termes de valeur ajoutée, d'écologie et d'emploi (cf avis du 15 mars 2017 sur le financement des PME/TPE

Pour le CESE, les mesures visant à maîtriser l'endettement public ne doivent pas obérer les capacités à investir. L'investissement public (infrastructures, formation, recherche et développement, etc...), peut créer des conditions favorables à l'accélération de l'activité économique et de l'emploi.

Le CESE a souligné à de nombreuses reprises les difficultés d'une société peinant à se tourner vers l'avenir et la stagnation des dépenses de recherche et de développement à 2,2 % du PIB, nettement, en-deçà de

l'objectif européen des 3 %. Or, aucune amélioration notable n'est observable sur la période récente. Le CESE recommande donc de renforcer les moyens budgétaires consacrés à la R&D, d'autant que le grand plan d'investissement (GPI) lancé en 2017 lui semble largement sous-dimensionné.

Investir plus mais aussi investir mieux, autrement dit améliorer l'efficacité des investissements, passe par le renforcement des études d'impact et des outils d'évaluation existants. Cela suppose d'aller vers de nouveaux modes de coopération public-privé et d'engager une commande publique responsable. Renforcer les investissements sociaux destinés à améliorer les compétences et agir de manière préventive sur les inégalités participerait à une plus grande efficacité des politiques publiques. Le CESE rappelle que l'appréhension des investissements publics ne peut pas se limiter aux seuls actifs tangibles mais qu'il faut prendre en compte les dépenses d'éducation ou de santé, ainsi que celles en capital immatériel, qui s'avèrent déterminantes pour la croissance.

Il est nécessaire de dépasser les seules analyses financières destinées à évaluer la rentabilité financière d'un investissement, en se plaçant du point de vue de l'intérêt collectif, de l'efficacité économique, tout en veillant à réduire les inégalités et garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire. Les territoires, plus particulièrement les régions en charge du développement économique, doivent jouer un rôle accru dans les écosystèmes territoriaux et la sélection des projets les plus innovants et à même de réduire les fractures territoriales. La lutte contre la désindustrialisation de l'économie française nécessite de renouer avec une véritable stratégie industrielle, co-construite par l'état, les entreprises et les partenaires sociaux, et de mettre en place un environnement favorable à l'investissement productif.

Le système bancaire joue un rôle crucial en ce sens. Au moment où un ralentissement de la conjoncture européenne se profile et où des risques financiers nouveaux se font jour, il s'agit en particulier que la BCE infléchisse son action en matière de refinancement et de quantitative easing, dans le sens d'une nouvelle sélectivité.

Outre le crédit bancaire, cela concerne aussi l'épargne. Ainsi dans son avis « Demain la finance durable- Comment accélérer la mutation du secteur financier vers une plus grande responsabilité sociale et environnementale », face à l'urgence climatique, le CESE exhorte à réorienter l'action de l'ensemble du secteur financier vers une plus grande contribution à la construction d'un futur soutenable.

Ce mouvement est déjà engagé à travers des approches d'investissement socialement responsable (ISR), de finance solidaire et de finance verte. Pour autant, les outils déployés (labels, notations, rapports, taxonomie, etc.) n'ont pas encore toujours la qualité et la fiabilité nécessaires pour donner confiance aux épargnants et aux acteurs financiers. De plus, si des progrès significatifs sont enregistrés du côté de la finance verte, la prise en compte des problématiques sociales, sociétales et de gouvernance semble moins avancée.

Pour réussir cette mutation, le CESE préconise de pratiquer un crédit bancaire moins coûteux pour les dépenses de développement et les investissements porteurs d'emploi, en s'appuyant notamment sur les institutions financières publiques. Il recommande aussi d'adapter le cadre réglementaire en France et en Europe et de réorienter l'épargne vers des investissements socialement responsables de long-terme, via notamment des avantages fiscaux accordés aux produits labellisés ISR ou le soutien au financement ISR de projets territoriaux et des PME. Il préconise enfin de responsabiliser davantage les instances dirigeantes des entreprises financières sur ces sujets en y associant les IRP (institutions représentatives du personnel).

## **II. PROTÉGER EN REFONDANT NOTRE ETAT PROVIDENCE**

Le CESE rappelle que « la question des inégalités demeure au cœur des difficultés du pays ». Les inégalités présentent non seulement une menace pour la cohésion sociale de notre pays mais pèse également sur la croissance de l'activité économique.

Si la France se distingue toujours par un modèle social protecteur, les inégalités tardent à se résorber : sur les trois dernières années, la pauvreté en conditions de vie est stable et le taux de pauvreté monétaire stagne à 14 %. Cette persistance de fortes inégalités et l'enfermement

durable dans la pauvreté est inacceptable d'où la nécessité d'intensifier les efforts. Le CESE estime que les pouvoirs publics doivent soutenir les démarches de solidarités, de lutte contre le déterminisme social et de changement de regard sur la pauvreté. Les mesures du plan de prévention et de lutte contre la pauvreté, adoptées au début 2018, comme l'obligation de formation jusqu'à 18 ans, l'extension de la garantie jeunes, un meilleur accompagnement des allocataires du RSA, lui semblent pouvoir aller dans le bon sens.

Dans le domaine des inégalités, la France se caractérise par l'ampleur de sa politique redistributive. Le CESE rappelle son attachement à l'existence des minima sociaux et à un modèle social ambitieux avec des services publics répondant aux besoins de la population, un système de retraite par répartition, une assurance maladie solidaire. Il est indispensable de développer ce modèle social qui a démontré son rôle d'amortisseur et de l'étendre dans l'Union européenne en sécurisant les revenus des privés d'emploi et en développant, les dépenses de formation professionnelle, l'investissement dans l'accompagnement et en agissant pour responsabiliser les entreprises pour l'insertion par l'activité économique et l'emploi.

Parallèlement, Il convient d'agir de manière préventive sur les racines mêmes des inégalités, en accordant une priorité aux jeunes (plus particulièrement ceux ni en emploi, ni en études et ni en formation) et aux enfants, en améliorant le nombre et la qualité des emplois et en investissant massivement dans l'éducation et la formation/apprentissage, qui conditionnent très largement l'accès à l'emploi.

Le CESE déplore que la question du logement soit la grande absente de la stratégie de la lutte contre la pauvreté, sachant que les difficultés liées au logement contribuent au renforcement des inégalités et à d'importantes fractures territoriales. Il rappelle le poids grandissant des dépenses de logement contraintes (dites pré-engagées), source des difficultés majeures pour les ménages pauvres qui y consacrent 60 % de leur RDB (contre 20 % pour les ménages aisés). Notre Assemblée regrette le manque de concertation et d'évaluation concernant la baisse des aides personnalisées au logement (APL), qui bénéficient à hauteur des trois quarts aux ménages modestes. Il convient qu'un choc d'offre est

nécessaire pour exercer une pression à la baisse sur les loyers mais s'interroge sur le faible rythme de construction des logements en Ile de France, où les besoins sont pressants. Il regrette aussi l'absence d'objectif de construction de logements sociaux, alors que 1,8 million de Français sont dans l'attente d'un logement.

### **III. MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE ET RESTAURER L'ÉQUILIBRE DE NOS FINANCES PUBLIQUES**

Le CESE note qu'en 2017 et 2018 le déficit public est revenu sous la barre des 3 % (respectivement 2,7 % et 2,6 % du PIB). Il observe néanmoins la poursuite de la montée de l'endettement (respectivement 98,5 % et 98,7 % du PIB), qui demeure un sujet d'inquiétude, d'autant que la France n'est pas à l'abri d'une remontée des taux d'intérêt.

Le PLF 2019 prévoyait de réduire les dépenses publiques tout en baissant les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages (baisse de la taxe d'habitation pour 80 % d'entre eux, suppression des cotisations sociales chômage et maladie) et en poursuivant les aides aux entreprises et la baisse de leurs prélèvements (transformation du CICE en baisse pérennes de cotisations sociales, diminution du taux de l'impôt sur les sociétés), avec pour but de stimuler le pouvoir d'achat. En revanche des mesures tablaient sur un alourdissement substantiel de la fiscalité sur les carburants.

Suite aux mouvements de contestation, de nombreuses mesures correctives ont abouti à des dépenses supplémentaires en faveur des ménages moins aisés et à une atténuation de leurs prélèvements publics (annulation de la hausse de la fiscalité énergétique, augmentation de la prime de reconversion, extension de l'éligibilité au chèque énergie, prime exceptionnelle, etc.).

Au final, selon les estimations de l'OFCE, les mesures budgétaires soutiendraient le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 11,7 milliards d'euros en 2019, dont un transfert entre les ménages estimé à 2,8 milliards et un accroissement des déficits publics estimés à 4,3 milliards. Elles permettraient un gain d'activité à court terme de l'ordre de 0,5 point mais pèseraient sur le déficit public, qui atteindrait 3,2% du PIB tandis que la dette passerait à 98,6 % en 2019.

Le CESE estime qu'il faut être particulièrement attentif à ne pas brider une croissance fragile en voulant respecter scrupuleusement les objectifs budgétaires européens de déficit et d'endettement, même s'il reste attaché à leur respect à moyen-terme. Un des risques est notamment de vouloir compenser le coût des nouvelles mesures par un moindre effort d'investissement matériel et immatériel dans les secteurs d'avenir prioritaires. Le CESE rappelle également son attachement à des services publics de qualité et de proximité qui constituent de puissants facteurs de maintien de la cohésion sociale et d'efficacité économique.

Les pétitions citoyennes sur la fiscalité des carburants ont révélé que la montée en puissance de la fiscalité de la Contribution Climat Énergie avive un ressenti d'injustice face à l'impôt et pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Le CESE souligne les limites de cette fiscalité trop souvent vécue comme punitive alors que les dépenses pour la transition écologique sont ressenties comme insuffisantes, et que les offres alternatives aux comportements polluants le sont aussi, particulièrement en matière de transports.. Selon lui, les conditions de son acceptabilité passent par une plus grande lisibilité et transparence sur sa finalité (changer les comportements pour faciliter la transition écologique) et sur l'utilisation des recettes fiscales écologique en général. Le CESE estime que l'ensemble des parties prenantes doivent être associées à l'établissement d'un pacte fiscal écologique et les effets de la fiscalité écologique et des mesures d'accompagnement évalués périodiquement.

Le CESE regrette que la fiscalité écologique, dans son fonctionnement actuel surpondère la fiscalité indirecte. Afin d'éviter un accroissement des inégalités devant l'impôt, toute réforme devrait reposer sur une plus grande part de fiscalité directe et progressive. De même, les dépenses fiscales devraient faire l'objet d'une évaluation régulière de leur efficacité sociale et économique. A ce titre, le CESE souligne que simplification ne signifie pas obligatoirement justice fiscale. L'étude de la faisabilité d'une réduction significative du taux de TVA pour un certain nombre de produits apparaît opportun d'ouvrir une réflexion sur les exonérations dont bénéficient un certain nombre de secteurs afin de mieux respecter le principe d'égalité en matière de fiscalité écologique. Cette réflexion devrait être menée au minimum au niveau

européen et porter également sur les mesures destinées à limiter les impacts industriel et social d'éventuelles décisions.

Le CESE rappelle que la mise en place d'écotaxes nécessite des mesures spécifiques d'accompagnement, telles que des réductions d'impôt, des transferts directs, des fléchages sur les investissements « verts » et sur l'amélioration des infrastructures, en veillant à ce que ces aides demeurent compatibles avec le caractère incitatif de la fiscalité écologique. Mais la question du pouvoir d'achat appelle des analyses plus larges, qui doivent prendre en compte l'ensemble des revenus d'activité, des revenus du capital, de la fiscalité, des prestations/cotisations, et de la redistribution et s'inscrire plus globalement dans la lutte contre les inégalités. Or en France, les inégalités de revenus relèvent à la fois des patrimoines détenus, puis ensuite de la position sur le marché du travail et des salaires. Agir sur l'emploi et donc sur les revenus d'activités est une priorité renforcée par la mise en place d'une fiscalité écologique.

Notre Assemblée, qui a produit récemment un avis sur la lutte contre l'évitement fiscale (« les mécanismes d'évitement fiscal et leur impact sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale ») ne peut que se satisfaire de l'annonce d'un nouveau plan destiné à renforcer le renseignement grâce à l'expertise sur les données. Il suggère de renforcer les moyens des administrations fiscales et judiciaires et de poursuivre la coopération internationale pour lutter contre les transferts de bénéfices au niveau mondial.

ANNEXE 8 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI  
À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME  
(M. LAURENT CLEVENOT, RÉFÉRENT)

L'orientation générale du programme national de réformes prend acte d'orientations gouvernementales qui ont été décidées en 2017 avec les ordonnances du 22 septembre 2017 et la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018. Le CESE relève que le Gouvernement présente les effets attendus de ces réformes sur l'emploi, en termes de réduction de la segmentation du marché du travail. S'il est trop tôt pour se prononcer sur les effets attendus de ces réformes sur le marché du travail, le CESE peut se prononcer sur l'opportunité des réformes à venir du Gouvernement.

S'agissant des orientations identifiées pour les réformes engagées en 2019, la section du travail et de l'emploi a choisi de revenir sur le pouvoir d'achat des actifs, le plan d'investissement dans les compétences, la généralisation de la Garantie jeunes et les difficultés d'emploi des seniors.

En outre, s'agissant des orientations de plus long terme, le CESE s'est exprimé sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne, qui est susceptible d'avoir des conséquences importantes avec le risque d'une diminution des financements accordés par le biais de l'IEJ et du FSE aux politiques de l'emploi.

**I. LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES ACTIFS**

Le CESE relève que, pour de nombreux ménages qui tirent leurs revenus principalement du travail, le « reste à vivre », une fois payées les charges fixes comme le logement et les transports et acquittés les impôts et les taxes, apparaît particulièrement faible.

Les salaires constituent la première composante du revenu des ménages. Or, le CESE a constaté un décrochage récent de l'évolution des salaires et des traitements par rapport à celle des prix en 2018. Le blocage du point d'indice et les difficultés de la négociation obligatoire sur les salaires dans les entreprises, comme dans les branches, n'ont pas permis de maintenir le pouvoir d'achat comme cela avait été possible en dépit de la crise depuis 2008.

De plus, en dépit d'une légère amélioration récente de la situation, le niveau du chômage de longue durée reste élevé dans notre pays et continue de peser sur le pouvoir d'achat des ménages. En particulier, la situation des seniors et des jeunes sur le marché du travail demeure plus difficile que celle du reste de la population. Le CESE rappelle aussi que les femmes continuent de pâtir d'une situation, en moyenne, plus défavorable sur le marché du travail : caractérisée notamment par une insuffisante mixité professionnelle et une surreprésentation dans des activités peu rémunératrices et qui proposent beaucoup d'emplois à temps partiel. Cette inégalité professionnelle se traduit à terme par le versement de pensions de retraite en moyenne très inférieures à celles des hommes.

Les facteurs structurels qui expliquent ce chômage de longue durée apparaissent dans les écarts observés au niveau territorial des zones d'emploi, et dans les différences de taux de chômage selon les qualifications.

Le CESE considère que l'action du Gouvernement dans le but d'améliorer la formation donnant accès à une meilleure qualification doit être encouragée. Il souligne néanmoins que l'amélioration des qualifications n'est pas forcément de nature à améliorer le pouvoir d'achat si celles-ci ne sont pas reconnues par une amélioration des salaires en conséquence.

Quant aux mesures pour s'attaquer à un chômage structurel dans les différentes zones d'emploi, le CESE souligne qu'une politique de l'emploi et de la formation professionnelle territorialisée serait nécessaire, mais n'apparaît pas dans les grandes lignes de l'action gouvernementale en faveur de l'emploi qui reste marquée par une vision nationale d'un marché du travail homogène. Il relève que le rapport pays adressé à la France insistait sur la dimension territoriale des réformes structurelles à entreprendre.

Or, dans la perspective de la réforme des fonds structurels, les projets éligibles au FSE devront répondre aux nombreux défis de l'insertion professionnelle des populations les plus éloignées de l'emploi à une échelle pertinente, le plus souvent territoriale.

La section du travail et de l'emploi a suggéré un renforcement des dispositifs d'insertion adaptés à la lutte contre le chômage longue durée, ainsi que les expérimentations ancrées dans des logiques territoriales telles que le dispositif « Territoires zéro chômage longue durée », qui peuvent bénéficier des financements en provenance des fonds structurels. L'avis du CESE sur la réforme des fonds structurels (rapporteurs : A. Houbairi et Jean-Luc Bennahmias) souligne que les acteurs de l'insertion ne peuvent se satisfaire d'une gestion complexe et instable de ces fonds, risquant de mettre en péril leurs engagements auprès de publics vulnérables.

En articulation avec les difficultés relatives à l'augmentation des dépenses contraintes, la question du niveau des rémunérations et de son évolution reste évidemment essentielle pour les personnes en activité. Or, le CESE fait le constat que la négociation sur les salaires n'est pas optimale dans toutes les branches, certaines tardant à adapter leurs minima conventionnels à la hausse du Smic. En outre, la récente modification des dispositions du code du travail modifiant la périodicité de l'obligation de négocier les salaires au niveau des branches est de nature à peser sur les négociations annuelles des entreprises. De plus, au cours de l'année 2018, certaines entreprises ont tardé à renégocier leurs salaires, faute de généralisation des conventions conclues au niveau des branches.

Le CESE considère que, dans la période récente, une augmentation des prix plus rapide que celle des salaires a alimenté les demandes exprimées pour une répartition de la valeur ajoutée plus favorable aux salariés. En ce sens, la politique des revenus du Gouvernement ne peut faire abstraction de l'enjeu des négociations annuelles sur les salaires ni d'une attention particulière au niveau du Smic.

Or, dans les entreprises, les mesures ponctuelles (primes exceptionnelles) qui ne concernent que quelques-unes d'entre-elles ne peuvent se substituer à un effort de négociation sur les salaires. De plus, les mesures que le Gouvernement a pris à sa charge -augmentation de la prime d'activité de 100 euros, politique d'allègement des cotisations sociales - si elles viennent en appui du pouvoir d'achat, portent atteinte à l'équilibre des finances publiques.

Le CESE suggère de renforcer la négociation collective dans tous les secteurs sur les salaires et les premiers niveaux de classification et d'adapter les minima conventionnels pour les maintenir au-dessus du niveau du Smic. Elle considère en outre que la négociation salariale d'entreprise sur les salaires réels devrait pouvoir s'appuyer sur des données complètes et fiables concernant l'évolution de la valeur ajoutée et de sa répartition. A la faveur de leur regroupement, les branches professionnelles qui ont notamment pour mission de négocier les salaires minima et les classifications ainsi que de réguler la concurrence entre les entreprises dans leur champ d'application, pourraient aussi apporter à ces dernières un éclairage utile sur les évolutions économiques de leur secteur en vue des négociations salariales.

Le CESE recommande, par ailleurs, aux partenaires sociaux dans les entreprises d'utiliser le levier de l'intéressement et de la participation pour contribuer à une évolution positive des revenus du travail.

## **II. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES**

Doté de 15 milliards d'euros pour l'ensemble du quinquennat, le plan d'investissement des compétences, en s'appuyant sur le nouveau dispositif issu de la réforme de la formation professionnelle par la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, vise à renforcer le financement des formations longues et qualifiantes proposées aux demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et aux jeunes éloignés du marché du travail.

Le CESE considère que l'enjeu de la qualification est central pour remédier aux difficultés d'accès à l'emploi des jeunes les plus vulnérables comme des chômeurs les plus éloignés de l'emploi.

Le CESE constate que l'effort financier annoncé pour la sécurisation des parcours professionnels sera pris en charge par le PIC pour l'ensemble de la population active. Or, les primo-demandeurs d'emploi ou primo-créateurs d'activité et les chômeurs en fin de droit doivent eux aussi bénéficier d'un accès effectif au droit à la formation professionnelle dans le cadre de ce plan. Le CESE souhaite que les moyens consacrés à cet objectif soient clairement affichés dans la durée.

### **III. LA RÉFORME DE LA GARANTIE JEUNES**

La Garantie jeunes, dispositif expérimental dont l'évaluation s'est avérée positive, est présentée comme un droit à l'article L. 5131-6 du Code du travail depuis la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Sa généralisation aux publics des jeunes de 16 à 25 ans dits « Neets », dé-cohabitants ou sans soutien financier de leurs parents et dont le niveau de ressources ne dépasse pas le niveau du RSA, rencontre néanmoins certaines difficultés. D'une part, tous les jeunes susceptibles d'en bénéficier ne sont pas orientés vers la Garantie jeunes. D'autre part, l'objectif des 100 000 jeunes suivis annuellement sous ce dispositif est loin de l'évaluation des besoins (environ 200 000 personnes). Enfin, les budgets consacrés aux missions locales, en charge de la gestion du dispositif, sont en diminution.

Si la CESE se félicite de l'orientation gouvernementale relative à la généralisation de la Garantie jeunes, il constate que celle-ci n'est pas effective sur l'ensemble du territoire et qu'elle ne bénéficie pas à tous les jeunes concernés. Il considère enfin qu'une réflexion pourrait être conduite afin d'envisager la possibilité d'un allongement de la durée de la Garantie jeunes lorsque cela apparaît nécessaire. Actuellement d'un an renouvelable six mois, elle s'avère parfois insuffisante pour accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi jusqu'à une insertion professionnelle effective.

### **IV. EMPLOI DES SENIORS ET RÉFORME DU SYSTÈME DE RETRAITE**

Le CESE rappelle que l'emploi des seniors constitue un enjeu de première importance qui conditionne la réussite des transformations en cours et à venir de notre système de retraite. Introduits par les réformes des retraites entre 2004 et 2014, le report de l'âge légal de départ en retraite et l'allongement des durées de cotisations se traduisent par une élévation de l'âge moyen de fin d'activité. Le Conseil d'orientation des retraites a estimé qu'à législation inchangée, cet âge moyen s'établirait à 64 ans à l'horizon 2030. Il approche actuellement les 62 ans. Cette trajectoire ne sera pas remise en cause par la mutation vers un régime universel par point. Telle qu'envisagée par le Gouvernement, cette

transformation intègre le même objectif de soutenabilité à long terme que les réformes précédentes.

Dans son avis sur l'emploi des seniors, rendu en avril 2018, le CESE a rappelé qu'il est, dans ce contexte, essentiel d'assurer le maintien en emploi dans de bonnes conditions des travailleuses et des travailleurs quinquagénaires et sexagénaires dont on sait qu'ils ont des chances limitées de retrouver un travail lorsqu'ils perdent leur emploi. En dépit d'une augmentation significative du taux d'emplois des plus de 55 ans dans la dernière décennie, les seniors sont surreprésentés parmi les chômeurs de longue et de très longue durée et n'ont pas été épargnés par la crise économique qui a débuté en 2008. Les seniors ni en emploi ni en retraite sont, certes, moins nombreux qu'il y a vingt ans mais leur taux de pauvreté a sensiblement augmenté pour atteindre 32 % en 2015.

Le CESE a ainsi voulu souligner la nécessité d'éviter que la transition des seniors vers la retraite ne passe par une phase de chômage prolongée synonyme d'appauvrissement. L'importance du chômage de longue durée aux âges élevés constitue une question spécifique. Les seniors qualifiés et diplômés n'échappent pas à cette réalité même s'ils sont moins frappés que les seniors peu qualifiés. L'état de santé et l'exposition à des facteurs de risques professionnels ainsi que l'absence ou l'insuffisance de la formation pendant la vie professionnelle constituent des facteurs aggravants de la perte d'emploi et du chômage de longue durée.

Le CESE considère que les politiques de l'emploi devraient intégrer de manière spécifique le traitement des difficultés des actifs seniors. Il rappelle certaines des préconisations qu'il a formulées en ce sens :

- généraliser le recours au conseil en évolution professionnelle dans le cadre d'un accueil et d'un suivi présentiels des demandeurs d'emploi seniors par Pôle emploi ;
- accompagner le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de 57 ans et plus en créant un contrat de travail assorti d'une aide financière aux entreprises ;

- inciter à la négociation d'accords d'aménagement de fin de carrière dans les branches et les entreprises pour faciliter le recours au temps partiel garantissant le maintien de cotisations de retraites sur la base d'un taux plein ;
- prévenir et agir contre les effets à long terme de la pénibilité dans les branches professionnelles et les entreprises afin de sécuriser les parcours professionnels ;
- accroître la reconnaissance des compétences acquises au travail ainsi que la formation certifiante, en particulier dans des activités employant majoritairement des femmes.

---

<sup>ii</sup>NOTES ET REFERENCES

<sup>i</sup> Dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes indique que le déficit agrégé de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse poursuit sa réduction entamée en 2011. Il s'est établi à 4,8 Md€ en 2017 (alors qu'il atteignait 29,6Md€ en 2010) avec un retour à l'équilibre prévu en 2019

<sup>ii</sup> Cf. entre autres : DREES, *Les inégalités sociales de santé, Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016*.

<sup>iii</sup> Cf Nathalie Blanpain, *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Insee Première, n°1687, février 2018

<sup>iv</sup> Cf les contributions de la section des Affaires sociales et de la santé aux rapports annuels 2015, 2016 et 2017 du CESE sur l'état de la France

<sup>v</sup> Avis du 14 mars 2018, *Pour des élèves en meilleure santé*, Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve

<sup>vi</sup> Sondage CSA pour Cofidis, *Les Français et les frais de santé*, octobre 2018

<sup>vii</sup> Avis du 13 décembre 2017, *Les déserts médicaux*, Sylvie Castaigne et Yann Lasnier

<sup>viii</sup> Avis du 25 janvier 2017, *Prix et accès aux traitements médicamenteux innovants*, Catherine Pajares y Sanchez et Christian Saout

<sup>ix</sup> Cf. notamment : Haute Autorité de Santé, *Rapport d'analyse prospective 2018 : de nouveaux choix pour soigner mieux*, juillet 2018

<sup>x</sup> Avis du 10 mai 2016, *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, Jacqueline Farache.

- 
- xï Julie Argouac’h, Sébastien Picard, *Les niveaux de vie en 2016*, Insee Première, N°170, septembre 2018
- xii Document de travail des services de la Commission, *Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques*, SWD(2019) 1009 final
- xiii Institut des politiques publiques, *Budget 2019: quels effets pour les ménages?*, graphique 3 page 7 (l’IPP est développé dans le cadre d’un partenariat entre l’Ecole d’économie de Paris et le Centre de recherche en économie et statistiques)
- xiv *Stratégie nationale de lutte de prévention et de lutte contre la pauvreté*, octobre 2018, introduction, page 4.
- xv Julie Argouac’h, Sébastien Picard, *Les niveaux de vie en 2016*, Insee Première, N°170, septembre 2018
- xvi Sur ce point, cf. France stratégie, *Nés sous la même étoile ? Origine sociale et niveau de vie*, Note d’analyse n°68, juillet 2018.
- xvii Avis du 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l’enfance*, Antoine Dulin
- xviii Avis du 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l’enfance*, Antoine Dulin
- xix *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d’aménagement des territoires ?*, Paul de Viguerie (2013), p. 47.
- xx *Avis Comment promouvoir le dynamisme économique des territoires ruraux*, Guillaume de Russé (2015), p. 47.
- xxi *Avis Tourisme et numérique*, op. cit. p. 25.
- xxii Arcep, *Qualité des services mobiles*, 17 octobre 2018.
- xxiii Avis et rapport *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires*, Isabelle Roudil (2017), p. 117 à 120.
- xxiv *Avis Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires (2017)*, et *avis Avant-projet de loi de programmation en faveur de l’égalité réelle Outre-mer (2016)*.
- xxv *Avis Projet de loi d’orientation des mobilités*, Bruno Duchemin (2018), p. 47.



## AUTRES CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES





Paris, le 29 mars 2019

## Avis du CNLE

### sur le projet 2019 du Programme National de Réforme (PNR)

#### I. Portée de l'avis : une situation encore plus incertaine que celle de l'année 2018

##### 1) Solliciter un moratoire de la part de la Commission européenne.

Le projet de PNR 2019, tel qu'il est connu au 1<sup>er</sup> mars 2019, ne peut pas correspondre à la situation économique et sociale de la France telle que le gouvernement l'avait envisagée. En effet, il est suspendu à deux contraintes majeures : les décisions qu'il sera amené à prendre à la suite du « Grand débat » aux alentours du 15 avril 2019, et à la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018. Il y a lieu d'ajouter, notamment, la réforme de la santé dont le parlement est en train de se saisir, la réforme à venir des retraites, la réforme de l'assurance chômage et la réflexion sur le revenu universel.

Le PNR sera profondément modifié par les nouvelles mesures issues des changements qui découleront de tous ces bouleversements. Dans le texte actuel du projet de PNR 2019, la répétition du mot « en cours », pour toutes les réformes envisagées, plus de trente fois, ce qui ne s'était jamais vu, prouve les difficultés que le gouvernement rencontre pour définir une ligne claire et cohérente de son action, en général et en matière de lutte contre la pauvreté en particulier.

Devant tant d'incertitude, le CNLE propose de solliciter un moratoire à la Commission de Bruxelles jusqu'au 30 juin 2019 afin que le PNR puisse prendre en compte les mesures que le gouvernement prendra à partir du 15 avril, ainsi que le déroulement et la mise en place de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et le résultat des élections européennes. Le cas échéant, le PNR sera insincère et non crédible. Un envoi qui ne tiendrait pas compte des décisions que le gouvernement prendrait au vu des résultats du « Grand débat » accroîtrait les inquiétudes de la Commission.

## 2) Un document insatisfaisant dans sa forme.

### *Un manque de données d'évaluation et de suivi*

La présentation choisie pour le projet de PNR 2019, sous la forme d'un argumentaire général exposant une stratégie à moyen terme de « Transformation du modèle économique et social » ne respecte pas l'annualité propre à cet exercice. Cela rend très difficile le commentaire d'axes généraux qui semblent plutôt décrire une philosophie que des mesures concrètes, sans identifier ce qui est déjà engagé et ce qui concerne spécialement l'année 2018. Il aurait été souhaitable pour la clarté que le projet de PNR distingue entre la stratégie et les mesures d'application mises en œuvre en 2018.

Contrairement à ce que fut dans le passé, le PNR, et avant lui le PNAE, la nouvelle méthode conçoit apparemment le texte comme un document « de pédagogie et de communication », avec, pour le cœur du sujet, une cinquantaine de pages (partie III, Réponse aux défis majeurs)<sup>1</sup>. Le balayage en si peu de pages d'un éventail aussi vaste d'actions ne peut que donner l'impression d'un survol de thèmes et d'un manque de points de cohérence entre les thèmes. L'un des aspects très manquants du présent document tient dans une absence transversale de données chiffrées détaillées, tant en ce qui concerne les données de suivi qu'en ce qui concerne les données d'évaluation, et ce, qu'il s'agisse des données d'évaluation ex-ante des mesures annoncées, et des données d'évaluation ex-post pour les mesures présentées comme accomplies. Trois exemples peuvent être pris de cette situation regrettable, la Garantie Jeunes, les contrats aidés, et la transformation du CICE.

*Sur la Garantie Jeunes*, le PNR s'abstient tout d'abord de bien situer les prévisions d'action de l'année dans l'optique de la population concernée de jeunes et ne rappelle pas les résultats des premières phases de mises en œuvre. En second lieu, le PNR fait comme si l'évaluation accomplie, que le CNLE a étudiée en détail, dans sa séance plénière du 20 avril 2017, c'est-à-dire il y a près de deux ans, était valide pour l'éternité. Les évaluations positives qui ont amené à étendre la garantie jeunes mériteraient d'être actualisées et les nombreuses questions posées par le rapport<sup>2</sup> d'être actualisées, ce que le PNR ne fait pas. En particulier, le CNLE réitère son inquiétude émise lors de la première évaluation sur le fait que les jeunes en grande précarité n'apparaissent pas parmi les jeunes choisis, et sur les difficultés administratives de l'inscription dans le programme.

*Sur les contrats aidés*. Le rapport ne fait pas référence à la mise en œuvre brutale de la suppression des contrats aidés, en particulier en termes de chômage : il se contente de données tout à fait disparates sur l'augmentation des formations qualifiantes liées au nouveau système des Parcours emploi-compétences (PEC). Sur le chômage, on dispose pourtant des données du ministère du travail (DARES)<sup>3</sup>, lequel a estimé la perte d'emploi à 77.000 à court terme

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire, à part les parties non fournies à la consultation (introduction et contexte macroéconomique), ainsi que le bilan de la stratégie 2020 (point IV) et l'utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance (point V).

<sup>2</sup> Le rapport final est daté de février 2018. Les principaux résultats étaient établis fin 2016. C'est pourquoi les auteurs du rapport ont souligné : « l'évaluation ici présentée, et les préconisations qui en découlent, concernent une version expérimentale du dispositif, différente de celle existante au moment de la remise de ce rapport final. »

<sup>3</sup> *DARES Résultats*, n°54, novembre 2018.

sur l'année 2017<sup>4</sup>, et l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi à 55.000 unités. Qu'en sera-t-il pour les années 2018 et 2019, le PNR est muet à ce propos<sup>5</sup>.

*Sur la transformation du CICE.* Contrairement à ce qu'écrit le PNR (p. 25) la transformation du CICE en baisse des cotisations patronales n'a que peu de chances de contribuer à « libérer le plein potentiel » de l'économie française (Défi 2). En effet, l'OFCE a évalué ex-ante la mesure qui doit se déployer sur l'année 2019, et a conclu aux faibles effets-emplois et sur l'activité : « la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales employeurs se traduirait par des effets positifs sur l'emploi : 40 000 à 50 000 emplois en plus à l'horizon 2023 selon que l'on neutralise l'effet du retour d'IS ou non. Les effets sur le PIB seraient au mieux nuls à cet horizon (-0,1 point de pourcentage de PIB en cas de non neutralisation du retour d'IS) »<sup>6</sup>. On peut s'interroger sur la relation entre la masse considérable des allègements de cotisations et le nombre d'environ 10.000 emplois annuels estimés ex-ante.

Ces trois exemples sont typiques et d'autres, nombreux, pourraient être pris dans d'autres domaines : ainsi, la question de l'insertion professionnelle des réfugiés n'est aucunement abordée dans le PNR, alors même que des mesures nouvelles ont été prises en 2018, et que le dispositif public de connaissance reste déficient<sup>7</sup>.

### *Une articulation problématique entre le « rapport pays », les recommandations et le PNR*

Le PNR 2019, comme les précédents, est conçu et présenté par le gouvernement français. En même temps, il 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, avant d'être politiquement approuvées par le Conseil. Ces recommandations, le CNLE en est bien conscient, commandent les limites des possibles pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il est donc important de partir de ces recommandations qui structurent l'exercice (leur influence n'est pas facilement repérée dans la rédaction). Le fait de les respecter a évidemment une influence en raison de leur impact potentiel sur la pauvreté et l'exclusion (diminution des dépenses sociales, politiques concernant les salaires, etc..). Cette réalité est cruciale pour les personnes pauvres et menacées d'exclusion.

Examiner le PNR en relation avec le « Rapport pays » de la Commission<sup>8</sup> permet donc d'introduire la dimension européenne, qui est manifestée par les recommandations. Cette année (voir encadré ci-dessous), il y en a trois, adoptées à l'été 2018. Leur réalisation est appréciée par la Commission européenne dans son rapport du 27 février 2019. Les réponses du gouvernement français à ces dernières seront commentées dans la version finale du PNR, dont le CNLE ne dispose pas, à l'heure où cet avis est établi. De façon générale, l'utilisation du tableau de bord des indicateurs européens de suivi de la stratégie est particulièrement

<sup>4</sup> On ne connaît pas l'évaluation 2018, qui devra intégrer l'effet de la création des PEC.

<sup>5</sup> En 2018, le nombre de contrats aidés a de nouveau diminué de 35 %, sans que l'impact sur l'effectif des chercheurs d'emploi ait été encore évalué.

<sup>6</sup> OFCE, *Policy Brief*, octobre 2018. N°40, p. 1, Bruno Ducoudré et Eric Heyer.

<sup>7</sup> Le ministère du travail, à notre connaissance, n'a toujours pas de données actualisées sur le statut d'emploi des réfugiés, et les enquêtes remontent à près d'une dizaine d'années.

<sup>8</sup> Extrait du « rapport pays », p. 23, *Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques*, 27.2.2019, COM (2019) 150 final.

minimaliste. Ces indicateurs ne servent absolument pas, comme ce devrait être leur rôle, à suivre la trajectoire pluriannuelle française dans le contexte européen. Dans ce cadre, on observera tout particulièrement la recommandation 1, qui a une portée transversale, puisqu'elle concerne le plafond d'augmentation des dépenses publiques, fixé à 1,4% pour 2019. Deux interrogations peuvent être présentées à ce sujet.

- (1) Tout d'abord, dans la version actuelle, provisoire, le lecteur du PNR n'est pas informé sur les conséquences détaillées de l'application par la France de cette recommandation, que les services de la Commission, dans leur rapport précédemment cité, considèrent comme non appliquée, à la date de fin novembre 2018. Le rapport pays indique en effet : « *Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre du programme Action publique 2022. Progrès limités pour ce qui est de la réforme des retraites.* » (p. 23).
- (2) En second lieu, la recommandation cite expressément le « programme Action publique 2022 ». Or le PNR, dans la version dont dispose le CNLE, ne mentionne ce programme que de façon allusive (à deux reprises, p. 42 et 45) et pour insister sur la simplification de l'action publique et sa qualité, sans mentionner l'impératif général de diminution. Quand on se reporte au document « Action publique 2022 », publié en juin 2018, on observe le chiffrement de nombreux domaines d'économies qui concernent au plus haut point la lutte contre la pauvreté et les politiques sociales et de protection sociale. C'est ainsi que, dans deux domaines particuliers, le rapport auquel se réfère la Commission fixe des « impacts attendus » de réduction des dépenses : pour la politique du logement, « améliorer la situation des finances publiques de 3 milliards d'euros, dont 1,4 milliards d'euros d'économies (p. 74) ; pour la « solidarité nationale », il s'agit de « générer des économies de plusieurs milliards d'euros dont une part significative permettra de financer l'allocation sociale unique, ainsi que l'augmentation du taux de recours » (p. 78).

Sur ces deux points, et sur d'autres, le CNLE s'interroge, au vu du flou, et des réformes dites « en cours », sur la portée des impératifs considérés comme acquis par la Commission européenne, et qui ne sont pas référés explicitement dans la rédaction actuelle du PNR. Comme l'an passé, on observera que plusieurs appréciations sur la politique de la France sont stéréotypées et appuyées sur des considérations générales, plutôt que sur une analyse détaillée et fondée (c'est le cas tout particulièrement, comme en 2018, des appréciations sur la politique du logement, voir plus loin). Comme le commentaire est général, il s'avère que les comparaisons qui sont faites avec les autres pays ne sont pas méthodologiquement pertinentes : c'est le cas de la comparaison des niveaux de prélèvements obligatoires (par exemple axe 2, p. 24), qui, par exemple, ne sont pas complètement comparables avec le taux allemand, en raison du poids différent des retraites publiques.

### **Tableau des recommandations rappelées dans le rapport pays (février 2019).**

Recommandation n° 1: veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique. Réduire les dépenses en 2018 et pleinement préciser les objectifs et les nouvelles mesures nécessaires dans le contexte de l'Action publique 2022, afin qu'ils se traduisent en mesures concrètes de réduction des dépenses et de gains d'efficacité dans le budget 2019. Uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite pour renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes.

Recommandation n° 2: poursuivre la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels pour renforcer son adéquation aux besoins du marché du travail et améliorer l'accès à la formation, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et les demandeurs d'emploi. Favoriser l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, notamment pour les personnes issues de l'immigration et les habitants des quartiers défavorisés. Garantir la compatibilité des évolutions du salaire minimum avec la création d'emplois et la compétitivité.

Recommandation n° 3: simplifier le système fiscal, en limitant le recours aux dépenses fiscales, en supprimant les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production prélevés sur les entreprises. Réduire la charge réglementaire et administrative afin de renforcer la concurrence dans le secteur des services et de favoriser la croissance des entreprises. Intensifier les efforts déployés pour accroître les performances du système d'innovation, en particulier en améliorant l'efficacité des dispositifs de soutien public et en renforçant le transfert des connaissances entre les instituts publics de recherche et les entreprises.

