



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

# ANNEXE AU PNR 2018

---

## CONTRIBUTIONS DES PARTIES PRENANTES





### CONTRIBUTION DES PARTIES PRENANTES

Le projet de programme national de réforme a fait l'objet d'une consultation écrite auprès des différentes parties prenantes (cf. partie 6 du programme national de réforme 2018, pour plus d'informations). Des auditions ont également été organisées auprès des organismes suivants :

- ▶ le 7 mars 2018 au Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;
- ▶ le 13 mars 2018 au Comité du dialogue social européen et international (CDSEI), réunissant les partenaires sociaux ;
- ▶ le 15 mars 2018 au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- ▶ le 15 mars 2018 auprès des associations de collectivités territoriales : Assemblée des Communautés de France (AdCF) ; Assemblée des départements de France (ADF) ; Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ; Association des petites villes de France (APVF) ; Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) ; France Urbaine ; Régions de France ; Villes de France.

Ces consultations et auditions ont été l'occasion d'un échange direct sur le contenu des réformes et/ou sur leur présentation entre les rédacteurs du PNR et les organismes consultés. Plusieurs de leurs propositions portant principalement sur la gestion des fonds structurels et d'investissement, la biodiversité, l'égalité femmes-hommes, l'agroalimentaire, les impacts sociaux des réformes économiques ou l'accès à l'emploi des populations plus défavorisées, ont permis d'enrichir le PNR.

Les parties prenantes ont par ailleurs pu échanger avec les services de la Commission européenne sur le rapport pays publié le 7 mars 2018 lors d'une rencontre organisée au SGAE le 23 mars 2018.

Les parties prenantes ont également rédigé des contributions écrites qui sont annexées au présent document.

#### Liste des contributions des parties prenantes

- ▶ Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;
- ▶ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- ▶ Coordination AGE-France ;
- ▶ Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- ▶ Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- ▶ Force ouvrière (FO) ;
- ▶ Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- ▶ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;
- ▶ Régions de France ;
- ▶ Villes de France.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 20 mars 2018

Contribution du CESE à la consultation sur le Programme National de  
Réforme 2018



## SOMMAIRE

INTRODUCTION PRESENTEE PAR LA SECTION DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES.....	5
CONTRIBUTION DE LA SECTION AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES .....	11
CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DE L'ALIMENTATION .....	13
CONTRIBUTION DE LA SECTION DES ACTIVITES ECONOMIQUES .....	16
CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION.....	18
CONTRIBUTION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI .....	21
CONTRIBUTION DE LA DELEGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'EGALITE .....	24
CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT .....	27
CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE .....	30
CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.....	33





## INTRODUCTION PRESENTEE PAR LA SECTION DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

Rapporteur : Paul Fourier

Le **Programme national de réforme (PNR) s'inscrit dans le cadre du** semestre européen de coordination des politiques européennes économiques et budgétaires mis en place en 2010 dans le contexte de la crise mondiale débutée en 2008.

Le PNR expose la stratégie de réforme économique et budgétaire du Gouvernement en réponse aux « *Recommandations* » approuvées par le Conseil européen du 22 juin 2017 et au « *Rapport sur la France* » adopté par la Commission européenne et communiqué le 7 mars 2018.

**Comme les années précédentes, le projet de PNR soumis au CESE n'inclut pas, n'étant pas disponibles à ce stade,** les deux premières parties : « *Synthèse de l'ensemble du PNR* » qui présente la stratégie de réforme globale ainsi que les objectifs poursuivis et, « *Contexte et scénario macroéconomique* ».

L'examen porte donc sur les trois autres parties : « *Transformer notre modèle économique et social* », « *Progrès dans la mise en œuvre des objectifs Europe 2020* », « *Utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance* ». Le CESE relève un changement sémantique important, dès lors que la partie consacrée habituellement aux réformes économiques comporte dans son titre une référence à un modèle économique, mais aussi social.

Le CESE regrette que la référence aux objectifs du développement durable soit cantonnée à une politique sectorielle de l'environnement et rappelle la nécessité d'une transition écologique multidimensionnelle, et non seulement climatique. En effet, les voies et moyens d'une transition écologique ambitieuse questionnent les modèles de croissance traditionnelle et devraient être précisés sur plusieurs points.

Modalités de consultation et prise en compte des avis de la société civile organisée

En amont, un processus de consultation a été engagé avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) dès décembre 2017 soit quelques semaines après la sortie des premiers documents de la Commission européenne sur le semestre européen 2018. Les deux auditions du Secrétaire général adjoint devant la Section AEI du CESE en décembre 2017 et mars 2018 **d'une part, les réunions et échanges entre le Rapporteur et l'administration**

d'autre part, ont permis de bien fixer le cadre de l'exercice, de bénéficier de premiers éléments et de parfaire ainsi l'information des membres du CESE.

Les consultations citoyennes qui auront lieu d'avril à octobre 2018 doivent être l'occasion de questionner les priorités du semestre européen et des programmes nationaux de réforme de la France depuis 2010.

Pour autant, ce processus de dialogue ne permet pas d'influer suffisamment sur le contenu même du PNR, comme cela existe dans certains pays d'Europe du Nord. Ainsi, il semblerait utile dans un souci d'information des citoyen.ne.s comme des institutions européennes soit de mentionner explicitement dans le corps du document PNR, les avis du CESE adoptés sur saisine gouvernementale et les préconisations émises en rapport avec les réformes décrites, soit de faire figurer en annexes la contribution de notre Assemblée.

Par ailleurs, le CESE regrette fortement que, cette année, la publication tardive par la Commission européenne (le 7 mars), des « *Rapports pays* » ait conduit à réduire le temps, déjà très court, consacré à l'analyse.

Dans la phase aval du processus, le CESE réitère sa demande d'un « retour », afin de mesurer l'impact des préconisations de notre assemblée. Une suite écrite et l'audition du SGAE devant les formations de travail du CESE, à l'automne pour présenter et commenter les « *Recommandations* » du Conseil européen seraient particulièrement appréciées pour parachever le dialogue soutenu entamé en début d'année.

Observations et préconisations du CESE sur le projet de PNR 2018

Comme il l'avait proposé en 2017, le CESE observe que la question du redressement des comptes publics n'apparaît plus comme le défi n°1 mais comme le défi n°4, désormais intitulé « *transformer l'Etat et restaurer l'équilibre des finances publiques* » : cette nouvelle hiérarchie traduit les priorités économiques et sociales du nouveau gouvernement français. Le CESE s'inquiète de la contradiction entre certaines incidences de la réduction du déficit budgétaire et la réalisation des objectifs sociaux du PNR.

Le CESE prend acte de la priorité donnée dans le PNR aux réformes visant à stimuler l'activité (défi n°1), en agissant sur l'emploi par la réforme du marché du travail (axe 1), sur l'investissement et la montée en gamme de l'offre des entreprises par un allègement de la fiscalité (axe 2) et en créant un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité (axe 3). Le CESE rappelle son attachement au dialogue social dans la préparation et la mise en œuvre des réformes.