Le CNLE rappelle qu'alors que cette stratégie avait fixé au niveau européen un objectif de baisse de 20 millions du nombre des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à l'horizon 2020, l'évolution constatée entre 2010 et 2014, dernier chiffre publié (source EU/SILC, indicateur AROPE ) est une hausse de 4,75 millions (dernier rapport de la Commission). Le CNLE considère que, devant un tel écart entre des objectifs fixés en 2010 et les résultats atteints, il est devenu urgent de réviser les objectifs, ainsi que les axes majeurs de la stratégie européenne dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette dernière devrait réapparaître comme un enjeu dans chacun des axes de la stratégie d'ensemble.

### **3) Engagements « Europe 2020 » : le nombre de personnes pauvres, l'activité sur le marché du travail, et les jeunes sans emploi, éducation ou formation**

*Pour la troisième fois successive, le CNLE constate que la stratégie 2020 est caduque. En effet, en prévision des engagements après les élections de mai 2019, la stratégie n'a toujours pas été revue, ce qui est dommageable pour l'appréciation posée par le PNR 2019, comme pour les précédents. Le CNLE a régulièrement plaidé pour que ces constats*

*conduisent la France à demander une révision des objectifs et surtout du contenu de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Mais, à une année de l'achèvement de la période convenue pour mesurer l'effectivité de la stratégie Europe 2020, la demande des années précédentes de revoir la stratégie n'a plus de sens.*

Il ne manque plus qu'une année de statistiques pour disposer d'une vue complète de la réalisation de l'objectif général de l'UE de réduire de 20 millions de personnes (2008/2018) le nombre des personnes vivant au risque de pauvreté ou d'exclusion (ARPE<sup>9</sup>). Il est clair qu'au plan de l'UE à 28, cet objectif ne pourra pas, et de très loin, être atteint, ni pour l'indicateur global, ni pour aucune de ses composantes, comme le montre le tableau 1.

*Tableau 1 Évolution de l'indicateur global de la pauvreté ou de l'exclusion sociale et de ses composantes<sup>10</sup>*

Indicateur	2008	2012	2016	Cible 2018
Pauvres ou exclus	116	121	119	96
Pauvres (seuil 60%)	81	82	86	
Pauvres (en conditions de vie)	41	50	39	
Très faible intensité de travail	35	40	39	

Unités : millions de personnes

En revanche, le CNLE souligne que, non seulement dans ses objectifs mais plus encore dans son contenu, cette stratégie a échoué et ne peut être poursuivie ultérieurement telle quelle sans un changement de paradigme. L'emploi était en effet le moteur privilégié de la stratégie, étant admis qu'avoir un emploi constituerait le meilleur remède contre la pauvreté.

Or précisément, la Commission européenne ne manque pas de rappeler les succès remportés depuis 5 ans par l'Union européenne en matière d'emploi : l'année 2017 établit un record pour le niveau de l'emploi (217 millions pour les personnes d'âge compris entre 20 et 64 ans soit un accroissement de 6 millions par rapport à 2008 et 10 millions par rapport à 2012) ainsi que pour le taux d'emploi des générations comprises entre 20 et 64 ans (au niveau record en 2017 de 72,2% contre 70,8% en 2008 et au rythme actuel d'augmentation, le taux d'activité de ces générations devrait atteindre en 2010 75%, soit le niveau ambitieux fixé par la stratégie). Les taux de chômage pour l'ensemble de la population active sont revenus à 7,3%, un niveau comparable à celui de 2008 en moyenne, le taux de chômage des 15/24 ans a été réduit de 23 à 16,8% entre son maximum de 2013 et 2017<sup>11</sup>.

***Ces données montrent que malgré l'amélioration constatée en moyenne de la situation de l'emploi et malgré un niveau de dépenses sociales encore élevé pour l'ensemble de l'UE, la***

<sup>9</sup> Selon l'acronyme, taux: At Risk of Poverty or Exclusion.

<sup>10</sup> Source : rapport 2018 du Comité européen de la protection sociale, page 12

<sup>11</sup> Source Eurostat.

***pauvreté et l'exclusion n'ont pas reculé. Il faut donc cesser de penser que l'amélioration de l'emploi serait à même automatiquement de faire reculer la pauvreté.***

Le maintien de celle-ci à un niveau élevé est à rechercher notamment dans trois causes globales qui n'ont pas été combattues par la stratégie et que les travaux analytiques des chercheurs ont mis en évidence :

- L'augmentation du taux de pauvreté des personnes actives en emploi, en lien avec la détérioration de la qualité des contrats de travail et notamment l'absence dans de nombreux pays d'un niveau adéquat de salaire minimum et/ou de compléments sociaux insuffisants en cas de faible rémunération.
- La concentration des emplois nouveaux sur des familles ayant déjà une intensité de travail importante (les emplois nouveaux vont vers des familles où déjà une personne est occupée à plein temps).
- Une protection sociale inadaptée en particulier du fait de l'indexation retardée des prestations sur des indicateurs de prix qui n'assurent pas une évolution du pouvoir d'achat en lien avec la croissance générale de la productivité.

Ces constats invitent à changer les priorités d'une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté à reconstruire. Le CNLE invite le gouvernement français, dans le contexte d'une prochaine mandature des institutions européennes à contribuer à promouvoir une stratégie de l'UE réorientée pour la lutte contre la pauvreté. *Il ne faut certes pas renoncer à la création d'emplois et d'activités nouvelles, mais ceci devrait être associé avec une mise en œuvre active de protections adéquates pour les actifs les plus vulnérables. Autrement dit, toute stratégie nouvelle devrait prendre en considération prioritairement les principe 6 (instauration dans les États membres d'un dispositif de salaire minimum au niveau adéquat) et principe 14 (généralisation de l'application d'un dispositif de revenu minimum décent) du nouveau Pilier social européen adopté à Malmö en octobre 2017.*

### *Jeunes ni en emploi, ni éducation ni en formation (dits « NEETS »)*

Selon les données comparatives les plus récentes fournies par Eurostat concernant les jeunes des générations 15/24 ans, la proportion de ceux et celles qui ne seraient ni en emploi, ni en apprentissage, ni en formation a continué de croître en France sur la période 2013/2017 (l'année 2013 étant celle du lancement de la garantie jeunes au plan européen). Ce résultat contraste avec la moyenne de l'UE (voir tableau 2)

*Tableau 2. L'évolution des « NEETS » parmi les 15/24 ans (%) depuis l'instauration de la Garantie jeune européenne<sup>12</sup>*

	2013			2017		
	Total	H	F	Total	H	F
EU 28	17,1	16,0	17,4	14,3	13,9	14,7
France	14,7	14,3	15,0	15,6	16,2	14,9

Source Eurostat

<sup>12</sup> Le PNR donne des éléments sur les réalisations de la Garantie Jeune, mais pas de données d'évaluation.

Le contraste entre la moyenne de l'UE et la France reflète en partie le décalage conjoncturel, la reprise en France ayant été plus tardive. Mais il souligne aussi la difficulté pour l'action publique dans notre pays à rejoindre parmi les « NEETS » ceux et celles qui, non- inscrits à Pôle Emploi et perdus de vue par les derniers lieux d'éducation, échappent à l'attention des missions locales chargées de les accompagner<sup>13</sup>. La nouvelle stratégie française de prévention et de lutte contre la pauvreté met à juste titre un accent renouvelé sur une garantie d'accès de tous les jeunes à partir de 16 ans soit à une activité, un emploi ou à une possibilité de formation et entend à cette fin accroître et étendre le bénéfice de la garantie jeune.

Dans l'immédiat, les modalités de ces dispositifs renforcés sont en cours de contractualisation avec les départements. Le CNLE presse le gouvernement de faire connaître les conditions de suivi de la mise en place et des résultats de cette priorité stratégique.

## **II. Dossiers prioritaires du point de vue des personnes pauvres**

### **1. La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le CNLE se félicite de l'adoption d'un nouvel outil de repérage pour la connaissance et pour la promotion de l'égalité femmes-hommes, dit « index de l'égalité ». Il s'interroge cependant sur les raisons qui font que sa mise en œuvre soit si lente : mise en œuvre des sanctions différée à 2022 et 2023, alors que l'index entre en vigueur en mars 2019.

### **2. L'accès au logement et la lutte contre le sans-abrisme**

#### *Évolution très négative en ce qui concerne le mal-logement*

Si, pour la grande majorité des Français, les conditions générales de l'habitat se sont améliorées sous l'effet notamment d'un rythme plus soutenu de la construction depuis le début des années 2010, il faut en revanche parler d'une détérioration pour les ménages les plus pauvres appartenant aux deux premiers déciles de revenu : reprise de la tendance à la sur-occupation, impossibilité pratique d'accéder à la propriété et surtout augmentation très sensible du taux d'effort logement<sup>14</sup>. Pour les ménages pauvres, les dépenses pré-engagées représentent 60% du budget annuel dont 70 % se rapportent aux charges du logement, contribuant au sentiment de précarité. Le surcoût logement supporté par les plus modestes relativement à l'évolution de leurs ressources a aussi pour conséquence une augmentation des situations de sans-domicile ainsi que des statuts de personnes hébergées chez un tiers faute de pouvoir assumer le coût d'un logement indépendant. En France aujourd'hui, 900 000 personnes sont privées de logement personnel, 1,5 million de familles sont en attente d'un logement social et 2,7 millions de ménages se trouvent en situation d'effort excessif, consacrant plus de 35% de leurs ressources au logement. *Cette évolution structurelle fait du mal-logement une composante majeure de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans notre pays. Rejoignant les plaidoyers et constats très documentés de la société civile sur ce sujet, le CNLE ne peut pas partager*

<sup>13</sup> Voir ce sujet les analyses comparatives sur les NEETS de l'OCDE.

<sup>14</sup> Rapport 2018 de l'ONPES « Mal logés et mal logement ».

*l'optimisme qui se dégage du PNR français sur ce point au vu de la « transformation de la politique du logement » qui s'y trouve exposée<sup>15</sup>.*

Comme l'an passé, le PNR se fonde sur une évaluation très critique de la politique du logement jugée au point de départ excessivement dispendieuse pour des résultats médiocres. Le CNLE avait critiqué en 2018 l'esprit de cette analyse, qui comparait, notamment, l'effort français sur les politiques publiques (1,9%) à celle des autres pays, sans prendre la précaution de noter que toutes ces politiques ne sont pas comparables simplement (en France, la politique du logement n'est pas assimilable à un « minima social »). L'an passé, des réductions de dépenses majeures ont été mises en œuvre, et, si l'on en croit les projets du gouvernement en matière de réforme des prestations logement, de nouvelles réductions majeures sont programmées (comme l'a montré le rapport « Action publique 2022 » cité par la Commission européenne, et le projet de réforme d'un « versement social unique »). La réduction des allocations logement liée à cette dernière réforme en cours, si elle n'est pas mentionnée dans le PNR (p. 19-20), l'est dans tous les scénarios que le gouvernement a demandés aux services du Trésor. Dans ces prévisions, le nombre des personnes qui perdraient le droit à une « allocation unique » est évalué à 4 millions de personnes, dont la majorité serait des allocataires de l'allocation logement<sup>16</sup>.

Pour le gouvernement, les transformations en cours sont censées redonner des marges de manœuvre à la construction privée et à la mobilité dans le logement sur base d'une politique de l'offre qui ne portera du fruit que dans la longue durée. En revanche, les coupes effectuées dans les aides à la personne (APL) et les aides directes au financement du logement social auront dès 2018, et en année pleine 2020 un impact négatif pour les ménages pauvres et modestes non pauvres<sup>17</sup>. Aujourd'hui, il y a non seulement urgence à construire plus de logements sociaux, mais aussi à les rendre accessibles aux personnes les plus pauvres, qui s'en trouvent exclues faute de ressources suffisantes. La loi ELAN ne va pas dans ce sens.

**Le CNLE tient à souligner que la diminution des APL constitue en l'état une mesure difficilement compréhensible car elle affaiblit l'un des outils de redistribution ayant le plus grand impact sur le taux de pauvreté, alors qu'il n'a pas été établi, au contraire, que les APL avaient eu un rôle dans l'augmentation des prix des loyers libres<sup>18</sup>, ce que le CNLE faisait déjà observer l'an passé.**

### *Logement d'abord et sans-abrisme*

C'est dans ce contexte globalement défavorable à la lutte contre le mal-logement, au moins dans les trois années à venir, qu'il faut apprécier le lancement fin 2017 du plan d'action « Pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » 2018/2022. Le CNLE salue, a

---

<sup>15</sup> D'autre part, plusieurs évolutions nouvelles accroissent les préoccupations, au-delà de la perspective du versement social unique : réduction des recettes des organismes HLM, suppression des subventions aux constructions neuves, augmentation du taux de TVA des organismes, difficultés de la vente, baisse confirmée des constructions pour l'accession sociale.

<sup>16</sup> Note de France Stratégie, confiée à M. Lengart « Préfiguration d'une allocation sociale unique », février 2018, p. 5.

<sup>17</sup> Selon le dernier rapport 2019 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal logement, les différentes mesures concernant les APL (coupe de 5 euros par mois, extinction de l'APL accession, gel des APL en 2018 puis ajustement limité à 0,3% en 2019/2020, le nouveau mode de calcul des APL en contemporanéité représenteront 4 milliards d'euros d'économie pour l'État dont 2,5 à la charge directe des ménages.

<sup>18</sup> Source : rapport de l'ONPES 2018 sur « mal logés et mal logement ».

priori, la philosophie générale de ce plan d'action qui s'inscrit dans une expérience faisant désormais l'unanimité des acteurs: pour en finir avec les situations de non logement les plus critiques (absence de domicile et sans-abrisme), le plus efficace et le plus respectueux des personnes consiste à les accompagner le plus rapidement possible vers et dans une solution de logement adapté. Les objectifs fixés initialement pour ce plan sont donc louables: production de 40 000 logements PLAI par an, réforme des attributions d'HLM au bénéfice des personnes les plus pauvres, sans domicile et sans abri, création de 40 000 places par intermédiation locative et ouverture de 10 000 places en pensions de famille en 5 ans. Les 5 axes et 16 priorités du plan logement d'abord et lutte contre le sans-abrisme reprennent, a priori, les leçons de l'expérience. Est-il possible cependant de réussir à faire reculer significativement le nombre des personnes sans domicile si par ailleurs les minima de ressources pratiqués dans les logements très sociaux restent en général supérieurs à celles des familles dont les niveaux de vie sont inférieurs à 50% du niveau de vie médian, et si les bailleurs sociaux voient par ailleurs se réduire leur capacité d'autofinancement ? De fait, les premières réalisations du plan « logement d'abord » observables en 2018 apparaissent encore très modestes et elles ne pallient pas les évolutions négatives évoquées au paragraphe précédent ; ainsi, seulement 16 conventions territoriales ont été signées fin 2018; une progression limitée des attributions d'HLM au bénéfice des personnes sans domicile, passant de 12 400 en 2017 à 13 700 en 2018, des moyens de l'État réduits à 15 millions d'Euros sur 2 ans pour 23 territoires<sup>19</sup>. La lenteur de ces premiers pas appelle à la transparence du suivi des actions et des objectifs. Le CNLE demande que le tableau de bord national établi par l'État comportant 28 indicateurs mensuels, aujourd'hui non publié, fasse l'objet d'une communication semestrielle commentée par les principaux acteurs concernés.

### **3. Impact des mesures dites d'urgence économique, prises en décembre 2018**

Le PNR évoque (pp. 8 et suivantes) les conséquences des mesures dites « d'urgence économique » adoptées par la loi du 24.12.2018, à la suite du mouvement social de la fin 2018. Le PNR rend compte d'une enquête sur les primes versées par les employeurs à la suite des décisions gouvernementales. On peut regretter que ces données, d'origine associative privée, ne mentionnent pas les caractéristiques professionnelles et/ou sociologiques des bénéficiaires.

Quant aux mesures concernant le SMIC et la prime d'activité, si le CNLE se félicite du fait que, depuis février 2019, le gouvernement estime que plus de 800.000 foyers ont reçu, à ce titre, une augmentation, il aimerait connaître avec plus de précisions les caractéristiques des personnes qui sont éligibles à ces mesures. La prime d'activité est en effet une prestation qui peut concerner à la fois des salariés et des non-salariés, des titulaires et des intérimaires, calculée sur une base du ménage ; ce n'est pas un salaire, et ce n'est pas un « minima social ». Il est donc très important pour suivre les développements de la pauvreté, de connaître avec précision ses bénéficiaires, et leur évolution, notamment parce qu'on sait que l'évaluation de la prime a montré son efficacité dans la régression de la pauvreté en France.

---

<sup>19</sup> Source : rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal logement , février 2019.

Ces précisions sont d'autant plus attendues qu'elles sont liées à la modification notable de l'équilibre budgétaire français, et apparaissent dans l'analyse de la « trajectoire des finances publiques » (p. 47, axe 3) laquelle est incomplètement renseignée dans la version fournie au CNLE.

#### 4. La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (p.19 sv.)

Si la dimension de la stratégie pauvreté concernant la petite enfance est largement exposée dans le PNR, ainsi qu'en matière de formation des jeunes, ce n'est pas le cas du reste de la stratégie qui n'a été qu'esquissée dans le discours du président de la République de septembre 2018 et qui ne fait l'objet que de quelques paragraphes du PNR (p. 8 et 9). Le texte transmis ne fait pas référence explicitement à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée par le chef de l'État en septembre 2018, mise en œuvre par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, sous l'autorité du Premier Ministre et de Madame Dubos, secrétaire d'Etat auprès de madame Buzyn.

Ce dossier, à peine esquissé dans le PNR, porte sur deux projets essentiels : la réforme des minima sociaux, et la création d'un « grand service » de l'insertion. Il est donc crucial pour la situation des personnes pauvres et en exclusion. Compte tenu des éléments épars qui ont émergé des débats préalables à l'ouverture officielle en mars d'une concertation, quelques points de vigilance sont susceptibles d'être soulignés.

En premier lieu, on s'interroge sur le périmètre des prestations qui sont susceptibles d'être concernées par le projet d'un « versement social unique » déjà évoqué avec le rapport de France Stratégie. Toutes les allocations qui sont évoquées dans cette « préfiguration » ne sont pas de même nature, et ne se résument pas à des dépenses interchangeables. Tout d'abord, la prime d'activité n'est pas un minimum social. Les allocations logement n'en sont pas non plus. Les minima sociaux destinés à des personnes handicapées (AAH, notamment) ou à des personnes âgées (APSA) ont historiquement, des justifications particulières, de même que l'ASS qui est versée à des gens qui ont un historique de cotisations, ce qui ne les font pas simplement équivaloir à des allocataires « génériques ». Notamment, l'orientation que le gouvernement met en avant, à savoir d'inciter les personnes à l'activité, ne saurait s'appliquer à toutes les prestations : ni dans les allocations logement, ni dans toutes les allocations des personnes handicapées et dans celles des personnes âgées. Il y a donc un danger manifeste, au prétexte de « simplifier » les allocations, à en faire un tout purement budgétaire.

Comme il a été déjà souligné plus haut (paragraphe sur la stratégie 2020), pour les personnes les plus loin de l'emploi, il faut prévoir des conditions d'accompagnement spécifiques, et la question d'une « incitation » n'apporte pas la réponse seule, comme le montrent les études de l'OCDE sur les « politiques d'activation ». C'est ce que montre en particulier aussi l'évolution de la politique allemande vis-à-vis des chômeurs de longue durée, laquelle rompt désormais avec une logique univoque « inciter et soutenir » (*Fördern und Fordern*). C'est pourquoi l'idée d'un « revenu universel d'activité » (lequel au demeurant ne serait *vraiment* universel dans les faits) ne peut faire l'économie d'adapter la question de l'accès à l'emploi et ou l'activité aux freins à l'emploi que le CNLE a constamment soulignés dans ses derniers

avis. Ces enseignements n'ont pas disparu et l'accès à l'emploi est une question ancienne qui n'est pas découverte d'hier.

Des points de vigilance similaires s'appliquent pour le projet du « grand service d'insertion ». La réflexion sur les modalités de l'insertion, à la fois sociale et professionnelle, existe dans notre pays depuis le début des années 1990 ; de nombreuses initiatives ont été prises, on peut penser par exemple aux plans locaux d'insertion économique (ex-PLIE), et à l'adoption d'une logique « d'accompagnement global » (ayant fait l'objet d'un accord national en 2014 à l'occasion du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté<sup>20</sup>). Le projet d'un « grand service » doit tenir compte de l'ensemble de cette expérience, y incluant la logique de l'insertion par l'économique.

Enfin, bien loin d'être secondaire, l'aspect logistique du projet de fusion de nombreuses allocations est un enjeu considérable. Dans aucun autre pays de l'Union, un projet d'une telle ampleur n'est mené : un seul État membre y fait exception, la Grande-Bretagne. Le projet britannique doit être d'autant plus présent à l'esprit des responsables de la réforme que, dans ce pays, il a pris exactement les mêmes objectifs : diminuer le non-recours, simplifier les démarches pour les personnes et faire des économies substantielles. Ces dernières, comme on l'a vu dans le rapport Action publique 2022 sont aussi attendues en France. Or, les réalisations britanniques ont été calamiteuses, et le projet a non seulement pris plus de 5 ans de retard, mais six ans après son adoption au Parlement, il ne couvre toujours, fin 2018, qu'un dixième des allocataires prévus au début de 2011.

#### **5. Préciser la mise en œuvre de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans**

Le CNLE est très favorable au projet d'étendre l'obligation de formation à tous les jeunes jusqu'à 18 ans, qui ne sont pas en formation, en éducation ou en emploi (axe 5, défi 1, p. 19) ; ce projet n'a pas donné lieu de déclinaison précise dans le PNR. Le CNLE demande au gouvernement de préciser ses objectifs opératoires sur ce sujet et de le tenir régulièrement informé sur les résultats atteints, et pas seulement sur les réalisations quantitatives.

#### **6. L'incertitude sur la question de l'accès au numérique : une question à approfondir urgemment**

La question de l'accès aux nouvelles technologies, celle de l'exclusion dont sont ou deviennent victimes de nombreux citoyens en liaison avec l'utilisation des services publics en ligne est très préoccupante, et n'a pas fait l'objet d'un examen transversal satisfaisant jusqu'à présent en liaison avec les politiques contre la pauvreté et pour la prévention de l'exclusion. Les données qui ressortent des enquêtes approfondies (par exemple, défenseur des droits, Secours catholique) doivent être mobilisées plus précisément, et, à cet égard, les mentions qui concernent cette question dans le PNR sont insatisfaisantes : la question de l'accès des moins qualifiés et des plus démunis devrait faire, dans le PNR, l'objet d'un traitement transversal, au même titre que les questions générales de l'accès à internet pour tous, mais aussi de l'intelligence artificielle, etc....

---

<sup>20</sup> Faute de temps, cette stratégie au sein du Plan quinquennal, n'a pas pu être évaluée au fond.

## **7. Modification de la négociation sociale autour de la protection sociale**

Comme l'a illustré la première phase de la réforme de l'Assurance Chômage, la contrainte par une lettre de cadrage stricte modifie les conditions de la négociation entre acteurs sociaux. Le CNLE qui est attaché (voir partie suivante sur l'assurance chômage) au pluralisme de la protection sociale et à la présence en son sein d'une assurance chômage, gérée par les partenaires sociaux, redoute que la modification de la nature du financement, en supprimant les cotisations salariales et en affectant au régime une part de CSG annuellement, entraîne des modifications plus profondes de la négociation sociale en France, pour le chômage, mais aussi plus généralement pour l'assurance sociale. Il reste en effet convaincu de la pertinence de conserver un régime assurantiel et contributif pour sécuriser les transitions professionnelles, ce qu'une fusion, à plus ou moins longue échéance, avec les minimas sociaux, déséquilibrerait l'héritage de cette protection sociale.

## **8. L'évolution du marché du travail, les réformes de la formation et le caractère très préoccupant de la réforme de l'assurance chômage**

### *Apprentissage et formation*

Pour ce qui est de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, d'une part, du plan d'investissement dans les compétences, d'autre part, le CNLE estime que, concernant les chercheurs d'emploi, le contenu de la convention tripartite à venir entre l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi, en cours de négociation, sera déterminant. Tant que celui-ci ne sera pas acquis, il ne peut donc se prononcer sur la manière dont sera effectivement respecté l'esprit de la réforme, quant à l'exercice par le chercheur d'emploi de son droit de tirage sur son compte personnel de formation et à sa participation au choix de celle-ci, sur la clarification de la répartition des responsabilités de son financement et de sa mise en œuvre, entre Pôle emploi, d'une part, et les Régions, d'autre part, sur son efficacité quant à la réinsertion professionnelle des intéressés.

### *Emplois aidés et parcours compétences*

Pour ce qui se rapporte à la réforme des emplois aidés et l'instauration, en remplacement, des parcours emploi compétences (PEC), les conditions de la mise en place des seconds sont a priori positives, à condition qu'on soit attentif à ce qu'elles ne soient pas trop sélectives vis-à-vis des employeurs qui pourraient les héberger et qu'elles n'écartent pas de l'exercice du rôle d'accompagnement des chercheurs d'emploi, les structures qui sont déjà engagées dans cette tâche. À ce sujet, il faut noter que la brutalité avec laquelle a été faite la suppression des emplois aidés, ancienne formule, s'est révélée peu respectueuse de l'engagement des associations qui y recouraient, auxquelles ils apportaient des moyens pour leurs actions et dont beaucoup ont été mises en difficulté par cette décision.

### *Assurance chômage*

Le PNR n'aborde qu'à peine la réforme prévue de l'assurance chômage puisque celle-ci est en cours, et qu'aucun accord n'a été trouvé à ce sujet entre les partenaires sociaux. Les orientations du

gouvernement étaient déjà exprimées par la note de cadrage de septembre 2018, qui a été imposée d'emblée à la négociation. Les questions à traiter sont donc bien connues.

Ce document intime de réaliser entre 3 et 3,9 milliards d'économie sur trois ans. Cette approche financière et ses conséquences sur les chercheurs d'emploi sont inquiétantes et le CNLE ne peut que rester dans l'attente inquiète d'une réforme permettant une véritable sécurisation de l'emploi.

Si des adaptations de l'assurance chômage sont nécessaires, le CNLE redoute que ces adaptations passent par une limitation des droits qui fragiliserait davantage les personnes les plus en difficulté. Le dispositif doit continuer à reposer sur la solidarité interprofessionnelle et à apporter une protection aux salariés, en particulier aux salariés les plus exposés au risque de privation d'emploi. Plusieurs réformes ont été évoquées, notamment pour diminuer drastiquement l'indemnisation des cadres, qui n'ont pas fait l'objet d'analyse précise.

Le CNLE pense qu'une réforme de l'assurance chômage devrait :

- Être en mesure de préserver dans la pluralité de la protection sociale française, la spécificité de l'assurance, avec ses traits classiques (rôle des partenaires sociaux, proportionnalité des revenus) face à l'intervention de l'État ; maintenir un niveau de prestations d'assurances qui n'assimile pas, comme dans certains systèmes (exemple : britannique), l'assurance au niveau de l'assistance;
- définir une contribution chômage patronale dégressive en fonction de la durée du contrat;
- encourager le maintien dans l'emploi, chez un même employeur, ou chez un nombre limité d'employeurs, plutôt que le fractionnement des contrats;
- permettre aux chercheurs d'emploi un accès plus précoce à une formation conduisant à des réinsertions, également plus rapides, et, par conséquent, à une réduction de dépenses de l'assurance chômage;
- prévenir par un accompagnement très renforcé le chômage de longue durée, car plus le chômage dure, plus la recherche est difficile et de moindre effet.

D'autres sources d'économie pourraient peut-être être recherchées sans réduire les droits à indemnisation des chercheurs d'emploi et tout en favorisant le retour à l'emploi de celles et ceux qui en sont éloignés. Ainsi, alors qu'un jour d'indemnisation coûte 150 millions d'euros à l'assurance chômage, ne pourrait-on renforcer l'accompagnement de façon à ce que la durée d'indemnisation moyenne qui est de 420 jours, soit réduite de 7 jours ? Cette approche permettrait d'obtenir une économie de 1 milliard d'euros par an, soit le montant demandé dans la note de cadrage gouvernementale.

## **9. Inquiétudes et vigilance concernant la réforme des retraites**

Les recommandations faites à la France soulignent le fait que ce dossier était déjà présent l'an dernier et qu'il n'a pas significativement avancé. Certes une concertation est en cours avec les partenaires sociaux, sur la base d'un tout petit nombre de principes. Ces principes sont tellement généraux, et, d'ailleurs susceptibles d'être à leur tour discutés (l'âge du départ possible à la retraite, par exemple), qu'ils ne donnent que très peu de visibilité à ce que sera le futur système. Le CNLE est extrêmement attentif aux décisions qui sont en train d'être préparées en s'inspirant des réformes suédoises, et des

réformes par points. On sait, avec l'expérience riche de la réforme suédoise, s'étalant depuis la fin des années 1990, que certains points de faiblesse sont apparus : il s'agit de l'égalité entre les hommes et les femmes, et des retraites de montant faible : une partie notable des retraités suédois n'échappent pas à la pauvreté. Le CNLE ne peut admettre cette situation alors que la France est aujourd'hui le pays de l'Union européenne dans lequel le taux de pauvreté des retraités est le plus faible de tous les pays, comme l'a montré Eurostat.

#### **10. L'accompagnement des plus modestes dans la transition écologique**

Dans le cadre de l'accompagnement des personnes modestes le PNR s'attache exclusivement à présenter succinctement les aides à la transition écologique en matière énergétique et de transport. L'accompagnement semble ainsi limité à un soutien financier : chèque énergie, CITE, prime à la conversion. Or ces aides ne sont pas toujours utilisées ou optimisées même si le chèque énergie est « automatique ». Ainsi l'accompagnement financier devrait être complété d'un accompagnement social, guichet unique d'information, d'aide à la constitution de dossiers....

D'autre part, la précarité énergétique rimant souvent avec « passoire thermique », aucune indication n'est donnée sur les obligations des bailleurs publics et privés en termes de performance énergétique des logements : rénovation des habitats dégradés et/ou énergivores, transition énergétique.... Très partiellement un plan d'investissement est annoncé sans précisions sur son déploiement précis.





**Coordination AGE France**

**Paris, le 18 mars 2019**

**PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2019**

**NOTE DE SYNTHÈSE DE LA COORDINATION AGE France**

Comme les années précédentes, la Coordination AGE France a souhaité apporter sa contribution au Programme National de Réforme (PNR) 2019.

On trouvera dans ce document le détail de cette contribution répartie en six thèmes, certains sujets pouvant être traités dans plusieurs thèmes, mais sous un angle différent :

Introduction	2
Préambule	3
. 1 Contexte économique et social	4
. 2 Emploi des Seniors	6
. 3 Retraites	8
. 4 Pauvreté, Isolement, Invisibilité	9
. 5 Santé, Autonomie , Territoires	12
. 6 Habitat et Transports	16
Annexe : Les membres de la Coordination AGE France	19

## Introduction

Résumé de l'analyse d'ensemble faite par la Commission Européenne pour 2019 et de ses recommandations pour la France.

Chacun de ces thèmes se conclut par quelques recommandations fortes :

. Créer de la richesse en France en améliorant la compétitivité non seulement par la diminution des charges fiscales et des contraintes administratives mais aussi en stimulant les capacités d'innovation technologique et haut de gamme et en accompagnant les PME-PMI dans leur développement, notamment à l'export.

. Faire de l'emploi des seniors une grande cause nationale tant par la nécessité impérieuse de ne pas laisser de côté des compétences négligées ou ignorées, à l'heure où les entreprises recherchent des personnes expérimentées, que par l'exigence de prolonger la durée du travail pour assurer la pérennité des pensions de retraite.

. Assurer le devenir des retraites actuelles qui subissent une érosion depuis plusieurs années, aggravée par les récentes mesures de hausse de la CSG et de la désindexation des pensions, l'indexation devant se faire sur les salaires sans être inférieure à l'inflation.

. Pour répondre à l'ambition de la future loi « Santé 2022 » de remettre les patients au centre du système et garantir l'accès aux soins partout sur le territoire national, éviter une concentration systématique des structures et des professionnels de santé qui conduirait à l'effet inverse : une baisse de la qualité de prise en charge de proximité et une grande disparité des soins sur l'ensemble du territoire.

. Construire une politique ambitieuse et volontariste contre la pauvreté et l'exclusion fondée sur un contrat social prenant en compte effectivement les besoins exprimés par les personnes âgées

. Assurer la couverture mobile de 100% du territoire et développer au plus près du terrain des « guichets » publics pour que les populations les plus fragiles ne voient pas leurs difficultés aggravées face à la généralisation de la dématérialisation.

## PREAMBULE A LA CONTRIBUTION AGE FRANCE

### Analyse de la Commission Européenne sur la situation d'ensemble

La Commission fait preuve d'un optimisme mesuré (\*) pour l'année 2019 en retenant l'intitulé :  
« Une Europe forte dans un contexte d'incertitude à l'échelle mondiale »

Après avoir passé en revue les principaux progrès accomplis depuis 2014 :

- . Expansion continue
- . Niveau record de personnes au travail
- . Sortie de la pauvreté de millions de personnes
- . Convergence des situations économiques,

la Commission dresse la liste des faiblesses qui peuvent alimenter les défis de 2019 :

- . Dynamique de réforme atone
- . Faible croissance de la productivité
- . Niveau d'endettement élevé de nombreux pays,

qui rendront plus difficile la construction d'une économie européenne « résiliente et inclusive » dans un contexte mondial moins favorable.

Certaines de ces faiblesses sont particulièrement mises en avant :

- . La baisse relative de la compétitivité européenne par rapport à ses principaux concurrents (dont USA et Japon), la zone Euro faisant elle-même moins bien que l'ensemble des 28 !
- . Le déficit d'investissement en recherche-innovation
- . La modernisation qui reste problématique des infrastructures de transport, y compris pour une mobilité intelligente durable et respectueuse de l'environnement.

La Commission recommande particulièrement :

- . Les mesures visant à approfondir la solidité financière et monétaire pour absorber les chocs possibles
- . La sélectivité des investissements, publics et privés pour générer un « retour » assez rapide et durable
- . L'investissement dans l'éducation et la formation tout au long de la vie
- . La promotion d'une économie « résiliente et inclusive » dans l'esprit du socle européen des droits sociaux.

Si cette analyse d'ensemble ne mentionne précisément tel ou tel pays, on peut relever que la France est concernée directement par un certain nombre de recommandations :

- . Réduire le niveau d'endettement et améliorer la pertinence des dépenses publiques
- . Lutter contre la pauvreté via les incitations à participer au marché du travail
- . Doter les jeunes de compétences correspondant aux besoins du marché du travail
- . Associer les partenaires sociaux et les parlements nationaux au processus de réforme

Il faut noter que lors d'une présentation à Paris le 27 février, le DGA Affaires économiques et financières de la Commission a jugé prématuré de se prononcer sur l'impact en France des mouvements sociaux initiés depuis novembre, en tous cas avant les conclusions et mesures suivant « le grand débat ».

(\*) D'autant plus mesuré qu'elle vient de revoir (8 février) ses prévisions de croissance pour la plupart des pays européens dont l'Allemagne et pour la France à 1,3%

## CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le « programme national de réforme » qui doit être adressé à la Commission européenne en avril 2019 se doit non seulement de considérer les perspectives de croissance économique mais également le socle européen des droits sociaux. La France relève par ailleurs du volet préventif du « pacte de stabilité et de croissance » et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Les recommandations du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement reprennent un certain nombre de remarques déjà formulées les années précédentes. Elles sont en phase avec celles publiées régulièrement par la Cour des Comptes. Elles concernent notamment :

- Ses **déséquilibres macro-économiques**, baisse de la production industrielle globale de 1,2% (1,4% pour la production manufacturière) entre novembre 2018 et novembre 2017, un lourd déficit tendanciel du commerce extérieur, un taux de chômage qui reste élevé à 8,9% fin novembre 2018 contre 6,7% pour l'Union européenne ;
- Sa **dette publique** qui avoisine les 100% du PIB, poursuivant sa croissance, notamment en raison de la dérive des comptes publics ;
- Le **dynamisme insuffisant de compétitivité et de productivité**, les dernières études disponibles situant la France dans les dernières positions parmi les pays européens ;
- Le **manque de précision des mesures nécessaires** pour atteindre les objectifs d'amélioration progressive du solde des administrations publiques de (-2,6% du PIB en 2017 à +0,3% en 2022), un déficit structurel de 0,4% à moyen terme et la diminution du ratio de la dette publique (de 96,8% en 2017 à 89,2% en 2022).

Le Conseil souligne le **risque d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandé vers l'objectif budgétaire à moyen terme**. Il rappelle :

- que le niveau des dépenses publiques en France est le plus élevé de l'Union européenne avec un taux de 56,5% du PIB en 2017, incluant certes une part plus importante que dans d'autres pays dédiée aux retraites publiques, mais cette part est passée de 52 à 56% entre 2009 et 2017,
- que la stratégie d'assainissement a surtout bénéficié de la baisse des taux d'intérêts, qui peut ne pas durer, et de coupes dans les investissements publics qui pourraient nuire au potentiel futur du pays.

**Des réformes sont en cours** à des stades plus ou moins avancés d'élaboration ou de mise en œuvre concernant l'emploi, le droit du travail, la formation professionnelle, l'assurance chômage, les retraites. Le CICE va être transformé en 2019 en réduction généralisée des cotisations sociales patronales et des allègements supplémentaires sont prévus sur les bas salaires en vue de favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées. Malgré ces ajustements, la **charge fiscale des entreprises reste lourde et complexe**, engendrant un climat d'incertitude peu propice à l'emploi et aux investissements productifs. Une charge **administrative coûteuse** nuit à la compétitivité, entravée de surcroît par des **exigences réglementaires plus contraignantes** que dans d'autres pays, même en Europe. Le prélèvement à la source instauré à partir de janvier 2019 est une nouvelle contrainte pour les entreprises. La complexité du système fiscal s'impose également aux particuliers. Le poids croissant de taxes, impôts et charges en nombre et en valeur entraîne des coûts administratifs pour les services publics et l'exaspération de la population.

La grève inédite des personnels de soins aux personnes âgées soutenus par leur management, les syndicats, les médecins, les familles des personnes âgées contre le **manque de moyens et de reconnaissance** avait marqué le début de l'année 2018. Le projet d'augmentation de la taxe sur les carburants a été le détonateur d'un mouvement de contestation, qui réclame notamment plus de **prise en considération des personnes et une amélioration du pouvoir d'achat**.

Ce mouvement s'inscrit dans un **contexte de désertification des territoires hors métropoles** avec la disparition progressive des services publics, des transports publics, des services et équipements de soins, des commerces de proximité, la fermeture des PME, des écoles, les difficultés du monde agricole, l'état des routes, l'accès difficile voire impossible aux nouveaux systèmes de communication. La fracture territoriale est patente. La France est divisée en trois zones :

- Les grandes métropoles,
- les quartiers urbains et les territoires périphériques dits défavorisés
- les territoires ruraux et les petites villes.

Sur cette **fracture territoriale** se superpose une **fracture générationnelle** avec la réduction des revenus versés aux retraités, (gel et/ou désindexation des retraites), **l'augmentation de la CSG sans compensation, le déni de leur contribution passée, actuelle et potentielle à la vie économique et sociale du pays, l'isolement auquel ils sont confrontés** de par la désertification citée ci-dessus. Les citoyens de ces territoires se sentent exclus du processus de participation démocratique. Les élus se plaignent d'un manque de concertation avec l'Etat et d'un manque de liberté dans leur gestion.

Le budget 2019 voté fin décembre prévoit un déficit de 3,2% du PIB mais le contexte économique tant français qu'international se dégrade et ce budget n'intègre pas l'impact des dispositions prises par le gouvernement en réponse aux manifestations, de l'ordre de 10 milliards d'euros.

### Recommandations

Mettre en œuvre une analyse exhaustive des taxes et charges imposées aux entreprises et aux particuliers, fixer des objectifs cohérents avec la moyenne des pays européens et définir une politique fiscale permettant de respecter ces objectifs pour rétablir la compétitivité et la transparence nécessaire pour garantir le consentement à l'impôt.

Analyser les responsabilités respectives des différentes strates du « millefeuille administratif » pour éliminer les doublons et attribuer les responsabilités au plus près du terrain avec les moyens nécessaires pour assumer ces responsabilités, en développant les « maisons de services publics » locales, réduisant ainsi les déplacements, créant des emplois polyvalents dans les territoires et limitant les coûts.

Créer de la richesse en France en améliorant la compétitivité de la France non seulement par la diminution des charges fiscales, des contraintes administratives et des normes excessives pour les acteurs économiques mais aussi en stimulant les capacités d'innovation technologique et de production haut de gamme et en accompagnant les PME et les PMI dans leur développement notamment à l'export.

## EMPLOI DES SENIORS

Le taux d'emploi des plus de 55ans a atteint 52,1% au 3<sup>ème</sup> trimestre 2018 (source DARES) à peu près stable par rapport à 2017 (+ 0,2%), taux qui dépasse de peu l'objectif de 50% au 1<sup>er</sup> janvier 2010 fixé dans le cadre de la « Stratégie de Lisbonne » (2000-2010).

La stabilité relève de la conjugaison d'une augmentation du taux d'emploi des 60-64 ans et d'une baisse du taux d'emploi des 55-59 ans.

On notera que le CICE, à date, n'a pas eu d'impact significatif sur l'emploi des plus de 55 ans ; par contre le recul de l'âge de la retraite a un effet incitatif qui explique l'augmentation de l'emploi des 60-64 ans mais aussi l'augmentation du chômage des plus de 55 ans qui continue d'augmenter de 4,4% avec une durée moyenne de chômage de 726 jours soit 49 jours de plus qu'en 2017 !

Le « Contrat de Génération » supprimé en 2017 n'a toujours pas été remplacé par une alternative ; la seule mesure envisagée est celle liée aux 15 milliards pour la formation professionnelle dont la moitié doit être affectée à des publics fragiles dont les chômeurs de longue durée, catégorie où les plus de 55 ans sont majoritaires.

Rien ne concerne directement l'emploi des plus de 55 ans dans la loi PACTE (loi du 12 février 2019 relatif au « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises »), la question n'a été traitée que par des rapports, dont celui de France Stratégie en liaison avec les contributions du Haut-Commissariat à la réforme des retraites - rapport qui n'a pas apporté de forte valeur ajoutée sur ce point- et ceux du CESE.

L'emploi des seniors est une question cruciale tant par la nécessité impérieuse de ne pas laisser de côté des compétences ignorées ou négligées à l'heure où les entreprises recherchent des personnes expérimentées que par l'exigence de prolonger la durée du travail pour assurer la pérennité des pensions de retraite.

**L'emploi des seniors devrait faire l'objet d'une Grande Cause Nationale.**

### Recommandations

Développer une campagne, comme l'a fait la Finlande en 1998, en communiquant, en réunissant l'ensemble des parties prenantes, notamment les branches professionnelles, les associations qui aident les seniors à retrouver du travail et Pole Emploi, afin de valoriser la valeur ajoutée des seniors dans l'entreprise. Assurer un suivi de l'emploi des seniors, communiquer sur les bonnes pratiques afin de redresser le taux d'emploi des seniors et le situer a minima au niveau de la moyenne européenne.

Renforcer l'utilisation par les directions d'entreprises et les DRH de systèmes de gestion des emplois et des compétences permettant d'anticiper le vieillissement des salariés par la formation permanente tout au long de leur parcours, la mobilité professionnelle, la transmission réciproque des savoirs, l'adaptation des postes de travail pour tenir compte de la pénibilité de

certaines métiers, les équipes mixant des âges différents (elles ont prouvé leur efficacité), la flexibilité des fins de carrière.

Accompagner les personnes 45+ ayant perdu leur travail, dès leur sortie d'emploi, de façon spécifique, que ce soit par Pôle Emploi et/ou par les associations qui leur sont dédiées et développer le système de VAE (Valorisation des Acquis de l'Expérience) qui pourrait être géré par les branches professionnelles, car le système actuel n'est pas assez réactif, pour permettre en 6 mois ou moins de valider la VAE de ces personnes et faciliter ainsi leur retour rapide à l'emploi, leur évitant de devenir des chômeurs de longue durée sous le prétexte de leur âge.

Développer les initiatives innovantes telles que :

-Déployer le dispositif « Territoires zéro chômeurs de longue durée\* ». En cinq ans, l'expérimentation a été faite sur 10 territoires expérimentaux ; 11 entreprises dites « à but d'emploi » (EBE) ont été créées générant 650 CDI, soit une remise en emploi pérenne du tiers de la population- cible

-Créer un statut de VIE (Volontaire International en Entreprise) senior pour des chômeurs 45+ ayant l'expérience de l'exportation et former des binômes VIE junior/VIE senior pour contribuer au développement des exportations françaises.

-Développer le “mécénat de compétences”

Le projet de réforme des retraites en cours implique de sécuriser les fins de carrière jusqu'à 62 ans et au-delà.

*\* Pour mémoire : ATD Quart Monde avait lancé en 2014 l'initiative « Territoire zéro chômeurs longue durée » : toute personne en chômage de longue durée se voit proposer un emploi en CDI rémunéré au Smic en vue de répondre à des besoins non solvables ou semi-solvables (et donc non concurrentiels pour les entreprises du marché classique), le financement de ce Smic et des cotisations sociales étant assuré par le transfert des dépenses d'accompagnement du chômage de longue durée et les recettes dégagées par l'activité créée. L'initiative a été entendue par voie législative en 2016 sur 10 territoires expérimentaux. L'extension à 140 territoires nouveaux est envisagée en 2019 sous réserve de tirer les enseignements de cette expérience 2017-2018.*

## RETRAITES

### Recommandations

La réforme des retraites a été initiée en mai 2018 par le Président de la République avec l'objectif de sa mise en œuvre dès l'automne 2019. Le Haut-Commissaire à la Réforme des Retraites – HCRR – est en charge du dossier de Retraite Universelle.

L'état des réflexions conduites actuellement interroge sur plusieurs points :

1 - La lisibilité et la transparence du futur système qui doit clairement énoncer ce qui doit relever du « contributif » (les cotisations) et du « non-contributif » qui doit nécessairement et justement couvrir les « épisodes de la vie » tels que la maladie, la pauvreté, le handicap, le chômage, la maternité, ... au moyen d'une assiette de financement plus large (impôts, taxes, contributions) relevant de la solidarité nationale. C'est ainsi, par exemple, que le niveau du minimum-vieillesse qui doit permettre à tous de disposer d'un revenu décent pour mener une vie digne devrait être réévalué.

2 - Le libre choix laissé à l'intéressé de décider de poursuivre son activité ou de décider de prendre sa retraite nous paraît souhaitable mais il doit s'inscrire dans un cadre de référence à partir d'un âge pivot dans un ensemble garantissant la durabilité du système.

3 - Le système par points semble avoir été retenu. Ce système instaure de l'incertitude sur les modalités de valorisation. Un régime en « comptes notionnels » aurait mérité attention car il semble plus apte à respecter l'équilibre, par génération, entre les cotisations versées et les pensions reçues au moyen de règles stables dans le temps ; ceci pourrait renforcer la confiance auprès des jeunes générations. L'assiette doit être de 4 plafonds de Sécurité Sociale.

4 - Les modalités de prise en compte des pensions de réversion dans le contexte évolutif des vies de couples sont à harmoniser. Au-delà de l'aspect sociétal, cette harmonisation doit rejoindre, dans ses modalités, ce qui vient d'être réalisé au sein de la fusion des régimes Agirc-Arrco et s'inspirer des conditions d'ouverture de la pension de réversion dans le nouveau régime fusionné pour les décès survenus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

5 - La gouvernance du futur système est à préciser : dans un régime universel s'adressant par définition à toutes les catégories professionnelles, les associations et organisations représentatives des retraités doivent être « partie prenante » dans les réflexions, propositions et décisions aux côtés des représentants des salariés, des employeurs et de l'État.

Outre les aspects techniques de la réforme en cours, la Coordination AGE France attire l'attention sur le devenir du niveau des retraites actuelles qui subissent une érosion depuis plusieurs années, aggravée par les récentes mesures de hausse de la CSG et de désindexation des pensions. L'indexation devrait se faire sur l'évolution des salaires moyens sans être inférieure à la hausse générale des prix.

## PAUVRETE, EXCLUSION, INVISIBILITE

Trois sujets d'interrogations : les ressources sont-elles suffisantes pour vivre dignement ? l'accès aux soins et au système de santé reste-t-il possible pour tous ? Comment faire face aux fractures territoriale et numérique qui touchent nos aînés ?

### **La question des ressources, confrontée aux systèmes de pensions minimales et aux prestations non contributives :**

L'année que nous venons de vivre a mis les retraités et leurs familles dans un grand émoi. Les brusques changements budgétaires et fiscaux ont surpris les retraités : cela a révélé une approche peu valorisante de cette population quant à sa place et sa contribution dans la société.

Soulignons à nouveau que les retraités ne sont pas des « riches » en tant que tels, que 45 % des personnes retraitées ont des ressources qui se situent entre le seuil de pauvreté (1015 €/mois/UC valeur 2016) et le « Budget de référence » (approche par les paniers de biens et services menée par l'ONPES depuis 2015 mettant ce panier à 1430€/mois pour une personne isolée), conduisant nombre d'entre eux à des restrictions de consommations quotidiennes.

La stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes met en avant un projet de « Revenu Universel d'Activité ». Rien n'interdirait de considérer dans cette perspective que l'allocation de solidarité aux Personnes Âgées (ou « minimum vieillesse ») ne fasse partie du périmètre de réflexion. Mais à la condition de bien poser les termes du débat quant aux « activités » attendues. Les retraités qui ont de modestes voire faibles retraites attendent qu'un accès stable à des services leur soit assuré.

### **L'accès aux soins et la place des « patients » dans le système de santé :**

Dans les Agences Régionales de Santé (ARS) on travaille la question des déserts médicaux : à travers des approches multiples basées sur des indicateurs territoriaux, les Agences cherchent à répondre à cette question délicate qui traverse tous les territoires, du rural comme de l'urbain. Si cette question prend de l'importance, c'est qu'elle recoupe la difficulté d'installer des médecins généralistes ou des médecins spécialistes dans des bassins de vie peu attractifs.

La réforme « Ma Santé 2022 » aborde cette question par différentes mesures qui peuvent contribuer à la réponse. Mais il s'agit de passer des intentions aux actes et de rassurer les territoires sur l'efficacité de la politique publique, dans des délais qui soient tenus. L'annonce d'« Hôpitaux de proximité » dès 2020 est prometteuse. Encore faut-il bien la coordonner avec la médecine de premier recours et de proximité.

Pour les « patients », la prise en charge de l'aide à une complémentaire santé (ACS) dans la CMU-C\* va dans le bon sens.

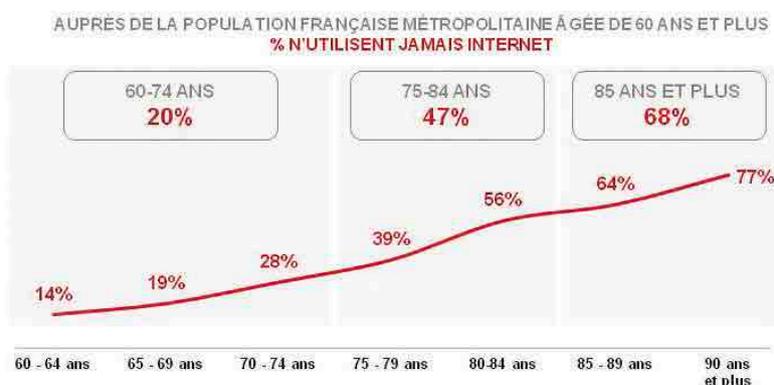
Enfin, la situation des Ehpad pose question quant aux moyens accordés, qui s'avèrent insuffisants (notamment en termes de personnel soignant) au regard des attentes en matière d'attention et d'écoute. Gageons que les évaluations en cours conduisent à des ajustements

indispensables. Les Ehpad ne peuvent être regardés comme des établissements de relégation, à l'image des hospices d'autrefois.

Cette vision doit entraîner la consolidation d'une offre d'hébergement moins centrée sur le tout Ehpad. Il convient de promouvoir des solutions alternatives fondées sur le principe des « habitats regroupés » et « partagés » et les « petites unités de vie ». La piste ouverte par la toute récente loi Elan (« Evolution du Logement et Aménagement Numérique ») qui vient de donner une base législative à l'habitat inclusif devrait permettre de conforter des expérimentations (telles que la colocation pour personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer).

### **Les fractures territoriales et numériques : nouvel enjeu pour la cohésion sociale :**

Avec le vieillissement, les usages des moyens modernes de communication ne sont pas garantis. Si l'on peut espérer des transmissions de savoirs entre les générations quand celles-ci existent, pour nombre de personnes isolées âgées, l'outil numérique reste un mystère. Or tout devient numérisé et les démarches se dématérialisent. Sans entrer dans le débat de société posé par ce sujet, force est de constater que si « l'accès se met en place, l'usage plafonne ». Il requiert en effet des moyens (matériels et financiers) et des pédagogies adaptés aux publics en précarité, isolés et peu au fait des fonctionnements numériques. Face à ce mouvement de fond de dématérialisation des services publics (ou services aux publics) il faut développer les compétences numériques des citoyens de tous les âges. Une étude de 2017 des Petits Frères des Pauvres (avec CSA) révèle que 31% des plus de 60 ans ne se connectent jamais à internet, ce taux montant à 68 % pour les plus de 85 ans.



Il faut combattre cet « illettrisme » et développer des alternatives gratuites avec des formes d'accompagnement accessibles. Les « usagers » des services publics doivent être accompagnés et non laissés seuls, voire abandonnés dans notre société en pleine transition numérique. Celle-ci ne peut-être une menace pour l'accès et la mise en œuvre des droits sociaux et civils.

Le « numérique » peut-il être inclusif ? La loi du 7 octobre 2016 sur la « République numérique » dans son article 108 stipule bien le droit au maintien de la connexion internet pour les publics démunis : qu'en est-il ?

Enfin, si internet permet de maintenir des contacts avec voisins, amis ou famille, il contribue à développer le capital social des personnes et à réduire leur isolement, voire leur sentiment de solitude.

### Recommandations

La réforme des retraites attendue des futurs retraités est qu'elle soit durable, adéquate (niveau des pensions et indexation) et accessible (information et calcul rapide). Les veuves et veufs de demain doivent pouvoir vivre dignement de leur pension de réversion.

La suppression de la demi-part aggrave la situation. Mais si le niveau des pensions est important à connaître, c'est l'accès aux services (santé et soins, logement, services à domicile, participation sociale, mobilité) qui doit être identifié, économiquement et géographiquement, comme le « pilier européen des droits sociaux » le rappelle.

Dans le système de santé la place des « usagers » n'est pas secondaire. Si les droits des usagers ont bien progressé et sont mieux identifiés dans les établissements, la place des « patients » est devenue cruciale pour faire évoluer les dispositifs et le système de santé lui-même : à la fois dans la construction des décisions thérapeutiques mais aussi avec la mise en place de « pairs-aidants » dans ce domaine.

La réforme « Ma santé 2022 » annonce la mise en place dans la mesure n° 6 d'une fusion de l'ensemble des dispositifs de coordination des cas complexes (MAIA, PAERPA, CLIC, PRADO, Réseaux de soins) au sein des PTA (« Plateformes territoriales d'appui »). Nos recommandations 2018 allaient dans ce sens. Nous en attendons une meilleure prise en charge des situations complexes avec des moyens appropriés.

L'initiative citoyenne est toujours dynamique avec de nombreuses équipes de solidarité dans le cadre du dispositif « Monalisa » et d'autres acteurs sociaux (CCAS, municipalités, ONG) : un soutien à la vie associative et à son développement reste d'actualité, tant dans la lutte contre l'isolement et la solitude qu'en matière d'accès aux droits sociaux et civils. Elle se déploie plus récemment dans le secteur de l'habitat inclusif avec de nouvelles perspectives.

Si tous les citoyens aspirent à « participer » à la décision publique, les personnes en précarité attendent qu'une place leur soit faite dans les instances municipales, départementales ou nationales. A l'heure de la co-construction des politiques publiques, il convient d'associer concrètement ces publics en grande vulnérabilité.

Il est indispensable de construire une politique ambitieuse et volontariste, fondée sur un contrat social prenant en compte effectivement les besoins exprimés par les personnes âgées. Cette politique doit permettre à chacune d'entre elles d'avoir des conditions de vie dignes jusqu'au bout de la vie quels que soient sa situation, son parcours, ses ressources, et son état de santé en favorisant une société solidaire, inclusive et fraternelle.

\*CMU- C : Couverture maladie universelle complémentaire

### Rappel des réformes en cours

Plusieurs textes aboutis ou en cours de discussion concernent la santé de la population -y inclus les seniors - et plus spécifiquement l'autonomie des personnes âgées.

Parmi les mesures générales, rappelons la mise en application du « tiers-payant », une des mesures-phares de la loi de modernisation du système de santé (LMSS) de la précédente législature. Dans le même esprit, le « projet de loi de financement de la Sécurité sociale » (PLFSS) pour 2019 instaure « *le reste à charge zéro* –« RAC 0 » » (aussi appelé « *couverture 100 % santé* ») pour les dépenses d'optique, de prothèses dentaires et d'audioprothèses, dépenses qui impactent singulièrement le budget « santé » des assurés âgés. Ce « RAC 0 » instaure un remboursement à 100 % (sous réserve de tarifs agréés) de ces dépenses par l'Assurance-Maladie et les Complémentaires-Santé.

Depuis l'automne 2018, une « transformation du système de santé » est une nouvelle fois engagée sous la dénomination « Ma Santé 2022 » qui touche la médecine de ville, l'hôpital et le secteur médico-social avec les premières traductions législatives au 1<sup>er</sup> semestre 2019.

Le gouvernement a défini les grandes orientations de sa « stratégie nationale de santé » (SNS) déclinées en quatre grands chapitres : la prévention (qui est aussi au cœur du « plan national de santé publique »), la lutte contre les inégalités sociales et territoriales de santé (voir ci-après), l'adéquation des soins aux situations et leur qualité, l'innovation.

Dans le domaine spécifique des « soins palliatifs », on peut rappeler aussi l'existence de plans gouvernementaux successifs : parmi les derniers, le Programme national 2008-2012 et le Plan national 2015-2018, ce dernier visant l'objectif de 1 lit en SP pour 100 000 habitants. Selon une estimation (Cour des Comptes 2015) ce type de soins serait nécessaire pour les deux-tiers des décès liés à une maladie.

### Territoires et santé

#### Les réformes du système de santé et de la prise en charge de l'autonomie

La loi « Adaptation de la société au vieillissement » (ASV-28 décembre 2015) avait la volonté de changer le regard porté sur la vieillesse. Dans le scénario central des projections démographiques de l'INSEE, la part des 80 ans et plus dans la population devrait augmenter d'environ 22% entre 2025 et 2030 avec l'arrivée des classes d'âges du « papy-boom ».

Les deux nouveaux chantiers : celui du financement de la perte d'autonomie au grand âge (ouvert en mai 2018) et le projet de loi de la transformation du système de santé à travers le plan « Ma Santé 2022 » précité vont nécessiter une évolution profonde de la société, de l'organisation des pouvoirs publics, des systèmes de soins et inciter à combattre les inégalités territoriales.

Le choix de la politique publique sera d'autant plus important que ces changements devront assurer aux personnes un traitement équitable compte tenu de leur pleine et entière citoyenneté, quels que soient leur âge, leur situation de santé ou de handicap et quel que soit le lieu où elles

vivent. Tout en conservant les acquis sociaux à travers les régimes de protection sociale de notre pays, ces réformes devront améliorer le parcours et le lieu de vie des personnes, les prises en charge matérielles et financières, sur l'ensemble des territoires.

## **Les réformes du système de santé**

### Suivis des dispositifs et évaluations des projets pilotes

En préalable, avant de mettre en place de nouveaux dispositifs voire de pérenniser ou de généraliser les expériences passées, il est nécessaire de procéder à l'évaluation qualitative et quantitative des projets pilotes vis-à-vis des parcours des patients, de la médecine ambulatoire, des nouveaux types de structures médicales, de la dématérialisation des procédures, de la télémédecine.

La suppression, dès la rentrée 2020, du numérus clausus et du concours limitant le nombre d'étudiants admis en deuxième année d'études de médecine, d'odontologie, de pharmacie et de formation des « sages-femmes » devrait permettre en 2030 de répondre en partie au manque de personnel et au départ à la retraite des praticiens. L'impact sur le terrain demandera du temps ; il faudra aussi rendre attractifs leur installation dans les territoires défavorisés.

### Simplification de la gouvernance et structuration du premier recours et des soins de proximité

Les objectifs de la transformation annoncée du système de santé sont d'améliorer l'accès aux soins proches du domicile des patients (« soins de proximité »), de permettre une meilleure coordination des prestataires de ces soins après une hospitalisation et une meilleure prise en charge financière des soins infirmiers et des aides à domicile grâce à des personnels formés et aux statuts valorisés.

Les craintes portent sur la complexité des mesures à mettre en œuvre face aux attentes des patients

Ainsi en est-il de l'implantation de structures de « mutualisation » des moyens, des équipements et du personnel dont le but est de faciliter les conditions d'exercice des professionnels de santé : ainsi des « Communautés professionnelles territoriales de santé » (CPTS) et du regroupement des établissements publics de santé et des établissements médico-sociaux qui viendraient rejoindre les « Groupements hospitaliers de territoire » (GHT) qui, à leur tour, devraient se transformer progressivement en « Etablissements publics de santé du territoire » (EPST). Ira-t-on au bout de toute cette chaîne de transformations ?

La fracture entre les territoires pourra-t-elle être réduite?

La révision de la carte hospitalière se traduira d'un côté par l'instauration des « hôpitaux de proximité » et de l'autre par la fermeture de certaines spécialités à certains endroits : sans chirurgie ni maternité, les nouveaux hôpitaux de proximité se recentreraient sur la médecine générale, la gériatrie et la réadaptation, en lien avec la médecine de ville.

Les soins de proximité sont défendus par les habitants, encore faut-il qu'ils soient de qualité Il faudra veiller à ce que la nouvelle organisation ne génère pas une inégalité plus grande de l'offre de soins, aggravant ainsi la désertification des territoires.

Ce risque d'inégalité territoriale touche aussi l'organisation des soins palliatifs : certaines régions ne disposent encore que d'une seule unité de SP. Le dernier plan vise à augmenter les

SP à domicile (y inclus au sein des établissements médico-sociaux où l'offre est encore peu développée). Il importe que l'effet des plans successifs soit évaluée et qu'un fort accent soit mis sur la formation des intervenants aux situations individuelles : car plus que de lits « dédiés », il s'agit de former à des attitudes nouvelles de soins.

### **La perte d'autonomie et son financement**

La loi « Adaptation de la société au vieillissement » avait pour objectif d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population et d'inscrire cette période de vie dans un parcours répondant le plus possible aux attentes des personnes en matière de logement, de transports, de vie sociale et citoyenne, d'accompagnement.

Financée seulement par la « contribution additionnelle de solidarité » (CASA), elle a contribué à améliorer la prévention et à réduire – mais faiblement – le « reste à la charge » des familles et des aidants.

Rappelons qu'elle n'a pas inclus le volet du financement des établissements d'hébergement médicalisés (« EHPAD »).

Le financement du « reste à charge » est à reprendre dans sa globalité : domicile – établissements – aidants, pour améliorer l'offre tant pour le soutien à domicile que pour l'accompagnement en établissements médicalisés. Il doit passer par une prise en charge de l'autonomie sans barrière d'âge, concernant non seulement les personnes âgées mais toutes les personnes « en situation de perte d'autonomie » quel que soit leur âge.

Si depuis 2018 le mécanisme du « crédit d'impôt » peut permettre en partie de diminuer le reste à charge à domicile - mécanisme plus avantageux que le système de réduction d'impôt antérieur-, il est inappliqué pour les dépenses en établissements.

L'amélioration des conditions de vie des résidents en EHPAD est étroitement liée à celles des conditions de travail, de formation, de mobilité et de rémunération de leurs personnels : elle passe par une augmentation des moyens financiers des établissements.

Un financement additionnel est nécessaire sans mettre en jeu le principe de subsidiarité de l'aide au travers de l'obligation alimentaire et du recours sur succession.

Ce financement doit être fixé à un haut niveau de façon à limiter les restes à charge des ménages (y compris pour la partie « hébergement »).

### **Recommandations**

- 1- Pour répondre à l'ambition de de la future loi « Santé 2022 » de remettre les patients au centre du système et garantir l'accès aux soins partout sur le territoire national, nous mettons en garde contre une concentration systématique des structures et des professionnels de santé qui conduirait à l'effet inverse : une baisse de la qualité de prise en charge de proximité et une grande disparité des soins sur l'ensemble du territoire. Il importe de garantir une bonne combinaison entre des premiers soins d'urgence souvent à proximité et une orientation efficace (services disponibles, temps de trajet...) vers des centres spécialisés.
- 2- Le mécanisme du « zéro reste à charge » en train d'être mis en place est

un progrès dans l'allègement des coûts supportés par les patients, sous réserve que les tarifs appliqués par les Complémentaires-Santé pour leurs affiliés augmentent de façon raisonnable. Il existe toujours un risque que les seniors/ personnes âgées soient traités de façon spécifique (comme un segment de marché et de risques) au mépris du principe de solidarité. De fortes hausses ont été constatées récemment chez certains organismes.

## HABITAT, TRANSPORTS

Les deux domaines que sont la « Mobilité » et « l'Accessibilité pour tous » deviennent de plus en plus interdépendants.

Il faut prendre en compte l'évolution démographique française et l'espérance de vie qui atteint actuellement 79,5 ans pour les hommes et 85,4 pour les femmes, même si elle augmente moins vite et que l'écart entre ces populations se resserre.

Dans la décennie à venir, les personnes âgées (PA) auront à faire face à de nouvelles difficultés inhérentes aux évolutions de la société et des technologies de la communication. Nous retiendrons ici, potentiellement, deux types de fractures, territoriale\* et numérique\*; les développements en sont relativement rapides et il faudra concevoir de nouveaux outils pour de nouveaux services.

### Habitat

Le vieillissement de la population et le choix du maintien à domicile représentent les deux vecteurs qui conditionnent ce que doit être « l'Accessibilité pour tous ». Cela nécessite, suite à la loi ELAN de novembre 2018 (pour le neuf, réductions conséquentes des obligations de mise en accessibilité), d'évaluer régulièrement les besoins à satisfaire ; il faut en effet penser aux deux facteurs que sont l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée des générations du « papy-boom », conséquence du « baby-boom ».

Tous les projets engagés (publics et privés) devront s'adapter, de manière significative, à la vie quotidienne de nos concitoyens, tant par les nouvelles orientations de la transformation immobilière urbaine que par les évolutions technico-écologiques des transports.

- Habitat ancien : il faut continuer à soutenir les projets de mise en accessibilité dédiés aux logements existants (quel que soit le type de logement, collectif ou individuel, urbain ou suburbain).
- Evolutions sociétales de nos modes de vie : renaissance de quartiers, réhabilitation de cœurs de ville, valorisation de secteurs requalifiés. Pour répondre aux diverses catégories de la population, il faut intégrer la notion « d'habitat intergénérationnel ». Les seniors y ont toute leur place.

### Transports

Sur le plan « Mobilités », les projets doivent se concentrer sur les réponses nécessaires à la satisfaction de leurs objectifs : « l'Accessibilité pour tous ». La voirie en est un élément majeur puisqu'elle est « la porte d'entrée » à toutes les activités et déplacements. Le cheminement du piéton en sera alors d'autant plus sécurisé.

Pour les personnes âgées, handicapées ou les personnes à mobilité réduite (PMR), pouvoir se déplacer en « confiance » aide à conserver son autonomie ; comme le fait de participer à la vie de la cité (services publics, commerces, culture, espaces publics...) ; et une manière positive de ne pas s'isoler et d'agrandir son « champ d'action » (famille, bénévolat, loisirs, voyages...).

Concernant les infrastructures ferrées et routières : l'accessibilité aux gares multimodales (terminaux, bus, trams) peut être propice à la création de pôles d'activités ; lesquels peuvent intégrer des immeubles d'habitation ou des commerces. Ces facilités de déplacement contribuent à la constitution d'une économie de proximité.

Forger, au fil des années, des « chaînes de déplacements » en continu donnera notamment aux PA et aux PMR les moyens de renforcer leur liberté de mouvement.

Si les métropoles, grandes villes et moyennes, ont les capacités d'offrir des services de transport adaptés à leurs populations, il n'en est pas de même pour le monde rural.

Les distances à parcourir (emplois, commerces, démarches administratives, services médicaux...) se mesurent très souvent en plusieurs dizaines de kilomètres. Cela demande des projets « partagés », tels des minibus publics ou privés, des courses programmées et intégrées à des réseaux réguliers, des « transports collectifs à la demande », et les nouvelles mobilités que sont le covoiturage et l'auto-partage.

*\* Fracture territoriale :*

Les zones rurales sont les plus fragiles quant au risque de décrochage : pouvoir d'achat, chômage des seniors, inégalités qui s'accroissent, services publics – y compris dans le domaine de la santé - qui se réduisent. Pour ces derniers, nous recommandons, sur le principe des « Maisons médicales », la création de « Centres Administratifs Communaux de Proximité », élargis aux organismes sociaux classiques, à l'échelle du canton ou de la Communauté de communes, du type des 1300 « Maisons de services publics » existantes.

*\* Fracture numérique :*

Pour les personnes âgées, la généralisation de la dématérialisation des démarches administratives présente un risque de recul de l'accès aux droits. Le Défenseur des Droits a récemment fait part de son inquiétude quant aux 25% de la population qui pourraient, à moyen terme, être confrontés (pour diverses raisons) à des difficultés administratives ou techniques.

Le principe de base consiste à ce qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée. Des aides, techniques et humaines, peuvent ensuite être mises en œuvre et installées en fonction des besoins à satisfaire.

L'accès à la communication est entravé par l'existence de zones blanches, ou grises, qui dégradent l'accès aux services publics, entraînant de fait des risques de discriminations. Les opérateurs « mobiles » concernés devraient être tenus à pallier ces défauts de couverture.

Cet objectif rejoint les réponses faites aux demandes de création de « guichets uniques de proximité » pour assurer les services publics de base.

## **Recommandations**

Continuer à soutenir les projets de mise en accessibilité dédiés aux logements existants (publics, privés) sans en réduire l'efficacité pour le neuf.

Intégrer la notion d'habitat intergénérationnel et mettre l'accent sur le choix d'implantations urbaines de proximité disposant de services publics et médicaux de base et de commerces adaptés à la vie quotidienne des citoyens

Développer dans les zones rurales sous-dotées des « Maisons de services publics » ou des Centres administratifs communaux de proximité (guichet unique)

Assurer la couverture mobile 100% du territoire français pour ne pas avoir à subir les conséquences de la généralisation de la dématérialisation, sources potentielles de discrimination à l'égard des populations en difficultés (personnes âgées, handicapées...).

## **Commentaire**

Les textes précédents sont le résultat d'un travail collectif qui a impliqué de nombreux membres de AGE France.

Ils se fondent sur les contributions initiales des participants de la Coordination :

- Coordination générale et analyse des textes de la Commission Européenne : Bernard Bazot
- Contexte économique et social : Nicole Legrain
- Emploi des seniors : Claude Waret et Nicole Legrain
- Retraites : Roger Barrot et Michel Riquier
- Pauvreté, Isolement, Invisibilité : Jean-Pierre Bultez et Barbara Bringuier
- Santé, Autonomie, Territoires : Maud Giloux et Jean-Michel Hôte
- Habitat et Transport : Claude Masclet

Des membres de la Coordination ont apporté leur concours lors de trois réunions préparatoires.

## **Observation**

L'UNAR CFTC et l'UNIR CFE-CGC n'ont pas souhaité s'associer au document PNR 2019.

## Coordination AGE France

### Présentation de « AGE Platform Europe » (Plateforme européenne AGE) et de la Coordination des membres français

« Age Platform Europe », la Plateforme européenne « *des et pour les personnes âgées* », est un réseau constitué en janvier 2001 en association internationale de droit belge ; son but est de renforcer la coopération entre les organisations de seniors et de personnes âgées au niveau de l'Union européenne.

Ce réseau comprend actuellement 120 organisations régionales, nationales et européennes dont l'ambition est de défendre et de promouvoir les intérêts de ses membres et plus largement ceux des 204 millions de personnes de 50 ans et plus au sein de l'Union, soit 40 % de la population européenne (Eurostat 2018), de susciter la participation des citoyens européens aux affaires qui les concernent et de sensibiliser le public aux chances et aux défis résultant du vieillissement de la population.

La vision d'AGE est que dans une « société inclusive » (pour tous les âges) chacun doit pouvoir contribuer pleinement à la construction d'une société fondée sur la solidarité et la coopération entre les générations et y exercer tous ses droits en même temps que toutes ses responsabilités.

Les principes suivants sont à la source de son action :

-le changement démographique doit être vu non comme un péril, mais comme une opportunité en vue d'une société plus accueillante pour les plus âgés

-l'approche des questions posées par une « société de longévité » doit être globale et multidimensionnelle

-les seniors et personnes âgées doivent être les défenseurs de leurs propres intérêts en même temps que des acteurs de changement.

Le travail de la Plateforme porte sur un large éventail de politiques, notamment :

la non-discrimination, l'emploi des travailleurs âgés, le vieillissement actif, l'instauration d'environnements techniques et humains favorables aux âges, la protection sociale et notamment la réforme des pensions, la santé, l'inclusion sociale, les nouvelles technologies et les impacts d'une organisation économique et sociale de plus en plus numérisée.

*A l'occasion des élections européennes de 2019, la plateforme AGE veut promouvoir :*

*1-la lutte contre les discriminations fondées sur l'âge*

*2-une action en faveur de l'emploi des seniors s'inscrivant dans une approche de la formation « tout au long de la vie »*

*3-des pensions adéquates, sûres et viables*

*4-le droit de vivre et de vieillir dans la dignité ainsi que la lutte contre l'isolement et la solitude*

*5-la santé « tout au long de la vie » dans une approche préventive*

*6-l'accès universel aux biens et services dans une société « numérisée » qui n'exclut pas les plus âgés*

*7-des environnements adaptés au vieillissement par des actions sur le logement, l'urbanisme et les transports*

*8-la participation des citoyens à l'élaboration des stratégies nationales sur le vieillissement et la récréation au sein du Parlement européen d'un « Intergroupe sur le vieillissement actif et la solidarité entre les générations »*

**Au niveau national**, des organisations françaises, à ce jour au nombre de 15, se sont regroupées dès l'origine dans une « **Coordination AGE France** », dans le but

- de confronter leurs approches des enjeux du vieillissement pour l'Europe et pour la France
- de sensibiliser les seniors et les plus âgés aux conséquences des politiques européennes sur leurs conditions de vie
- de contribuer à la réflexion politique nationale quant aux politiques européennes

#### **Les organisations françaises**

- ACLAP (Action de coordination de lieux et d'accueil aux personnes âgées)
- ALIM 50 + (Association spécialisée dans les questions d'alimentation et de santé des seniors)
- Association des retraités d'Air France (ARAF)
- Confédération française des retraités (CFR)
- Fédération des anciens du groupe Rhône Poulenc
- Fédération nationale des associations de retraités (FNAR)
- Générations Mouvement -Fédération nationale
- Information, Défense, Action, Retraite (IDAR)
- Les petits frères des Pauvres (PFP)
- Old Up
- Union des anciens du groupe BP
- Union fédérale des retraités des banques (UFRB)
- Union française des retraités (UFR)
- Union nationale des retraités CFTC (UNAR-CFTC)
- Union nationale interprofessionnelle des retraités CFE-CGC (UNIR- CFE- CGC)

Participent également aux travaux de la Coordination : Odile Plan (Or Gris), François Genelle (FIAPA, organisation internationale membre de AGE), Claude Waret (FIDES), Claude-Laurent Genty (Seniors-Juniors Co-entrepreneurs)

**Vous pouvez joindre aussi les représentants français actuels au Conseil d'AGE Platform Europe :**

Bernard Bazot (ARAF) : [bbazot@yahoo.fr](mailto:bbazot@yahoo.fr)

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

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

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

***Coordonnées à Bruxelles : Age Platform Europe***

168 avenue de Tervueren , Box 2, B 1150 Brussels Belgique Tel : +32 2 280 14 70

Site internet : [www.age-platform.eu](http://www.age-platform.eu)

Contact général : [contact@age-platform.eu](mailto:contact@age-platform.eu)

*MAJ Mars 2019*



## **Commentaire CFDT sur le Programme National de Réforme 2019**

Ce PNR est préparé dans un contexte de remise en cause et de réflexion concernant la politique gouvernementale, posant notamment la question de l'articulation entre l'économique, le social et l'environnemental, et la manière d'organiser un débat démocratique sur ces questions. Le Grand débat qui a été lancé pour rechercher la façon d'y répondre correspond à une aspiration de la société française d'être écoutée, dont la CFDT s'était elle-même fait l'écho. Elle avait insisté à maintes reprises sur le rôle que doivent jouer les corps intermédiaires dans l'ajustement de l'action publique aux réalités vécues par nos concitoyens. Ce rôle peut très bien s'articuler avec des consultations directes de ces citoyens, mais il ne peut y avoir structuration et hiérarchisation des priorités sans que les organisations de la société civile ne prennent leurs responsabilités et élaborent des propositions construites. C'est dans cette optique que la CFDT, avec deux autres organisations syndicales et une quinzaine d'associations, a formulé 66 propositions pour un pacte social et écologique (en annexe).

### **Défi 1 – Refonder le modèle social pour construire une société plus juste**

Au vu du contexte rappelé en introduction, même si l'exercice ne s'y prête pas facilement, nous aurions aimé que le PNR soit plus critique sur les réformes qui ont été conduites. Ainsi **les ordonnances qui ont réformé le code du travail** sont présentées comme renforçant le dialogue social. De même, la mise en place d'une rupture conventionnelle collective ou le plafonnement des indemnités de licenciement en cas de licenciement abusif sont présentés comme sécurisant la relation de travail.

En fait, les craintes que nous avons exprimées sur le risque de voir se réduire les moyens consacrés au dialogue social par la mise en place à marche forcée des CSE et par l'ouverture à l'unilatéralisme patronal dans les petites entreprises, se sont avérées, hélas, tout à fait fondées. Nous le constatons par de nombreux retours d'expériences de nos équipes syndicales.

En ce qui concerne les ruptures conventionnelles collectives, si elles peuvent s'avérer utiles dans certaines situations, il semble abusif de dire qu'elles sécurisent la relation de travail. C'est encore plus abusif pour le plafonnement des indemnités de licenciement.

Concernant **la loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel**, nous regrettons que le gouvernement n'ait pas complètement respecté l'accord conclu entre

les partenaires sociaux. Si nous sommes satisfaits de la transcription législative du volet apprentissage, nous contestons la monétisation du compte personnel de formation. Contrairement à ce qui est affirmé, il nous semble peu probable que cela contribue à mieux former les salariés les moins qualifiés, qui auraient besoin d'un effort accru de formation en leur direction par les entreprises.

Sur **la réforme de l'assurance chômage**, nous regrettons que la lettre de cadrage du gouvernement ait réduit les marges de manœuvre et que les employeurs n'aient pas pris la mesure de l'absolue nécessité de lutter contre les contrats courts. La modification de la nature du financement, en supprimant les cotisations salariales et en affectant au régime une part de CSG annuellement, modifie également la nature de la négociation : en effet, la baisse des droits devient de fait le seul objet de discussion et le moyen de répondre au cadrage financier.

Pour la CFDT, le rôle de l'assurance chômage doit d'abord assurer une équité entre l'ensemble des demandeurs d'emploi, sans pénaliser les chômeurs de longue durée ou faiblement indemnisés, et sécuriser leurs parcours par un accompagnement amélioré.