Il constate que le défi n°2 consacré à la transformation des secteurs clefs de notre économie et à la construction d'un nouveau modèle de croissance ne contient qu'un seul axe : préparer une économie de l'innovation, des compétences et du respect de l'environnement. Le CESE note que l'intention

du Gouvernement de mettre l'accent sur une économie plus inclusive pourrait s'appuyer sur des politiques plus volontaristes. La politique favorisant la création d'emplois ne lève pas les obstacles qui s'opposent à l'accès à l'emploi pour de nombreux publics. **Au-delà du volume de l'emploi il est nécessaire de prendre en compte la qualité des emplois créés.**

En ce sens, il indique dans ses nombreux avis les efforts à faire pour remédier au décrochage scolaire, investir dans les compétences et la reconnaissance des qualifications, lutter contre les inégalités en matière d'emploi qui visent notamment les jeunes sortis du système scolaire sans qualification, les femmes et les migrants primo-arrivants. Pour les « *personnes issues de l'immigration* »<sup>1</sup>, **le Conseil de l'UE a fait une recommandation** spécifique à la France en juillet 2017. Le PNR 2018 aborde le sujet des primo-arrivants en renvoyant cette politique à la seule responsabilité du Ministère de **l'Intérieur. Le CESE estime qu'il est nécessaire de travailler avec l'ensemble des ministères** compétents<sup>2</sup>. Enfin le CESE alerte sur la nécessité d'inverser la courbe de la hausse du taux de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et sur la concentration géographique de la pauvreté.

Le CESE note avec satisfaction la prise en compte dans le projet de PNR du socle européen des droits sociaux sur lequel il a rendu un avis<sup>3</sup> sur saisine gouvernementale. Celui-ci avait par ailleurs nourri la contribution française envoyée à la Commission européenne en son temps. Toutefois, le CESE interroge la cohérence entre le défi n°3 « *transformer notre modèle social pour offrir à tous les français une protection efficace* » **et la mise en œuvre du socle** européen des droits sociaux en France.

Le CESE ne partage pas le diagnostic porté sur les performances françaises **relativement à la mise en œuvre du Socle. Le projet** de PNR précise que la France « *n'était située dans les cinq premiers pays de l'UE que pour trois des quatorze indicateurs formant le tableau de bord social accompagnant le Socle européen des droits sociaux* ». Le graphique présenté dans le document permet cependant de noter, qu'à l'exception de deux indicateurs : part de la jeunesse qui n'est ni dans l'emploi, ni scolarisée, ni en formation professionnelle 14-25 et chômage, la France se retrouve dans la moitié supérieure des performances de l'UE. Il importe d'ailleurs de noter que cette bonne performance d'ensemble est relevée par le rapport pays sur la France.

Si des faiblesses dans notre modèle social sont à déplorer, il importe de comprendre lesquelles et comment les réformes proposées sont de nature à y porter remède. Le rapport pays relève d'ailleurs de manière significative que, pour l'un des indicateurs où la France fait partie des cinq pays les plus performants, l'augmentation du taux de personnes exposées à une grande

---

<sup>1</sup> Selon les termes de la Commission européenne et le gouvernement français dans le PNR 2018.

<sup>2</sup> Le CESE souligne qu'Aurélien Taché a rendu un Rapport intitulé « *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* », février 2018.

<sup>3</sup> « *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* » (14/12/2016).

pauvreté, sa position est en train de se dégrader, sans proposer d'explication à cette situation<sup>4</sup>.

Le Semestre européen devient un vecteur essentiel pour la réalisation du socle européen des droits sociaux dans la mesure où il tient compte des situations de chaque État-membre et assure l'orientation et la coordination politique dans les trois domaines sur lesquels porte le socle : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables ainsi que la protection et l'inclusion sociales.

Le CESE regrette, comme les années précédentes que les questions environnementales, la préparation et l'accompagnement de la transition écologique, ne figurent pas comme des axes prioritaires dans les documents de la Commission européenne et du PNR. Il conviendrait que cet axe ne se limite pas à l'affichage et à l'empilement d'actions sectorielles. Il doit être assorti d'une stratégie claire, d'objectifs (par exemple : trajectoire, ou atteindre les engagements en matière de lutte contre le changement climatique) et de moyens. Ces derniers doivent permettre une cohérence d'ensemble (fiscalité, conditionnalité des aides européennes). Le Conseil rappelle qu'une appréciation pertinente des réformes entreprises doit prendre en compte les trois dimensions, économique, sociale et environnementale.

Ainsi que le CESE l'avait déjà souligné, le semestre européen, de nature principalement économique et budgétaire, a pris le pas sur la stratégie « Europe 2020 », malgré des avancées réalisées en matière sociale ces deux dernières années. Autrement dit, les objectifs du semestre européen visent globalement plus le court que le moyen ou long terme.

Cette logique se reflète dans le PNR où les parties 3 « Transformer notre modèle économique et social » et 4 : « Progrès dans la mise en œuvre des objectifs UE 2020 » sont traitées d'une manière segmentée et non articulée. Or, le fait que le gouvernement présente des réformes de début de mandat dont les effets seront mesurables dans quelques années, nécessiterait une vision plus large.

Pour mieux articuler les dimensions de court terme (exercice annuel du PNR) et de long terme, le CESE a déjà fait la proposition d'être l'instance d'évaluation de la progression de notre pays vers les ODD, objectifs auxquels l'UE a souscrit et est en ligne avec la stratégie UE 2020<sup>5</sup>.

Comme cela a commencé avec les indicateurs du Socle européen des droits sociaux, une évaluation des réformes engagées compte tenu des indicateurs pertinents et en fonction d'objectifs de moyen et long termes paraît plus que nécessaire.

---

<sup>4</sup> « Rapport 2018 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques » (07/03/2018).

<sup>5</sup> Avis « La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable ».

En effet, réussir la transition vers une forme de développement durable suppose de concilier les approches économique, sociale et environnementale. Les orientations des PNR antérieurs **doivent faire l'objet d'une évaluation** à l'aune des résultats acquis en termes de développement durable. Le CESE pourrait présenter une telle évaluation au Gouvernement en tenant compte des indicateurs disponibles lors du semestre européen d'automne. Celle-ci réalisée dans l'enceinte de notre assemblée, déjà en charge du rapport annuel sur l'état de la France, serait de nature à mieux associer les parties prenantes de la société civile dans la préparation des semestres européens.

En tout état de cause, le CESE appelle à nouveau la Commission européenne à réviser rapidement la stratégie « *Europe 2020* »<sup>6</sup> en y intégrant les objectifs de développement durable à horizon 2030. En effet, une telle stratégie à moyen-long terme a pour atouts de **fixer un cap, d'insuffler une dynamique** et de mettre de la cohérence dans les réformes de structure à court terme du semestre européen.

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

- la section de l'aménagement durable des territoires insiste sur les politiques du numérique, des transports et du logement visant à assurer une meilleure égalité des territoires ;
- la contribution de la section de l'agriculture, de la pêche et de **l'alimentation relève la nécessité d'une approche élargie** et plus qualitative de la notion de compétitivité en matière agricole ;
- la section des activités économiques offre un focus sur l'effort national de recherche qui s'éloigne des objectifs européens ;
- la section de l'éducation, de la culture et de la communication **revient sur les politiques mises en œuvre pour lutter contre le décrochage scolaire** qu'il conviendrait d'amplifier ;
- la section du travail et de l'emploi met l'accent sur les modalités d'accompagnement d'une politique d'investissement dans les compétences et de qualification des moins formés ;
- la section de l'environnement attire l'attention sur les sujets de réformes nécessaires à la conversion écologique de notre économie insuffisamment pris en compte (transports collectifs, logements, énergies renouvelables, économie circulaire et de circuits courts) ;
- la section des affaires sociales et de la santé, relevant le risque d'augmentation du taux de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, s'intéresse aux mesures prises pour lutter contre la dégradation de cet indicateur en France ;
- **la section de l'économie et des finances apporte sa contribution sur les politiques d'investissement du gouvernement et d'équilibrage des comptes publics,**

---

<sup>6</sup> « *Perspectives pour la révision de la stratégie UE 2020* », juin 2015.