La CFDT reste convaincue de la pertinence de conserver un régime assurantiel et contributif pour sécuriser les transitions professionnelles, elle est en désaccord avec toute éventuelle « fusion-absorption » avec les minimas sociaux dont la loi de septembre peut devenir une première étape.

La CFDT a exprimé de nombreuses réserves sur **la réforme des contrats aidés**, notamment la suppression des contrats uniques d'insertion (CUI) qui visaient à faciliter l'insertion des personnes ayant des difficultés à trouver un emploi. Ces contrats avaient prouvé leur utilité et leur suppression met notamment à mal le secteur associatif. Nous nous interrogeons sur le prétendu succès du nouveau dispositif, le parcours emploi compétence (PEC), qui comptabilise 128 000 contrats sur la période 2018-2019, alors que le CUI avait atteint 540 000 pour l'année 2017.

Sur **les mesures de soutien au pouvoir d'achat**, nos informations indiquent que la prime exceptionnelle bénéficie proportionnellement davantage aux salariés des grandes entreprises que des petites. La prime d'activité touche par contre de nombreux foyers, mais le ciblage réduit, voire supprime, les gains pour les salariés ayant effectué peu d'heures dans le mois. Ce dispositif pose la question des rôles respectifs de l'Etat et des entreprises dans les revenus des salariés.

Concernant **la réforme des retraites**, la CFDT partage les objectifs d'universalité (ce qui ne veut pas dire uniformité) et de justice sociale. Elle revendique depuis longtemps une réforme qui garantisse la pérennité. Nos orientations ont été confirmées par la grande enquête « Parlons retraite » que nous avons menée l'an dernier, suite à laquelle nous avons publié un Manifeste pour les retraites (en annexe). Les réformes qui se sont succédées ont pratiquement rétabli l'équilibre et harmonisé les paramètres (durée, taux de cotisation, âge). La CFDT s'opposera à toute réforme qui viserait à faire des économies. Pour nous, un système juste doit garantir la solidarité, les dispositifs sur les carrières longues et la pénibilité doivent donc être maintenus, voire renforcés.

La CFDT partage les grandes orientations du projet présentées le 10 octobre dernier par le HCRR. Elle insiste toutefois sur 4 points :

- Le droit à une retraite décente, c'est à dire avec un minimum de pension égal à 100% du SMIC, pour une personne ayant fait toute sa carrière au SMIC.
- Le droit à un aménagement de fin de carrière, avec une organisation des modalités de transition plus incitatives (retraite progressive, temps partiel, aménagement du temps de travail et de la charge de travail).
- La nécessité de disposer de simulations financières, à la fois au niveau macro-économique et au niveau individuel, pour valider les choix pressentis.
- La gouvernance du futur système de retraites, qui reposera encore plus directement sur la contributivité, c'est-à-dire sur les cotisations salariales et patronales, devra largement associer les partenaires sociaux.

Enfin, le calendrier s'est un peu desserré, par rapport au texte présenté. La concertation comprend désormais une 3<sup>ème</sup> phase, qui s'étend jusqu'en mai 2019 et qui devrait se conclure par une réunion multilatérale. Sur la base des recommandations du HCRR, la loi retraite devrait être présentée à l'été 2019 pour une adoption fin 2019.

La lecture de ce projet de PNR montre que **la prévention** reste le parent pauvre de **la politique de santé**, avec des mesures toutes présentées sur le même plan, sans aborder la segmentation de la prévention dans différentes politiques pas toujours coordonnées, ni l'absence de politique globale.

La présentation de la lutte contre **les inégalités d'accès aux soins** nous semble exagérément optimiste : si le reste à charge zéro est positif et aura une portée réelle (même si la question du coût à terme est posée), tandis que d'autres mesures (accès au praticien, réforme des études de médecine) ne produiront des effets que dans la durée.

La partie sur **les soins de proximité et la réforme de la tarification hospitalière** est confuse : ce n'est pas la labellisation des hôpitaux de proximité, mais une répartition revue de l'offre de soins qui en constitue l'axe déterminant s'agissant de l'hospitalisation. Le développement des soins de proximité est axé sur la reprise par les soins de ville de ce qui ne nécessite pas d'hospitalisation, ce qui soulève la question délicate de la future répartition des ressources, largement occultée dans le discours public. La mention d'un fonctionnement revu de l'hôpital au profit de la prévention par la refonte du financement est tout aussi ambiguë et laisse penser à la possibilité de gains massifs, très illusoires. La réforme de l'allocation des ressources vise d'abord à la qualité des soins et ne saurait générer des économies substantielles, d'autant que l'hôpital a été sous-financé depuis des années, plaçant les établissements en déficit et reportant les investissements.

**La feuille de route Grand âge – autonomie** n'a pas encore de portée opérationnelle. Le financement durable de la perte d'autonomie reste à assurer.

Concernant **la lutte contre les déserts médicaux**, les chiffres présentés ne rendent pas compte de la gravité de la situation. Les mesures adoptées sont incitatives et ne font que ralentir la dégradation de la situation. Le plan « Ma Santé 2022 » n'est pas suffisamment précis pour garantir un redéploiement dans les zones à faible densité.

**Le projet de loi d'orientation des mobilités** doit permettre « potentiellement » aux autorités organisatrices de mobilité de couvrir l'ensemble du territoire, mais pour la CFDT il doit s'agir d'obligation. L'enjeu est de favoriser l'accès du plus grand nombre à des solutions de mobilité sur l'ensemble du territoire. Certes, cela peut reposer sur des partenariats public-privé, mais sans dédouaner les pouvoirs publics de leurs responsabilités et obligations, et ce avec un fort prisme en faveur des transports en commun.

S'agissant de **la préservation de la biodiversité dans l'Outre-mer**, parmi les points chauds (où la biodiversité est détériorée de manière alarmante) de biodiversité sous responsabilité française, 80% se situent en Outre-mer et 70% de la biodiversité y a déjà disparu. Le gouvernement passe à côté des véritables enjeux lorsqu'en affichant vouloir préserver le patrimoine local, il n'agit que sur la gestion des ressources naturelles, sans agir pour préserver l'habitat des espèces. Or, c'est aussi un enjeu pour l'emploi local !

La CFDT est satisfaite de voir concrétisée son insistance pour que soit mis en place **un plan de lutte contre la pauvreté**. Ce plan concerne la pauvreté des enfants et des jeunes, mais il va de soi que leur environnement familial devra être pris en compte. Bon nombre de mesures annoncées vont dans le bon sens : prendre en compte la sortie des jeunes de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance, qui s'arrête à 18 ou 21 ans), formation des professionnelles de la petite enfance, contractualisation avec les départements sur des projets précis, lutter contre le non recours aux droits, emplois des jeunes, prise en charge de frais de cantine...

Sur le volet financier : la CFDT a le sentiment qu'on redéploie ou utilise des financements prévus par ailleurs (ex. sur la formation, il est dit qu'on va utiliser des financements venant du PIC pour la formation, ce qui était déjà prévu).

Des sujets nouveaux vont être mis sur la table et faire l'objet de concertation :

- le RUA (revenu universel d'activité),
- le SPI (service public d'insertion),
- la réforme de l'IAE (insertion par l'activité économique) : volonté d'augmenter le nombre de personnes qui entrent dans l'IAE.

La CFDT s'interroge sur la manière dont va s'effectuer cette concertation et craint qu'on ne confonde vitesse et précipitation. Un certain nombre de questions se posent :

- comment sera attribué le RUA, quelles conditionnalités, se fera-t-il par fusion de dispositifs existants ?
- quel lien entre le SPI et le SPE (Service public de l'emploi) ?
- quels moyens pour développer l'IAE ?

## **Défi 2 – Libérer le plein potentiel de l'économie française**

Cette partie revient sur les ordonnances et sur la réforme de l'assurance chômage, déjà commentées.

La CFDT rappelle son opposition à la transformation du CICE en allègement généralisé de cotisations. Elle estime que les exonérations et baisses de cotisations

salariales bénéficiant aux entreprises doivent être subordonnées à des engagements des entreprises en faveur de l'emploi et de l'investissement. En outre, la transformation du CICE pouvait tout à fait être décalée d'un an pour que les entreprises ne bénéficient pas à la fois en 2019 des exonérations et du CICE. Cette mesure s'avère par ailleurs d'un coût très élevé pour les finances publiques. L'évaluation du CICE n'a pas été réalisée. On peut espérer que l'évaluation du nouveau dispositif CIR permettra de proposer des améliorations.

La CFDT n'est pas convaincue que la baisse de **l'imposition sur le capital** se traduise par de l'investissement dans un climat d'incertitude sur la croissance. La justice fiscale passe par une progressivité de l'impôt sur l'ensemble des revenus, y compris ceux du capital. La création d'une tranche supplémentaire pour les hauts revenus serait un message fort en faveur de l'équité fiscale. La réforme de la fiscalité locale devrait s'inscrire dans une telle logique : accord pour la suppression de la taxe d'habitation, mais aussi de la taxe foncière avec intégration dans un nouvel impôt progressif sur le capital, et financement des collectivités locales par partage des grands impôts nationaux.

Pour la CFDT, **le projet de loi Pacte** devrait être l'occasion de progresser en matière de gouvernance des entreprises et de responsabilité sociale et environnementale. On ne semble pas s'orienter en ce sens.

Les mesures contenues dans **le premier volet** qui visent à « protéger les entreprises contre les franchissements des seuils » vont réduire les droits d'un certain nombre de salariés. Par exemple, le relèvement systématique de l'obligation liée au seuil le plus élevé réduit de fait les droits des travailleurs handicapés, des intérimaires et des salariés des petites entreprises. L'articulation des deux dernières mesures (suppression de seuils et mise en place d'un délai de 5 ans) crée une forte asymétrie en défaveur des salariés et ne s'inscrit pas dans une logique d'harmonisation avec les règles en vigueur dans l'Union européenne. La CFDT déplore que le gouvernement contribue ce faisant à renforcer l'idée que la croissance des entreprises passe par un amoindrissement des droits des salariés et ne doit s'envisager qu'en termes d'allègement du « coût » du travail.

En ce qui concerne **le deuxième volet** du projet de loi et en particulier *la généralisation de la participation*, force est de constater que le compte n'y est pas. La CFDT ne croit pas au pari de la suppression du forfait social, qui pèse lourdement sur le financement de notre modèle social, pour convaincre les employeurs de verser de l'épargne salariale, quand, avant 2008, aucune fiscalité n'existait sans plus d'équipement. Pour la CFDT, la contrepartie devrait être un véritable droit pour tout salarié à bénéficier d'une solution d'épargne salariale et a minima d'un compte.

En matière d'épargne salariale, la CFDT revendique, en vain, ce qu'aurait pu contribuer à la généralisation de la participation :

- Le versement obligatoire de la participation pour les entreprises de plus de dix salariés,
- Une répartition égalitaire de la participation et de l'intéressement au prorata du temps passé dans l'entreprise et l'interdiction des clauses d'ancienneté qui pénalisent les salariés précaires,
- L'encadrement des frais de gestion des salariés ayant quitté l'entreprise,

- L'institution d'une aide à la décision pour les produits d'épargne salariale et retraite,
- Le déport de l'employeur au moment des votes des Fonds communs de placement des entreprises (FCPE) sur les résolutions de l'entreprise,
- Une composition des conseils de surveillance des FCPE avec 2/3 au moins de salariés,
- L'orientation (à défaut de choix contraire dans le texte instituant le plan) de l'épargne vers des produits socialement responsables.

Concernant **l'épargne retraite**, la CFDT redoute la destruction du collectif dans l'entreprise par la possibilité de virer les sommes acquises et gérées dans l'entreprise à tout moment vers un compte personnel et par la possibilité de verser une rémunération collective universelle pour tous les salariés (participation, intéressement) dans un produit catégoriel réservé à une partie d'entre eux. En l'état, le texte introduit une confusion entre des démarches unilatérales catégorielles et des produits du dialogue social universels.

### **Défi 3 – Faire émerger le modèle de croissance de demain**

Pour la CFDT, **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** est insuffisante car elle ne reprend pas les ambitions chiffrées de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC). Respecter l'accord de Paris implique de passer, selon le GIEC, à une neutralité carbone. Celle-ci est vide de sens si on n'a pas d'objectif chiffré. La neutralité carbone implique deux choses : augmenter les puits en carbone, comme le souligne le gouvernement dans le rapport, mais également réduire les émissions. Le GIEC précise même que c'est surtout par la réduction massive des émissions que l'objectif de Paris sera atteint. En outre, comme le souligne le GIEC, les puits de carbone représentent certes de la souplesse dans l'application de l'accord de Paris, mais des incertitudes (notamment techniques) importantes.

La PPE est instituée jusqu'ici par la **loi de transition énergétique (TECV)**. Elle sera complétée par la **loi Energie** – en cours de discussion. Pour la CFDT, cette dernière doit absolument intégrer ces objectifs chiffrés, conformément d'ailleurs à nos objectifs européens. Les parlementaires doivent pouvoir intervenir sur la détermination des objectifs du gouvernement en la matière. La loi doit permettre une baisse effective de la consommation d'énergie. Là encore, le gouvernement ambitionne peu et révisé même ses objectifs à la baisse : il vise à remplacer dans ce projet de loi l'objectif de -20% de la consommation d'énergie par rapport à 2012, par une baisse de -17%. La CFDT souhaite que l'on demeure à l'objectif initial, qui est d'ailleurs indiqué dans le suivi de la stratégie UE2020.

Toujours dans le cadre de la PPE, **la politique de déploiement des énergies renouvelables** du gouvernement français manque également d'ambition. Ce dernier concentre ses efforts sur des énergies matures. Pour la CFDT, il faut construire un véritable projet industriel des énergies renouvelables, ce qui implique d'investir (effets de leviers de l'investissement public et privé) les autres énergies renouvelables pour qu'elles deviennent moins chères à leur tour.

Concernant le **chèque Energie**, la CFDT considère qu'il doit être revalorisé compte tenu de l'avancée des dépenses contraintes. Ces dernières avancent beaucoup plus vite que la revalorisation salariale. De plus, l'Etat doit s'engager plus concrètement, y compris par un investissement financier, dans la rénovation énergétique du logement. L'Etat français n'a pas tenu ses objectifs en la matière et en affiche pourtant de nouveaux.

Pour la CFDT, la mobilité domicile-travail est l'enjeu du projet de la **Loi Mobilité**. L'Etat ne doit pas se contenter de défiscaliser les aides que les collectivités locales ou pôle emploi fournit aux individus. En outre, le plafond des aides doit être impérativement relevé. Concernant les aides financières en général aux ménages, ces dernières ne permettent pas d'atteindre leurs cibles. Par exemple, l'aide à la conversion automobile a été doublée, cependant elle ne vise que des ménages à faible revenu, qui ne sont pas forcément en mesure d'acheter une voiture.

**La loi ELAN** encourage la mobilité dans le parc social comme dans le parc privé, pour favoriser la mixité sociale et améliorer les rapports locatifs. Le bail mobilité est une mesure pour répondre aux besoins spécifiques des actifs en mobilité. Il permet de mobiliser davantage des logements dans le parc privé et de remettre sur le marché des gisements de logements inexploités.

Ce bail présente cependant une limite pour la CFDT : il a une durée relativement courte et le texte ne propose aucune ouverture au locataire qui souhaiterait rester au-delà de 10 mois et au bailleur qui souhaite récupérer son bien. Ce dispositif renferme un risque de judiciarisation des rapports locatifs.

La loi prévoit une restructuration du secteur HLM dans une logique de réduction des coûts et dans un contexte de désengagement financier de l'Etat sur le secteur. Cette situation pose à terme la question de la pérennité du financement du modèle du logement social français. Quant aux mesures sur la simplification des normes, elles sont favorables. Toutefois leurs effets sur l'acte de construire reste à démontrer.

Enfin, la CFDT considère que l'accompagnement de la numérisation du secteur du logement manque d'ambition : seulement évoqué par la loi sans prévoir de disposition.

S'agissant de **rendre l'agriculture moins phyto-dépendante**, la CFDT estime qu'il est nécessaire d'instaurer une fiscalité azote plus large que les seules redevances pour pollution diffuse. Cette fiscalité devrait permettre de soutenir financièrement des agriculteurs qui s'engagent à baisser l'usage de ce type de produits.

**Le plan d'investissement autoroutier** est un plan miniature pour la CFDT. C'est la première cause de destruction de la biodiversité. Les entreprises exploitantes doivent contribuer à hauteur de leurs revenus.

**Concernant la feuille de route de l'économie circulaire**, l'objectif doit être global (réduction des déchets). Actuellement, il n'aborde que les déchets qui arrivent en décharge, ce qui peut créer une incitation au contournement. En outre, il convient d'étendre le ciblage (concentré actuellement de fait sur l'industrie) vers le secteur des services. Ceci est d'ailleurs vrai s'agissant de l'emprunte carbone.

La CFDT rappelle également qu'il est essentiel de construire une **fiscalité carbone** pour donner un signal prix correct. A condition que cela permette en partie de financer l'aide à la transition écologique des ménages français qui en ont besoin.

S'agissant de la **loi Egalim**, elle ne reflète en rien les résultats des Assises de l'alimentation. Cette loi se contente d'intervenir sur les relations commerciales mais en modifie en rien les éléments qui peuvent permettre de créer de la valeur ajoutée. Elle se contente d'essayer de jouer sur le partage de la valeur ajoutée existante.

Concernant la loi pour un **nouveau Pacte ferroviaire**, la LOM vise seulement à entretenir les réseaux existants, sans viser leur modernisation.

S'agissant des **réseaux de transports routiers**, la CFDT revendique l'instauration d'une taxe pour les transports routiers professionnels pour financer l'entretien du réseau actuellement financé par les contribuables. Cette taxe pourrait également permettre de financer et développer l'intermodalité.

#### **Défi 4 – Transformer l'Etat et restaurer l'équilibre de nos finances publiques**

Le développement du numérique peut faciliter les relations entre l'administration et le public, mais ne peut remplacer le contact humain. Certaines populations ont des difficultés avec l'utilisation d'Internet et le traitement de certains cas particuliers exige un échange personnalisé. Dans le cadre des 66 propositions du Pacte social et écologique, la CFDT et les autres signataires proposent de « construire un bouclier de services publics dans tous les territoires » afin d'assurer un accès facilité de tous aux services dont il a besoin (voir l'annexe correspondante).

La réforme de la fonction publique « Action Publique 2022 » doit se faire en étroite concertation avec les organisations syndicales de ce secteur, de manière à prévoir un accompagnement des agents adapté à leurs situations. Il ne peut s'agir d'une réforme strictement comptable. A court terme, elle exige même des moyens.

S'agissant du **redressement des finances publiques**, les comptes publics s'amélioreront en 2020. Mais le prix à payer est lourd :

- La baisse drastique de la dépense d'assurance maladie avec les conséquences qu'on connaît sur les conditions de travail dans les hôpitaux et les EHPAD,
- L'augmentation des pensions de base et des allocations familiales de seulement 0,3 % avec une inflation aux alentours de 1,5 %.
- Par ailleurs, si on connaît le coût des mesures « Gilets jaunes » (0,4 pt de PIB, on ne connaît pas celui de l'effet « publicité » sur la prime d'activité (beaucoup ignoraient son existence).

La CFDT rappelle que dans le contexte de vieillissement de la population, il paraît difficile de ne pas augmenter les dépenses de santé et de soins aux personnes âgées. Par ailleurs, la nécessité de lutter contre la pauvreté et l'exclusion exige aussi des moyens conséquents pour les aides sociales, l'accompagnement et les services publics de proximité. De même pour les mesures d'accompagnement liées aux transitions écologiques et technologiques. L'Union européenne et les gouvernements des Etats membres devraient donner la priorité à la mobilisation de moyens pour

affronter ces défis plutôt que de s'obstiner dans la poursuite à tout prix de la réduction des dépenses publiques. Une gestion saine des comptes publics doit s'inscrire dans la durée. Il sera moins coûteux d'investir aujourd'hui en anticipant les évolutions que de réparer ensuite les déséquilibres sociaux et environnementaux. Nous devrions tirer les leçons de la crise des « gilets jaunes ».



## PLAN NATIONAL DE REFORME DE LA FRANCE 2019

### *Remarques de la CFE-CGC*

Nous avons examiné le projet de plan national de réforme, très dense, comme à l'accoutumée, même s'il prend désormais une forme plus agréable à la lecture et plus condensée. Ceci a cependant pour conséquences certains raccourcis ou imprécisions qui devraient être corrigés.

Le détail des remarques que notre organisation formule sur ce document est joint en annexe, et le PNR nécessite à notre point de vue d'être modifié sur plusieurs axes, afin d'en corriger les inexactitudes.

Certains **raccourcis** dans le texte sont parfois surprenants. On mentionne par exemple le renforcement du dialogue social dans l'entreprise suite aux ordonnances, en oubliant de préciser que les moyens alloués aux membres du CSE qui remplissent à la fois les missions de délégués du personnel, de comité d'entreprise et de CHSCT ont été fortement réduits, ce qui diminue considérablement la protection de la santé et de la sécurité des salariés.

De plus, certaines affirmations sont **à nuancer**. Par exemple, l'accès sans reste à charge de l'optique, des prothèses dentaires et auditives aura sans doute pour conséquence à terme une augmentation des compléments santé. De même, la hausse du prix du tabac n'est certainement pas la seule cause sur la baisse des ventes. L'usage des cigarettes électroniques et l'achat dans les pays frontaliers y ont également joué un rôle.

Il est également nécessaire de mentionner que la politique de dédoublement des classes de primaires s'est faite au détriment de régions non concernées par ces zones prioritaires.

En ce qui concerne le CICE, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer qu'il a eu un effet sur les salaires d'embauches et sur les augmentations salariales, et encore moins sur l'investissement.

Les effets du Crédit impôt recherche sur l'emploi scientifique n'est pas avéré.

Enfin, nous estimons que même si le mécanisme d'un fonds pour l'industrie et l'innovation nous semble utile son mode de financement, visant à vendre des actifs stratégiques est à revoir.

Enfin, **des précisions** sont aussi à apporter sur la réforme des retraites. Par exemple, le système des retraites français est un système contributif, il ne s'agit pas de « récompenser » les actifs, mais de donner droit à une pension de retraite en rapport avec les revenus d'activités perçus tout ou long de la carrière, lesquels sont soumis à cotisations.

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

## Défi : Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste

### Axe 1 : Faire de l'emploi la première protection

Page 5 : Concernant la réforme du régime de l'assurance chômage, il pourrait être précisé que celle-ci est faite à la demande du Gouvernement dans le but de faire 3,9 milliards d'euros d'économies.

Page 6 : « ***[Le CPF] a également été renforcé pour les actifs peu qualifiés*** »

La dimension de renforcement du CPF pour les actifs les moins qualifiés est contestable. Ces publics ne bénéficient plus d'une alimentation annuelle deux fois supérieure à celles des publics plus qualifiés (24h et 48h auparavant, 500€ et 800€ aujourd'hui). De même, la faible valorisation d'une heure de formation (15€/h) est en décalage avec les coûts du marché.

Le document omet les questions liées au renforcement de l'acquisition des droits pour les salariés à temps partiel. Les salariés dont le temps de travail est supérieur ou égale à 50% de la durée légale ou conventionnelle bénéficient ainsi des mêmes droits que les salariés à temps plein.

### Axe 2 : Valoriser le travail en soutenant le pouvoir d'achat des actifs

Page 8 : « ***Développement de l'intéressement et de la participation – En cours*** »

Dans le calendrier, qui date l'adoption du projet de la loi PACTE à l'Assemblée nationale au 9 octobre 2019, il faudrait préciser que c'est en première lecture.

Page 10 : « ***La baisse des cotisations sociales salariales contribue à l'effort en faveur du pouvoir d'achat. Après une première diminution d'environ 15 Md€ en janvier 2018, une deuxième diminution en octobre 2018 a abouti à la suppression des cotisations sociales salariales chômage et maladie pour l'ensemble des salariés. Au total, cette baisse des cotisations de 3,15 points, qui constitue un allègement d'environ 20 Md€, est compensée par une hausse de 1,7 point de la CSG dont l'assiette est plus large.*** »

Il nous semble important de parler également des contributions et pas seulement des cotisations sociales. Par ailleurs, il faudrait préciser que la CSG a une assiette plus large et qu'elle n'est pas plafonnée, contrairement aux contributions d'Assurance chômage.

### Axe 3 : Accompagner les personnes quels que soient leur situation et leur âge

Page 11 : « ***La hausse qui a eu lieu en 2018 a déjà eu pour effet la baisse de 9 % de la consommation de tabac par rapport à 2017*** ».

Comment cette baisse est-elle évaluée ? N'est-il pas envisageable que les fumeurs aient reporté leur consommation sur des paquets vendus à l'étranger ?

Page 11 : « **L'accord du 13 juin 2018 « 100% santé » passé avec les professionnels de santé instaurera progressivement en trois ans un accès sans reste à charge à l'optique, aux prothèses dentaires et aux audioprothèses** ».

L'accès sans reste à charge sera circonscrit à « certains soins ». Les autres actes et les soins de qualité supérieure seront eux dans un panier de soin à tarifs maîtrisés ou encore à tarifs libres.

Il faut rester conscient que cette réforme et son financement partagé entre l'assurance maladie et les trois familles de complémentaire santé risque d'avoir un impact contradictoire sur le coût réel pour les patients. En effet, les complémentaires santé pourraient bien à terme augmenter les cotisations en contrepartie de cette amélioration des remboursements.

#### **Lutter en faveur de l'égalité femmes-hommes – En cours**

Page 12 : « **Pour lutter contre ces violences dans le domaine professionnel, un référent, élu du personnel, sera désigné au sein du Comité social et économique de toutes les entreprises, et un référent ressources humaines sera nommé dans les entreprises de 250 salariés ou plus.** »

Si on peut saluer la mise en place de ces référents, il faut relativiser leur portée dans la lutte contre le harcèlement puisqu'aucun moyen ne leur a été attribué (formation, heures de délégation pour le référent CSE...).

Page 12 : « **Un système des retraites plus universel et plus juste** »

Le qualificatif « plus juste » ne peut pas être automatiquement associé à la plus grande universalité. Nous n'avons pas encore d'information suffisante sur cette réforme pour l'affirmer.

Page 12 : « **Le futur système universel offrira les mêmes règles de calcul des droits pour tous** »

En l'état des affirmations du Haut-Commissaire, les règles de calcul seraient les même pour tous. Cependant « des spécificités ou des dérogations pourront être maintenues dès lors qu'elles sont justifiées par des critères liés à des différences de situation objectives » (Document Mai 2018 du Haut-Commissaire – Architecture du système cible)

Page 13 : « **récompenser les Français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des revenus modestes** »

Le système des retraites français est un système contributif. Il ne s'agit pas de « récompenser » les actifs mais de donner droit à une pension de retraite en rapport avec les revenus d'activités perçus tout au long de la carrière, lesquels ont été soumis à cotisations.

Pour les français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des revenus modestes, il est question de conserver une incitation à travailler, indispensable pour le financement de notre système par répartition. Il est en effet nécessaire de définir un minimum contributif bien distinct et supérieur à l'ASPA (Allocation de solidarité aux personnes âgées).

Page 13 : « **Les droits acquis avant la réforme seront entièrement conservés** »

Nous pouvons en effet croire en cet engagement formulé par le Haut-Commissaire. Cependant les modalités de conversion ne sont pas encore connues, or elles joueront sensiblement sur la valeur de ces droits acquis avant la réforme.

#### **Axe 4 : Renforcer la cohésion des territoires**

Page 13 : « **Développer l'industrie dans les territoires** »

Favoriser le développement économique industriel de nos régions est essentiel. A cet égard la CFE-CGC salue la volonté affichée du gouvernement de promouvoir au sein de nos régions nos savoirs faire industriels. Il nous semble cependant qu'une manière efficace de conserver des savoirs faire et des industries en France, passe aussi par la pérennisation de nos infrastructures industrielles existantes.

Or, depuis plusieurs années les gouvernements successifs ont profondément négligé cette dimension : privatisations, démantèlement de conglomérats industriels (par exemple CGE) et politique de la concurrence appliquée sans aucune vision stratégique ont ainsi largement participé à l'effondrement de notre tissu industriel.

La fusion ratée d'Alstom avec Siemens n'étant que le dernier exemple de l'absence d'une véritable politique industrielle dans notre pays. Ce désintérêt a en partie amené à la situation actuelle et aux difficultés que connaît la France sur son marché du travail

Une politique industrielle plus volontariste passe notamment par l'encouragement et une aide massive à l'innovation afin d'accompagner les mutations structurelles dans le but d'aller vers une industrie plus durable et responsable. A cet égard, l'amélioration de la compétitivité hors-prix de nos entreprises est indispensable. Car, encourager le développement de produits plus qualitatifs et plus innovants, aux marges plus confortables, permet non seulement de réduire la dépendance au cours de la monnaie mais également de favoriser une production nationale : deux éléments essentiels pour favoriser l'emploi et les performances à l'exportation.

Page 16 : « **Le dédoublement des classes de CP et CE1 en zones REP et REP+ (cf. défi 3, axe 1, infra) sera achevé à la rentrée 2019.** »

Le document oublie de préciser que cette politique a pu se faire au détriment des régions non concernées par ces zones prioritaires, notamment en milieu rural. Une partie des effectifs est ainsi issue de redéploiement de professeurs impliqués dans des dispositifs existants ou impactés par des fermetures d'écoles.

#### **Axe 5 : Protéger les personnes les plus vulnérables**

**Inclusion des personnes en situation de handicap – En cours**

Page 20 : « **En outre, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel réaffirme l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à 6 % des effectifs et révisé les modalités de cet objectif pour favoriser l'emploi direct.** »

Si l'obligation d'emploi a en effet été réaffirmée et participe à l'inclusion des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail, la réforme n'a cependant pas répondu au problème majeur de la pérennité du financement, du fait d'un système qui conduit à l'épuisement des fonds au service de l'insertion et du maintien dans l'emploi. Ces fonds sont pourtant primordiaux pour donner vie à la politique d'inclusion.

## Défi : Libérer le plein potentiel de l'économie française

### Axe 1 : Stimuler l'activité et l'emploi durable en réformant le marché du travail

Page 23 : « **Ordonnances sur le renforcement du dialogue social – Fait** »

Si le Gouvernement a souhaité renforcer la pratique du dialogue social dans l'entreprise, il omet de préciser que les moyens attribués aux membres du CSE, qui remplissent les missions à la fois de délégués du personnel, de comité d'entreprise et de CHSCT, ont été fortement réduits.

De plus, la commission Santé et sécurité qui vise à remplacer le CHSCT diminue considérablement la protection de la santé et sécurité des salariés :

- Elle n'est pas obligatoire dans les entreprises de moins de 300 salariés ;
- Elle n'a pas la personnalité morale (pas d'action possible en justice) ;
- Elle ne peut donner son avis ;
- Elle ne peut recourir aux expertises ;
- Pas de crédit d'heure spécifique aux questions de santé sécurité : Les membres de la commission sont choisis parmi ceux du CSE et c'est le crédit d'heure au titre du mandat CSE qui est utilisé.

Il faut rappeler que dans le cadre du comité de suivi, les organisations syndicales et professionnelles ont, chacune, réalisé une première évaluation des ordonnances en décembre 2018 leur permettant ainsi de mettre en exergue notamment les difficultés pratiques, juridiques d'application de ces nouvelles dispositions.

Page 24 : « **La réforme doit aussi contribuer au désendettement de l'Unédic, dont la dette atteint aujourd'hui le niveau historique de 35 Md€. Entamée en novembre 2018, la négociation s'est terminée le 19 février 2019 sans qu'un accord n'ait été trouvé. Le gouvernement prendra donc lui-même des mesures pour assurer la mise en œuvre de ces objectifs dès cette année.** »

Pour la CFE-CGC, il convient de bien préciser que cette dette n'est pas la résultante d'une mauvaise gestion du régime, puisque le rapport prestation sur contribution est excédentaire, mais le résultat de dépenses imposées au régime par l'État (frontalier, financement de du service public de l'emploi, salarié de la fonction publique).

### Axe 2 : Simplifier et abaisser la fiscalité pour la rendre plus efficace et plus juste

Page 25 : « **Ces trois mesures [abaissement de l'IS, transformation de l'ISF en IFI, instauration du PFU] encouragent non seulement l'investissement mais elles contribueront aussi à réorienter l'épargne vers l'investissement productif et le financement de l'économie** ».

Il conviendrait de dire que ces mesures contribueront, toutes choses égales par ailleurs, à réorienter l'épargne vers l'investissement productif et le financement de l'économie. En effet, rien ne garantit que ces mesures se feront au profit de l'économie française si les individus préfèrent placer leur épargne dans des fonds ou des structures qui ne sont pas établis en France.

Page 25 : « **Le CICE est transformé en un allègement de cotisations sociales en 2019 afin de rendre le dispositif plus lisible pour les entreprises et donc plus efficace (...) renforcé dès le 1<sup>er</sup> octobre 2019 par une augmentation d'environ 4 points du barème des allègements généraux au niveau du Smic, dégressive jusqu'à 1,6 Smic** ».

Il est nécessaire, concernant l'efficacité évoquée de ce dispositif, de revenir sur les conclusions du rapport du Comité de suivi du CICE. Il est donc indispensable de nuancer l'efficacité de cette mesure, puisque le montant cumulé de CICE est de 84,4 milliards d'euros depuis sa mise en œuvre en 2013, et n'a contribué qu'à la création ou la sauvegarde de moins de 100 000 emplois. De plus, les études économétriques réalisées au sein de ce Comité de suivi n'ont notamment pas permis de mettre en évidence un effet du CICE sur les salaires d'embauche comme sur les augmentations salariales des employés permanents, et encore moins sur l'investissement.

Page 27 : « **Suppression complète pour 80 % des ménages fin 2020 et à terme pour l'ensemble des ménages** ».

Cette suppression à terme pour l'ensemble des ménages ne faisant pas consensus au sein du Gouvernement, et n'étant pas inscrite dans la Loi, il conviendrait de supprimer le passage souligné.

Page 28 : « **et au Sénat entre janvier et février 2019, et devrait faire l'objet d'un examen en commission mixte paritaire (CMP) en mars ou avril 2019** ».

La CMP s'est réunie en février 2019, et le texte est retourné à l'Assemblée nationale début mars 2019.

Page 28 : « **Le projet de loi PACTE a pour objectif de stimuler la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement (...) en associant davantage les salariés à leurs résultats** ».

Une autre ambition, et pas des moindres, du projet de loi PACTE est de repenser l'entreprise tant en termes de gouvernance que d'objet social. Il est important d'ajouter ces notions.

### **Axe 3 : Créer un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité**

Page 28 : « **Un premier volet de la réforme vise à faciliter la création et la croissance des entreprises. Le projet de loi prévoit la mise en place d'un guichet unique électronique pour réaliser les formalités liées à la création et à la vie des entreprises ainsi que la création d'un registre général dématérialisé qui se substituera à tout ou partie des répertoires ou registres d'entreprises existants. Le projet de loi permet aussi le regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50 et 250 salariés. La réforme prévoit par ailleurs l'harmonisation des modes de calcul et la mise en place d'un délai de 5 ans pour répondre aux obligations liées au franchissement d'un seuil. Ces dispositions permettront de créer un environnement juridique plus favorable à l'emploi et à la croissance des PME.** »

Il est nécessaire d'ajouter que la règle de franchissement des 5 ans n'est pas d'application générale. Mais il en ressort au contraire une application à la carte de la règle de franchissement !

A titre d'exemple la règle s'appliquera au régime des contributions à la formation professionnelle (exemple : la contribution supplémentaire) à l'apprentissage et non aux dispositifs concernant l'obtention de certaines aides (exemple : aide unique versée aux employeurs d'apprentis).

## Défi : Faire émerger le modèle de croissance de demain

### Axe 1 : Investir dans les compétences pour une économie du XXIe siècle

**Page 31 : « En outre, investir massivement dans l'éducation et la formation, en particulier des plus défavorisés, est le moyen le plus efficace pour parvenir au plein emploi en favorisant l'insertion sur le marché du travail et en facilitant les transitions professionnelles. »**

Le document omet de préciser que la France compte parmi les pays de l'OCDE où le lien entre milieu social et réussite scolaire est le plus élevé. Selon le classement PISA 2015, le milieu social explique 20% de la variation de la performance en science. Les enfants dont les parents sont diplômés du supérieur ont 14 fois plus de chances d'être également diplômés du supérieur (OCDE, Regards sur l'Education).

« Le projet de loi pour une école de la confiance, présentée en Conseil des ministres le 5 décembre 2018, abaisse l'âge de l'instruction obligatoire de six à trois ans. Cette mesure renforce le rôle de l'enseignement préélémentaire dans la réduction des inégalités, notamment face au langage »

Cette mesure n'a en réalité qu'un impact marginal dans le sens où 98,9% des élèves entre 3 et 6 ans sont d'ores et déjà scolarisés. Cependant, elle oblige les municipalités à financer les écoles maternelles privées. Jusqu'à aujourd'hui, seules les communes qui le désiraient versaient un forfait aux écoles privées bénéficiant d'un contrat avec l'Etat. Dès la rentrée prochaine, toutes les municipalités devront le faire. Le coût pour l'Etat – qui s'est engagé à compenser les dépenses - devrait être donc mécaniquement augmenter.

« Le projet de loi crée également le Conseil d'évaluation de l'école qui aura pour mission de produire le cadre méthodologique et les outils d'évaluation régulière des établissements, afin de se rapprocher des recommandations formulées notamment par l'Union européenne. »

Ce Conseil remplace le CNESCO. Parmi les principaux changements entre les deux structures : la gouvernance. La précédente instance bénéficiait d'une relative indépendance, là où aujourd'hui 10 des 14 membres sont nommés par le ministre de l'éducation nationale.

Il conviendrait également d'évoquer dans ce paragraphe la réforme de la formation des professeurs.

**Page 33 : « Le contrat d'apprentissage est également rendu plus sûr pour les entreprises. [...] Les règles encadrant l'enregistrement et la rupture du contrat sont également simplifiées. Enfin, les centres de formation d'apprentis (CFA) sont désormais rémunérés au contrat et non plus par structure pour assurer un lien plus étroit avec les besoins des entreprises. »**

La réforme vise davantage à aligner les dispositions du contrat d'apprentissage sur les contrats de droit commun qu'à les rendre « plus sûres ». De même, la simplification évoquée de la procédure d'enregistrement du contrat est en réalité une suppression de cette disposition et un remplacement par une procédure de dépôt. Les Centres de formation d'apprentis sont effectivement financés au contrat, mais simplement pour la majorité de leur financement : une autre partie peut venir des Régions ou de subventions en équipements et matériels par les entreprises.

## **Axe 2 : Investir dans la transition écologique**

Page 36 : « **Un plan d'action permettant de rendre l'agriculture moins dépendante aux produits phytopharmaceutiques a été initié en avril 2018. Des mesures d'accompagnement au changement de pratiques sont mises en œuvre. Par ailleurs, le soutien à l'agriculture biologique est affirmé et pérennisé. Une partie de son financement est assuré par la redevance pour pollutions diffuses, rendue plus incitative à partir de janvier 2019.** »

Agir en faveur de la transition écologique nécessite indéniablement de modifier notre modèle agricole qui s'appuie encore trop souvent sur l'agriculture intensive. Ce changement de modèle, qui doit tendre vers une agriculture plus responsable et plus verte, doit se faire avec les agriculteurs en les incitant à renouveler leurs pratiques (dans un rythme qu'ils peuvent supporter). Sachant qu'une grande majorité de nos agriculteurs vivent essentiellement à travers des aides tels que la PAC et des aides au soutien à l'agriculture biologique, ces aides constituent ainsi un formidable levier pour inciter les exploitants agricoles au développement d'une nouvelle forme d'agriculture. Pourtant, depuis quelques années on constate des retards récurrents dans le versement de ces aides.

Dès lors, comment les inciter à revoir leur modèle si les aides qui leurs ont été promises ne sont pas versées en temps et en heure ?

Si le PNR met l'accent sur les nouvelles mesures mises en place afin de consolider l'agriculture biologique, il ne répond pas aux problématiques liées au retard du versement de la PAC et de certaines aides au soutien à l'agriculture biologiques. Des mesures concrètes sont pourtant nécessaires pour résoudre ce problème, qui génère des difficultés de trésorerie et qui empêche le développement d'une agriculture plus durable.

## **Axe 3 : Investir dans l'innovation**

Pages 36-37 : **Sur l'ensemble du dispositif du Crédit Impôt Recherche**

Le CNESER comme la Cour des Comptes font état d'analyses et de chiffrages un peu différents de ce qui est présenté ici. Pour eux, le dispositif est mal maîtrisé depuis 2007, expliquant un coût qui explose en dehors de tout contrôle.

Parmi les critiques que l'on peut faire :

- L'évaluation du dispositif est très irrégulière, le choix est fait sans sélection, plafond ou conditions ;
- Le mécanisme d'effet levier rapporté dans le document est en réalité davantage un effet d'aubaine ;
- Les filiales de sociétés étrangères peuvent également bénéficier de ce dispositif, et utiliser les fonds pour développer des technologies pour le compte des sociétés-mères sans que la France n'y trouve en réalité un avantage ;
- Les effets sur l'emploi scientifique ne sont pas véritablement avérés (il n'y a pas eu d'augmentation plus forte sur la période 2007-2015 que sur la période 1999-2007), et encore moins sur l'emploi des jeunes docteurs ;

Page 38 : « **Le Fonds pour l'industrie et l'innovation (FII), doté de 10 Md€ d'actifs issus des cessions de titres publics, a vocation à financer des innovations de rupture grâce au rendement de ces actifs, soit environ 250 M€ par an.** »

La CFE-CGC n'est pas contre la création d'un fonds de rupture ; elle est consciente de la nécessité d'encourager et d'accompagner les entreprises à innover afin de stimuler la croissance potentielle. Néanmoins, nous nous opposons à la mise en application de ce projet dans la mesure où il est prévu pour le financement de ce fonds de vendre des actifs stratégiques dont notamment ADP.

Dans un contexte de forte croissance du trafic aérien, la CFE-CGC estime en effet qu'ADP constitue un actif essentiel du fait de son poids économique, de son rôle dans l'organisation du transport intérieur et de son impact en termes d'aménagement du territoire. Dès lors, s'en dessaisir pour alimenter un fonds dont seuls les intérêts financeraient les dispositifs de soutien à l'innovation ne constitue pas, pour la CFE-CGC, une alternative suffisamment sérieuse pour rendre acceptable cette réforme.

Contact :

Christophe LEFEVRE [christophe.lefevre@cfecgc.fr](mailto:christophe.lefevre@cfecgc.fr)

Anne-Catherine CUDENNEC [annecatherine.cudennec@cfecgc.fr](mailto:annecatherine.cudennec@cfecgc.fr)

Louis DELBOS [louis.delbos@cfecgc.fr](mailto:louis.delbos@cfecgc.fr)





# Contributions CFTC au programme national de réforme 2019

Rédacteurs : Audrey Iacino, Lorenzo Lanteri, Philippe Lefloch, Emmanuelle Leturque

Coordinatrice : Cécile Blondelon  
Contact : 0173304365  
Mail : cblondelon@cftc.fr

## DESTINATAIRE :

**CDSEI pour transmission à la  
Commission européenne**

Réfèrent politique CFTC : Joseph Thouvenel

Volet économique .....	2
Politique économique et fiscale .....	2
Volet social .....	2
Système de retraite .....	2
Système de santé .....	3
Marché du travail .....	3
Evolution des métiers .....	4
Formation et compétences .....	4
Assurance chômage .....	5
Lutte contre la pauvreté .....	5

## VOLET ECONOMIQUE

### POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

#### Sur les mesures en faveur de la croissance

La CFTC souhaite mettre en garde concernant le passage du CICE vers une baisse pérenne de cotisations sociales. Puisque les différentes évaluations se sont montrées décevantes quant à l'effet sur les exportations, et dans une moindre mesure sur l'emploi, maintenir et pérenniser ce dispositif interroge. Au vu des spécificités d'un tel dispositif, la poursuite des travaux d'évaluation sur une large période s'impose. La loi PACTE est un pilier majeur de la politique économique du gouvernement. Si la CFTC salue les mesures simplifiant l'épargne retraite et favorisant l'épargne salariale, elle est particulièrement critique concernant la réforme des seuils d'effectifs. Le recul en terme de protection pour les salariés est réel alors que les effets économiques sont incertains. En effet, l'impact économique de ces mesures à court terme est très compliqué à envisager et s'avère très limité : la Direction générale du Trésor évalue qu'il y aurait un gain de 1% de croissance à très long terme et seulement 0.3 point d'ici 2025 grâce à une hausse de la productivité supposée et une baisse du coût du travail<sup>1</sup>.

#### Sur la fiscalité

Si les 20% des ménages les plus aisés sont globalement perdants, le top 0.1% de la population bénéficie largement de la réforme de la fiscalité du capital<sup>2</sup>. Le gouvernement a transformé l'ISF (impôt sur la fortune) en IFI (impôt sur la fortune immobilière) afin d'améliorer le financement de l'économie. Au vue des enjeux de consentement à l'impôt et de justice fiscale, la CFTC soutient la démarche d'évaluation menée par le gouvernement sous le pilotage de France Stratégie. Plus largement, l'évaluation des politiques publiques devrait être systématique, indépendante et intégrer des représentants des partenaires sociaux. Elle est un outil transparent pour créer des débats et mener, voire modifier les politiques publiques.

## VOLET SOCIAL

### SYSTÈME DE RETRAITE

#### Retraite universelle

Avant même le début de la concertation, la CFTC estime que les principaux problèmes ne sont pas d'ordre financier et qu'il importait avant tout de traiter les questions de lisibilité et d'équité en adoptant un système universel. Elle partageait donc le constat que le système de retraite actuel est complexe et présente des éléments d'iniquité. Par ailleurs, même si nous reconnaissons les efforts menés depuis la réforme de 2003 dans l'information en direction des actifs, force est de constater que le système actuel est peu lisible notamment au regard des poly-pensionnés. Dans sa motion confédérale, la CFTC souhaitait déjà construire un système de protection sociale universel plus juste et plus adapté aux nouvelles formes de travail, à la pluralité des parcours et aux changements de statuts. La CFTC a donc vu dans cette réforme une opportunité de prendre en considération toute activité d'utilité collective et sociale dans le parcours de vie. Au cours, de la concertation, des points de convergence sont apparus avec le Haut-Commissariat à la réforme des retraites (HCRR).

---

<sup>1</sup> Trésor-Eco n°226 de Septembre 2018 « Quel effet macroéconomique du PACTE ? »

<sup>2</sup> Note n° 37 de l'IPP, janvier 2019, « Budget 2019 : quels effets pour les ménages ? »

Tout d'abord, le principe que cette réforme devait être le moyen de consolider le régime par répartition. La retraite représente actuellement 13,8% du PIB, pour certains c'est peut-être beaucoup mais nous ne souhaitons pas abaisser le champ d'intervention des régimes obligatoires. Le système cible prévoit d'aller jusqu'à 3 PASS cela nous apparait comme un gage notable de consolidation de la répartition.

Autre point de consensus, le niveau de solidarité : cette réforme systémique du système de retraite ne doit pas abaisser le niveau de solidarité – que l'on estime à 20% de droits non-contributifs actuellement en tenant compte des redistributions opérées par les régimes de base et complémentaires par rapport à la partie purement contributive de l'ordre de 80%. Tout comme le Haut-Commissaire nous estimons que cette réforme est également l'occasion de repenser l'architecture des dispositifs de solidarité.

## SYSTÈME DE SANTÉ

### Santé et déserts médicaux

La CFTC souhaite que le plan « Ma santé 2022 » apporte des réponses aux difficultés chroniques que rencontre notre système de santé en termes d'accès aux services: désertification médicale, problématiques de qualité, défaut de prévention, besoin de mieux associer les patients...La transformation des soins de ville passe par un effort de structuration, notamment afin d'améliorer la coordination des professionnels de santé autour du patient en leur donnant plus de temps pour les consultations. Ces deux aspects seront traités par les futures conventions relatives aux personnels salariés ayant vocation à assister les médecins (assistants médicaux) et aux communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS).

Le CFTC considère que les CPTS doivent au minimum assuré obligatoirement dans une première étape les cinq services suivants :

- Accès à un médecin traitant pour toute personne du territoire ;
- Permanence des soins et prises en charge non programmées (par exemple : ouverture les soirs en semaine, de 20 heures à minuit, le samedi, de 14 heures à minuit, et le dimanche, de 8 heures à minuit.)
- relai des soins de l'hospitalisation au domicile ;
- Orientation vers le bon niveau et le bon type de prise en charge en fonction des besoins ;
- Dépistages et vaccination organisés

Par ailleurs, la CFTC souhaite que soit mis en place un réseau territorial de proximité fortement intégré auprès des patients sur tout le territoire.

Cela passe par la mise en place ou le renforcement des établissements de santé axés sur des disciplines de proximité, dénommés établissements communautaires (ou ruraux).

## MARCHÉ DU TRAVAIL

Les récentes réformes du code du travail ont flexibilisé le marché du travail. La sécurisation des parcours professionnels qui devait en être la contrepartie, n'est pas à la hauteur des annonces.

La segmentation du marché du travail en France demeure forte. Si la structure de l'emploi total par forme d'emploi est restée stable au cours de ces vingt dernières années, le nombre de CDD d'un mois et moins a été multiplié par 2,5 alors qu'ils ne représentent que 3% environ du volume de travail du secteur privé. Un tiers des CDD est signé pour une journée.

Le taux de transformation d'un CDD vers un CDI est l'un des plus faibles de l'UE. Le CDD récurrent chez le même employeur n'amène plus certains publics vers le CDI : les « relations suivies », définies par au moins quatre périodes de travail de moins d'un mois chez un même employeur sur une durée minimale de six mois, représentent 65% des CDD infra mensuels en 2013. 400 000 personnes sont concernées : 2/3 sont des femmes, 27% ont moins de 25 ans et 16% ont 50 ans ou plus. Ce développement des contrats précaires, s'accompagne d'un recours important au dispositif de l'activité réduite, utilisé par les entreprises pour que

les mois chômeés soient financés par l'assurance chômage. En principe, elles devraient recourir à l'activité partielle en cas de baisse d'activité économique.

La situation des jeunes français de moins de 25 ans est spécifique par rapport aux autres pays européens: en quarante ans, leur taux de chômage a été multiplié par quatre, et la part de ceux qui n'ont ni emploi ni formation reste élevée. La qualification et la spécialité de formation favorisent l'accès à l'emploi stable, contrairement à l'ascendance migratoire et au lieu d'habitation. Une part des difficultés des 15-29 ans est due au marché du travail: 35% ont des contrats temporaires ; plus de huit sur dix de leurs emplois sont subventionnés. Une autre renvoie à des facteurs externes : un jeune sur dix n'a pas les compétences de base. Les freins périphériques et le non-recours aux droits sont nombreux.

Bien que s'améliorant, l'emploi des seniors doit demeurer une priorité pour les entreprises, même si l'obligation légale de maintien en emploi via le contrat de génération a été supprimée, faute de résultats, par les ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

## **EVOLUTION DES MÉTIERS**

Pour la CFTC, les problèmes criant des processus de recrutement et de l'absence de gestion des compétences en entreprises demeurent. Selon plusieurs études, les difficultés de recrutement en France ne sont pas seulement le fait de la rigidité du marché du travail ou de l'absence de formation, mais aussi du fait de la difficulté des entreprises à mettre en place une gestion des compétences.

Pour anticiper les besoins et les évolutions des métiers et du personnel, la CFTC revendique depuis plusieurs années le déploiement de la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et compétences) et des outils d'aide au recrutement dans les entreprises de moins de 300 salariés et sur les territoires.

La CFTC prendra part à la réflexion nationale sur l'évolution des métiers dans le secteur de l'énergie, sous l'effet des transitions en cours et à venir dans le cadre du « Plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) », issu de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et réaffirmé par l'axe 8 du Plan Climat début juillet 2017.

## **FORMATION ET COMPÉTENCES**

### **Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage**

La CFTC s'inscrit dans cette réforme dite copernicienne. Elle a été force de proposition durant la concertation sur l'apprentissage (rapport Brunet du 30 janvier 2018). Tout au long de cette concertation, la délégation CFTC a mis en avant toute une série de propositions concrètes et opérationnelles visant à accroître l'attractivité de l'apprentissage.

Le rapport Brunet « pour le développement de l'apprentissage », a repris la majorité de nos propositions. A titre d'exemples, nous pouvons citer la hausse de la rémunération des apprentis de 30€ par mois, l'aide de 500€ pour passer le permis de conduire, et la formation pédagogique obligatoire pour les nouveaux maîtres d'apprentissage.

De plus, le gouvernement a fait preuve de bon sens en reprenant nos propositions concernant l'encadrement plus strict des ruptures de contrats : l'intervention d'un médiateur en cas de conflit entre l'apprenti et son employeur ; la possibilité pour l'apprenti de continuer sa formation théorique dans son centre de formation d'apprentis (CFA) en cas de rupture du contrat et l'obligation pour ce dernier d'aider le jeune à retrouver un nouvel employeur ; la possibilité pour l'apprenti de réaliser une partie de sa formation à l'étranger, dans le cadre du programme communautaire Erasmus +.

Pour ce qui est de la réforme de la formation professionnelle, la CFTC, comme l'ensemble des partenaires sociaux, n'en était pas demandeuse. Elle considérait plus opportun d'évaluer, au préalable, les effets produits par l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 sur la FPC (formation professionnelle continue).

Elle a toutefois œuvré pour la réussite de cette réforme de grande ampleur, avec comme fil conducteur que chaque personne puisse bénéficier tout au long de sa vie d'un droit effectif et efficient à la formation. Ce droit devant lui permettre à la fois de sécuriser et d'accomplir son parcours professionnel au plus près de ses aspirations. Pour ce faire, il a fallu procéder à de nombreux ajustements du Compte personnel de formation (CPF). Son alimentation a été revue à la hausse (35h par an pour un plafond de 400h et 55h par an pour les moins qualifiés, pour un plafond de 550h), tout comme son éligibilité au bilan de compétences et au permis de conduire véhicules légers (VL) et poids lourds (PL). Le Congé individuel de formation (CIF) y a été intégré pour réaliser des formations longues dans le cadre d'un projet professionnel ou d'une reconversion (CPF de transition).

La CFTC note que la loi du 5.09.18 a introduit de profonds changements à l'ANI du 22 février 2018 négocié par les partenaires sociaux avec la monétisation du CPF (500€/an pour un plafond de 5 000€ et jusqu'à 800€/an pour un plafond de 8 000€ pour les personnes peu/non qualifiées) ; la fin du paritarisme de gestion (collecte des fonds de la formation professionnelle assurée par les URSSAF) ; un changement de gouvernance avec la mise en place de France compétences et des opérateurs de compétences (OPCO). Malgré ces changements, la CFTC mettra tout en œuvre pour contribuer à la réussite de cette réforme.

### **Le plan d'investissement dans les compétences comme meilleure protection contre les risques sociaux**

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) prend la suite du Plan 500 000 formations supplémentaires. La CFTC s'inscrit dans le PIC et ses déclinaisons régionales (PRIC). Elle espère que ce plan aura davantage d'impacts en termes de retour et de maintien dans l'emploi que ne l'a été le Plan 500 000 (formations dispensées jugées trop courtes et souvent inappropriées, pourcentage de retour à l'emploi durable trop faible par rapport à l'objectif initial).

## **ASSURANCE CHÔMAGE**

### **Réforme de l'assurance chômage**

La CFTC, qui défend un système de protection le plus complet possible contre les risques liés aux parcours professionnels et personnels d'aujourd'hui, est favorable à l'élargissement de l'assurance chômage à un plus grand nombre de travailleurs. Néanmoins, l'élargissement du régime chômage à certains travailleurs jusqu'à présents exclus, sans pour autant élargir les contributions afférentes, risque de diminuer le niveau des garanties de tous les travailleurs qui ont perdu leur emploi. Cela n'est pas acceptable pour notre organisation. Tout au long de la négociation, la philosophie de la CFTC n'était pas de chercher à faire des économies sur l'ensemble des demandeurs d'emploi mais bien de travailler sur des dysfonctionnements au niveau des règles, des mécanismes, pour corriger d'éventuelles iniquités entre demandeurs d'emploi. La CFTC a fait des propositions en ce sens, ainsi que de nouvelles pour favoriser le retour à l'emploi durable telles que l'aide à la mobilité en cas de retour à l'emploi et la reprise d'indemnisation en cas de rupture du contrat de travail par le salarié pendant la période d'essai.

## **LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Face à l'augmentation de la pauvreté chez les jeunes, la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté annoncée par le gouvernement répond entièrement aux revendications portées par la CFTC : en œuvrant dès la petite enfance, en luttant via la détection contre les inégalités de destin, et en s'appuyant sur la formation, le gouvernement prend enfin en compte les parcours de vie dans sa lutte contre la pauvreté. La CFTC salue aussi la mise en place de mesures actives et incitatives de retour vers l'emploi en faveur des bénéficiaires du RSA, tel que le droit à l'accompagnement ou la création d'un service public de l'insertion. Malgré ces avancées, les objectifs et les moyens sont insuffisants. Force est de constater que les 12% de pauvres âgés ne sont pas ciblés par cette stratégie, alors qu'ils ont été fragilisés par les dernières mesures gouvernementales. De même, certains thèmes pourtant coûteux en termes de dépenses sont oubliés, tels que le logement et le transport. L'objectif d'une politique interministérielle et transversale est au contraire de ne pas faire de sélection.



## PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) 2019 TRANSFORMER NOTRE MODELE ECONOMIQUE ET SOCIAL

---

Le projet de PNR 2019 a été présenté aux membres du Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales (CDSEI) le 12 mars 2019. Il appelle de la part de la CPME un certain nombre de remarques qui sont développées ci-après.

### COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le postulat posé dès l'introduction insiste sur l'amélioration des fondamentaux économiques. Cette affirmation mérite d'être relativisée. Le niveau de chômage s'est légèrement réduit, mais demeure très élevé, et les chiffres économiques qui demeurent médiocres reflètent les difficultés du pays à assainir son économie. Certes, de nombreuses incertitudes pèsent sur l'activité des entreprises (Brexit, tensions protectionnistes, etc.). Néanmoins, la situation actuelle n'est pas une situation de crise. De fait, les déficits (budgétaires, commerciaux) ne sont pas dus à une conjoncture défavorable, mais résultent de déséquilibres durables : un coût du travail toujours trop élevé, un marché du travail encore trop rigide, des produits trop faiblement orientés vers le haut de gamme, un niveau de dépenses publiques trop élevé.

Le projet de PNR 2019 rejoint, sur certains aspects, les préoccupations des petits et moyens entrepreneurs et les propositions qu'ils ont formulées dans le cadre de l'exercice du Grand débat national, en réponse au mouvement des « Gilets jaunes ». En particulier :

- Baisse des dépenses publiques, et a minima les ramener dans la moyenne européenne : la France se caractérise par un système social très protecteur et se distingue, de fait, des autres pays européens. S'il contribue à réduire les inégalités, il s'appuie sur une fiscalité confiscatoire, caractérisée par des taux de prélèvements obligatoires très élevés. La CPME a préconisé une mesure concrète consistant à gager chaque dépense nouvelle sur une réduction de dépenses et non plus sur une recette supplémentaire,
- Baisse du niveau des prélèvements obligatoires : la CPME a réclamé une fiscalité plus efficace et plus juste ; cet objectif mentionné dans le projet de PNR, et partagé par la CPME, devrait notamment pouvoir être atteint par une baisse de l'impôt sur les sociétés,
- Mettre fin à l'instabilité des règles administratives et fiscales,
- Prendre en considération les différences entre les territoires, y compris les territoires ultramarins

## **S'AGISSANT DU DEFI 1 : REFONDER NOTRE MODELE SOCIAL POUR CONSTRUIRE UNE SOCIETE DE JUSTICE**

Les ordonnances du 22 septembre 2017 ont permis de mieux équilibrer les exigences de flexibilité des employeurs et de sécurité des salariés. Elles ont notamment introduit, ainsi que le souligne fort justement le projet de PNR 2019, un barème impératif applicable à la juridiction prud'homale pour la fixation des dommages et intérêts en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Sur d'autres aspects, le constat établi par la CPME est plus mitigé.

Concernant les éléments du texte ayant trait à l'**assurance chômage**, la CPME formule les remarques suivantes :

- L'indemnisation des salariés démissionnaires ne peut se faire qu'à des conditions très restrictives, ce qui découle du fait que la règle de base de l'assurance chômage est d'indemniser des salariés involontairement privés d'emploi. Concrètement, de tels salariés démissionnaires ne peuvent recourir au nouveau système qu'une fois tous les cinq ans et sur la base d'un projet professionnel strictement délimité.
- Par ailleurs, dans le cadre de la concertation en cours, la CPME souhaite rappeler qu'elle reste fermement opposée à une « taxation des contrats courts ». En effet, une telle mesure n'aura pratiquement aucun effet sur la « précarité de l'emploi » et, dans bon nombre de secteurs, elle pénalisera l'activité des entreprises, notamment les TPE-PME.

En ce qui concerne les dispositions ayant trait à la **réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage** :

- La CPME tient à rappeler son désaccord avec les éléments de la loi du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Elle considère en effet que cette partie de la loi a « dénaturé » très largement l'Accord National Interprofessionnel du 22 février 2018 signé par la grande majorité des organisations représentatives des employeurs et des salariés, Accord qui avait apporté des éléments de réforme tout à fait concrets au dispositif existant de formation professionnelle.  
Les dispositions adoptées aboutissent en effet à une « centralisation » étatique du système français de formation professionnelle, accentuée en particulier par le pouvoir de collecte des contributions des entreprises donné aux URSSAF.
- Elle demande que les OPCO - Opérateurs de compétences - qui, du fait de la réforme, ont succédé aux OPCA - Organismes paritaires collecteurs agréés - et qui sont toujours « pilotés » par les organisations d'employeurs et de salariés, puissent bénéficier d'une véritable autonomie en ce qui concerne la part qui est la leur dans la mise en œuvre du nouveau système.

Pour ce qui concerne le **développement de l'intéressement et de la participation**, la CPME tient à souligner les points suivants :

- Elle est en accord avec les mesures législatives prises en la matière par le Gouvernement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, notamment la suppression du forfait social sur l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés. En effet, les taux du forfait social et notamment le taux principal de 20% étaient devenus largement prohibitifs et avaient largement freiné le

développement de l'intéressement dans les TPE-PME de moins de 50 salariés et même dans celles employant entre 50 et 249 salariés.

- La CPME avait proposé un autre assouplissement, toujours valable à ses yeux : celui qui consiste à donner la possibilité aux entreprises entre 50 et 249 salariés compris et ayant déjà mis en place un dispositif d'intéressement de choisir, pendant une période de trois ans, quand elles atteignent ou dépassent le seuil de 50 salariés, entre ce système d'intéressement et le mécanisme de participation obligatoire à partir de 50 salariés.

S'agissant de la « remise à plat » du **système de retraite** français, la CPME tient à souligner les éléments ci-après :

- Elle n'est pas opposée, par principe, à une réforme du dispositif français de retraite. Cependant, elle est très réservée quant à l'idée de la création d'un régime unique de retraite avec un seul étage applicable à l'ensemble des personnes actives en France, qu'elles soient salariées, non-salariées, fonctionnaires...
- Elle considère qu'il est indispensable de maintenir les régimes complémentaires de retraite, c'est-à-dire le régime AGIRC-ARRCO pour les salariés du secteur privé (qui couvre aussi un certain nombre de chefs d'entreprise ayant un statut de salarié) et les régimes complémentaires des professions non-salariées, notamment les professions libérales. Elle sera donc vigilante sur les conclusions qui seront tirées après la dernière phase de concertation menée par Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, annoncée comme allant jusqu'en mai 2019. Cette vigilance portera également sur la conservation des réserves financières qu'ils ont constituées. Il s'agit en effet de fonds privés émanant des employeurs et des salariés.
- Par ailleurs, la CPME considère qu'aucune réforme durable ne pourra être réalisée sans que soit opéré un (léger) relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Pour ce qui est du « **revenu universel d'activité** », la CPME formule les appréciations suivantes :

- La France possède déjà, un dispositif de « minima sociaux » extrêmement développé puisqu'il en existe environ une dizaine. Il s'agit, en particulier, du revenu de solidarité active (RSA), de la prime d'activité, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), anciennement minimum vieillesse. Au total, cette dizaine de « minima sociaux » représente une masse financière de 26 milliards d'euros annuellement. C'est notamment du fait de l'ampleur de ce dispositif de soutien aux personnes les plus en difficulté que le taux de pauvreté en France est inférieur à celui de la plupart des pays occidentaux, y compris les pays de l'Union européenne.
- La CPME considère donc que la mise en place d'un tel revenu n'est pas adaptée à la situation française. Il peut, en effet, présenter toute une série de conséquences négatives et même d'effets pervers. S'il était appliqué à l'ensemble de la population d'un pays, même si son niveau est relativement limité (par exemple 750 euros, comme cela est proposé en Italie), il représenterait une charge financière considérable pour le budget de l'Etat alors que la dette publique est encore à un niveau très élevé. Par ailleurs, beaucoup d'observateurs considèrent que ce « revenu universel » peut, s'il n'est pas soumis à des obligations en réciprocité, aboutir à des situations « d'assistanat » pures et simples.

## S'AGISSANT DU DEFI 2 : LIBERER LE PLEIN POTENTIEL DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

Comme le souligne le projet de PNR 2019, « la France est le pays de l'OCDE affichant le niveau de pression fiscale le plus élevé ». Il y a bien un objectif fixé par le gouvernement qui est la baisse du taux de prélèvements obligatoires de plus d'un point de PIB d'ici 2022. Toutefois, les prélèvements obligatoires en France représentent encore 45,3% du PIB et ce taux ne s'inscrit pas aujourd'hui dans une tendance à la baisse : d'un côté, baisse affichée de 10 milliards d'euros ; de l'autre, hausse de la fiscalité pesant sur la production : 30 milliards d'euros.

De fait, les PME ressentent un ras-le-bol fiscal qui est notamment lié à l'augmentation de la fiscalité locale et de la fiscalité énergétique.

En outre, le projet de PNR 2019 omet totalement de mentionner la réforme de la fiscalité locale qui a été lancée pour compenser la suppression (totale ou partielle) de la taxe d'habitation. Cette réforme se doit certes de répondre aux attentes des collectivités locales, mais aussi à celles des entreprises qui ne sont pas véritablement entendues pour le moment. Le calendrier reste flou et a encore été modifié. La CPME redoute un transfert de la charge vers les entreprises, qui viendrait alourdir une pression fiscale déjà excessive.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés :

- Il reste l'un des plus élevés au monde. Selon l'OCDE, l'an passé, le taux d'imposition des entreprises atteignait en moyenne 21,4% à travers le monde contre 33,3% en France (prise en compte des niches et des mécanismes d'optimisation fiscale). Récemment, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a assuré qu'il maintenait l'objectif de ramener le taux d'IS à 25% en 2022. C'est une annonce positive.
- La CPME tient également à rappeler son attachement à la mise en œuvre, au niveau européen, d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés. Un tel dispositif, qu'il conviendrait de garder optionnel, permettrait aux entreprises présentes sur plusieurs marchés européens d'alléger les coûts de mise en conformité et de gestion. Il appartient aux autorités françaises de rallier ses alliés européens sur cet objectif.
- Les PME ont perçu favorablement la transformation du CICE en baisse de charges car ce dispositif impacte désormais toutes les entreprises, ce qui n'était pas le cas du CICE. La CPME considère toutefois que le mécanisme aurait été plus satisfaisant si le choix d'un allègement unique avait été opéré. Les quatre points supplémentaires n'étaient pas indispensables ; il aurait été préférable de pousser l'allègement jusqu'à trois fois le SMIC pour avantager les entreprises industrielles.

Concernant le **prélèvement à la source** :

- Comme le souligne le projet de PNR 2019, cette réforme a été faite essentiellement au bénéfice des contribuables/personnes physiques. Elle a transformé les entreprises privées en collecteur de l'impôt sur le revenu. Le document omet de mentionner que cette réforme a entraîné des coûts non négligeables pour les entreprises, notamment les PME, lesquels coûts n'ont pas été pris en compte. En effet, le prélèvement à la source s'est traduit par la création de tâches nouvelles pour les tiers payeurs, ce qui a nécessité des adaptations de leurs outils informatiques, de paie, de gestion.

- De l'aveu même de l'Inspection Générale des Finances (IGF), le coût par salarié est estimé, pour cette première année, trois fois plus élevé pour une TPE que pour un grand groupe. Pour la phase pérenne, les coûts sont évalués entre 3 à 4 euros annuels par salarié pour toutes les sociétés, sauf pour les TPE qui gèrent leurs paies en interne. Pour ces dernières, le prix par salarié s'élèvera à 9 euros par an. Au total, le coût de la mise en place du prélèvement à la source est estimé entre 103 et 137 millions d'euros pour l'ensemble des TPE et entre 101 et 152 millions d'euros pour les PME.

#### Concernant la simplification de l'environnement des entreprises :

- La CPME ne partage pas l'enthousiasme dont font preuve les autorités françaises sur cet aspect. Chaque année, le corpus réglementaire français s'enrichit de 70 textes de lois, 50 ordonnances, 1500 décrets.
- Les entreprises n'ont aucune visibilité sur la mise en œuvre de l'engagement « deux normes en moins pour une norme en plus »
- De nouvelles contraintes supplémentaires sont intervenues en 2018 : logiciels de caisse, registre des bénéficiaires effectifs, RGPD qui apparaît difficile à mettre en œuvre dans les petites structures car les dispositifs de la CNIL sont complexes et les obligations assorties de sanctions lourdes).

### **S'AGISSANT DU DEFI 3 : FAIRE EMERGER LE MODELE DE CROISSANCE DE DEMAIN**

#### S'agissant de l'investissement dans les compétences :

- Les entreprises peinent à recruter et de nombreuses offres d'emploi ne sont pas pourvues, déjà aujourd'hui. L'évolution vers une économie du numérique va exacerber cette difficulté. La moitié des emplois existants sont susceptibles d'évoluer, dans leur contenu, de façon significative à très importante.
- D'une façon ou d'une autre, toutes les entreprises sont concernées par le numérique, même si elles le seront diversement et si les métiers ne sont pas impactés de la même manière. Pour accompagner le virage digital de l'économie, la CPME estime qu'il est indispensable de favoriser le financement des investissements immatériels.

#### Concernant le financement de l'innovation :

- L'investissement dans l'innovation est un axe majeur et le CIR est fondamental pour les entreprises. Il faut néanmoins que l'innovation soit mieux protégée. Cet objectif ne sera atteint que par des outils européens voire même internationaux. A ce titre, la lutte contre la contrefaçon doit être une priorité de l'Union européenne. La mise en œuvre du brevet unitaire européen doit intervenir dans les plus brefs délais car la procédure simplifiée et des coûts de dépôts de brevets réduits permettront de protéger plus facilement les innovations.
- Plébiscitant la réactivation d'un dispositif de soutien à l'investissement productif, la CPME est satisfaite de l'instauration entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2020 d'un nouveau suramortissement, ciblé sur les PME ayant une activité industrielle et qui investissent dans la robotique et la transformation. Le champ retenu est relativement large et il convient de le préserver. Il serait regrettable qu'une instruction fiscale précisant la nature des biens visés ne vienne le restreindre.



## Index

Observations générales .....	p.1
Observations relatives aux dernières réformes menées en droit du travail .....	p.2
Observations relatives à la négociation collective et aux IRP .....	p.3
Observations relatives aux rémunérations .....	p.4
Observations relatives à la protection sociale .....	p.6
Observations relatives à la formation professionnelle .....	p.8
Observations relatives aux politiques publics d'emploi .....	p.11
Observations relatives à l'assurance-chômage .....	p.15
Observations relatives à la fiscalité et à l'environnement des entreprises .....	p.17
Observations relatives à l'éducation .....	p.21
Observations relatives à l'innovation .....	p.22
Observations relatives au logement .....	p.22
Observations relatives à la fonction publique et aux finances publiques .....	p.23
Observations relatives aux retraites .....	p.28
Observations relatives à l'égalité des genres .....	p.29
Observations relatives aux questions énergétiques .....	p.29
Observations relatives au numérique .....	p.29
Observations relatives au handicap .....	p.30
Observations relatives à l'Outre-mer .....	p.30

## Observations générales

Force Ouvrière valorise l'intégration des partenaires sociaux par la Direction des Affaires Européennes et Internationales (DAEI) auprès du Ministère du travail français dans le cadre du semestre européen et vous présente par la présente sa contribution écrite.

Dans la continuité des PNR précédents, FO observe toujours une certaine longueur du texte mais des efforts en termes de synthétisation et de lisibilité sont observés et doivent être maintenus pour les prochains exercices.

Le contexte du Grand Débat National – auquel FO a décidé de ne pas prendre part en raison de son principe d'indépendance et de défense des intérêts des travailleurs uniquement – vient perturber le déroulé du semestre européen pour la France et plus particulièrement la présentation du PNR. FO regrette que le gouvernement français présente un projet soumis à d'éventuelles modifications profondes présentées peu de jours avant la date limite pour envoi aux services de la Commission européennes sur lesquelles FO ne pourra pas soumettre ses observations.

La problématique centrale réside dans un des défis identifiés par le gouvernement - « Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste » - qui est assez symptomatique du cap que FO dénonce année après année, c'est-à-dire la destruction du modèle social français actuel. FO observe également l'incohérence d'un tel titre avec les dernières conclusions de la Commission européenne sur le modèle social français salué pour son efficacité dans le rapport-pays France 2019. FO insiste sur la nécessité de protéger, si ce n'est renforcer, le modèle social français actuel qui contribue à lutter contre les inégalités et à assurer une solidarité dans la société française. FO continue de mener dans ce sens toutes les actions nécessaires à protéger les intérêts et les droits de tous les travailleurs.

### **Observations relatives aux dernières réformes menées en droit du travail (Ordonnance Macron, loi Pacte)**

Selon ce rapport, vaincre contre la pauvreté nécessiterait de « *faire de l'emploi la première des protections* » (point que FO partage). Pour autant, ce rapport n'hésite pas à proclamer que cette finalité « *est le sens des ordonnances pour le renforcement du dialogue social prises par le gouvernement le 22 septembre 2017* », et notamment des RCC et du plafonnement (III.1), point que nous ne pouvons partager.

Il y est souligné que les différentes réformes du marché du travail auraient poursuivi l'objectif de « *faire diminuer le taux de chômage structurel et faciliter les transitions professionnelles* » (point 2 – Axe 1-p.22,23 et 24).

Nous ne pouvons pas partager une telle analyse.

Il n'existe aucune corrélation entre le niveau du chômage et le niveau de protection offerte par le droit du travail : précariser les salariés ne va aucunement créer de l'emploi et baisser le niveau du chômage.

Les **Ordonnances Macron** se sont inscrites dans un mouvement visant à :

- **accentuer la destruction du Code du Travail** : Faire de l'accord collectif le premier niveau de création de la norme ne participe ni de la protection des salariés (un socle de garanties non dérogeable doit figurer dans la loi républicaine et au niveau de la branche), ni de la lisibilité et de l'accessibilité de notre droit du travail.
- **précariser les salariés**, notamment en facilitant la rupture de leur contrat de travail (RCC et plafonnement) ;
- **affaiblir le collectif de travail** en réduisant considérablement la présence des IRP en entreprise.

Le rapport évoque s'intéresse aux résultats de ces réformes. Or, il convient de souligner qu'on ne peut, à l'heure actuelle, mesurer les incidences des Ordonnances Macron eu égard à leur mise en place récentes. Malheureusement, il y a fort à parier que les Ordonnances Macron vont engendrer une baisse catastrophique des recours à la justice pour sanctionner les violations du droit du travail.

Par ailleurs, est évoqué comme outil de sécurisation des parcours professionnelle **la loi Avenir** du 5 septembre 2018. Cela est fortement contestable car c'est par cette loi qu'a été sécurisé le CDI intérimaire. Or, ce nouveau type de contrat place les intérimaires dans une totale précarité, sans aucune protection inhérente au CDI traditionnel : pas d'indemnité de fin de mission, période d'intermission où le salarié doit se tenir à la disposition de l'agence, obligation d'accepter des missions mêmes bien moins rémunérées et/ou plus loin du domicile de l'intérimaire, etc.

**La loi Pacte** est également mentionnée comme œuvrant en ce sens (p.28)

Force est de constater qu'on retrouve la même logique que celle poursuivie par les Ordonnances Macron réformant le code du travail, aucunement démontrée et fortement contestable, à savoir que le code du travail serait responsable des difficultés économiques de la France.

Force Ouvrière est opposée à cette hausse de seuils écornant encore davantage les droits des salariés. Rien n'est épargné : les attributions des CSE, l'appréciation des difficultés économiques, l'obligation de mettre en place un PSE, la désignation de délégués syndicaux, les accords-types de branche, la mise en place de l'intéressement et de la participation... toutes ces obligations s'imposeraient désormais dans les entreprises d'au moins 100 salariés, au lieu de 50 à l'heure actuelle.

Il s'agit de dispositions dangereuses contradictoires avec la volonté affichée de promouvoir le dialogue social, en particulier dans les PME.

D'autres droits reconnus aux syndicats, tels que la fourniture d'un local, ne s'imposeraient plus qu'à partir de 250 salariés. Pour FO, il s'agit ni plus ni moins d'une remise en cause des moyens de l'action syndicale et des possibilités d'implantation. Ce seuil doit être au contraire abaissé à 50 salariés.

De plus, la durée prise en compte pour apprécier le franchissement des seuils serait portée à 5 années consécutives (contre 1 ou 3 ans actuellement). L'employeur se trouvera ainsi exonéré de ses obligations durant une très longue période qui paraît totalement disproportionnée.

### **Observations relatives à la négociation collective et aux IRP**

FO critique et condamne plusieurs points relatifs aux ordonnances d'octobre 2017 mentionnées :

- Loin d'avoir renforcé le dialogue social, la création du CSE, fusionnant CE, DP et CHSCT, constitue un véritable recul pour la qualité du dialogue social. Le cumul de missions imposé va rendre les mandats moins attractifs et peut effrayer. Il sera de plus en plus difficile de trouver des élus volontaires. Cette difficulté est renforcée par la limitation des mandats dans le temps, et l'exigence de proportionnalité des listes.

La solution prônée par le gouvernement pour renforcer le dialogue social est pour le moins audacieuse et contre-productive puisqu'il s'agit ni plus ni moins de faire disparaître les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT – jusqu'alors obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés). Ils sont donc désormais remplacés par les CSE ou par une simple commission santé, sécurité et conditions de travail dans les entreprises de plus de 300 salariés ou certaines entreprises présentant des risques particuliers.

Depuis la création des CHSCT il y a plus de trente ans, le nombre d'accidents mortels au travail a été divisé par trois. Un consensus s'est créé pour s'accorder sur le rôle majeur qu'ils ont pu jouer sur cette baisse. Cette mesure va inexorablement réduire la visibilité des questions de santé et sécurité au sein des IRP et mettre en péril la santé de millions de travailleurs. D'autant plus que c'est dans les entreprises entre 70 et 180 salariés que l'accidentologie est la plus élevée. Ils se retrouvent désormais sans aucune instance spécialisée dans la santé et la sécurité alors même que les CHSCT composaient un réseau de 150 000 salariés bénévoles formés sur cette thématique.

On ne peut légitimement tenir un discours politique mettant en avant la nécessité d'un dialogue social de qualité pour améliorer la prévention en entreprise et supprimer dans les faits les moyens financiers et humains dédiés à cette prévention. La fin d'une instance dédiée à la santé et la sécurité, la baisse du nombre d'élus et des moyens, vont nécessairement avoir un impact direct sur la détérioration des conditions de travail des salariés. Une fois de plus, à travers cette réforme, le gouvernement n'a fait que répondre à une demande patronale, sans aucune véritable volonté d'améliorer le dialogue social ou de protéger la santé des salariés.