- la délégation au droit des femmes et à l'égalité attire l'attention sur les dynamiques de création d'emploi par métiers, qui ne sont pas favorables à l'amélioration du taux d'emploi féminin.

## CONTRIBUTION DE LA SECTION AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Rapporteur Jacky Bontems

La partie III « *Défis* » du projet de PNR 2018 comprend un axe 3 « *Protéger nos concitoyens et renforcer la justice sociale* », avec un volet 3 « *Renforcer la cohésion des territoires et lutter contre la ségrégation territoriale* ». La section aménagement durable des territoires centre ses observations sur ce volet et sur trois aspects du socle européen des droits sociaux (numérique, transports, logement) entrant dans ses compétences.

**La question de l'égalité des territoires relève traditionnellement en France de la politique d'aménagement** du territoire, dans une logique de cohésion sociale et de solidarité nationale. Depuis 2003, la Constitution stipule que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Inégalités sociales et territoriales sont souvent corrélées et les inégalités ont un caractère cumulatif, ce qui complique leur **correction au seul niveau des collectivités concernées : selon l'INSEE, au niveau communal, la pauvreté monétaire est la plus forte dans les villes-centres des grandes aires urbaines et dans les espaces ruraux situés hors de l'influence des villes**. Des quartiers urbains en difficultés, des zones rurales déconnectées des aires urbaines et des collectivités territoriales situées dans le nord et **l'est de la France** et dans les Outre-mer connaissent, à la fois, de graves difficultés **économiques, des situations sociales préoccupantes, des problèmes d'accès aux services publics et un environnement parfois dégradé**.

Le nouveau découpage des régions et la création de grandes intercommunalités et métropoles font le pari que les territoires en situation relativement favorable tireront vers le haut ceux en situation défavorable. Mais **seule la poursuite de mesures statistiques et d'évaluations sur les anciens périmètres permettra de vérifier que ce n'est pas l'effet inverse qui l'emporte et que les territoires en situation favorable ne « siphonnent » pas, par exemple en termes d'emploi public ou d'activité économique, les territoires moins favorisés avec lesquels ils ont été fusionnés**.

**Pour promouvoir l'égalité entre les territoires et conforter une « France en réseau », le CESE appelle au renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire, menée sur le long terme par un État stratège, décentralisée et déconcentrée, avec trois grands objectifs : mettre en œuvre les politiques nécessaires pour renforcer l'attractivité globale des territoires, notamment en termes d'emploi et de services public ; maintenir un haut degré de redistribution des richesses et amplifier les péréquations ; répondre à l'aspiration des individus à une meilleure qualité de vie dans les territoires où ils résident**. Le CESE note la nécessité de conduire aux divers niveaux de collectivités, tous les six ans au moins, un diagnostic territorial prospectif et participatif faisant apparaître forces, difficultés et inégalités.

La couverture numérique est un enjeu majeur pour l'attractivité et l'égalité des territoires. Mais les disparités territoriales d'accès à un « bon » haut débit sont grandes, la France est en retard pour l'équipement en très haut débit (45 % des foyers français couverts contre 71 % en moyenne européenne) et, selon la Cour des comptes, « *l'insuffisance actuelle du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022* ». Pour le CESE, il est **indispensable d'amplifier la couverture numérique pour étendre le très haut débit et éviter les zones blanches, y compris Outre-mer, et de renforcer le maillage des Espaces publics numériques pour lutter contre la fracture numérique.**

Les inégalités en matière de transport jouent en particulier au détriment des espaces ruraux et de zones périurbaines où la voiture est souvent la seule possibilité pour les déplacements quotidiens. Le CESE souligne la nécessité, **pour conforter leur accessibilité, d'assurer le financement de la rénovation des réseaux notamment ferroviaires et routiers ; de renforcer l'optimisation de l'existant et la priorité à donner aux alternatives à l'autosolisme ; de mettre en place des agences locales de la mobilité pour favoriser le développement des transports collaboratifs en zones rurales (covoiturage, autopartage, transport à la demande, services de vélo) et l'intermodalité avec les transports publics ; de favoriser en espace rural l'apprentissage à des coûts accessibles du permis de conduire dans certaines structures en charge des jeunes, notamment issus de milieux populaires.**

Nombre de ménages notamment modestes et/ou de familles monoparentales peinent à trouver un logement adapté à leurs besoins, à leur **mobilité ou à leur pouvoir d'achat et, en 2012, les personnes sans domicile** représentaient d'après l'INSEE 142 000 personnes. L'acuité de ces phénomènes **distingue : des zones tendues, dont l'archétype est l'Île-de-France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins ; des zones intermédiaires, où les problèmes d'accès au logement touchent surtout les catégories sociales les plus pauvres ; des zones détendues, où le nombre de logements pourrait répondre à la demande mais où les logements existants ne correspondent pas toujours aux besoins.** Dans les Outre-mer, déficit en logements et insalubrité sont particulièrement importants. Le CESE propose, pour mieux répondre aux besoins en logements, de favoriser la connaissance partagée des besoins dans **les territoires. Il appelle à affirmer le rôle d'un Etat stratège en matière de logement, avec l'adoption, tous les 5 ans, d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle fixant le cap en matière de construction, de rénovation des logements et quartiers existants, et de lutte contre la précarité énergétique, l'Etat s'engageant par des conventions avec les acteur.rice.s du logement.** Le CESE propose aussi de promouvoir une gouvernance du **logement au cœur du développement des territoires, avec un Programme local de l'habitat prescriptif et partagé et l'expérimentation de territoires « 100 % bien logés ».**



## CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DE L'ALIMENTATION

Pour la première fois depuis de nombreuses années, le projet de PNR **aborde explicitement les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire** dans le cadre du défi 2 : « *Transformer les secteurs clefs de notre économie et faire émerger le modèle de croissance de demain* » ce dont se réjouit le CESE.

En effet, les filières considérées représentent un poids économique significatif pour notre pays et jouent un rôle important pour sa balance commerciale, avec un excédent de près de 7 Mds € en 2016, année pourtant difficile sur le plan climatique.

Ce constat a conduit notre assemblée à adopter fin janvier 2018 un avis intitulé : **Quels leviers pour renforcer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises ?**

Le PNR affirme ainsi que « *la croissance de demain repose sur une montée en gamme de notre économie et sur notre faculté à répondre aux grands défis du XXIème siècle* », analyse partagée par le CESE pour qui la compétitivité est trop souvent réduite à la seule question des prix et donc des coûts de production. **C'est pourquoi, il s'est appuyé sur la définition** retenue lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000 (la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale). **Ainsi, pour notre assemblée, « la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires repose sur leur capacité à proposer une alimentation saine et de qualité, répondant aux besoins et attentes des consommateurs, des citoyens, et plus largement de la société, notamment en matière de santé, de préservation et de renouvellement des ressources naturelles, à des prix socialement acceptables et dont la valeur produite permet une rémunération équitable du travail. »**

Sur cette base, le CESE analyse l'ensemble des facteurs qui concourent à la compétitivité. Il souligne que certains d'entre eux ne sont trop souvent considérés que comme des charges (les normes sociales et environnementales par exemple), alors qu'ils constituent également des éléments de différenciation et donc de meilleure valorisation des produits. Il en est de même **s'agissant de l'emploi qui devrait plutôt être perçu comme une ressource**. L'avis aborde la question des coûts sociétaux induits par certains modes de production et de transformation des produits alimentaires, en termes d'impacts sur la santé ou sur les ressources naturelles. Assumés par la collectivité sous forme de dépenses publiques, ils conduisent à nuancer le bilan économique global de certaines pratiques et productions agricoles.

Parallèlement, en s'appuyant sur l'exemple de l'Allemagne, le CESE appelle à ne pas se limiter à la prise en compte du montant des exportations **pour évaluer la compétitivité d'une filière**. En effet, il convient également de considérer le montant des importations nécessaires aux productions (intrants,

équipements...), la valeur ajoutée générée ainsi que les emplois maintenus ou créés. En outre, l'utilisation d'espaces agricoles pour des productions « standards » (céréales, poudre de lait...) à vocation exportatrice et à faible valeur ajoutée, peut contribuer à rendre insuffisantes certaines productions destinées à la consommation intérieure (fruits et légumes, légumineuses...) et, par conséquent, contraindre à importer ce type de produits pour répondre aux besoins de nos concitoyens.

Par ailleurs, rejoignant les constats établis lors des Etats Généraux de l'Alimentation dont le PNR fait état, en particulier le niveau insuffisant des prix payés aux agriculteurs, le CESE formule des préconisations afin de mieux répartir la valeur ajoutée au sein des filières et de rémunérer plus équitablement ceux-ci. Cela peut passer par une clarification, voire des adaptations, du droit de la concurrence pour permettre aux producteurs de peser plus dans le cadre des négociations commerciales. L'avis appelle aussi à une reterritorialisation de l'alimentation grâce à la reconstitution de filières locales de transformation et de commercialisation ainsi qu'en utilisant le puissant levier de la restauration collective. Sur ces différents volets, les politiques publiques ont un rôle important à jouer et doivent être réorientées, notamment en reconnaissant financièrement les services environnementaux rendus par l'agriculture.

Enfin, pour sortir de la mesure strictement comptable de la situation économique de notre pays ainsi que des performances des secteurs agricoles et agroalimentaires, le CESE souhaite que les outils macro et microéconomiques actuels soient enrichis par des paramètres plus qualitatifs relatifs à la satisfaction des consommateurs, à l'emploi ou encore à la préservation des ressources naturelles.

Par ailleurs, dans le cadre du chapitre consacré à « l'utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance », le PNR évoque un autre secteur d'activités, l'aquaculture, à propos duquel le CESE a adopté un avis en juin 2017 « *Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi* ». Notre assemblée abordait ce sujet en déplorant la complexité de la gestion nationale du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) qui est piloté par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) mais dont les crédits sont cogérés par FranceAgriMer, les services déconcentrés des Affaires maritimes et les Régions. Cet éclatement a énormément retardé l'octroi des aides à l'aquaculture en France en complexifiant les procédures, ce qui a provoqué l'arrêt brutal de certaines activités aquacoles notamment d'Outre-mer et le gel d'investissements de la part de fonds privés et des Régions ainsi que la faible part (97 M € sur 588 M €) réservée à l'aquaculture. C'est pourquoi, l'avis préconisait une répartition des fonds du FEAMP plus favorable à l'aquaculture et la mise en place à la fois d'un cadre plus simple et d'un pilotage efficace des dossiers de demandes d'aides entre les niveaux régional et national. Il demandait de veiller à ce que les crédits nationaux et régionaux

nécessaires au cofinancement du FEAMP soient suffisamment abondés et mieux coordonnés.

## CONTRIBUTION DE LA SECTION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Invitée à se prononcer sur le programme national de réforme (PNR), la section des activités économiques a choisi de se concentrer sur le défi 2 du chapitre 3 et les objectifs relatifs à la R&D cités dans le chapitre 4.

**Le projet de PNR fait valoir que l'effort de recherche français est en progression continue depuis 2008. Or, comme notre Assemblée l'a rappelé dans le *Rapport annuel sur l'état de la France 2018* (rapporteuse : Sylviane Lejeune), cet indicateur continue de décrocher et de s'éloigner de l'objectif européen de 3 % du PIB (2,25 % du PIB en 2016 contre 2,27 % du PIB en 2015 et 2,28 % en 2014). Ce constat renforce la nécessité d'une intensification de notre effort de recherche, qui est crucial pour préparer l'avenir et surmonter le décrochage scientifique, technologique et industriel de notre pays. Il s'agirait notamment de renforcer l'assise financière de la recherche fondamentale et des organismes de recherche publique ; mais aussi de reconnaître et valoriser les métiers de la recherche, de promouvoir le doctorat auprès des branches professionnelles.**

Le développement de notre pays, son économie, ses emplois, dépendent **fortement de la capacité d'innovation des entreprises et de l'effort de recherche** tant privé que public. Il est aussi essentiel de renforcer, sur les territoires, les écosystèmes industriels qui constituent des facteurs clé de réussite des transitions écologiques, énergétiques, économiques et sociales.

A cet égard, si le Cese **se félicite de voir le thème de l'industrie traité en ouverture du deuxième défi, il s'interroge néanmoins sur la faiblesse des mesures mises en œuvre.** A ce titre, deux avis pourraient utilement éclairer le Gouvernement : « *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir* » (rapporteuse : Marie-Claire Cailletaud) et « *Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?* » (Rapporteur : Frédéric Grivot).

Pour **notre Assemblée, l'industrie française constitue un élément déterminant de la croissance et une voie pour l'avenir. Cela nécessite de la part de l'État une vision industrielle sur le long terme et des mesures systémiques** pour développer la production sur le territoire national en lien avec les différents acteurs territoriaux. Cette politique doit prendre en compte les défis **environnementaux pour lesquels l'industrie est un élément de la 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. Enfin, il est impérieux de travailler au niveau européen pour dépasser une concurrence contreproductive entre les États membres, pour développer une véritable coopération et réussir à **l'international.**

Enfin, plusieurs autres thèmes abordés par le PNR renvoient aux orientations de mandature du Cese. Pour notre Assemblée, la croissance 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. Pour accompagner les différentes transitions dans lesquelles notre pays est engagé (numérique, écologique, énergétique et sociale), la question de l'évaluation et du renforcement des moyens d'accompagnement des entreprises, en particulier des TPE-PME, constitue une priorité.

S'agissant du thème de la compétitivité, reconnu comme un thème essentiel, le problème de sa définition est soulevé. La nécessité d'en explorer toutes les composantes a été soulignée, dans la suite de la réflexion menée dans l'avis sur « *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement* » (Rapporteur : Mme de Kerviler, 2011). Le Cese a souhaité que cet enjeu soit traité à la lumière d'un objectif sociétal transverse, soit : « le développement de l'emploi de qualité sur le territoire national ».

## CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Rapporteure : Laurence Roger

Si la question des sortant.e.s non qualifié.e.s du système scolaire est **ancienne, celle du décrochage scolaire est plus récente ; elle 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>7</sup>.

Les indicateurs du décrochage scolaires sont multiples. Certains **organismes tels l'OCDE s'attachent à suivre les jeunes qui ont quitté l'école** et ne sont ni en emploi, ni en formation : les NEETs (Not in Education, Employment or Training)<sup>8</sup>. D'autres organismes comme Eurostat vont plutôt s'intéresser au niveau du diplôme avec les « **taux de sortants sans diplôme** »<sup>9</sup> et le « **taux de sortants précoces** ». C'est ce dernier indicateur qui est analysé dans cette contribution.

### PRESENTATION ET ANALYSE DE L'INDICATEUR « SORTIES PRECOCES » DU SYSTEME SCOLAIRE

Un.e jeune en situation de sortie précoce du système scolaire est à la fois **sorti.e du système scolaire, doté.e d'un faible niveau d'études, dépourvu.e 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 2016, dans l'Union européenne, le taux de sortant.e.s précoces est de 10,7 %** parmi les jeunes âgé.e.s de 18 à 24 ans **tandis qu'il est de 8,8 %** pour la

<sup>7</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>8</sup> Selon cet indicateur, la France compte 19,8 % de NEETs en 2016 contre 15,3 % de la moyenne OCDE (OCDE, 2016).

<sup>9</sup> Le taux de sortants sans diplôme, outre celui du brevet, des jeunes de plus de 15 ans est un indicateur de flux. Il indique le nombre de jeunes ayant décroché chaque année du système scolaire. Ces jeunes peuvent quitter le système éducatif à différents niveaux, du collège aux classes terminales des lycées. En 2015, il est égal à 13 % et concerne 100 000 jeunes selon la Depp et l'Insee.

France<sup>10</sup>. 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 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. En outre, le nombre de jeunes qui sortent chaque année de formation initiale sans diplôme 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, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

En 2016, la plupart des États membres du Nord ou de l'Est de l'Union européenne comptent moins de 10 % de sorties précoces tandis que Malte (19,7 %), l'Espagne (19 %), la Roumanie (18,5 %), le Portugal (14 %), l'Italie (13,8 %) et la Bulgarie (13,8 %) connaissent des taux plus élevés. Ces disparités entre les pays de l'Union européenne reflètent en particulier l'histoire du développement de l'enseignement secondaire qui s'est produit à des moments différents selon les pays<sup>11</sup>.

#### **AGIR DE FAÇON PREVENTIVE SUR LES FACTEURS DE DECROCHAGE SCOLAIRE LIES A L'ETABLISSEMENT**

La section de l'éducation, de la culture et de la communication a choisi cette année de s'intéresser à la prévention pour lutter contre le décrochage scolaire. Plus précisément, prenant appui sur les travaux du Conseil national d'évaluation du système scolaire<sup>12</sup>, elle va s'intéresser à « l'effet établissement » c'est-à-dire aux facteurs liés à l'établissement. Il s'agit d'analyser comment la politique d'un établissement pour favoriser un bon climat scolaire, un sentiment élevé d'appartenance, une bonne qualité de vie et d'enseignement dans l'école, etc. peut lutter efficacement contre le décrochage scolaire en associant toutes les parties prenantes (équipes éducatives, parents, élèves...).

##### **Améliorer la relation entre les parents et l'école**

L'implication de toutes les parties prenantes de la communauté éducative dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'établissement contribue à la prévention du décrochage scolaire. Le CESE a déjà souligné la nécessité d'une relation de confiance entre les parents et l'école pour contribuer à la réussite de tous.tes et lutter contre le décrochage scolaire. Cette relation est d'autant plus importante pour les élèves et les parents les plus éloignés de l'école.

La mise en place systématique des espaces parents semblant loin d'être appliquée, le CESE la recommande. De plus, pour améliorer la relation entre les

<sup>10</sup> Source : Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte).

<sup>11</sup> La lutte contre les sorties précoces dans l'Union européenne, note d'information de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), n°09, mars 2015.

<sup>12</sup> Les travaux publiés à la fin de l'année 2017 par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) dans le cadre d'une conférence de comparaisons internationales intitulée " Prévention et intervention : comment agir efficacement face au décrochage scolaire " font notamment état de constats et d'expériences illustrant « l'effet-établissement » sur le décrochage scolaire.

parents et l'école, le CESE préconise de créer dans tous les établissements **d'enseignement un espace de rencontre, lieu privilégié de temps d'échange**, entre tous les acteur.rice.s de l'éducation agissant sur le territoire de ces établissements (élèves, parents, personnels, travailleur.e.s sociaux.ales, représentant.e.s de la mission de lutte contre le décrochage scolaire, associations, etc.) avec une animation conciliant les horaires de l'ensemble des parties concernées.

Mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement

**La France se différencie par rapport aux autres pays de l'OCDE par la faiblesse du sentiment d'appartenance des élèves à leur établissement.** Ainsi, seuls 40 % **des élèves français.es déclarent un sentiment d'appartenance** à leur établissement contre 73 % **en moyenne pour les pays de l'OCDE.** Des **recherches montrent qu'un sentiment élevé d'appartenance permet de diminuer en France significativement le risque d'absentéisme et donc de décrochage scolaire.** Mieux impliquer les élèves dans la vie de leur **établissement peut améliorer le sentiment d'appartenance, le climat scolaire et la qualité de vie au sein des classes et de l'établissement.**

Pour mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement, le CESE préconise que leurs droits au sein de ces établissements soient davantage valorisés, qu'une attention soit portée à l'architecture et à l'état des locaux et que la création d'événements sportifs et culturels soit soutenue.



## CONTRIBUTION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Rapporteur : Laurent Clevenot

La construction européenne a délaissé pendant de nombreuses années la dimension sociale et le CESE tient à saluer son processus de relance dans le cadre de la proclamation du socle européen des droits sociaux<sup>13</sup>. Certaines **réserves se sont exprimées sur la volonté d'une application effective de ces 20 principes** et le CESE rappelle son attachement<sup>14</sup> à des normes de travail plus **élevées dont la déclinaison devra être mesurée sur la base d'indicateurs sociaux**. Il considère que le dialogue social (européen, national, sectoriel, de **branche, d'entreprise**) **constitue un axe fort de l'animation de ce socle et incite la Commission à un plus grand volontarisme dans le sens d'un renforcement de la dimension sociale de l'Union**.

Alors **que le chemin d'une Europe sociale se dessine, les réformes que la France a lancées dans le champ de la formation professionnelle et de l'assurance chômage ont pour objectifs affichés de prévenir la précarisation des travailleurs et de faciliter l'adaptation des entreprises aux transformations actuelles et potentielles du travail et de l'emploi**.

L'observation de la situation française fait ressortir trois grandes difficultés :

- celle du chômage élevé des actif.ve.s les plus jeunes (15-24 ans) largement associé à une sortie précoce du système de formation initiale et à un bas niveau de qualification, sans que soient forcément acquises les connaissances de base ;
- celle du chômage de longue durée des seniors alors que leur maintien en emploi au-delà de 60 ans est requis par les réformes des retraites intervenues dans les années 2 000 ;
- **celle d'une dégradation de la qualité des emplois dont les origines sont à rechercher dans la conjoncture mais aussi dans les mutations structurelles des secteurs d'activité et la transformation des organisations productives**.