Les ordonnances prévoient également la possibilité de mise en place d'un conseil d'entreprise par accord majoritaire, qui engloberait également la mission de délégué syndical, ce que notre organisation considère comme inacceptable.

- S'agissant de la négociation collective, le document parle d'un élargissement du champ de la négociation collective « afin de permettre aux entreprises d'anticiper et de s'adapter rapidement aux évolutions du marché ». Il y a d'une part la décentralisation des négociations qui fait primer dans la majorité des matières, l'accord d'entreprise sur l'accord de branche et d'autre part, des thèmes qui jusque-là relevaient de l'ordre public du code du travail, qui sont ouverts à la négociation collective de branche. FO dénonce ce démantèlement du code du travail et cette inversion de la hiérarchie des normes qui supprime l'application du principe de faveur.

Si nous ne sommes pas opposés à la négociation au niveau de l'entreprise, celle-ci ne devrait se faire que dans le cadre d'une amélioration des dispositions de l'accord de branche. Le niveau de l'entreprise ne permet pas de garantir une réelle égalité entre les négociateurs, le lien de subordination étant prégnant.

- Pour encourager la dérogation au code du travail et à l'accord de branche, les ordonnances ont développé tout un arsenal permettant de « négocier », même en dehors des organisations syndicales. Pour nous, il s'agit d'une grave entorse au monopole de négociation collective. La possibilité de faire valider par référendum un acte unilatéral de l'employeur dérogeant à un accord de branche ou au code du travail, dans les petites entreprises est inacceptable pour notre organisation syndicale.

Comment assurer la confidentialité d'un vote dans des entreprises de moins de 5 salariés ? Par ailleurs tous les thèmes de négociation sont ouverts à cette procédure, y compris les accords de performance collective. Comment parler « d'accord » quand on est face à un texte unilatéral qui n'a fait l'objet d'aucune discussion ?

- Le document évoque les premiers résultats d'évaluation du comité qui en est chargé. Il évoque juste que les entreprises utilisent les nouvelles dispositions prévues par les ordonnances. Il serait intéressant de rajouter que les premières statistiques témoignent d'une forte crainte des élus quant aux nouvelles modalités relatives au CSE.

### Observations relatives aux rémunérations

**Commentaires sur les « réponses aux défis économiques majeurs », « Défi 1 : Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste », « axe 2 : valoriser le travail en soutenant le pouvoir d'achat » (p.8 et s.) :**

- Exonération sociale et fiscale des rémunérations afférentes aux heures supplémentaires

Force Ouvrière est farouchement opposée à ce type de dispositif qui aggrave les déficits des organismes sociaux et n'encourage pas la création d'emplois.

L'argument avancé selon lequel cette mesure permettrait « d'accorder un gain de pouvoir d'achat qui bénéficie notamment aux ménages modestes (compte tenu du fait) que 66 % des ouvriers et 46 % des employés font des heures supplémentaires contre seulement 20 % des cadres » est fallacieux, puisque les cadres sont très souvent au forfait, régime qui permet justement de ne pas décompter les heures supplémentaires. FO considère que l'augmentation générale des salaires de base, pensions, retraites et minima sociaux est la seule réponse adéquate à la question du pouvoir d'achat.

Il s'agit d'une mesure en défaveur de l'emploi et qui pourrait favoriser une durée de travail excessive non compatible avec la santé des travailleurs. D'ailleurs, Santé Publique France vient d'alerter le franchissement du seuil symbolique de moins de 7h de sommeil en moyenne en France. Cette mesure est de nature à accroître ce phénomène dangereux.

En outre, la LFSS pour 2019 est revenue sur le principe de compensation intégral à la Sécurité sociale de toute nouvelle mesure d'exonérations de cotisations, précisément pour cette mesure. Ainsi, elle participe à la diminution des recettes de la Sécurité sociale. De surcroît, la complexité administrative et juridique demeure, car son renforcement par la loi MUES n'était prévu par la LFSS pour 2019 : légalement ce

renforcement doit être compensé à la Sécurité sociale, et nul ne sait si les prochaines lois financières auront à poursuivre les entorses au principe de compensation intégrale ou à prévoir des affectations de recettes à la Sécurité sociale. Dans un cas comme dans l'autre, cela participe à l'illisibilité du système socio-fiscal en France et à la complexité des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale

- Développement de l'intéressement et de la participation

Depuis le 1er janvier 2019, le forfait social est supprimé sur tous les versements d'épargne salariale (participation, intéressement, abondement...) dans les entreprises de moins de 50 salariés et sur les versements d'intéressement dans les entreprises entre 50 et moins de 250 salariés.

Cette mesure est une incitation directe pour les employeurs à privilégier l'intéressement et la participation au détriment du salaire et va coûter un demi-milliard d'euros. En s'attaquant aux salaires différés des travailleurs, c'est le fondement même de tout notre système de Sécurité Sociale qui est mis à mal. Pour Force Ouvrière, chaque euro exonéré et non compensé représente un recul des droits collectifs et individuels arrachés de longue lutte par les travailleurs. La fiscalisation accélérée du financement de la Sécurité sociale remet en cause la garantie d'acquisition des droits pour les travailleurs et les place dans une situation de dépendance, au bon vouloir des politiques gouvernementales. Pour Force Ouvrière il est urgent de remettre au cœur de notre projet de société l'idée novatrice des ordonnances de 1945. La Sécurité sociale ne doit pas se transformer en un système d'assistance social uniquement pour les plus démunis et contraignant tout un pan de la population à recourir aux assurances privées, bien plus coûteuses. Elle doit redevenir une organisation fondée sur la solidarité des travailleurs à travers le salaire différé. Elle doit garantir tous les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature, susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent. « De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins »

Mesure là également très perverse : outre qu'elle fait reposer sur le salarié la responsabilité économique de l'entreprise, ce qui relève de l'employeur, cette mesure passe par la suppression du forfait social et donc participe à l'affaiblissement des recettes de la sécurité sociale. De manière générale, les revenus du capital ont toujours moins contribué au financement de la protection sociale collective que les revenus du travail, ce qui est désormais renforcé. Ainsi, cette mesure participe à une modération salariale durable, les employeurs étant incités à rémunérer par le capital plutôt que par le travail, et donc à durablement inscrire l'affaiblissement des recettes de notre modèle social.

- Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

Comme rappelé précédemment, Force Ouvrière s'oppose à l'élargissement des exonérations fiscales qui grève le financement des organismes sociaux et remet en cause les fondements même de notre système de solidarité.

De plus cette prime exceptionnelle n'a pas bénéficié à tous les salariés et lorsqu'elle a été prévue dans une entreprise, a été versée de manière inégale entre les salariés.

Issue de la loi MUES, financée par l'État par défiscalisation des entreprises qui la verse pour la prime exceptionnelle, ces mesures participent à un mouvement de substitution progressif de l'État aux entreprises pour la rémunération des travailleurs en bas de l'échelle des rémunérations. Cela participe à la modération salariale et donc à l'affaiblissement des recettes de notre modèle de protection sociale collective.

- Augmentation de la prime d'activité pour augmenter de 100 € les revenus au SMIC

Cette affirmation est tout simplement erronée. Les personnes rémunérées au SMIC ne sont pas toutes éligibles à la prime d'activité, calculée en partie en fonction des revenus du foyer (parmi les bénéficiaires

d'une hausse de SMIC, 19 % appartiennent à des ménages pauvres) ; sans compter que près de 30 % des foyers éligibles n'en font pas la demande.

C'est pourquoi Force Ouvrière réaffirme son attachement au SMIC et rappelle le rôle fondamental d'une augmentation significative de son montant. Le salaire, revenu du travail, est un marqueur essentiel de valorisation sociale, tandis que la prime d'activité, prestation sociale, versée par les Caisse d'Allocations Familiales, relève d'un mécanisme de redistribution.

Pour Force Ouvrière, il convient de ne pas confondre et opposer travailleurs pauvres et pauvreté. La solidarité professionnelle implique de vivre dignement de son travail, ce qui exige un niveau décent du salaire minimum. La solidarité nationale suppose quant à elle de lutter contre la pauvreté, ce qui est financé par l'impôt et n'a pas à être recherché au dépend des travailleurs.

Dans ce sens, FO condamne tout revenu universel qui regrouperait les prestations sociales – menant à une remise en cause du modèle social collectif et redistributif.

Le SMIC est avant tout un droit pour les salariés à un salaire décent, leur garantissant un pouvoir d'achat minimum. C'est objectif est expressément prévu par le Code du travail (article L. 3231-2 du code du travail).

- Baisse de 20 Md€ de cotisations salariales financée par une hausse de la CSG

Pour Force Ouvrière, la baisse de cotisations salariales ne constitue pas une véritable mesure visant à augmenter le pouvoir d'achat puisque cela conduit en réalité à une diminution du salaire différé. Elle conduit en outre à remettre en cause le système de Sécurité sociale tel qu'il s'est construit depuis 1945.

Cela ne participe pas à un effort sur le pouvoir d'achat : la diminution des cotisations (il faut même parler de suppression) est une diminution du salaire différé. Cela participe à l'affaiblissement de la protection sociale collective et aggrave les risques financiers relatifs à son financement : les opportunités de terminer le désendettement de la Sécurité sociale et de préparer notre modèle aux défis présents et à venir (accessibilité aux droits et aux soins, vieillissement de la population, etc.) viennent d'être réduits à néant. La résilience de la Sécurité sociale aux chocs économiques a été grandement affaiblie.

En outre, comme précisé et la différence est de taille : il s'agit d'avoir supprimé certaines cotisations salariales, la condition même d'ouverture du droit de la Sécurité sociale. C'est une transformation fondamentale à bas bruit qui s'est réalisée : alors que l'obligation pour bénéficier de la protection par les assurances sociales repose sur cette participation financière, de manière solidaire (« de chacun selon ses moyens », c'est-à-dire en proportion de son revenu), les prestations ensuite se définissaient selon les besoins de la personne protégée. Désormais, cette pseudo-fiscalisation (car l'assiette économique demeure essentiellement la même, les revenus d'activité) permet au Gouvernement de transformer l'obligation de cotiser en obligation de se comporter. La conditionnalité des prestations se définit désormais de plus en plus selon ses revenus, et non selon ses besoins, mais également selon un comportement spécifique que l'État définit (peut être travail gratuit pour avoir droit à certaines aides sociales, selon une annonce du Premier ministre cette année).

### **Observations relatives à la protection sociale**

**Défi 1 : Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste**

**Axe 3 : Accompagner les personnes quels que soient leur situation et leur âge**

- **Améliorer l'accès à la santé et à la prévention – En cours**

L'extension de l'obligation vaccinale, si elle se défend d'un point de vue de santé publique, n'a pas induit l'indispensable rétablissement de la confiance de la population avec les traitements vaccinaux. Une véritable défiance existe aujourd'hui qui nuit à la couverture vaccinale, rendant beaucoup moins efficace

la protection de la population. Il s'agit d'assurer et de démontrer la qualité des adjuvants utilisés dans leur fabrication, ainsi que de permettre des injections ne contenant que les vaccins nécessaires à la personne, car trop souvent aujourd'hui elles sont sous forme de « cocktails » de plusieurs vaccins (y compris parfois certains non-obligatoires), dont la personne n'a pour certains dans le « cocktail » pas besoin (car déjà vaccinée pour certains d'entre-eux) ou pas envie (alors que non obligatoire), ce qui participe au refus du traitement.

De manière générale, la question de la prévention en santé ne peut être considérée de ce seul point de vue de couverture vaccinale et de changements comportementaux (addictions au tabac en particulier). Il est toujours nécessaire de conduire en France une véritable prévention de la maladie, notamment en revalorisant la médecine préventive (scolaire, universitaire, du travail) et en intégrant pleinement la problématique des déterminants collectifs, que sont en particulier aujourd'hui la qualité de l'air et de l'alimentation.

En outre, la lutte contre le renoncement aux soins pour raisons financières, à travers le projet « 100% Santé » contient des effets pervers dont on ne peut savoir aujourd'hui toute l'ampleur qu'elle prendra dans les années à venir. D'une part il ne s'agit pas d'une véritable prise en charge financière à 100% puisque une partie repose sur la complémentaire santé, qui en outre peut pratiquer des dépassements tarifaires, et toute la population n'est pas couverte par une complémentaire. Sous le précédent quinquennat, l'objectif d'une couverture de toute la population par une complémentaire santé a été un échec, puisqu'elle n'a visé *in fine* que les seuls salariés, déjà très bien couverts en général, et certains ont alors vu cette protection complémentaire être diminuée. D'autre part, pour mettre en œuvre ce projet, le fondement juridique de l'ensemble des produits et prestations couverts par l'Assurance maladie de la Sécurité sociale a été modifié, en créant la notion de « classes de prestations », jusqu'alors absente, et ouvrant la voie définitivement à une médecine à plusieurs vitesses. La qualité des soins pratiqués eux-mêmes (et non plus la seule « qualité » de la prise en charge financière) pourra donc désormais dépendre de la complémentaire santé de l'assuré, inscrivant dans le marbre la rupture d'égalité de traitement entre les patients.

La stratégie « Ma santé 2022 » s'inscrit dans le cadre plus général de la transformation du système de santé, porté actuellement par le projet de loi du même nom (« organisation et transformation du système de santé »). Bien que la teneur du texte final ne puisse être à l'avance connu, il semblerait que la volonté gouvernementale exprimée ne corresponde pas au projet : le *numerus clausus*, responsable aujourd'hui de déserts médicaux, ne sera pas supprimé mais fixé pour chaque université. Il n'y aura pas « création de 500 à 600 hôpitaux de proximité » comme cela est publiquement annoncé par le gouvernement : il s'agit bien de « labelliser », comme précisé dans le rapport, non des hôpitaux mais des établissements existants : les termes « création » et « hôpitaux » sont donc trompeurs. Leur périmètre d'activité n'est pas encore défini mais il est fort probable qu'à travers cette définition et la très probable remontée des seuils d'activité, des services de ces futurs établissements seront fermés, éloignant ainsi les patients du lieu de soin pour certains besoins (maternité, chirurgie ?). Le terme « proximité » est donc également trompeur puisqu'ils pourront participer à la réduction de la présence médicale sur un territoire. D'autres mesures seront prises dont le rapport ne fait pas mention, pour beaucoup par ordonnances ce qui participe à l'incertitude qui entoure cette réforme et dans la perte de confiance envers le Gouvernement. En particulier, la révision du statut de praticien hospitalier et une « phase 2 » de mutualisations hospitalières (au-delà des services supports), essentiellement pour raisons économiques, laisse penser que le service public hospitalier connaîtra la poursuite de la dégradation des conditions de travail et d'exercice, une diminution de son offre et *in fine* une diminution de la qualité des soins pour tous.

Concernant la prise en charge de la dépendance, les discussions en cours laissent penser que le Gouvernement ne satisfera toujours pas la revendication légitime de qualité de prise en charge, par exemple par la satisfaction de l'objectif d'un soignant par résident en établissement d'hébergement. La

pérennité du financement est également une grande inconnue puisqu'aucune voie n'a été ouverte à ce jour. Il est plutôt à s'attendre à un redéploiement des financements existants.

#### **Axe 4 : renforcer la cohésion des territoires**

- **Plan de lutte contre les déserts médicaux – En cours**

Le plan « pour un égal accès aux soins dans les territoires » ne pourra malheureusement répondre pleinement aux besoins étant donné que la démographie médicale est une dynamique de long terme, et les conséquences d'aujourd'hui résultent de décisions prises il y a plus de 10 ans, ce que le Président de la République a qualifié de « rationnement organisé des soins », le *numerus clausus* en particulier. Si des redéploiements de professionnels sont possibles par la voie du conventionnement et des recrutements de professionnels étrangers peuvent limiter les dégâts des politiques passées, il est impératif de ne pas pérenniser cette situation en conduisant une véritable politique de formation, initiale et continue, ce qu'un ONDAM trop contraint depuis plusieurs années ainsi qu'une politique de l'enseignement supérieur également restrictive empêchent aujourd'hui.

La situation déficitaire dans les zones rurales en particulier ne pourra se résoudre par le seul déploiement de CPTS, qui dépend d'une véritable politique d'aménagement du territoire que les gouvernements successifs, de même que celui-ci, se sont refusés de mener. Au contraire en vidant de tous types de services publics (y compris la présence des organismes de la Sécurité sociale), ils ont favorisé la fracture territoriale actuelle ; la contrainte financière sur les services publics et sociaux est telle aujourd'hui que des milieux urbains eux-mêmes connaissent des déserts médicaux, y compris dans Paris.

#### **Axe 5 : protéger les personnes les plus vulnérables**

- **Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté – En cours**

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ne fait que reprendre les mesures énoncées dans la COG de la branche famille de juillet 2018. Les moyens financiers alloués à la politique familiale sont nettement insuffisants et manquent d'ambition. Elle liste un catalogue d'économies imposées par l'État dans tous les secteurs (petite enfance, jeunesse, soutien à la parentalité, animation de la vie sociale, logement) qui vont entraîner un niveau de financement en-deçà des besoins des familles, des territoires et des partenaires.

Elle est pour le gouvernement, l'occasion de réaffirmer sa volonté de réaliser des économies substantielles sur le dos des familles.

- **Renforcer les filets de sécurité des personnes les plus vulnérables – En cours**

Concernant la réforme des minima sociaux, elle pose plus de questions qu'elle n'apporte de réponses et de garanties pour les publics bénéficiaires de ces prestations. Et pose plus de risques ou difficultés que de perspectives d'amélioration de la situation des allocataires, à la fois en termes de ressources immédiates, que de sortie de la pauvreté, d'insertion et réinsertion dans l'emploi. Si réduire le taux de non recours, simplifier les parcours, faciliter les obligations déclaratives et automatiser les demandes sont des objectifs louables, à la condition de ne laisser personne en dehors du système, le principal risque est que cette fusion qui concerne des prestations sociales importantes fasse beaucoup de perdants. Il y a un risque de baisse généralisée des aides. C'est là aussi une manière de substituer l'État au paiement de véritables salaires par les entreprises aux travailleurs, qu'ils soient en emploi ou en retraite.

#### **Observations relatives à la formation professionnelle**

##### **p. 6 – Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage**

*La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 réforme profondément notre système de formation professionnelle et d'apprentissage afin de permettre au plus grand nombre d'accéder de manière durable à l'emploi.*

*Cette réforme vise notamment à rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes comme pour les entreprises afin de développer massivement cette voie d'excellence (cf. défi 3, axe 1, infra).*

*La loi organise également une vaste réforme de la formation professionnelle qui renforce la sécurisation des parcours professionnels, soutient l'emploi durable et facilite les transitions, notamment grâce au compte personnel de formation. Ce dernier a été « monétisé » au 1er janvier 2019. Il a également été renforcé pour les actifs peu qualifiés. Une application numérique sera créée pour que chacun puisse connaître en temps réel ses droits individuels, comparer la qualité des formations et s'inscrire à une formation correspondant à ses aspirations professionnelles. Pour garantir la qualité des formations, les organismes de formation, prestataires de bilan de compétences ou d'accompagnement à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) devront, à compter du 1er janvier 2021, être certifiés par un certificateur professionnel et indépendant s'ils veulent accéder à un financement public ou mutualisé. Un nouvel établissement public, France Compétences, est chargé du suivi et de la régulation de la qualité et du coût des formations. Enfin, une nouvelle contribution unique relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage se substitue aux prélèvements existants afin de financer la formation professionnelle depuis le 1er janvier 2019.*

Le Gouvernement prétend que cette réforme a pour objectif de permettre au plus grand nombre d'accéder de manière durable à l'emploi. Pourtant, les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne garantissent en rien un meilleur accès à la formation, à la qualification et à un emploi de qualité et pérenne. Et il est bien nécessaire d'observer une nuance entre le fait d'accéder de manière durable à l'emploi et le bénéfice d'un emploi durable, avec tous les avantages sociaux garantis qui en découlent.

Bien au contraire, cette réforme acte une réduction des droits à formation des travailleurs, via la monétisation du compte personnel de formation (CPF) à un taux inférieur à celui jusqu'alors fixé par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) notamment, un assouplissement des obligations de l'employeur dans le cadre de l'entretien professionnel et de l'appréciation du parcours professionnel de ses salariés, et une mainmise de l'Etat sur les fonds de la formation professionnelle, avec la mise à mort des instances de gouvernance paritaires (à qui avait été confiée une délégation de gestion des contributions issues des entreprises) et la création d'une institution publique nationale, unique instance de gouvernance quadripartite, nommée France compétences.

Plus spécifiquement, la monétisation du CPF diminue fortement les droits des salariés et des demandeurs d'emploi puisque le taux de conversion de 15 € par heure va considérablement réduire les financements disponibles, et donc la probabilité d'accéder à une action de formation de qualité. La monétisation ne permet plus de profiter des avantages de la mutualisation et de la fongibilité, qui étaient jusqu'alors opérées au sein des OPCA.

Par ailleurs, alors que les fonds issus des contributions des employeurs étaient initialement utilisés pour former les salariés dans l'entreprise, sur le temps de travail, ceux-ci sont progressivement détournés par l'Etat vers la formation des demandeurs d'emploi, dans le cadre de plans publics successifs. La loi du 5 septembre 2018 acte même le fléchage direct de près d'1,5 Md€ de ces contributions par an vers le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), que l'Etat ose d'ailleurs présentés comme « un investissement sans précédent » de sa part. Si FO est bien évidemment favorable à la formation des demandeurs d'emploi, elle n'est toutefois pas dupe et a conscience du fait qu'un demandeur d'emploi en

formation est un demandeur d'emploi qui sort des statistiques du chômage et permet aux gouvernements successifs de vanter une baisse de sa courbe en raison de leur action. Si aucune évaluation fiable n'a jamais été réalisée à ce jour pour mesurer l'impact réel de ces politiques publiques de l'emploi, il apparaît néanmoins que la formation professionnelle des demandeurs d'emplois n'a pas toujours été en mesure d'apporter une véritable réponse aux besoins de recrutement, notamment dans les secteurs des métiers en tension.

En effet, malgré les demandes répétées de FO, l'Etat n'a pas été capable de poser de véritables garanties permettant de s'assurer de la qualité de la formation suivie par les demandeurs d'emploi visés (près de 2 millions, dont 1 million de « jeunes ») et de leur efficacité pour accéder ou se réinsérer dans un emploi de qualité et pérenne.

De plus, FO regrette l'analyse du Gouvernement qui consiste à affirmer que la désintermédiation, la monétisation des droits et la mise à disposition d'une application mobile permettront de faciliter l'accès à la formation et le retour à l'emploi. FO rappelle que la formation ne crée pas d'emplois, mais qu'elle facilite leur accès lorsque ceux-ci sont disponibles et valorisés. De plus, l'accompagnement est primordial dans un processus de retour à l'emploi ou de transition professionnelle : le conseil en évolution professionnelle, dispositif d'accompagnement créé par les interlocuteurs sociaux, doit donc être promu pour permettre à autant d'actifs que possible de faire des choix éclairés en matière de formation et d'accéder à des emplois de qualité et pérennes.

Enfin, s'agissant de l'apprentissage, les réformes se sont succédées et multipliées au cours de ces dernières années, mais force est de constater que les résultats attendus ne sont pas toujours au rendez-vous. Si des objectifs chiffrés ont régulièrement été arrêtés, la France est encore bien loin de l'objectif de 500 000 apprentis à la fin de l'année 2017. Et FO ne peut que regretter l'inversion de tendance observée depuis quelques années, qui consiste en le recrutement croissant, par les entreprises, de jeunes hautement diplômés en alternance, au détriment de jeunes sans qualification ou en situation de « décrochage » du système scolaire.

### **p. 31 – Axe 1 / Investir dans les compétences pour une économie du XXIe siècle**

*Faire de la France un leader d'une économie basée sur l'innovation et la connaissance implique que le plus grand nombre bénéficie d'une éducation de qualité ainsi que d'un niveau de compétence élevé. Le niveau moyen d'éducation de la population française est en retrait en comparaison internationale. La France se situe dans la moyenne de l'OCDE dans l'enquête PISA 2015, qui montre une stabilité de la performance des élèves français par rapport à 2012, après une forte dégradation depuis 2000. Toutefois, les compétences moyennes des 16-65 ans sont inférieures à la moyenne de l'OCDE en numératie et littératie<sup>25</sup>. Ainsi, le niveau de compétences des actifs français doit encore être amélioré afin de favoriser les gains de productivité et participer à la diffusion des technologies les plus innovantes au sein de notre tissu productif. En outre, investir massivement dans l'éducation et la formation, en particulier des plus défavorisés, est le moyen le plus efficace pour parvenir au plein emploi en favorisant l'insertion sur le marché du travail et en facilitant les transitions professionnelles. En effet, les entreprises pointent en 2018 le manque de main-d'œuvre compétente comme la principale barrière à l'embauche devant l'incertitude économique et les coûts liés à l'emploi. C'est pourquoi tous les échelons de notre système d'éducation et de formation sont réformés.*

Il est affirmé que « *les entreprises pointent en 2018 le manque de main-d'œuvre compétente comme la principale barrière à l'embauche devant l'incertitude économique et les coûts liés à l'emploi. C'est pourquoi tous les échelons de notre système d'éducation et de formation sont réformés* ».

FO s'est toujours opposée à cette philosophie qui tend à penser que certains secteurs d'activité ne parviendraient pas à pourvoir les emplois disponibles en raison du manque de « main d'œuvre compétente », alors que ces secteurs sont bien souvent ceux qui proposent des emplois mal rémunérés, des conditions de travail difficiles et des métiers qui abîment les organismes. Dès lors, FO considère que l'investissement massif dans les compétences et qualifications visés par ces secteurs d'activité ne permettra pas de pourvoir durablement ces emplois vacants si un véritable dialogue social n'est pas développé, en parallèle, pour offrir des emplois et des conditions de travail décentes aux travailleurs.

## **Observations relatives aux politiques publics d'emploi**

### **P. 7 – Réforme des contrats aidés**

---

#### Contrats aidés et PEC

Le ministère du Travail a officialisé la transformation des contrats aidés en « parcours emploi compétences » (PEC) dès janvier 2018. Une circulaire de la Ministre du Travail datée du 31 janvier 2019 prévoit une enveloppe de 100 000 PEC en 2019 (contre 200 000 PEC en 2018 et 320 000 contrats aidés en 2017 et 460 000 en 2016). Les PEC sont fondus dans un « fonds d'inclusion dans l'emploi qui réunit également les crédits de l'IAE). Cette fongibilité présente le risque de conduire à une mise en concurrence de dispositifs qui recouvrent pourtant des objectifs et des publics différents.

FO avait dès l'été 2017 alerté sur la réduction de l'enveloppe allouée aux contrats aidés. La réduction du budget fait peser un risque immédiat sur les salariés encore sous contrat aidé, qui à terme pourraient ne pas être en mesure de mener leur parcours de qualification, et de s'insérer durablement dans l'emploi.

FO a, par ailleurs, dénoncé un « recentrage » du dispositif en forme de restriction draconienne de l'aide publique à l'insertion dans l'emploi de qualité. Le dispositif concerne désormais uniquement les publics les plus éloignés de l'emploi (travailleurs handicapés, résidents des QPV notamment), et quasi exclusivement le secteur non marchand.

Le secteur marchand, et notamment les TPE, sont exclues du bénéfice de ces contrats ce qui contribuera à la marginalisation des bénéficiaires de ces contrats aidés. Les CUI-CIE (secteur marchand) ne seront possibles que dans les départements et régions d'Outre-mer ou dans le cadre des conventions annuelles d'objectifs et de moyen, sous réserve que le coût soit nul pour l'Etat, et d'un cofinancement par les conseils départementaux.

Les jeunes comme les seniors ne bénéficient plus d'un dispositif adapté à leurs besoins : les premiers seront réorientés vers « des solutions de formation ou d'alternance » (qui ne remplissent pas le même objet !) ou vers « les mesures qui leur sont spécifiquement dédiées ». Problème, il n'existe plus que la Garantie Jeunes, car les emplois d'avenir et le contrat de génération ont été supprimés, malgré les bons résultats du premier sur l'insertion dans l'emploi de qualité et la formation.

En clair, les PEC s'affichent comme des emplois d'avenir « low cost » et des contrats aidés amaigris.

FO rejoint la volonté publique de renforcer l'accompagnement et la formation dans les contrats aidés, mais une seule modification du formulaire de demande Cerfa précisant les « *compétences* à développer au cours du contrat » ne constitue en aucun cas un parcours qualifiant pour le salarié ! La solution est moins

sécurisante pour le salarié, et plus flexible pour l'employeur bénéficiaire des fonds publics. Même la Cour des comptes a estimé qu'il fallait davantage de suivi des obligations de formation et d'accompagnement. Elle recommande de préciser les obligations et de garantir la qualité du parcours... « sur le modèle des emplois d'avenir ».

---

## **P. 16 – Mobilisation en faveur des quartiers défavorisés**

---

### Emplois francs

L'expérimentation des « emplois francs » est entrée en vigueur le 1er avril 2018, avec la publication au JO du 31 mars 2018 du décret relatif à l'expérimentation, et de l'arrêté fixant la liste des territoires éligibles au dispositif expérimental « emplois francs ». L'expérimentation court jusqu'au 31 décembre 2019. Et il est prévu que le dispositif sera généralisé à l'ensemble du territoire français en 2020, en cas de succès de l'expérimentation.

Dès l'annonce de l'expérimentation, FO a dénoncé un dispositif qui n'avait pas fait ses preuves par le passé, forme de « prime à l'embauche » qui venait concurrencer les fonds alloués à des contrats aidés – qui comportaient au moins une dominante formation/qualification, et un accompagnement spécifique des bénéficiaires.

En pratique, l'expérimentation consiste uniquement à verser une aide financière aux entreprises qui embauchent des demandeurs d'emploi résidant dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En 2018, pour financer l'amorçage du dispositif, le budget voté prévoyait 11,7 millions d'euros. L'exercice 2019 constituant la première année pleine de mise en œuvre du dispositif, le budget passe à 70,85 millions d'euros. Ces crédits doivent permettre de financer 25 000 contrats d'ici la fin de l'expérimentation.

Toutefois, au cours du dernier trimestre de l'année 2018, seulement 2 600 contrats avaient été signés, alors que l'objectif affiché par le Gouvernement était d'atteindre 12 000 à 15 000 contrats sur l'année. Même si le dispositif monte progressivement en charge, la crainte est grande, qu'à nouveau le dispositif d'emplois francs ne soit un échec.

Enfin, il est important de rappeler que le dispositif des emplois francs avait été expérimenté entre 2013 et 2015, et qu'il avait été arrêté avant son terme par le décret d'abrogation du 4 juillet 2017. Avec cette expérimentation coûteuse, le gouvernement privilégie les emplois francs, qui n'ont déjà pas fait leurs preuves. Et les fonds dédiés sont d'abord prélevés sur ceux des programmes d'accès au retour à l'emploi, de l'accompagnement des mutations économique et du développement de l'emploi.

---

## **P. 23 – Ordonnances sur le renforcement du dialogue social**

---

### Les ruptures conventionnelles collectives

Les ruptures conventionnelles collectives ont été mises en place par l'ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre 2017. Elles n'ont pas fait l'objet de la concertation qui s'est déroulée durant l'été 2017. Le projet de loi d'habilitation évoquait plutôt l'idée de « favoriser et sécuriser les dispositifs de GPEC, les dispositifs de mobilité volontaire et les plans de départ volontaire ». Les dispositions sont entrées en vigueur dès le 23 septembre 2017.

Désormais, un accord collectif portant GPEC ou plan de départ volontaire, peut définir les modalités encadrant des ruptures d'un commun accord du contrat de travail.

Pour FO, c'est une dénaturation de l'objet même de la GPEC (l'anticipation à froid des mutations de l'emploi et des compétences dans l'entreprise, au regard notamment des orientations stratégiques). La GPEC est par essence conduite pour éviter les ruptures des contrats de travail...

C'est aussi une manière de faciliter les plans de départ volontaire, entièrement affranchis des obligations applicables en cas de licenciement économique, et ce même si la cause des ruptures conventionnelles collectives est de nature économique. Disparaissent ainsi : la mise en place d'un plan social, détermination d'obligations de reclassement interne, accompagnement des salariés candidats au départ, mise en place de critères d'ordre dans les départs, etc.

Avec les ruptures conventionnelles collectives, l'exécutif donne toute marge de manœuvre à l'employeur pour contourner les licenciements économiques et l'information consultation des IRP sur les ruptures collectives des contrats de travail.

---

## **P. 49 – Objectifs liés à l'emploi et à l'inclusion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020**

---

### Emplois des séniors

Si les politiques d'emploi en faveur des seniors ont permis d'augmenter le taux d'emploi après 55 ans, le taux d'emploi des plus de 60 ans reste faible. Les seniors sont aussi plus durement affectés par la hausse du chômage.

Le taux d'emploi des 55-64 ans a fortement augmenté en France, passant de 37 % en 2003 à plus de 52,1 % en 2018 selon la Dares. Il reste néanmoins bien inférieur à la tranche d'âge qui précède (en 2018, le taux d'emploi des 50-54 ans atteignait 80,6 %).

Si l'on rentre dans le détail on constate que cette hausse dissimule des disparités. Ainsi, le taux d'emploi des "jeunes seniors" de 55 à 59 ans a fortement augmenté au cours des vingt dernières années. Il atteint 72,1 % en 2018, soit une moyenne plus élevée que dans l'ensemble des pays européens. Mais l'on constate que la proportion de seniors travaillant chute fortement après 60 ans. En 2018, le taux d'emploi des 60-64 ans s'élève à seulement 31 % (6,5 % pour les 65-69 ans). Malgré le relèvement de l'âge de départ à la retraite, il apparaît donc que le retrait de la vie active en France demeure précoce.

On constate également une progression dramatique des inscrits en activité réduite longue, particulièrement notable chez les salariés seniors. La catégorie C (plus de 78 heures travaillées dans le mois) est celle qui progresse le plus. Avec le recul de l'âge de la retraite, nombreux sont les salariés qui pendant des années sont dans l'obligation de « combler » l'absence d'emploi et de pension de retraite par de petits boulots précaires et par les allocations chômage, assurant bon an mal an un relai entre emploi et prestations de vieillesse, ce qui interroge les sorties de l'emploi pour ces personnes. Un rapport de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) publié en 2016, rappelait qu'à elles seules, les allocations chômage et les pensions d'invalidité représentent chacune environ une personne sur quatre parmi celles ni en emploi ni à la retraite entre 55 et 60 ans.

Pour FO, il faut donc globalement s'interroger sur :

- Les dispositifs actuels de maintien dans l'emploi au profit des seniors ;
- La qualité de l'emploi, une problématique transversale qui n'est pas considérée comme un déterminant des politiques publiques de l'emploi (notamment concernant la rémunération voire la formation, lorsqu'il s'agit de contrats dérogatoires au droit commun) ;

- Les dispositions d'aides au retour à l'emploi, notamment pour les chômeurs de longue durée ;
- L'accompagnement des seniors demandeurs d'emploi ou non (notamment dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle et en renforçant l'accompagnement pour les bénéficiaires de l'ACCRE).

Pour FO la question de l'emploi des seniors ne peut être déconnectée d'autres sujets, et en particulier des conditions de travail.

Depuis les ordonnances de septembre 2017, la prévention des risques professionnels et de la pénibilité n'est plus un thème de négociation sur lequel la branche a une compétence exclusive, cette dernière peut si elle le décide prendre des dispositions impératives via le mécanisme de la « clause de verrouillage ». Fragilisant et empêchant alors une prise en compte nécessairement sectorielle de ces problématiques.

L'emploi des seniors – modalités, fonctions, contenu en tâches – doit faire l'objet d'une négociation spécifique dans le cadre de la GPEC de branche. Cette négociation sectorielle devrait se faire en se fondant sur les OPMQ, permettant un vrai travail de prospective sur les métiers et compétences, donc sur la transmission de ces dernières au sein d'une filière comme d'une entreprise.

FO insiste particulièrement sur le fait que la GPEC n'est pas un outil de GRH ou de gestion des carrières individuelles, mais bien un outil de gestion de tous les emplois et des compétences en amont, pour prévenir leur suppression brutale (PSE). C'est un outil de prospective qui se déploie dans l'entreprise et dans la branche.

FO demande à ce que soit intégré dans les thématiques qui doivent obligatoirement figurer dans les accords GPEC, des mesures concernant : l'amélioration des conditions de travail des seniors et la prévention de la pénibilité (réintégration des paramètres du contrat de génération, à ce niveau, en intégrant ces thèmes dans le champ du « verrouillable » de branche).

Plus généralement, FO considère que l'emploi des seniors doit être traité sous le triptyque : réinsertion – maintien – sortie de l'emploi.

Les contrats de génération ont été supprimés par l'ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre 2017. FO y était opposé car nous étions attachés au principe du contrat de génération, qui permettait d'améliorer l'insertion des jeunes dans l'emploi par l'accès à un CDI ; de favoriser l'embauche et le maintien dans l'emploi des seniors et d'accompagner les transferts de compétences entre les générations.

Pour mémoire, étaient concernées les entreprises de moins de 300 salariés qui recrutent en CDI un jeune de moins de 26 ans (ou de moins de 30 ans pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés), tout en maintenant en emploi ou en recrutant un senior d'au moins 55 ans. En satisfaisant à ces conditions, l'employeur pouvait prétendre à une aide de l'Etat allant de 12 000 à 24 000 euros sur 3 ans.

Pour FO ce dispositif était sécurisant pour les deux parties et garant d'un emploi durable pour le jeune comme le senior. Autre point positif, le dispositif devait s'appuyer sur des engagements (objectivés et chiffrés) de l'employeur, contenus dans un accord collectif (ou à défaut un plan d'action unilatéral). Ces engagements, tenant à la formation et l'insertion durable des jeunes dans l'emploi ; l'emploi des salariés âgés ; la transmission des savoirs et des compétences, devaient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

En direction des seniors, l'accord collectif devait comporter des mesures destinées à favoriser l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés et la prévention de la pénibilité (aménagement du poste de travail par exemple, ce qui aujourd'hui est donc supprimé). L'accord devait également contenir des actions pertinentes dans au moins 2 des 5 domaines suivants :

- Recrutement de salariés âgés dans l'entreprise, le groupe ou la branche.
- Anticipation des évolutions professionnelles et gestion des âges.
- Organisation de la coopération intergénérationnelle.

- Développement des compétences et des qualifications et accès à la formation.
- Aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite.

En pratique, les contrats de génération ont effectivement eu un impact limité. Entre 15 000 et 17 000 contrats ont été signés chaque année depuis la création du dispositif soit une infime proportion du potentiel originel.

La disparition des contrats de génération, sans dispositif alternatif, n'est pas satisfaisante :

- Le dispositif est désormais fondu dans la négociation sur la GPEC – mais qui ne recouvre pas les mêmes enjeux et ne repose pas sur les mêmes obligations pour l'employeur ;
- Le Ministère du Travail justifiait cette suppression par « le volet conventionnel » du contrat de génération, qui impliquait « des obligations particulièrement lourdes en termes de négociation, de conclusion d'accords et d'information de l'administration ». Ce qui est étonnant alors que la volonté affichée de l'exécutif est de renforcer le dialogue social à tous les niveaux.
- Le Ministère du Travail évoque un dispositif qui n'a pas porté ses fruits. Plutôt que la suppression de ce dispositif, FO aurait été plus favorable à un nouveau paramétrage du contrat (en termes de format de négociation par exemple, ou d'entreprises pouvant bénéficier du dispositif).

Aujourd'hui, il n'existe quasiment plus de dispositifs favorisant le maintien et la réinsertion dans l'emploi, ouverts aux seniors. On ne compte plus que :

Le contrat de professionnalisation, sous la forme d'un CDD d'une durée comprise entre 6 et 12 mois, ou en CDI. Ce dispositif ne vise pas explicitement les seniors, mais si l'employeur embauche un salarié âgé de 45 et plus, il peut bénéficier d'exonération des cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiales + d'une aide de 2000 € lors de l'embauche.