Paradoxalement des difficultés de recrutements existent dans certains secteurs pouvant subir une pénurie de compétences ou dans lesquelles les conditions de travail ou de rémunération sont parfois **peu attractives. D'autres**

---

<sup>13</sup> Approbation du socle européen des droits sociaux le 17 novembre 2017, à Göteborg, lors du **sommet social pour l'emploi** par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

<sup>14</sup> Avis adopté par le CESE le 14 décembre 2016 sur « *La construction d'une Europe dotée d'un socle de droits sociaux* » présenté par Etienne Caniard au nom de la section des affaires sociales et de la santé et Emelyn Weber au nom de la section du travail et de l'emploi.

métiers sont en cours de création et de transformation dans une perspective de transition écologique<sup>15</sup>, de digitalisation croissante ou de relocalisation.

**Cette situation serait à rapprocher d'une augmentation du chômage structurel depuis 2008. Il est estimé aujourd'hui à environ 8,5 % et le retour à la croissance ne suffirait pas à le résorber. Un décalage entre les qualifications des demandeur.euse.s d'emploi et les attentes des employeur.euse.s, une certaine inadéquation de l'offre de formation et de qualification aux besoins nouveaux, une répartition très inégale des gisements d'emplois selon les régions, des investissements insuffisants dans l'innovation sont certains des éléments explicatifs avancés<sup>16</sup>.**

Le Conseil appelle à des politiques de croissance durable susceptibles de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Cette mobilisation **doit se traduire par la construction d'une stratégie volontariste en faveur de l'acquisition et du développement de compétences** tout au long de la vie active. Un système de formation professionnelle continue doit pouvoir ainsi être mobilisé efficacement, dans un cadre garanti et financé collectivement, **pour répondre à la maîtrise des compétences de base, l'insertion sur le marché du travail et le développement des compétences.** Les réformes récentes ont positionné les titulaires des comptes<sup>17</sup> individuels en responsabilité dans la **construction de leur parcours professionnels. Cette logique d'investissement social doit être soutenue car l'investissement dans les parcours des individus contribue à la performance de l'économie.**

Toutefois, le CESE considère que ce plan ambitieux ne pourra être effectif<sup>18</sup> **qu'à condition de développer une offre d'accompagnement visible, structurée et pilotée efficacement, actionnant tous les leviers de reconnaissance des qualifications<sup>19</sup> ainsi que la voie de l'apprentissage<sup>20</sup>.**

Dans cette optique, le CESE considère que des moyens humains et techniques adaptés et renforcés devront, par conséquent, être rendus disponibles afin de permettre un déploiement effectif de la réforme en lien avec les partenaires sociaux.

---

<sup>15</sup> Avis adopté par le CESE le 26 mai 2015 sur « *L'emploi dans la transition écologique* » présenté par Bruno Genty et Marie-Béatrice Levaux au nom de la section du travail et de l'emploi.

<sup>16</sup> Source : Observatoire français de la conjoncture économique. Le taux de chômage structurel s'établirait entre 8 et 8,6 % en zone euro.

<sup>17</sup> Compte personnel d'activité (CPA), Compte personnel de formation (CPF).

<sup>18</sup> Sondage Ipsos, 5 décembre 2017, réalisé par l'Afpa. 82 % des actif.ve.s français.e.s sont prêt.e.s à suivre une formation et 31 % estiment qu'ils.elles ne sont pas armé.e.s pour faire face à l'évolution des compétences, moins de la moitié des salarié.e.s jugent avoir une information suffisamment accessible sur la formation professionnelle.

<sup>19</sup> Avis adopté par le CESE le 13 septembre 2016 sur « *Les certificats de qualification professionnelle* » présenté par Dominique Gillier au nom de la section du travail et de l'emploi.

<sup>20</sup> Concertation apprentissage, Rapport pour le développement de l'apprentissage établi par Sylvie Brunet avec l'appui d'Hervé Gosselin, Nicolas Pauliac, David Hélard, George Asseraf, janvier 2018.

**En tout état de cause, les comptes individuels devraient être mis en œuvre** en articulation avec des programmes de formation et de développement des compétences co-construits dans les services publics comme dans les **entreprises, en particulier dans les PME TPE. Certaines dispositions de l'accord national interprofessionnel récemment négocié vont en ce sens et les pouvoirs publics ont affiché leur intention de légiférer prochainement en ce domaine.**

**L'engagement d'une politique volontariste de qualification des moins formé.e.s constitue un objectif ambitieux. Tout en s'appuyant sur des garanties collectives, il doit être conjugué avec une personnalisation croissante de la réponse aux besoins des individus dont les parcours professionnels sont de plus en plus singuliers. Ainsi, les nouvelles formes de travail représentent autant d'opportunités d'intégration dans l'emploi que de risques de précarité pour les actif.ve.s. Le Conseil<sup>21</sup> rappelle que l'autonomie des actif.ve.s repose sur l'accès à l'emploi quel que soit le statut et sur la garantie d'un continuum de droits et de protections sociales, notamment en matière de formation et d'assurance chômage.**

**Agir sur la qualité de l'emploi est également indissociable d'une attention portée à la qualité du travail. Or, l'accélération des mutations et de leurs déclinaisons opérationnelles dans le cadre des nouvelles organisations contribuent parfois à altérer le sens du travail, à questionner sa valeur et ses finalités.**

**Le Conseil considère que « Le travail est tout à la fois créateur de richesses, source première de revenus, gage d'identité et de dignité, facteur d'émancipation et d'autonomie, clé de l'insertion dans la société et vecteur de lien social entre membres de la collectivité. »<sup>22</sup>**

---

<sup>21</sup> Avis adopté par le CESE le 29 novembre 2017 sur « *Les nouvelles formes du travail indépendant* » présenté par Sophie Thiéry au nom de la section du travail et de l'emploi.

<sup>22</sup> Avis adopté par le CESE le 9 juillet 2003 sur « *La place du travail* » présenté par Bernard Vivier au nom de la section du travail et de l'emploi.

## CONTRIBUTION DE LA DELEGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'EGALITE

Rapporteur : Bruno Duchemin

**L'égalité d'accès à l'emploi entre les femmes et les hommes dans le processus du semestre européen et dans les réformes françaises**

**Les instances européennes accordent aujourd'hui une attention plus poussée à la situation sociale des personnes vivant dans les Etats membres de l'UE. Ainsi, le projet de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission européenne et du Conseil du 22 novembre 2017 porte une dimension sociale, ce que le CESE français approuve.**

Ce texte se félicite de la reprise du marché du travail en Europe et dans la zone euro. Le CESE prend acte de cette évolution et encourage les Etats à **assurer un dialogue social favorable à une hausse de l'offre d'emploi ouverte à tout.es.**

Le projet de rapport emploi présente des statistiques encourageantes **montrant une progression du taux d'emploi global des travailleurs et travailleuses au niveau européen.** Ces statistiques sont sexuées et le CESE, qui rappelle régulièrement l'importance de leur production pour rendre visibles et quantifier les inégalités, s'en félicite. Les chiffres montrent une persistance d'écarts défavorables aux femmes concernant le taux d'emploi, la durée d'activité professionnelle, le temps partiel subi, les niveaux de rémunération et leur incidence forte sur les niveaux et montants de pensions de retraites. Dans la moitié des pays membres, ces écarts se creusent.

Pour sa part le PNR propose de stimuler l'activité en libérant le plein potentiel de notre économie. Pour le CESE, cela implique une croissance inclusive permettant une égalité des sexes dans l'emploi, notamment l'emploi qualifié.

Or, le rapport de l'OIT de 2016 sur les femmes au travail souligne que la forte concentration des femmes dans des emplois spécifiques dans les pays à revenu élevé est associée à une haute fréquence du travail à temps partiel, à la faiblesse relative des rémunérations. Il note une surreprésentation des femmes **dans la santé, l'éducation et le travail social, possiblement liée aux préjugés dévalorisant les qualifications requises par l'emploi dans ces secteurs. Il confirme que l'évolution récente de la structure professionnelle est défavorable aux femmes,** le changement technique et les nouvelles qualifications ayant aggravé la ségrégation professionnelle dans les deux dernières décennies, notamment dans les pays développés.

Selon l'INSEE, sur 87 familles professionnelles 12 seulement concentrent près de la moitié des emplois des femmes. En 2010-2012, la part des femmes approche ou dépasse les 90 % dans 8 métiers : services aux particuliers (assistant.e.s maternel.le.s, aides à domiciles, employé.e.s de maison),

secrétaires/secrétaires de direction, coiffeur.euse.s ou esthéticien.ne.s, infirmier.ère.s et aides-soignant.e.s.

**L'égalité entre les femmes et les hommes étant porteuse de croissance et de justice sociale, il est nécessaire de lutter contre le chômage et le sous-emploi féminins en s'assurant que les femmes puissent occuper à égalité des emplois qualifiés et bien rémunérés. Le CESE considère que le temps d'une politique européenne volontariste et contraignante permettant aux femmes de bénéficier à l'égal des hommes du marché de l'emploi, est venu.**

Le projet de rapport conjoint sur l'emploi ne précise ni la nature et la qualité des emplois créés, ni leur répartition entre femmes et hommes. **Différents types d'emploi liés aux services, désormais secteur économique le plus porteur, se développent rapidement. Les professions hautement qualifiées dominant dans la variation de l'emploi des économies développées entre 2005 et 2015. Cette variation profite plus fortement aux hommes. Le bilan peut être ainsi résumé : les emplois définis comme qualifiés et rémunérateurs, souvent liés aux nouvelles technologies, sont majoritairement exercés par des hommes ; les emplois de services à la personne, souvent peu qualifiés et peu rémunérateurs et parfois précaires, sont très majoritairement exercés par des femmes.**

Les expert.e.s considèrent que **l'ensemble des emplois va fortement évoluer dans les prochaines années sous l'effet de la transition écologique et de la révolution numérique, et estiment qu'une grande partie des emplois de demain ne sont pas encore créés. Cette mutation de l'emploi doit être une opportunité à saisir, afin de lutter contre les inégalités par une transformation globale des situations professionnelles.**

**L'égalité entre les femmes et les hommes est nécessaire et doit être effective. Elle ne dépend pas de prérequis économique comme la reprise de la croissance pour constituer un objectif à atteindre. Pour ce faire, la valeur du travail de chacun.e doit être questionnée notamment à travers la qualification des femmes. Les rémunérations mais aussi la précarité doivent être examinées au regard du genre et des mesures doivent être engagées en faveur de l'égalité d'accès de tou.te.s à tous les emplois, de la formation initiale à l'école, puis à la formation continue qualifiante durant le parcours professionnel.**

**La formation professionnelle doit être un des leviers de l'égalité professionnelle et de la mixité des métiers. Or, si les femmes en bénéficient à peu près autant que les hommes (43 % contre 45 %), l'accès à la formation reste inégalitaire. Un récent rapport<sup>23</sup> précise que 57 % des femmes cadres bénéficient de formation contre 62 % des hommes, l'écart atteignant 9 points entre les ouvrières et les ouvriers. En 2016 l'avis du CESE sur les CQP rappelait**

---

<sup>23</sup> « *Faire d'un système rénové de formation professionnelle un outil majeur d'égalité au travail entre les femmes et les hommes* » rapport à la secrétaire d'Etat à l'égalité entre les femmes et les hommes, rapporté par Catherine SMADJA après échanges avec le conseil supérieur de l'égalité professionnelle 20 février 2018.

qu' alors que les hommes constituent 33 % des employé.e.s de la propreté, ils comptent pour 51 % des effectifs formés. L'absence de formation contribue au maintien des femmes dans des emplois mal rémunérés.

Pour les femmes, la formation est souvent obligatoire, liée à l'emploi exercé, mais elle ne permet pas d'évolution professionnelle. 15 % des formations suivies par les femmes sont diplômantes, certifiantes ou qualifiantes contre 25 % de celles suivies par les hommes<sup>24</sup>. Suite à une formation, les hommes ont une chance supérieure aux femmes de voir leur carrière ou leur rémunération évoluer favorablement. La présence d'enfants semble constituer un facteur essentiel des inégalités d'accès à la formation professionnelle. Les femmes ont notamment du mal à y accéder dans la tranche d'âge 25-40 ans (32 % des femmes salariées contre 40 % des hommes<sup>25</sup>), c'est à dire lorsqu'elles deviennent mères, à l'heure où se jouent les déroulements de carrières.

Le CESE souhaite que des objectifs chiffrés soient adressés aux organismes de formation pour faire de celle-ci un outil d'égalité professionnelle. Ces formations doivent pouvoir bénéficier de manière égale aux travailleur.euse.s à temps partiel. Le CESE rappelle l'importance d'un maintien du service public de la formation professionnelle. Le compte personnel d'activité visant à la sécurisation des parcours professionnels, et comportant un compte personnel de formation, pourrait à terme favoriser la formation professionnelle des femmes.

Enfin le CESE rappelle que dans le cadre du « *Tour de France de l'égalité* », il a adopté à l'unanimité le 23 janvier 2018 une résolution comportant des préconisations en matière d'égalité professionnelle, de renforcement de l'éducation et de la lutte contre les stéréotypes, de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, d'exemplarité de l'Etat et d'affectation de moyens aux politiques de l'égalité entre les femmes et les hommes.

---

<sup>24</sup> Etude de l'ORSE « *Pratiques d'égalité professionnelle en entreprise* », mars 2009.

<sup>25</sup> Etude de l'ORSE op. cité.

## CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) regrette tout **d'abord que les réponses à apporter à la crise environnementale n'irriguent pas** davantage tant les recommandations de la Commission européenne que **l'ensemble du projet de Programme national de réforme (PNR) 2018** préparé par le gouvernement compte tenu de la gravité de cette crise et **de l'urgence à** y répondre pour pouvoir maintenir la cohésion sociale et préserver le niveau et la qualité de vie de nos concitoyens. Il relève notamment que les défis **immenses que constituent la perte de biodiversité, la mauvaise qualité de l'air ou de l'eau, l'artificialisation des sols ou encore les questions de santé environnementale n'apparaissent à aucun moment parmi les priorités d'action du gouvernement pour l'année 2018 dans le cadre du projet de PNR** qui lui a été soumis.