Le CDD « senior ». Ce CDD est ouvert aux personnes en fin de carrière, pour leur permettre d'acquérir des droits supplémentaires en vue de la liquidation de leur retraite à taux plein. Les personnes doivent être âgées de plus de 57 ans et inscrites depuis plus de 3 mois à Pôle emploi ou bénéficier d'un CSP après un licenciement économique. Les conditions d'application du dispositif excluent donc la majorité des demandeurs d'emploi seniors (le CSP n'étant par exemple pas proposé dans le cadre d'une rupture conventionnelle, individuelle ou collective), comme les indépendants.

FO revendique la création d'un « contrat de transition », sécurisé, assortie d'une indemnité publique. Il s'agirait d'un CDI conclu pour la durée nécessaire à l'obtention des trimestres permettant le départ en retraite à taux plein. Ce contrat particulier avec objectif d'insertion dans l'emploi aurait eu pour spécificité de pouvoir être valablement rompu par l'employeur dès lors que le salarié a atteint les trimestres nécessaires, tout en ayant la possibilité de le conserver en emploi.

### Observations relatives à l'assurance-chômage

P.24

*La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 réforme l'assurance chômage en rendant cette protection plus universelle. Elle sécurise ainsi davantage les transitions sur le marché du travail tout en assurant un traitement équitable des différentes situations qu'un actif peut rencontrer. La loi prévoit une extension des droits au chômage, sous conditions, aux salariés démissionnaires et aux indépendants. Les salariés démissionnaires devront remplir une condition d'activité antérieure et faire valider par une commission paritaire un projet de reconversion ou de création d'entreprise. Les indépendants recevront une allocation forfaitaire pendant une durée limitée en cas de liquidation judiciaire ou de départ dans le cadre d'un redressement judiciaire. Cette loi a également pour objectif de mieux inciter*

au retour à l'emploi, notamment par une révision des critères d'appréciation de l'offre raisonnable d'emploi par Pôle emploi.

### Sur la loi du 5 septembre 2019 :

FO n'était pas demandeuse de l'entrée en indemnisation de tous les démissionnaires et des indépendants. Elle estime que les **démissionnaires** sont déjà indemnisés par l'Assurance chômage au bout de 4 mois, après saisine des Instances Paritaires Régionales ou Territoriales (IPT/IPR). En effet, selon les efforts de reclassement du démissionnaire, l'IPT/IPR peut lui accorder, par dérogation, des droits aux allocations chômage. L'organisation avait proposé qu'à défaut, leur indemnisation se fasse via un 16<sup>ème</sup> cas de démission légitime.

Sur la question des **indépendants**, FO savait par avance que l'indemnisation de cette population se ferait au rabais car d'une part, l'allocation est très faible, a priori, de ce qui ressort des premiers débats (en dessous du seuil de pauvreté), et d'autre part, très courte dans le temps 6 mois voire 8 contre 2 ans pour un demandeur d'emploi classique. De surcroît, FO ne trouve pas normal et juste que ce soit les salariés qui financent l'indemnisation du chômage des indépendants.

A terme, FO redoute une baisse générale des droits des autres demandeurs d'emploi, liée au problème de financement du surcoût de l'indemnisation des démissionnaires et des indépendants. FO demandait d'ailleurs lors de la négociation de l'ANI de 2018 le financement de leur régime par l'instauration d'une cotisation.

NB : A ce jour l'indemnisation de ces deux populations n'est toujours pas effective.

**Sur l'offre raisonnable d'emploi :** FO a émis des réserves à ce sujet car si le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) est établi conjointement par le demandeur d'emploi et le conseiller Pôle emploi, quid des voies de recours ou de sa modification en cas de changement majeur de la situation du demandeur d'emploi.

Sur **le contrôle des demandeurs d'emploi** découlant de l'offre raisonnable d'emploi, **FO s'est montrée hostile à tout système de vérification « pur et dur »** et prône un meilleur accompagnement qui passe par des rendez-vous physiques avec le conseiller Pôle Emploi. Dès lors, FO appelle à la plus grande vigilance concernant la digitalisation et la mise en place du journal de bord. Il existe bel et bien une fracture numérique en France. Il faut bien faire attention à ceux qui ne savent pas se servir d'internet et pourraient être pénalisés de ce fait. FO pense, par conséquent, qu'il ne faut pas d'automatisation de la radiation d'un demandeur d'emploi lorsqu'il ne remplit pas ou peu son journal de bord.

P.24

Par ailleurs, le gouvernement avait demandé aux partenaires sociaux de renégocier de façon anticipée l'actuelle convention d'assurance chômage. Transmis **en septembre 2018, le document de cadrage** de la négociation comportait cinq objectifs : i) trouver des mesures pour lutter contre la permittence<sup>21</sup> et favoriser la reprise d'emploi durable ii) créer les conditions d'un accompagnement plus efficace et plus précoce pour les demandeurs d'emploi (l'État engagera une négociation avec l'Unedic et Pôle emploi à cet égard) iii) réfléchir à un nouveau dispositif d'aide pour les chômeurs de longue durée, attribuée sous conditions de ressources iv) trouver un dispositif afin d'inciter les entreprises à réorganiser le travail par le dialogue social plutôt que par le recours à l'assurance chômage. **La réforme doit aussi contribuer au désendettement de l'Unedic, dont la dette atteint aujourd'hui le niveau historique de 35 Md€.** Entamée en

novembre 2018, **la négociation s'est terminée le 19 février 2019 sans qu'un accord n'ait été trouvé.** Le gouvernement prendra donc lui-même des mesures pour assurer la mise en œuvre de ces objectifs dès cette année.

FO a contesté d'emblée la lettre de cadrage contenue dans la loi du 5 septembre 2018 car si les interlocuteurs sociaux vont continuer à définir les règles de l'Assurance chômage, ce sera dans un cadre très contraint et précisé, en amont de la négociation. **FO considère qu'il s'agit d'une atteinte au paritarisme interprofessionnel.** Les organisations négociatrices ont perdu le levier de la modulation des cotisations salariales, et bientôt de celles patronales, si bien que la seule action qui leur restera pour s'inscrire dans la trajectoire financière, imposée par le Gouvernement, sera la modulation à la baisse des paramètres de l'indemnisation. Ce sont donc les demandeurs d'emploi qui seront, à terme, impactés par cette lettre de cadrage. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lors de la dernière négociation.

**A propos de la négociation Assurance chômage qui a échoué en février 2019 :** Le Gouvernement avait remis aux interlocuteurs sociaux, le 25 septembre 2018, une lettre de cadrage extrêmement contraignante. Ce document imposait un certain nombre de thèmes de négociation (activité conservée, calcul du salaire journalier de référence, durée des droits rechargeables, etc.), un délai très contraint (la négociation doit aboutir avant fin janvier 2019) et, enfin, des économies sans précédent (1 à 1,3 milliard € d'économie par an, soit 3.9 milliards € au total).

La négociation était d'emblée très mal engagée, FO s'opposait à toute baisse de droits des demandeurs d'emploi pour entrer dans la trajectoire financière impartie par le gouvernement. Pourtant, les organisations patronales ne faisaient que des propositions dans ce sens, sans jamais chercher de nouveaux moyens pour faire rentrer des recettes supplémentaires : tels que le bonus-malus ou encore une augmentation des cotisations patronales.

C'est ainsi que les interlocuteurs sociaux ne sont pas parvenus à un accord.

**Sur la dette de l'Unedic :** En période de crise, les interlocuteurs sociaux ont ainsi choisi de maintenir le pouvoir d'achat des ménages et de ne pas alourdir les charges des entreprises. Ils ont souhaité que les allocations et les taux de cotisations restent stables. Ils ont ainsi fait de l'Assurance chômage **un amortisseur social face à la crise et ce depuis 2008.** Ainsi en 2017, 2.7 millions de demandeurs d'emploi ont été indemnisés par à l'Unedic. Il convient aussi de rappeler que le régime général de l'Assurance Chômage dans le ratio entre les cotisations et les dépenses est à l'équilibre et que c'est principalement la contribution à Pôle Emploi (10% des recettes de l'Unedic) qui creuse le déficit ainsi que les allocations des salariés qui ont perdu leur emploi dans un pays transfrontaliers.

## **Observations relatives à la fiscalité et à l'environnement des entreprises**

### **2. Défi : Libérer le plein potentiel de l'économie française**

#### **Axe 2 : Simplifier et abaisser la fiscalité pour la rendre plus efficace et plus juste**

**Avec des prélèvements obligatoires s'élevant à 45,3 % du PIB (net des crédits d'impôt) en 2017 la France est le pays de l'OCDE affichant le niveau de pression fiscale le plus élevé**

Raccourci et confusion volontaire entre pression fiscale et taux de PO alors que ces derniers intègrent des prélèvements fiscaux et des prélèvements sociaux qui financent le système de protection sociale collective.

#### **Alléger la fiscalité du capital pour favoriser l'investissement productif**

Une série de mesures visant à abaisser la fiscalité sur le capital ont été prises afin de « favoriser la prise de risque et l'investissement et de renforcer l'attractivité ». Parmi ces mesures, le taux général d'imposition sur les sociétés a été réduit à 31% au 1<sup>er</sup> Janvier 2019 (28% pour les bénéfices déclarés inférieurs à

500,000€). Seules les entreprises réalisant un chiffre d'affaire supérieur ou égal à 250 millions d'euros seront imposées au taux de 33,33% (sur les bénéfices supérieurs à 500.000€). L'objectif à terme étant de réduire progressivement le taux d'IS pour atteindre 25% représentant un coût total pour les finances publiques de 12.5 milliards d'euros.

Si la France affiche un taux d'impôt sur les sociétés encore élevé, le poids de l'IS dans le PIB recule depuis 2001 pour atteindre 1.5%, un poids inférieur à la moyenne de l'OCDE. Enfin, le faible rendement de l'impôt sur les sociétés françaises s'explique une série de dispositifs de réduction de base fiscale et à des crédits d'impôts que le taux nominal ne prend pas en considération. Ainsi le taux implicite d'IS (calculé en rapportant les recettes de l'IS à l'Excédent brut d'exploitation) n'est que de 8.9% en 2017.

De plus, la pression fiscale réelle est très inégalitaire selon la taille des entreprises, les PME devant supporter des prélèvements auxquels échappent très largement les grandes entreprises par le jeu de l'optimisation fiscale (manipulation de prix de transfert et des redevances notamment) alors que la logique économique réclamerait à l'inverse une progressivité de l'IS.

Concernant la suppression de l'ISF et sa transformation en IFI, elle se traduit par un manque à gagner de 3,2 Mds € de recettes fiscales annuelles. L'argument avancé du soutien à l'investissement repose sur la théorie fumeuse du « ruissellement » qui ne repose sur aucun fait établi. De même, l'exil supposé des foyers fiscaux ne résiste pas à l'examen des faits : en moyenne, 0,15% des personnes assujetties à l'ISF quittaient la France chaque année, sans tendance marquée à la hausse, pour une perte fiscale associée de 170 millions d'euros, à comparer aux 5 milliards de recettes annuelles d'ISF...

### **Simplifier les dispositifs de baisse du coût du travail : transformation du CICE**

La transformation du CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) et sa mutation en pure exonération de cotisations sociales dès 2019 constitue une aberration absolue. Au-delà de cette stricte transformation que FO condamne sans réserve – comme nous avons critiqué le CICE lui-même qui s'apparentait à un chèque-cadeau de nature fiscale sans contreparties ni engagements de la part des employeurs – la phase de transition donne lieu à une double facturation prohibitive et totalement illégitime pour les finances publiques. C'est en effet un coût budgétaire de l'ordre de 1 point de PIB qui est généré par cette évolution compte tenu du mécanisme propre au crédit d'impôt puisque les entreprises pourront en bénéficier cette année, au titre de l'exercice 2018, tout en profitant parallèlement de la nouvelle exonération de cotisations.

Né en 2013 en complément du pacte de responsabilité, le dispositif donne lieu à un crédit d'impôts sur les salaires inférieurs à 2,5 Smic, en fonction de la masse salariale des entreprises avec un taux aujourd'hui à 6% pour un coût budgétaire de l'ordre de 20 milliards d'euros par an. Il va donc être remplacé par une baisse de cotisations pérenne pour l'ensemble des entreprises, six points pour les salaires allant jusqu'à 2,5 fois le Smic (exonération portant sur les cotisations d'assurance maladie) et même 10 points pour les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic (le différentiel s'appliquera aux cotisations d'assurance chômage et aux cotisations de retraites complémentaires Agirc-Arcco).

En 2019, les finances publiques devront s'acquitter simultanément de la baisse de cotisations sociales patronales pour l'année en cours et du remboursement du CICE relatif aux précédentes années (2018 mais aussi le reliquat des créances reportables des exercices antérieurs qui n'avaient pas encore été reversées). Au total, la facture pour l'Etat s'élèvera à plus de 40 milliards d'euros l'an prochain !

### **Fiscalité sur les services du numérique**

Afin de remédier à l'utilisation agressive des paradis fiscaux par les multinationales du numérique, Le PNR mentionne un projet de loi pour créer une taxe sur le chiffre d'affaire tirée de certains services numériques fournis par des grands groupes (publicité ciblée en ligne, vente de données personnelles, activités de plateformes d'intermédiation). Le rendement estimé par le gouvernement est de 400M€.

Au regard des faibles montants évoqués, la mesure paraît insuffisante pour enrayer un fléau qui coûte plusieurs dizaines de milliards d'euros aux finances publiques chaque année. En effet, avec un taux effectif moyen de 9% contre 23% pour les autres entreprises de l'UE, ce projet de loi prévoit la taxation de 3% du chiffre d'affaire pour les grandes entreprises du numérique (réalisant un chiffre d'affaire mondial supérieur à 750 millions d'euros et 25 millions d'euros en France). Cette taxe « ne compensera pas l'intégralité des 14 points » de l'aveu même du premier ministre et ne s'attaque pas au problème structurel posé par l'économie numérique et l'évasion fiscale. Si des discordes existent au niveau européen, certains pays comme l'Italie, l'Espagne et le Royaume Uni ont instauré leur propre taxe, alors que l'OCDE souhaite aboutir à un accord mondial pour 2020.

### Suppression progressive de la taxe d'habitation

La suppression de la taxe d'habitation est annoncée comme une des principales mesures fiscales en faveur du pouvoir d'achat des ménages. Ces mesures devaient théoriquement bénéficier aux classes moyennes (dégrèvement de 3,8 Mds inscrit dans la loi de finances 2019). Toutefois, tous les ménages ne pourront pas encore bénéficier de cette baisse : ne sont en effet concernés que les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27.000 € pour une personne seule et à 43.000 € pour un couple augmenté de 8.000 € pour les deux demi-parts suivantes et de 6.000 € par ½ part supplémentaire au-delà de deux parts. Ce dégrèvement calculé automatiquement sur les avis de taxe d'habitation permettra à terme à **80% des contribuables** de bénéficier d'une suppression totale de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale.

Cette réforme décidée sans concertation soulève bien des questions sur l'équilibre financier des collectivités locales, sur leur autonomie fiscale et sur la pérennité de l'action publique locale. En effet, la taxe d'habitation représentait une ressource importante de l'ordre de **22 Mds** de recettes que l'Etat s'est engagé à compenser seulement à hauteur de **10 Mds** d'ici 2020. Or, en 2018 dans un contexte de baisse des dotations globales de fonctionnement et de baisse de la fiscalité des entreprises (CFE, CVAE etc...) certaines communes n'ont eu d'autre choix que d'augmenter leurs taux et les contribuables n'ont pas constaté de baisse significative de leur taxe d'habitation.

### Mettre en œuvre le prélèvement à la source

Force Ouvrière s'est toujours opposée à cette contre-réforme du paiement de l'impôt sur le revenu qui comporte des risques de baisse potentielle de recouvrement des recettes de l'Etat et qui n'apporte pas de simplification majeure concernant l'établissement de l'impôt.

Celui-ci reposera toujours sur l'obligation de dépôt d'une déclaration annuelle d'impôt sur les revenus au printemps pour tous les contribuables afin d'ajuster les prélèvements ou acomptes versés à l'impôt définitif et cela ne simplifie en rien les démarches administratives.

Au final, cette réforme va avoir des conséquences sociologiques et psychologiques importantes pour nombre de contribuables (obligation de déclarer en ligne pour effectuer ses démarches et choisir son taux, secret fiscal mis à mal vis-à-vis de l'employeur qui connaîtra le taux d'imposition du foyer fiscal, complexité dans le choix du taux ou ajustement de celui-ci en cours d'année avec d'éventuelles sanctions en cas de calcul erroné d'un taux à la baisse).

### Lutter contre la fraude et l'évasion fiscales

Force Ouvrière regrette que la nouvelle loi anti-fraude ne mette toujours pas en œuvre une vraie pénalisation du droit fiscal, et partant les conditions du rétablissement d'une véritable égalité devant l'impôt. Rappelons que selon les propres chiffres annoncés par le ministre du budget G. Darmanin, la fraude

et l'évasion fiscale coûteraient à l'Etat entre **60 et 80 milliards** d'euros par an, de quoi largement apurer le déficit de l'Etat.

Point positif, cette nouvelle loi met fin au « verrou de Bercy » et devrait donner lieu à une augmentation du nombre d'affaires transmises à la justice de l'ordre de 2 500 cas par an, au lieu des 1 000 dossiers annuels proposés par la CIF (Commission des Infractions Fiscales). Autre nouveauté de taille, l'administration pourra publier les noms des contribuables mis en cause et appliquer le principe anglo-saxon du « *name and shame* ».

Il est également prévu la création d'une deuxième police fiscale dépendant directement de Bercy.

Néanmoins, le contrôle fiscal ne compte que 4.000 vérificateurs pour le contrôle sur place et 10.000 agents dédiés à l'ensemble du contrôle sur pièces et sur place, soit à peine 10% de l'effectif total de la DGFiP, **des effectifs inférieurs à ceux de la plupart des pays dans l'UE.**

Pour Force Ouvrière, la contribution aux charges publiques est au cœur du pacte républicain. Que tout le monde s'acquitte fiscalement de ce qu'il doit est la condition de la survie de nos services publics et de notre système social. La lutte contre l'évasion et la fraude fiscale doit donc être totale. C'est un combat qui ne pourra être gagné que si une volonté politique forte trouve à s'appuyer sur une administration fiscale dotée des moyens, financiers et humains, à la hauteur des enjeux.

### **Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE)**

#### **Seuils sociaux :**

Le projet de loi PACTE s'attaque frontalement aux seuils sociaux. Pour mémoire, sous la précédente législature, une tentative de gel des différents seuils (11, 20, 50 salariés) avait déjà été esquissée mais finalement retirée du projet de loi sur le dialogue social. Considérant que trop de niveaux de seuils créaient une grande complexité pour les entreprises et un surcoût qui pénaliserait l'emploi, le projet de loi vise à supprimer des seuils intermédiaires et à opérer un regroupement autour de 3 seuils pivots (11, 50 et 250 salariés), tout en harmonisant le mode de calcul des effectifs. Seule exception, le seuil d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés est maintenu à 20 salariés. De plus, les entreprises bénéficieront d'une exonération des obligations en cas de franchissement du seuil sur une longue durée de 5 ans. Le texte prévoit également une rationalisation des seuils, en particulier pour ce qui est de l'obligation d'établir un règlement intérieur et de mise à disposition d'un local syndical (passage de 200 à 250 salariés).

Pour FO, ces dispositions sont particulièrement dangereuses, d'autant que l'employeur se trouvera exonéré de ses obligations durant une très longue période – 5 ans – sans commune mesure avec les 6 mois actuellement en vigueur. Une telle durée apparaît totalement disproportionnée, sachant par ailleurs qu'un franchissement à la baisse suivi d'une remontée ouvrirait à nouveau une phase d'exonération de 5 ans ! On peut d'ailleurs s'interroger sur la compatibilité de ces délais avec le droit européen, dans la mesure où on touche ici au droit de la santé et à la réglementation des durées maximales de travail.

Concernant la remontée du seuil de 200 à 250 salariés relatif au règlement intérieur et au local syndical, **il s'agit ni plus ni moins d'une remise en cause des moyens de l'action syndicale et des possibilités d'implantation**, contradictoire avec la volonté affichée de promouvoir le dialogue social, en particulier dans les PME. En la matière, il aurait été plus cohérent d'abaisser ce seuil à 50 salariés.

Enfin, le relèvement du seuil en matière de financement du logement (de 20 à 50 salariés) sera très préjudiciable pour les ressources de la politique du logement (construction et aides). Plus généralement, le frein supposé à la création d'emplois et au développement des entreprises lié aux seuils sociaux n'est absolument pas avéré et ne s'appuie sur aucune étude solide.

### La loi ESSOC :

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance (Loi ESSOC 2018-727 du 10-8-2018) a prévu la mise en place d'une nouvelle relation de confiance entre les entreprises et l'administration fiscale, visant à permettre la validation de certaines opérations indépendamment de tout contrôle fiscal.

Pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, la relation de confiance prend la forme d'un partenariat fiscal, matérialisé par la signature d'un protocole, qui permet une collaboration entre l'entreprise volontaire et un interlocuteur référent, dépendant d'un service spécial (**service partenaire des entreprises**). Dans ce cadre, les deux partenaires examinent le traitement fiscal des opérations présentant un risque ou des enjeux stratégiques. Cet examen conduit à la formulation de rescrits opposables à l'administration.

Par ailleurs, la loi ESSOC prévoit un dispositif en cas d'erreur matérielle ou commises de bonne foi dans les déclarations pour les particuliers (sauf retard ou omission de revenus). Si l'administration détecte une erreur lors d'un contrôle sur pièces, l'intérêt de retard éventuellement dû serait réduit de 30% dès lors que le **contribuable** formule une demande de régularisation dans les 30 jours suivants ce contrôle.

La loi limite également à une durée de 9 mois sur une période de 3 ans tout type de contrôle (Contrôles URSSAF, DGFIP, Douanes, DGCCRF...) et les entreprises pourront désormais se prévaloir d'un texte fiscal à l'issu d'un contrôle. Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle ou ayant commis une erreur matérielle ne peut faire l'objet d'une sanction si elle a régularisé spontanément sa situation ou après avoir été invitée à le faire par l'administration. Ce droit est ainsi opposable à toutes les administrations, aux organismes de sécurité sociale, CAF et organismes de recouvrement.

Le Conseil d'Etat et les parlementaires ont déjà pointé le danger induit par cette loi qui risque de porter atteinte au fonctionnement de l'administration sans tenir compte des moyens et des effectifs des ministères concernés ou organismes sociaux et sans réellement simplifier les normes et procédures.

Ce dispositif vise avant tout à alléger les contraintes fiscales et sociales sur les entreprises. Pour FO, le contrôle est la nécessaire contrepartie du système déclaratif et le dispositif prévu pour les entreprises va compliquer les missions des agents chargés du contrôle et cela risque également d'augmenter la fraude fiscale en particulier.

### **Observations relatives à l'éducation**

#### **3. Défi : Faire émerger le modèle de croissance de demain**

##### Les Réformes concernant l'Education nationale (p. 31 à 33) :

**Le projet du gouvernement** veut sortir l'école maternelle de l'Éducation nationale et la remplacer par des jardins d'enfants privés ou municipaux financés par des fonds publics. C'est la programmation de la fermeture de dizaines de milliers de postes d'enseignants du 1er degré. C'est aussi l'obligation pour les enseignants en maternelle de se reconverter dans le primaire.

Les projets de loi Blanquer et la réforme de la fonction publique visent à supprimer le cadre national pour aboutir à des créations d'Agences Régionales de l'Education comme dans le domaine de la santé.

Ces fusions des académies et restructurations ont pour objet de désengager l'Etat et vont conduire inévitablement à accroître les inégalités sociales et territoriales déjà mises à mal et vont accentuer la fracture sociale dans la République.

La réforme du lycée découle également de la casse des services publics (réformes PPCR, CAP 22...). Elle conduit à la remise en cause de l'instruction, des diplômes nationaux, des études supérieures, du statut particulier des professeurs et de leur liberté pédagogique.

Les propositions du gouvernement en matière d'éducation illustrent un enseignement encore plus libéral qui ne va pas réduire le déterminisme social. Les inégalités sociales en matière d'éducation n'ont cessé d'augmenter et l'évaluation des établissements, le numérique, l'autonomie des établissements, la mobilité professionnelle, la rémunération au mérite ne sont pas à la hauteur des enjeux afin de réduire les profondes inégalités du système scolaire et mettre fin au malaise profond des enseignants.

L'échec de « parcours sup » cette année est un exemple de l'inégalité d'accès des bacheliers à l'enseignement supérieur. Cette réforme va encore multiplier les difficultés des étudiants afin d'intégrer un cycle correspondant à leur choix afin de s'insérer au mieux dans la vie professionnelle.

## Observations relatives à l'innovation

### Axe 3 : Investir dans l'innovation

#### Assurer un continuum de financement de l'innovation

Le CIR est un dispositif que FO critique depuis longtemps, tout comme divers universitaires et acteurs de la recherche, compte tenu de son coût exorbitant pour les finances publiques qui en fait la principale niche fiscale pour les entreprises alors qu'il comporte une série d'effets d'aubaine pour des résultats très relatifs en termes de dépenses de R&D qui profitent essentiellement aux grandes entreprises, sans pour autant garantir l'emploi de chercheurs sur le territoire national par les entreprises concernées. Sa sanctuarisation par les gouvernements successifs est une énigme qui trouve sa source dans le lobbying très actif du patronat tandis que les évaluations laissent encore à désirer.

Partie qui n'a pas explicité la place que prennent la Sécurité sociale et l'Assurance maladie en particulier, dans ce programme de réformes. Pourtant, la France a constitué la plus grosse base de données relative à la santé au niveau mondial, le Système National des Données de Santé, et au travers du projet de loi en cours, vise à créer un « Health Data Hub », une plateforme d'accès à ces données notamment pour le développement d'applications numériques et d'intelligences artificielles, mais également à des fins de recherches, d'études et d'analyses.

L'innovation en santé, qu'elle soit numérique, technique (avec le développement de nouvelles possibilités de traitement des maladies, des chirurgies, de dispositifs médicaux) ou même organisationnelle (concernant même toutes les administrations de sécurité sociale), est donc pleinement ancrée dans ce défi de « faire émerger le modèle de croissance de demain ».

Au-delà des opportunités pour améliorer la prise en charge des personnes et le fonctionnement des organismes, elle comporte de nombreux risques qu'il faut dès à présent éviter et non poursuivre : études comportementales des individus visant à les influencer à leur insu, récupérer leur profil-risque pour « transformer » notre modèle d'assurance sociale en assurance lucrative fondée sur la tarification au risque et non la solidarité, accroître la « fracture numérique » et donc l'éloignement des personnes protégées des administrations sociales, développer une nouvelle industrie du soin déshumanisée avec la télésanté, amplifier une médecine à « plusieurs vitesses » où certains n'auraient pas accès aux meilleurs traitements ou dispositifs, développer des activités lucratives de collecte-revente de données à partir d'applications, etc. Les risques sont nombreux et extrêmement graves s'ils ne sont prévenus.

## Observations relatives au logement

### Axe 4: Transformer les secteurs clefs de notre économie

## Le logement : la loi ELAN

Le bail mobilité sera désormais limité à dix mois. Réservé aux personnes en mobilité professionnelle ou encore en étude ce nouveau bail n'aura aucun effet sur le niveau de loyer qui restera libre, voire très élevé dans les zones tendues où se situent les zones d'emploi ou les établissements scolaires. Le fait de le limiter à 10 mois pourrait même encourager certains propriétaires à contraindre leur locataire désireux de rester dans les lieux à accepter des conditions de locations saisonnières très défavorables et non sécurisées.

Une autre inquiétude est celle du regroupement des organismes Hlm. Le seuil de regroupement retenu a été fixé à 12 000 logements ou 40 millions de chiffre d'affaires. Le délai de la fusion est repoussé à 2023. FO craint un éloignement des centres de décisions ainsi que moins d'élus représentants des locataires. Les services de proximité diminuent déjà considérablement avec le non-remplacement des gardiens, moins d'agences locales, et davantage de plateformes téléphoniques. Cette décision risque à terme d'enlever au modèle du logement social français le volet « social ».

FO a aussi soutenu les mesures permettant de rendre accessible un maximum de logements sociaux. Le texte prévoit aujourd'hui une accessibilité des logements à hauteur de 20% de l'ensemble des logements, les autres étant évolutifs. L'essentiel pour FO est de respecter les besoins de chaque locataire qui est en attente **plus** ou moins urgente d'une adaptation de son logement afin d'assurer son maintien dans les lieux.

## Observations relatives à la fonction publique et aux finances publiques

### Focus sur la croissance et la conjoncture économique

Fin 2018, le PIB n'a augmenté que de 0,3 % au dernier trimestre, soit 1,5 % seulement de croissance sur l'année, contre 2,3 % en 2017, ce qui est très inférieur aux prévisions du gouvernement. En matière d'emploi, on recense 150 000 créations en 2018 en France, contre 327 000 en 2017. Là encore, on peut se demander où est l'amélioration mise en avant...

Paradoxalement, la crise actuelle des gilets jaunes redonne du souffle à la croissance suite aux premières mesures d'urgence prises par le gouvernement (relèvement de la prime d'activité, du chèque énergie, arrêt de la hausse de la taxe carbone, rétropédalage sur la hausse de la CSG pour une partie des retraités...). Cela devrait éviter à la France de subir aussi fortement que ses voisins le ralentissement sensible qui touche l'ensemble de la zone euro, à commencer par l'Allemagne.

Selon les prévisions de l'OCDE, la croissance décroche dans la majorité des pays européens en 2019 : - 0,2 % en Italie, 0,7 % en Allemagne, 0,8 % au Royaume-Uni et 1 % pour la zone euro. Côté français, l'institut table sur 1,3 % pour la France, un niveau plus faible qu'en 2018 et deux fois moindre comparé à 2017, mais mieux que ses partenaires.

Le soutien prévisionnel au *pouvoir d'achat des ménages s'élève à ce jour à 11,7 milliards d'euros en 2019, dont 88 % (10,3 milliards) issus directement des annonces de décembre (source OFCE)*. Cela constitue une hausse moyenne de revenus de 440 euros par ménage, bénéfique à trois quarts des ménages en 2019. Au total, *la politique budgétaire produit un effet favorable sur la croissance de l'ordre de 0,5 point, dont 0,3 point lié aux mesures d'urgence. A titre de comparaison, la politique fiscale menée en 2018 s'est traduite par un effet négatif estimé à 0,2 point de PIB. Mieux encore, une croissance de 1,8% en 2019 suffirait à neutraliser le ratio dette publique / PIB malgré un relâchement mécanique du déficit public sur la période.*

## 4. Défi : Transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques

### Axe 1 : Un État au service des usagers

#### Simplification des démarches

Dans le cadre du projet de loi Pacte un dispositif a été créé pour faciliter les formalités des entreprises et réduire les coûts. Cela va se matérialiser par un registre unique sur une plate-forme numérique qui sera mis en place jusqu'en 2021.

Concernant les particuliers, l'Etat souhaite améliorer le service public numérique pour tous les usagers sur le modèle de la télédéclaration en ligne d'impôt sur le revenu grâce à l'application « France Connect » et la mise en place d'un « pass numérique » au 1/04/2019 qui sera remis aux personnes en difficulté ou les accompagner dans leurs démarches.

Concernant le numérique, un quart de la population française est actuellement très éloignée et 40% des français sont inquiets face aux démarches administratives en ligne (*Baromètre du Numérique- 2016 arcep.fr*). Il y a également des inégalités socio-culturelles selon l'âge, les internautes ne sont que 53% à partir de 70 ans et les bas revenus n'utilisent internet qu'à 80% selon une étude du Credoc.

Or, les services publics doivent demeurer accessibles à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire. Généraliser « les services en ligne » reviendrait donc à exclure de fait certains citoyens et provoquer une rupture d'égalité d'accès aux services publics républicains.

## **Axe 2 : Un État qui se transforme**

### **Réforme de la fonction publique : un nouveau contrat social**

Le projet de loi de réforme de la fonction publique qui sera présenté fin mars au Conseil des Ministres ouvre la porte au remplacement des fonctionnaires par des contractuels. Il est créé un contrat de mission pour une durée maximale de six ans dans les trois versants de la fonction publique sans possibilité de titularisation, ni de contrat à durée indéterminée à son terme pour toutes les catégories A, B et C.

En parallèle, comme pour le secteur privé serait mis en place une rupture conventionnelle qui permettrait à l'Etat employeur de se séparer d'un salarié sans avoir recours à la démission ni au licenciement. Elle s'appliquerait également aux fonctionnaires et serait assimilé à une cessation définitive de fonctions entraînant la radiation des cadres et perte du statut de la fonctionnaire.

Il est également créé un dispositif d'accompagnement des agents en cas de restructuration d'un service ou suppression de poste. Cette mesure émane du rapport CAP 2022 déjà évoquée par Force Ouvrière. Soit il sera proposé au fonctionnaire un emploi dans son ministère dans le département de sa résidence administrative, soit à sa demande sur l'ensemble du territoire national. Il pourra également bénéficier d'un reclassement dans un autre ministère près de son ancienne résidence ou dans le secteur privé dans le cadre d'une mise à disposition d'une durée d'un an maximum. Enfin, en cas de démission, il pourra prétendre à une indemnité de départ volontaire ainsi qu'à l'ouverture du droit à l'assurance chômage.

Concernant les dispositifs d'intéressement dans la rémunération : cette part variable individuelle ou collective dite « au mérite » déjà mise en œuvre depuis 2014 avec le RIFSEEP (*Régime Indemnitaire tenant compte des Sujétions, de l'Expertise et l'Engagement Professionnel*) concernait seulement 235 000 agents au 1/01/2017 selon la DGAFP mais devrait être étendue à tous les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique en 2019.

Pour les instances paritaires, le gouvernement souhaite réduire leurs compétences et le nombre de représentants syndicaux à l'instar de ce qui a été mis en place dans le privé avec le CSE (Comités socio-économiques) :

- Fusion des **CT** (Comités techniques) et **CHST** (Comité Hygiène et Sécurité) ;
- Création du **CSA** (Comité social d'administration pour l'Etat) ; le **CST** (Comité social territorial) pour la territoriale et le **CSE** (Comité social d'établissement pour l'hospitalière). Ainsi le gouvernement va réduire les réunions paritaires concernant les problématiques de santé au travail et restreindre les droits des agents publics.
- Les **CAP** (Commissions administratives paritaires) verraient leur champ de compétence disparaître en matière d'avancement, de promotion et de mutations et ne seraient plus consultées que pour les sanctions disciplinaires ou les recours.

Ces dispositions signifient la casse du statut, la fin de la séparation entre la carrière et l'emploi qui permettent de garantir les principes de responsabilité, d'indépendance et de continuité du service public.

Force ouvrière rappelle que depuis plus de 70 ans, le statut général de fonctionnaire a prouvé son adaptabilité au monde actuel. Il est indispensable au fonctionnement des services publics et constitue un des fondements majeurs de la République.

Au lieu de rapprocher les services publics des citoyens en lui donnant plus de moyens, ce projet de loi va fragiliser le dialogue social dans la fonction publique, introduire la précarité avec le contrat de mission et le recours aux contractuels pour permettre la mise en œuvre de 120.000 suppressions d'emplois durant le quinquennat.

### Réforme de l'organisation territoriale de l'État

Cette même logique de déconcentration des services de l'Etat a contribué à l'éloignement des usagers des services publics.

La **RÉATE** (Réforme de l'administration territoriale) et la loi **MAPTAM** (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et affirmation des Métropoles) avaient déjà accordé des nouvelles compétences aux régions (structures intercommunales).

La loi du 7/08/15 portant la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a provoqué de profonds bouleversements et a conduit à un désengagement de l'Etat en augmentant les inégalités sociales et territoriales.

Ces nouvelles propositions de transfert de compétences sans augmentation de moyens pour les collectivités locales (qui voient leurs ressources diminuer chaque année avec la suppression de la taxe d'habitation) vont accentuer les inégalités entre les territoires.

FORCE OUVRIERE dénonce ces multiples réformes territoriales qui remettent en cause l'indivisibilité de la République et l'égalité d'accès de tous les citoyens aux services publics sur le territoire.

### Axe 3 : Un État qui redresse les finances publiques

#### Déficit public

Conformément à ses engagements en matière de déficit public, le PNR pointe le succès « de l'effort de maîtrise des dépenses publiques » qui aurait permis d'atteindre un déficit à 2.7% sous la barre des 3% et ainsi sortir du volet correctif de la procédure pour déficit excessif.

Contrairement à ce qui est avancé, nous estimons que la baisse du déficit public est liée à la croissance du PIB de 2.3% en 2017 qui s'est traduite par une augmentation des recettes. En effet, l'année 2017 s'est soldée par une création de 341.000 emplois soit autant de cotisations sociales et impôts additionnels. Plusieurs éléments extérieurs ont été favorables à la croissance en 2017 tels que la chute du prix de baril de pétrole et le bas niveau des taux d'intérêts dus aux politiques non conventionnelles de la BCE. Ces éléments ont permis de soutenir la demande que ce soit la consommation et l'investissement des ménages (1% et 5.6% respectivement) ainsi que l'investissement des entreprises (4.1%).

Plus important encore, Force Ouvrière considère que l'attention centrée sur la réduction du déficit public afin de satisfaire aux critères arbitraires des 3% ne répond à aucune logique économique.

Elle est néanmoins justifiée par le gouvernement par plusieurs arguments théoriques : Un déficit public trop important aurait pour effet d'augmenter les taux d'intérêts affectant la capacité de remboursement de l'Etat mais surtout aurait un impact négatif sur l'investissement privé (effet d'éviction). D'autre part, le déficit public entraînerait la hausse de l'inflation à long terme sans augmenter la croissance du PIB réel. Et enfin, ils soulignent l'impact négatif qu'aurait une politique de relance par la demande sur la balance commerciale. Elle est par ailleurs justifiée par le désir de coordonner les cycles économiques au sein de l'union monétaire.

En ce qui concerne la hausse des taux d'intérêts il est indispensable de souligner que malgré un niveau de dettes publiques rapportées au PIB élevé en Zone Euro (87% en moyenne), les taux d'emprunts des obligations à court terme restent très bas grâce à l'intervention de la BCE. Quant aux pressions inflationnistes, elles n'existent pas malgré le faible niveau des taux d'intérêts, cela traduit une situation d'insuffisance de la demande illustrée par un taux de chômage encore important. Il fait aujourd'hui consensus que la situation actuelle (croissance qui ralentit, faible inflation, taux d'intérêt bas et chômage élevé) est favorable à une politique de relance des dépenses publiques d'autant que de nombreux besoins sociaux ne sont pas satisfaits. L'argument évoqué par Olivier Blanchard, ancien chef économiste du FMI, fait remarquer que les taux d'intérêts sont inférieurs à la croissance nominale du PIB, laissant l'espace pour relancer la dépense publique via le déficit tout en maintenant une trajectoire de la dette publique stable. Enfin la réduction simultanée des déficits publics des pays de la zone euro est la garantie d'une nouvelle récession qui se traduira inévitablement par plus de déficits.

### **Dynamique de la dépense publique, décomposition par sous-secteur**

L'Etat se donne des objectifs de dépenses pilotables (dépenses du budget général et des budgets annexes) et un objectif de dépenses totales (ODETE) sur un périmètre élargi (charge de la dette, dépenses d'investissements...). Ces objectifs de dépenses répondent aux critères établis par la Commission européenne qui souhaite un retour à l'équilibre du solde budgétaire à moyen terme. Pour cela, la commission s'appuie sur la notion de solde structurel c'est-à-dire le solde corrigé des effets de la conjoncture et du cycle économique (ou encore le solde qui suit une tendance naturelle provoqué par des facteurs démographiques, la mobilité des facteurs de production ou l'évolution de la productivité). Ce solde structurel permet d'identifier la part des dépenses à la discrétion du gouvernement qui doivent faire l'objet d'un « effort structurel ».

C'est la raison pour laquelle le PNR note les objectifs de dépenses d'assurance santé à 2.5% en 2019 alors que la population vieillit et que les besoins sociaux sont nombreux. La croissance de certaines prestations comme les pensions sont limitées à 0.3% (inférieur à l'inflation) alors que les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ne pourront excéder 1.2% en 2019. Par ailleurs d'après le PLF 2019, la dépense publique n'est censée augmenter que de 0.3% sur la période 2018-2022 contre plus de 2% pour la période précédant la crise de 2008 et près de 1.4% entre 2008 et 2012.

### **Dynamique des prélèvements obligatoires**

Le PNR s'appuie sur le taux de prélèvements obligatoire élevé (45.3% du PIB) pour justifier une refonte de la fiscalité « plus efficace, moins lourde et plus juste », pesant moins sur les facteurs de productions et plus sur la consommation (tabac, énergie). Ce chiffre offre une vision biaisée de la « pression fiscale » car il y inclut le financement de la protection sociale qui garantit un revenu différé en cas de retraite, chômage ou de maladie. Si l'on considère strictement les impôts qui servent au financement des administrations publiques centrales et des administrations publiques locales, la France ne se démarque pas avec un taux d'imposition de 29.9% alors que la moyenne de l'UE est de 27% du PIB en 2017. Pourtant l'objectif de diminuer le taux de prélèvements obligatoires de plus d'1 point à l'horizon 2022 est confirmé dans le PNR avec l'argument que ce taux pèse sur le coût des facteurs de productions.

En termes d'impact redistributif de la fiscalité, la tendance depuis 2008 est à une moindre progressivité. Le PNR 2019 poursuit et accentue cette tendance.

Ce n'est pas tant le niveau des prélèvements obligatoires que leur répartition au sein de la population qui questionne. Transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages... et transfert fiscalité des riches/ultras riches vers les classes moyennes et populaires.

### Trajectoire des finances publiques

Le PNR prévoit le creusement du déficit public en 2019 qui devrait atteindre 3.2% lié aux mesures exceptionnelles (gel de la fiscalité énergétique, défiscalisation et désocialisation des heures supplémentaires, suppression de la hausse de la CSG pour les retraités gagnant moins de 2.000€ par mois...). Bien que très largement insuffisantes ces mesures ont néanmoins le mérite de soutenir la consommation des ménages (1.6% en 2019 estimé par la Banque de France contre seulement 0.6% en 2018) tandis que le revenu disponible connaîtra une hausse significative de 2.4% en 2019. Cette amélioration relative témoigne de l'importance portée aux revendications de Force Ouvrière en faveur d'une augmentation générale des salaires afin de soutenir le pouvoir d'achat et la consommation. Par ailleurs, nous réaffirmons la nécessité de sortir de l'impasse dans laquelle les politiques d'offre et d'austérité budgétaires ont menés la zone euro et l'économie française depuis la crise de 2008.

En raison du suivi des critères de Maastrich, la Sécurité sociale mais également toute notre protection sociale collective se retrouve prise dans l'étau des critères de convergence, auxquels par ailleurs elle participe à améliorer (5 milliards d'excédents en 2018 du compte des Administrations de sécurité sociale). Loin de reconnaître la qualité de la gestion paritaire, ce gouvernement est en train d'en détruire ses derniers fondements, et dé-légitimise les interlocuteurs sociaux tant dans la gestion des organismes que dans la conduite des transformations qu'il opère actuellement.

Les finances publiques ne sont pas en train de se redresser : la logique de modération salariale s'assoit notamment sur un remplacement du salaire en bas des rémunérations par des transferts de recette à l'État qui à la fois pèse sur le déficit (57 milliards d'allègements généraux de cotisations patronales compensées prévus pour 2019) et à la fois déstabilise le financement de la Sécurité sociale. Avec la précarisation de l'emploi, ces deux phénomènes affaiblissent la pérennité et la résilience aux crises des recettes. Une fiscalisation déguisée (en sus de la CSG) est à l'œuvre qui fait revenir de facto la TVA « sociale » : compensation des exonérations impôt dégressif donc injuste,

La trajectoire financière excédentaire de la Sécurité sociale prévue ces dernières années est aujourd'hui remise en cause : le retour de déficits de la Sécurité sociale est possible désormais, notamment en raison de cette « solidarité entre l'État et la Sécurité sociale » (entorses au principe de compensation intégrale mais également transformation des cotisations en CSG faussement au nom du « pouvoir d'achat »).

Ce gouvernement est en train de manquer l'occasion d'achever le désendettement de la Sécurité sociale qui aurait été possible tout en améliorant la prise en charge des risques, les conditions de travail dans les

organismes, les services et établissements en lien avec la Sécurité sociale et peut être même de diminuer les cotisations sans remettre en cause sa pérennité financière.

Notre modèle de protection sociale collective est aujourd'hui en grand danger politique et financier : il est sur le point de devenir non plus un système complet d'assurances sociales fondées sur l'égalité et la solidarité, mais un système d'assistance public basé sur le contrôle de critères encore obscurs des éventuels bénéficiaires, qui plus est extrêmement coûteux pour les finances publiques et beaucoup moins résistant aux chocs économiques.

**La priorité est donnée aux prestations qui incitent à la reprise d'une activité, comme la prime d'activité, et à celles qui bénéficient aux plus fragiles, comme les minima sociaux.**

L'orientation des choix pour réduire le chômage part d'un diagnostic erroné qui consiste à mettre l'accent sur le coût relatif du travail par rapport au niveau des prestations sociales versées aux personnes sans emplois, ce qui réduirait l'incitation à la recherche d'emploi. D'où la priorité donnée à la prime d'activité et à une couverture à minima pour les plus démunis (minimas sociaux). Nous considérons que ce diagnostic mène à une impasse réduisant le problème du chômage à une simple question de coût. Par ailleurs le modèle de protection sociale Beveridgien proposé et fondé sur l'impôt rompt avec le modèle conçu par le Conseil National de la Résistance fondé sur la cotisation sociale et l'assurance.

**La France est favorable à un renforcement du volet social du Semestre européen, afin d'assurer la pleine application du socle européen des droits sociaux en coordonnant les politiques nationales en la matière.**

Sans remettre en cause la coordination des politiques nationales afin de converger vers une Europe sociale, nous pointons l'incohérence du discours qui détricote les acquis sociaux des travailleurs au niveau national tout en revendiquant un renforcement du social au niveau Européen. Ce double discours ne tient pas compte de l'opposition aux réformes engagées sur le plan national ni de la discordance au sein de l'Union européenne et ne peut qu'aboutir à une Europe sociale qui converge vers le moins disant social et fiscal.

### **Observations de Force Ouvrière relatives aux retraites**

Un système universel ne règle en rien le sujet de l'âge de liquidation de sa pension. Il a été évoqué lors des rencontres « des âges de départ ». Qu'apporterait le nouveau système ? Nous l'avons dit, à enveloppe de dépenses constante, l'âge fixé à 62 ans devient un leurre si la pension est à minima, insuffisante pour boucler les fins de mois !

Comment seraient compensés le travail à temps partiel subi, le chômage ? Le travail à temps partiel subi est « féminin » à 80%, statistiquement, les femmes ont plus de difficultés à réintégrer le marché du travail après une deuxième maternité.

Un régime en points servira donc mécaniquement une pension inférieure à ce qu'elle aurait été avec les régimes existants.

Autre sujet d'inquiétude, la réversion. Certes, il existe une dizaine de règles sur l'attribution de cette prestation en fonction du régime du défunt.

Concernant la proposition d'une indexation des pensions en fonction de leur niveau, FO rappelle que la retraite est un droit, non une libéralité accordée aux anciens par les actifs. Prospérer dans cette vision pourrait saper le fondement de ce qu'est la retraite aujourd'hui, un système contributif et solidaire basé sur la répartition.

FO revendique le maintien des régimes de retraites tels qu'ils existent aujourd'hui : régime général, régimes spéciaux ainsi que les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO gérés paritaires soutenant que la retraite n'est pas une prestation d'assistance mais un droit que se sont constitué les travailleurs tout au long de leur carrière.

## Observations relatives à l'égalité des genres

FO regrette qu'en matière d'égalité, les actions du gouvernement créent plus d'obligations (sans moyens pour les réaliser et les garantir) et des zones d'ombres à l'image de l'Index Egalité. En effet, cet Index est un premier pas mais des zones d'ombres subsistent et il est nécessaire d'améliorer l'outil pour réellement aboutir à une résorption des inégalités salariales F/H : il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des causes d'inégalité.

FO insiste également sur l'incohérence entre la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes sans allouer de moyens supplémentaires pour le référent CSE et face à la réduction constante des moyens des Inspecteurs du travail face au dogme de l'austérité budgétaire.

Le développement des places d'accueil en crèche est une question fondamentale pour assurer un meilleur équilibre vie privée-vie professionnelle mais l'objectif du gouvernement, soit environ 30 000, est clairement en deça des 230 000 places manquantes avec de fortes disparités territoriales.

Sur la question des inégalités de pensions entre femmes et hommes qui s'élèvent à près de 42%, la lutte contre de telles inégalités ne se résout pas par une refonte du système de retraite mais en luttant contre les inégalités sur la totalité de la vie professionnelle. Il est indispensable de préserver, voire renforcer, les mécanismes redistributifs tels que la réversion ou les droits familiaux.

## Observations relatives aux questions énergétiques

« Multiplier par cinq les ventes de voitures à très faibles émissions entre 2017 et 2022 » - FO revendique un Prêt zéro en complément de la prime à la conversion perçue comme trop élitiste. La réduction de l'indépendance vis-à-vis de l'automobile individuelle nécessite de ne pas faire porter aux travailleurs les conséquences de la politique immobilière des dernières années ayant mené à davantage d'éloignement domicile/travail – FO revendique dans ce sens **une prime Transport** à l'ensemble des salariés concernés par un tel éloignement afin de les soutenir dans un contexte de pressions salariales et de précarité rampante.

La « fiscalité environnementale » - pour être acceptée par les travailleurs – doit être socialement juste selon FO. Pour garantir une transition énergétique, il est indispensable d'anticiper l'impact sur l'emploi, en termes de créations et de suppressions, et les reconversions nécessaires afin de garantir demain à chacun un emploi décent.

La référence à l'accord de Paris de 2015 doit être nuancée par le retard actuel de la France soit de 7% sur ses objectifs de réduction de GES. Dans le cadre de la PPE et la stratégie de décarbonation du mix énergétique, FO défend le maintien du mix énergétique actuel qui permet la production d'une des électricités les moins chères d'Europe.

Le repoussement de la date de 2025 à 2035 pour la réduction à 50% de la part du nucléaire fait sens pour FO car le nucléaire émet moins de CO<sup>2</sup> et donc nécessaire pendant la transition vers des énergies renouvelables.

Face au développement des filières de photovoltaïque, d'éolien terrestre et de mer, FO insiste sur la nécessité de privilégier les filières françaises créatrices d'emploi *a contrario* de l'erreur du photovoltaïque qui a profité majoritairement à la Chine.

Concernant le **chèque énergie**, FO insiste sur la nécessité d'un chèque énergie qui couvre la totalité des besoins vitaux face à 7 millions de citoyens aujourd'hui en précarité énergétique.

## Observations relatives au numérique

Le financement de l'Etat dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (IA) est insuffisant et FO s'interroge sur les capacités de la France à s'imposer sur ces questions au niveau international alors que la Chine investit des centaines de milliards.

- Dématérialisation des démarches : transformation numérique

FO alerte sur cette démarche qui sous-entend généralement suppression de postes. FO est OK pour la modernisation mais en maintenant l'emploi – seul gage de service public de proximité et vecteur d'égalité républicaine. FO alerte également dans ce sens sur les dangers de transformer nombreux fonctionnaires dans le cadre de cette transformation comme les fossoyeurs de leur propre métier.

### Observations relatives au handicap

Sur le « **programme d'emploi accompagné généralisé** », Force Ouvrière émet des réserves sur le terme « généralisé » qui mériterait d'être relativisé : le but n'est pas d'avoir un « job coach » derrière chaque personne handicapée en emploi, mais plutôt de viser l'autonomie la plus large possible pour ces personnes.

Sur l'**accessibilité des logements** c'est un peu court de présenter « 100% des logements neufs accessibles ou évolutifs » car un logement évolutif n'est pas un logement accessible ! L'amalgame est vivement condamné par FO.

### Sur les autres thématiques :

- Page 15 : la mobilité doit être pensée et construite aussi pour les personnes handicapées, le terme mériterait d'être mentionné ; idem pour le Grand Paris, l'enjeu d'accessibilité Handicap est majeur ;
- Page 16 sur le PIC : la participation des personnes handicapées doit y être assurée à même hauteur que le tout public
- Page 22 : le taux de chômage des jeunes est mentionné mais pas celui des personnes handicapées
- le double du tout public soit 18% - qui doit également être mentionné

### Observations relatives à l'Outre-mer

- Le rapport note que « les efforts de l'État pour lutter contre les effets de la chlordécone [en Outre-mer] sont poursuivis, avec l'ambition de tendre vers le « zéro chlordécone » dans l'alimentation ».

FO a fourni, le 16 janvier 2019, une contribution écrite aux Parlementaires à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi visant à créer un Fonds d'indemnisation des victimes du chlordécone et du paraquat en Guadeloupe et en Martinique et un Fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques (pesticides).

FO s'est félicité que de nouveaux outils, visant à pallier les insuffisances et l'inadaptation des dispositifs existants ayant pour objet d'indemniser les salariés exposés à des produits phytopharmaceutiques, soient mis en place. FO a tenu à rappeler que la priorité doit être donnée à la prévention, la législation ne pouvant être tournée uniquement vers la réparation même s'il est impossible d'ignorer l'obligation de réparation des préjudices des victimes.

Au final, une meilleure sensibilisation de la population à la dangerosité de certains pesticides et aux mesures individuelles de protection, une meilleure protection des habitations environnantes des lieux de traitement, l'encouragement à l'emploi de produits et de procédés plus respectueux de la santé des personnes restent d'une grande pertinence. Une meilleure réparation : oui...mais surtout davantage de prévention !

**PB/AGO n°19.255**

20/03/19

## **Contribution de l'U2P au Semestre européen – Programme national de réforme (PNR)**

### **I : Eléments généraux**

L'U2P accueille favorablement ce nouveau projet de Programme national de réforme (PNR), et notamment la récente prise en compte des financements européens.

Elle note par ailleurs la réorganisation du PNR par rapport aux années précédentes, faisant passer la « refonte de notre modèle social pour une société plus juste » en tête des défis présentés, devant la compétitivité et les comptes publics lors des précédentes années. Cependant, à l'instar du Conseil économique, social et environnemental, elle s'interroge sur la place donnée au dialogue social par le Gouvernement dans la conduite desdites réformes.

Par ailleurs, l'U2P souhaite apporter des nuances à la présentation de certains défis et réponses apportés par la France dans ce projet de programme national de réforme.

### **II – Défi 1 – Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste**

#### Adapter le droit du travail au plus près du terrain et universaliser les protections

L'U2P a accueilli favorablement les Ordonnances Travail. Si le coût du travail demeure trop élevé, ces dernières prennent ici en compte les caractéristiques et enjeux des entreprises artisanales, commerciales et libérales en leur donnant plus d'agilité grâce à une adaptation de l'organisation du travail quand cela est nécessaire.

A titre d'exemple, l'U2P salue la bonne articulation entre accords de branche et accords d'entreprise, le rôle des branches professionnelles ayant été conforté pour leur permettre d'exercer pleinement leur fonction de régulation économique et sociale. En outre, les ordonnances prévoient l'obligation de prendre en compte les entreprises de moins de 50 salariés lors des négociations de branche, de sorte que les spécificités des TPE/PME ne sont maintenant plus oubliées. Les nouvelles dispositions permettent aux chefs d'entreprise, en particulier de moins de 20 salariés, d'adapter certaines règles d'organisation du travail, après consultation des salariés, ce qui correspond à la réalité des entreprises de proximité. Enfin, la représentation des salariés est simplifiée dans les entreprises de 11 à 19 salariés, ce qui est un autre élément positif. L'U2P regrette cependant que le seuil social n'ait pas été porté de 11 à 20 salariés comme elle le demandait.

#### Développement de l'intéressement et de la participation/Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

L'U2P a exprimé sa satisfaction à la suppression du forfait social. Cependant, elle déplore une logique qui ne prend pas pleinement en compte le calendrier de mise en œuvre pour les TPE.

En effet, l'U2P avait soutenu la prolongation de la possibilité de prime défiscalisée et non assujettie aux cotisations sociales issue des protestations sociales de fin 2018 jusqu'à fin 2019, qui aurait permis aux TPE de la mettre en place plus facilement. Cette proposition a été rejetée par le gouvernement, et amoindrit par conséquent l'impact de cette mesure pour les TPE, dont les contraintes de calendrier ne sont pas prises en compte.

### **III – Défi 2 – Libérer le plein potentiel de l'économie française**

#### Simplifier les dispositifs de diminution du coût du travail – Transformation du CICE

Mesure attendue depuis plusieurs années par l'U2P, le remplacement du CICE par des allègements de charges pérennes va sécuriser et donner de la visibilité aux entreprises. Le bénéfice est d'autant plus net que les charges ont baissé dès janvier 2019 et que l'entreprise n'aura plus à attendre l'année suivante pour récupérer son avance sur trésorerie sous la forme d'un crédit d'impôt.

#### Mettre en œuvre le prélèvement à la source

L'U2P constate avec surprise que, dans le paragraphe abordant la mise en place du prélèvement à la source, les coûts et difficultés des chefs d'entreprise, notamment des plus petites d'entre elles, n'aient pas été mentionnées, ne laissant apparaître que les bénéficiaires supposés de cette réforme.

Si l'U2P salue la volonté du Gouvernement d'apporter des aménagements pour les petites entreprises, il n'en demeure pas moins que, pour les entreprises de moins de 20 salariés, le prélèvement à la source coûtera de l'ordre de 125 € par an et par salarié. Cela représentera un surcoût global d'un milliard € pour l'ensemble de l'économie de proximité en 2019, et 500 millions € chaque année par la suite. A cela s'ajouteront des coûts humains, qui pénaliseront particulièrement les entreprises dans lesquelles le chef d'entreprise est le plus souvent seul à s'acquitter des tâches administratives. Le dispositif devrait créer 1h30 de travail supplémentaire par salarié chaque mois, ce qui représente une semaine de travail non rémunéré en plus par an pour l'employeur.

#### Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)

L'U2P déplore le fait que très peu de dispositions du projet de loi initial aient été dédiées aux TPE. Elle se satisfait donc que deux points qu'elle a proposés, à savoir la simplification des formalités liées au statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) et l'amélioration du dispositif de déclaration du conjoint travaillant dans l'entreprise, aient été intégrés.

Cependant, elle considère, à l'heure actuel, que le projet de loi souffre d'un manque de pragmatisme sur la réalité du terrain pour les TPE, et suggère que son approche en soit nuancée dans le PNR.

En effet, l'U2P souhaitait aller plus loin en soumettant deux mesures de bon sens : la limitation, pendant les trois premières années d'existence de l'entreprise, du coût de la protection sociale du conjoint, afin que celle-ci ne soit pas ressentie comme un frein à la création d'entreprise, et la proposition de l'EIRL comme statut unique pour l'entrepreneur. Ces deux mesures de bon sens ont été rejetées.

#### Mesures de simplification de l'environnement des entreprises

L'U2P a pris acte de la gestion de la sécurité sociale des indépendants par le régime général depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et souligne la nécessité pour cette réforme d'aboutir à une amélioration du service rendu.

#### **IV : Défi 3 – Créer un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité**

##### Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

L'U2P souhaite souligner que, bien que les objectifs aient été bien retranscrits, certains éléments ne se sont pas encore traduits concrètement, et propose de nuancer le retour qui en est fait.

Ainsi, le décret présenté en décembre 2018, transformant l'exonération totale des charges patronales en réduction générale, dans une limite de 79% du SMIC, pour un apprenti, rendra leur embauche plus coûteuse et risque par conséquent d'affaiblir l'objectif initial d'attractivité de l'apprentissage.

Par ailleurs, l'U2P s'interroge sur l'absence de mention dans le projet de PNR des nouveaux opérateurs de compétences (OPCO), éléments essentiels de la réforme.

#### **V : Défi 4 – Transformer l'Etat et restaurer l'équilibre de nos finances publiques**

##### Simplification des démarches

L'U2P salue la démarche d'identification des cas de surtranspositions entreprise en 2018 et appelle à sa poursuite.

Cependant, la simplification des démarches reste perfectible, comme le démontre le cas de l'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs issue de la directive 2015/849/UE. Cette disposition, mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, impose à l'ensemble des entreprises, y compris les plus petites d'entre elles, à cette déclaration auprès du greffe et s'avère payante. Elle produit ainsi une double charge pour les TPE, à la fois administrative et financière, et va à l'encontre du principe « Penser aux petits d'abord ».



**Contribution de l'UNAPL  
sur le projet de Programme National de Réforme 2019**

L'Union nationale des professions libérales (UNAPL) est à la fois une confédération intersyndicale interprofessionnelle et une organisation patronale représentative créée en 1977. Elle fédère 67 organisations syndicales des professions de la Santé, du Droit, du Cadre de vie et technique.

Elle est présente dans les régions via les UNAPL régionales, départementales et les Maisons des professions libérales.

Les professions libérales représentent 27,8% des entreprises françaises et emploient près de 2 millions de personnes dont un million de salariés.

Les missions de l'UNAPL sont triples :

- Défendre les intérêts moraux et matériels des professions libérales
- Promouvoir l'exercice professionnel libéral
- Représenter le secteur auprès des pouvoirs publics et dans le dialogue social

L'UNAPL est membre de l'Union des entreprises de proximité, l'U2P, première organisation patronale représentative au niveau national.

Considération préalable :

L'UNAPL, tient à souligner le fait qu'elle s'exprime sur un texte voué à évoluer pour intégrer de nouvelles pistes de réformes suite aux conclusions que le gouvernement tirera du Grand Débat. Elle déplore que le calendrier fixé par le gouvernement aux organisations Salariés et Employeurs pour régir sur le projet de texte empêchent ceux-ci de s'exprimer sur le texte final qui comportera, sans aucun doute, des propositions d'actions majeures.

Sur le contenu du document et les orientations choisies :

Commentaire général :

Ce sont prioritairement, au sein du PNR français, les aspects tenant au redressement des finances publiques qui retiendront toute l'attention de la Commission européenne et des autres Etats- membres.

L'UNAPL est en effet préoccupée du niveau de la dette et considère que le défi prioritaire demeure la maîtrise des dépenses publiques, la non- maîtrise de celle- ci obérant toute possibilité de croissance et faisant peser sur les générations futures des risques inacceptables. La maîtrise de celles- ci est, de fait, la condition de la préservation de notre modèle social. L'UNAPL considère ainsi essentiel que les efforts se poursuivent en ce sens.

L'UNAPL a pris acte de la limitation de la progression des dépenses d'assurance -maladie sous Ondam à 2,5% cette année. En matière de dépenses de santé, qui atteignent le second rang au sein de l'UE, l'UNAPL, dont les entreprises qu'elles représentent relèvent, pour 32 %, du secteur de la santé, soutient l'objectif pointé par la Commission européenne d'améliorer l'efficacité de celles- ci.

Elle tient toutefois à préciser que l'accroissement des dépenses de santé provient essentiellement du secteur public et que le basculement de la prise en charge du patient vers le secteur ambulatoire et les professionnels libéraux devrait aider à le réduire.

De façon générale, elle rappelle la nécessité de toujours faire primer l'intérêt du patient sur toute autre considération, ainsi que l'importance de garantir le plus haut niveau de qualité des soins.

L'UNAPL soutient l'orientation consistant à agir de façon prioritaire sur l'activité et l'emploi, ce dernier étant reconnu comme la première des protections. Elle soutient également l'idée d'un nouveau modèle de croissance à faire émerger, basé sur la transition écologique, l'adaptation des compétences et le développement de l'innovation.

Concernant la transformation de notre modèle social, si l'UNAPL défend le principe de l'universalisation des protections, afin que personne ne puisse échapper au filet de protection, elle soutient le principe d'une gestion spécifique des professionnels libéraux pour le secteur libéral.

Concernant l'extension de l'assurance chômage aux indépendants, elle rappelle qu'elle avait défendu l'idée d'une base volontaire de cette protection.

En matière fiscale, l'UNAPL tient à rappeler qu'elle avait exprimé son opposition absolue au dispositif du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, lequel a pour conséquence de transformer les entreprises en collecteurs d'impôt, ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification affichée.

Elle a regretté, en outre, que le régime fiscal des cabinets libéraux, exerçant pour la plupart sous forme individuelle, et soumis à l'impôt sur le revenu et non à l'impôt sur les sociétés, n'ait pas retenu l'attention du gouvernement.

#### Commentaires particuliers :

Ceux- ci se concentrent sur les aspects de réformes qui touchent particulièrement le secteur libéral et sur lesquels l'UNAPL a été particulièrement active.

Tout d'abord, concernant le défi n°1 intitulé « **Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste** », et au sein de l'axe 3 « **Accompagner les personnes quels que soient leur situation et leur**

**âge** », l'UNAPL, au sein de laquelle les professionnels de santé constituent une large part, tient à souligner certains points relatifs à l'objectif «**Améliorer l'accès à la santé et à la prévention** »:

- Il convient de souligner que la mise en œuvre du 100% santé repose principalement sur l'engagement des libéraux de santé qui ont accepté de s'engager dans la mise en œuvre d'un panier de soins à tarif modéré en contrepartie d'un investissement de l'assurance maladie et des assurances maladie obligatoire et complémentaire permettant d'aboutir à un reste à charge zéro. Les professionnels de santé libéraux ont fait preuve d'engagement et de responsabilité dans ce dossier.
- Concernant la prévention, il convient de saluer le discours de clarification du gouvernement sur l'obligation vaccinale et son action de lutte contre la désinformation du public sur ce sujet. En outre, divers plans de santé publique comportant la mise en œuvre de consultation de prévention aux différents âges clés de la vie dès la naissance constitue une avancée qui doit être soulignée et encouragée.
- Le plan Ma santé 2022 affiche des ambitions vastes en matière de réorganisation du système de soins. Il vise notamment à assurer une meilleure continuité entre les soins de ville et l'hospitalisation, mais aussi à favoriser la restructuration des acteurs de la prise en charge de proximité ; notamment libéraux, dans le cadre d'une coordination renforcée afin de développer le maintien à domicile des patients fragiles et complexes. Toutefois des questions sont posées quant aux effets de cette réforme, qui tend à développer une structuration rigide pilotée par l'Etat et ses représentations locales. En outre, elle sera assortie d'une réforme des modes de rémunération qui questionne sur le devenir du statut libéral des professionnels de santé concernés. Enfin, les moyens affectés à cette réforme conduisent à douter de son impact systémique rapide.

En ce qui concerne l'objectif « d'un **système de retraites plus universel et plus juste** », qui vise à instaurer une retraite universelle, l'UNAPL estime indispensable de préserver une autonomie décisionnelle, afin que les spécificités propres des modes d'exercice des professions libérales soient conservées.

Les régimes de retraite complémentaire des professions libérales, menacés par cette réforme, ont eu une gestion prévoyante et doivent être préservés.

Les 27 milliards d'euros de réserves qu'ils ont constituées en vue des évolutions démographiques ont été financées par les cotisations des professionnels libéraux et il serait inacceptable qu'elles puissent leur être confisquées pour alimenter ceux qui ont été moins prévoyants.

L'UNAPL sera particulièrement vigilante sur le niveau des cotisations qui doit rester soutenable économiquement, avec des prestations concrètes et performantes. Cela suppose le maintien des taux de cotisation différenciés de ceux des salariés, dont les besoins sont différents, pour les professions libérales.

L'UNAPL est POUR :

- Une visibilité pour les professionnels libéraux qui doivent être présents dans le cadre de la gouvernance du futur système de retraite afin que leurs spécificités ne soient pas diluées dans le vaste ensemble qui se dessine.

- Le maintien du dispositif de la retraite supplémentaire des professionnels de santé (ASV) inclus dans le contrat conventionnel qui les lie avec l'assurance maladie et permet l'accès aux soins.

L'UNAPL est CONTRE :

- La mise en œuvre d'un système universel de retraite qui couvrirait les assurés jusque 3 plafonds de la Sécurité sociale (121 572 €) condamnant les régimes complémentaires à disparaître. L'UNAPL souhaite limiter le régime universel à 1,5 PASS (60 786 €).
- L'intégration des 27 milliards d'euros de réserves financés exclusivement par les professionnels libéraux au sein du régime général.
- Toute augmentation du niveau des cotisations qui viendrait amputer le revenu net d'activité des professionnels libéraux.  
L'UNAPL n'est pas favorable au niveau de cotisation (28%) actuellement envisagé, qui mettrait en grande difficulté certaines professions.

**Concernant l'intégration du régime des indépendants dans le régime général**, l'UNAPL déplore l'absence de gouvernance partagée au sein des nouvelles instances nationales de gouvernance de la protection sociale des travailleurs indépendants.

En effet, alors que l'U2P (dont l'UNAPL est l'un des membres fondateurs) est de loin l'organisation la plus représentative des travailleurs indépendants avec 10 représentants des indépendants sur 22, le Medef, la CPME et la CNPL ont fait obstacle à l'U2P afin de s'accaparer la Présidence du Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants (CPSTI) et de la Caisse Métropolitaine des Professions Libérales (ex-RSI PL).

L'UNAPL demande :

- Que le nombre de sièges au Bureau et aux commissions soit proportionnel au nombre des sièges attribués par organisation.
- Que seuls les professionnels libéraux soient électeurs et éligibles à la Caisse Métropolitaine des Professions Libérales (ex-RSI PL).
- Que les administrateurs de la Caisse Métropolitaine des Professions Libérales soient exclusivement issus des représentants des professions libérales du CPSTI et des Instances Régionales.

Au sein de l'axe 4 « **Renforcer la cohésion des territoires** », et concernant **le Plan de lutte contre les déserts médicaux**, l'UNAPL souhaite faire part de la demande et du commentaire suivants:

L'Etat français propose d'instaurer une nouvelle organisation du système de santé à travers la création de 1000 Communautés de professionnels territoriales de santé (CPTS). Tout d'abord, les professionnels libéraux de santé souhaitent que cette modalité d'organisation puisse être dotée d'un cahier des charges permettant une adaptation aux contraintes et spécificités de chaque territoire. Ensuite, la négociation en

cours laisse supposer que l'adhésion à une CPTS pourra conditionner le bénéfice d'une partie de leur rémunération, ce qui interroge sur la liberté d'organisation et d'exercice laissée à ces professionnels.

Au sein du défi n°2 «**Libérer le plein potentiel de l'économie française** » et de l'axe 1 «**Stimuler l'activité et l'emploi durable en réformant le marché du travail** », l'UNAPL souhaite faire les commentaires suivants :

#### **Concernant les ordonnances sur le renforcement du dialogue social :**

Les ordonnances Macron, publiées au Journal officiel le 22 septembre 2017, visent à répondre à plusieurs objectifs. Premièrement assouplir le cadre juridique des ruptures de contrat de travail pour lever les freins à l'embauche. Deuxièmement construire un droit du travail au plus près des entreprises. Ces ordonnances visent à introduire un véritable changement culturel et il est à notre sens encore trop tôt pour pouvoir apprécier véritablement les effets, positifs ou négatifs des nombreuses nouveautés introduites, d'autant que toutes ne concernent pas les TPE. Par exemple, la mise en place du conseil social et économique, visant à simplifier le dialogue social dans les entreprises, concerne en réalité très peu de nos entreprises.

En revanche, certaines mesures méritent d'être mises en avant. Par exemple, la mise en place du barème des indemnités prud'homales, qui aurait, selon le ministère du travail déjà fait baisser de 15% le nombre d'affaires introduites devant les conseils de prud'hommes (150.000 en 2016 contre 127.000 en 2017), est incontestablement une mesure qui donne de la visibilité aux chefs d'entreprise, notamment de TPE qui vivent désormais moins dans l'angoisse de la sanction prud'homale. De même, les ordonnances prévoient également un assouplissement de l'obligation de motivation du licenciement, qui répond à une attente forte de nombreuses entreprises, lassées de voir, dans le cadre d'un contentieux, la forme primer sur le fond.

#### **Concernant la réforme de l'assurance chômage :**

La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, publiée au Journal officiel du 6 septembre 2018, instaure de nouveaux droits à assurance chômage et une refonte de sa gouvernance. Elle étend ainsi l'assurance chômage aux indépendants en leur permettant de toucher une allocation pour ceux dont l'entreprise fait l'objet d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire ou d'une procédure de redressement judiciaire. Elle étend également les cas permettant à un salarié démissionnaire de bénéficier de l'assurance chômage. Pour mémoire, l'UNAPL avait exprimé sa réserve sur l'ouverture de l'assurance chômage à tous les indépendants, et n'était pas demandeuse pour l'assurance chômage des démissionnaires.

Cette loi prévoit également un rôle accru de l'Etat dans les négociations assurance chômage, les partenaires sociaux devant les mener dans un cadre défini au préalable par le gouvernement. Ce rôle accru a pu participer à l'échec de la renégociation de l'actuelle convention d'assurance chômage, constaté le 20 février dernier. En effet, la feuille de route gouvernementale, assortie des objectifs fixés par le Président de la République, n'ont pas laissé le degré d'autonomie indispensable aux représentants des

entreprises et des salariés pour parvenir à un compromis. En outre, la vague de contestation qui a saisi le pays était de nature à reposer la question de l'ensemble des équilibres économiques et sociaux, invitant à prendre plus de temps pour prendre les bonnes décisions en matière d'assurance-chômage.

Une concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux sera nécessaire pour co-construire la réforme qui reste indispensable. L'UNAPL rappelle cependant que le recours à un système de bonus-malus serait contreproductif en matière d'emploi.

Sur l'Axe 2 « **Simplifier et abaisser la fiscalité pour la rendre plus efficace et plus juste** », l'UNAPL tient à exprimer la position suivante :

- **Alléger la fiscalité du capital pour favoriser l'investissement productif :**

Les mesures visant à abaisser la fiscalité du capital adoptées au début de la présente législature (remplacement de l'ISF par l'IFI, instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux mobiliers. . .) sont incontestablement de nature à favoriser une réorientation de l'épargne vers l'investissement productif. L'UNAPL serait donc hostile à tout retour en arrière en ce domaine alors que la fiscalité sur le capital se révèle encore particulièrement élevée en France.

Mais si, dans le cadre de cette démarche, un geste fort a été accompli par le gouvernement en faveur des entreprises sociétaires sous la forme d'une baisse de l'IS (taux ramené à 25 % à échéance 2022), l'UNAPL constate qu'aucune mesure équivalente n'a été prise en direction des entreprises individuelles. Soumises à l'impôt sur le revenu, ces structures très majoritaires dans le secteur des activités libérales voient leurs capacités d'investir et d'embaucher fortement bridées du fait de l'assujettissement de leurs bénéficiaires d'exploitation à l'IR calculé selon le barème progressif ainsi qu'aux cotisations sociales personnelles. Pour l'UNAPL, une mesure simple consistant à appliquer un traitement fiscal et social différencié à la part bénéficiaire prélevée par l'exploitant et à celle réinvestie dans l'exploitation permettrait de libérer le potentiel de croissance existant dans ces entreprises comme de rétablir une certaine égalité de traitement avec les sociétés soumises à l'IS.

- **Simplifier les dispositifs de baisse du coût du travail :**

L'UNAPL confirme son soutien à la mesure de remplacement du CICE par une baisse pérenne de charges patronales. Notamment sur le plan de la lisibilité, le nouveau dispositif l'emporte de façon évidente sur le précédent.

Sur l'Axe 3 « **Créer un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité** » :

- **Projet de loi PACTE**

A côté de la suppression du forfait social sur l'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés (suppression actée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019), l'UNAPL militait pour un assouplissement des conditions de sortie des contrats d'épargne retraite. Cette demande se voit satisfaite par le projet de loi PACTE qui autorise désormais les dénouements sous forme d'un capital. Cependant, le régime fiscal des contrats retraite (régime des versements et régime des prestations sous forme de rente et sous forme d'un capital) devant être redéfini par voie d'ordonnances, ses contours

restent pour l'heure totalement inconnus. L'UNAPL tient à ce que le gouvernement s'écarte de toute solution qui aboutirait à rendre les sorties en capital dissuasives par rapport aux sorties en rentes.

Le réaménagement des seuils d'effectifs peut également être considéré comme une des avancées notables apportées par le projet de loi PACTE. Toutefois, laissant inchangé le seuil de onze salariés, ce dernier reste à cet égard sans effet sur la situation de l'immense majorité des cabinets libéraux.

- **Mesures de simplification de l'environnement des entreprises**

La volonté affichée du gouvernement de lutter contre l'inflation normative ne peut qu'être appuyée par l'UNAPL. Comme en témoignent les résultats de l'enquête effectuée auprès de ses affiliés à l'occasion du grand débat national, l'allègement du poids des formalités auxquelles ils sont assujettis constitue l'une de leurs préoccupations majeures.

- **En matière de concurrence dans les services**, et à propos de la loi dite « loi Macron », à laquelle elle s'était fortement opposée, l'UNAPL prend acte du constat positif des conséquences de celle-ci dressé par le rapport de la mission d'information sur l'évaluation de la loi.

Au sein du défi n°3 « **Faire émerger le modèle de croissance de demain** », et de l'axe 1 « **Investir dans les compétences pour une économie du XXI<sup>e</sup> siècle** », l'UNAPL souhaite faire le commentaire suivant concernant la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage :

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel réforme en profondeur la formation professionnelle, et contient de multiples mesures. Elle vise principalement à sécuriser les parcours professionnels pour prévenir et lutter contre le chômage. Elle crée également une agence nationale, France compétences, visant à simplifier et à fluidifier la gouvernance de la formation professionnelle et de l'alternance. Enfin, elle acte également de la transformation des OCPA en OCPO. Les objectifs défendus sont louables, mais les transformations lancées sont profondes. Il est encore tôt pour savoir par exemple si la transformation des OPCA en OPCO bénéficiera pleinement aux entreprises et aux salariés.

L'important est pour nous de préserver d'une part, la place des TPE, notamment libérales, et d'autre part des partenaires sociaux, dans le nouvel équilibre construit. En ce qui concerne la place des TPE, même si la composition du Conseil d'administration de l'OPCO des entreprises de proximité reflète insuffisamment le poids réel de nos entreprises, il faut néanmoins se satisfaire du fait que celles-ci vont bénéficier d'un opérateur dédié qui prendra en compte leurs spécificités liées en particulier à la taille de l'entreprise. En ce qui concerne la place des partenaires sociaux, force est de constater que l'Etat aura un rôle important à jouer dans le nouveau système mis en place, notamment en matière de gouvernance.

La loi place également en son centre le compte personnel formation. Chaque actif disposera par exemple d'un compte crédité en euros. La formation en alternance fait l'objet également de modifications importantes, surtout en ce qui concerne le contrat d'apprentissage. Sur la monétisation du CPF, nous avons jugé ce dispositif potentiellement trop inégalitaire, car lié aux coûts de formation qui peuvent énormément varier, pour une durée identique, d'un secteur d'activité à l'autre. Sur l'apprentissage, certaines mesures, visant à assouplir le fonctionnement de ce contrat, vont dans le bon sens. Mais les

professionnels libéraux se sont tournés depuis de longues années vers le contrat de professionnalisation, et utilisent en réalité peu le contrat d'apprentissage. Il est d'ailleurs dommage que la loi contienne très peu de dispositions sur cet autre volet de l'alternance.

Au sein de l'axe « **Investir dans l'innovation** », l'UNAPL note avec satisfaction que le Ministère de l'Économie et des Finances présentera une stratégie en matière d'intelligence artificielle et qu'au-delà des aspects économiques, la France souhaite mettre l'accent sur une approche éthique de l'IA, qui garantisse la loyauté des algorithmes et de l'usage qui en est fait. Ce projet rejoint les préoccupations essentielles de l'UNAPL.

Au sein du défi n°4, « **Transformer l'Etat et restaurer l'équilibre de nos finances publiques** » et de l'axe « un Etat au service des usagers », l'UNAPL note également avec satisfaction le souci du gouvernement d'éviter toute sur-transposition de directive.