**Il s'inquiète en particulier** que les objectifs formulés en termes de finances publiques concernant notamment la limitation des dépenses des collectivités locales ne freinent leurs efforts. Ceux-ci sont pourtant encore insuffisants pour accélérer sur leurs territoires la transition énergétique et la conversion écologique de notre économie en favorisant le déploiement des transports collectifs ou partagés, en soutenant la rénovation des logements, en aidant au déploiement des énergies renouvelables ou encore en contribuant à la mise en **place d'une économie circulaire et de circuits courts. Il rappelle à cet égard son** souhait de voir une partie de la Contribution énergie climat attribuée de façon pérenne aux collectivités locales pour financer leurs actions en faveur de la transition énergétique.

**Concernant le grand plan d'investissement, le CESE rappelle sa demande que les 20 milliards d'euros prévus pour financer la transition énergétique soient portés à 35 milliards pour que l'effort d'investissement du pays puisse être à la hauteur du niveau nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) .**

Le CESE souligne également le potentiel considérable que pourrait apporter la transition énergétique et la conversion écologique de notre économie au redressement industriel de notre pays à travers notamment la **construction d'une bioéconomie durable pour laquelle la France présente a priori des atouts nombreux. Ce point mériterait d'être développé davantage** dans le cadre du PNR.

Le CESE regrette également que les projets importants annoncés par le **gouvernement en matière de politique du logement n'intègrent pas** pleinement la problématique urgente de la rénovation énergétique des bâtiments, un domaine sur lequel pourtant le pays est très en retard sur les **objectifs qu'il s'est fixés depuis 2007. Il s'inquiète de l'effet que pourrait éventuellement avoir la volonté annoncée d'alléger les normes pesant sur la**

construction de logement sur la qualité énergétique et environnementale des logements futurs.

Il redoute notamment que la baisse annoncée du niveau des aides publiques apportées dans ce secteur ne freine là aussi des efforts encore insuffisants, notamment dans le secteur du logement social. Dans ce domaine, **les 75 000 logements rénovés par l'Anah en 2018 annoncés dans le PNR ne sont pas à la hauteur de l'enjeu prioritaire de la lutte contre la précarité énergétique des ménages pauvres.** Par ailleurs il considère que, contrairement à ce qu'indique le gouvernement dans son projet de PNR, **la réforme du crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique (CITE) n'est pas achevée et qu'il convient de soutenir et d'inciter plus efficacement à des rénovations globales et performantes.** Il estime également que les mesures prises pour accompagner les ménages pauvres dans la transition énergétique avec le chèque énergie certes méritoires restent cependant encore très insuffisantes et doivent être complétées.

**Le projet de PNR rappelle à juste titre l'importance du chantier ouvert autour de l'alimentation durable dans le cadre des états généraux de l'alimentation. Il s'agit en effet d'un chantier essentiel tant pour l'amélioration de la santé des Français.es que pour la limitation des émissions de gaz à effet de serre du pays et des impacts environnementaux négatifs liés à l'agriculture intensive.** Le CESE souhaite cependant que les suites qui lui seront données soient davantage précisées dans le cadre du PNR 2018.

Concernant les transports, le CESE souligne le très important retard pris **dans le domaine des mobilités propres. Il s'inquiète de l'impact négatif qui pourrait résulter dans ce domaine des projets annoncés par le gouvernement en matière de transports ferroviaire et souhaite qu'une étude soit engagée rapidement sur l'ensemble des vecteurs énergétiques du futur et en particulier sur le vecteur gaz (à terme biogaz) en complémentarité de la mobilité électrique.** Mais il souhaite aussi que le gouvernement mette davantage **l'accent dans son projet de PNR sur le développement des alternatives au transport individuel automobile (télétravail, covoiturage, transports partagés, vélo) et aux mesures à prendre pour favoriser leur essor.**

Enfin, concernant la PPE, le CESE rappelle la nécessité de se doter en 2018 **d'une trajectoire pour l'ensemble des énergies pour les dix prochaines années, y compris la production d'énergie d'origine nucléaire, et de fixer une date comprise entre 2025 et 2035 pour la tenue de l'objectif fixé par la LTECV de ramener à 50 % la production d'électricité d'origine nucléaire tout en tenant les objectifs prévus en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre du pays. Cela implique en particulier de rattraper rapidement l'important retard pris par le pays dans le déploiement des énergies renouvelables et la tenue des objectifs européens en ce domaine pour 2020.** Les mesures qui doivent permettre de concilier la simplification des procédures et le respect des normes environnementales, discutées actuellement avec les parties prenantes du



secteur dans le cadre du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), devraient figurer en bonne place dans le PNR 2018.

**La France joue un rôle très positif à l'échelle européenne et mondiale pour inciter la communauté internationale à suivre une politique ambitieuse en matière notamment de lutte contre le changement climatique. Cette action ne pourrait qu'être renforcée et crédibilisée si le gouvernement accordait une place plus centrale à l'ensemble des enjeux environnementaux dans le cadre de son Programme national de réforme.**

## CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE

Rapporteure : Catherine Pajares y Sanchez

La section rappelle les positions exprimées à l'occasion des précédentes consultations ainsi que dans l'avis sur La construction d'une Europe dotée d'un socle de droits sociaux:

- le semestre européen a pour objectif d'assurer le suivi de la Stratégie UE 2020 qui comprend trois piliers d'égale importance en faveur d'une Europe « *intelligente, durable et inclusive* ». La stratégie a, entre autres, pour objectif de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. Or, la situation sociale en Europe demeure marquée par **de fortes différences entre les Etats et par le maintien d'un niveau élevé de pauvreté**. Cette situation impose de relancer une dynamique de « convergence sociale ascendante » ;
- le chômage et la précarité sont les principaux facteurs de risque **d'entrée dans la pauvreté**. Cela signifie que la lutte contre la pauvreté doit reposer à la fois sur la performance économique et sur la performance sociale ;
- la précarité financière a un impact sur la santé physique et psychique des adultes, de leur famille et de leur entourage ;
- la protection contre les risques sanitaires et sociaux survenant tout au long de la vie est un défi transversal. Il faut rompre avec les approches « en silos » et articuler de façon globale insertion **professionnelle, retour à l'emploi, lutte contre la pauvreté à travers** une offre de prestations, des services de soutien et des accompagnements adaptés ;
- **la lutte contre la pauvreté et le progrès social doivent s'inscrire dans le long terme et être assortis d'un suivi et d'une évaluation régulière.**

La section note que le PNR 2018 est présenté par le gouvernement alors **qu'un certain nombre de changements sont intervenus dans l'organisation du Semestre européen**. Le socle européen des droits sociaux a été « proclamé » à Göteborg le 17 novembre 2017. Cette proclamation, même si elle ne confère pas au socle une force **juridique contraignante**, a, pour les institutions de l'UE et des Etats membres le sens d'un engagement politique fort. **Les lignes directrices pour l'emploi ont été modifiées afin que leur libellé soit adapté aux principes du socle**. Ainsi, pour la première fois, **le rapport conjoint sur l'emploi, qui donne un aperçu annuel des principales évolutions en matière sociale et d'emploi dans l'ensemble de l'UE, intègre le socle dans son examen**. **Le socle est complété par un tableau de bord social afin d'évaluer, dans le cadre du Semestre européen, les avancées réalisées dans 14 domaines.**

Certains chiffres communiqués dans la partie 4 du PNR (sur les progrès dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie UE 2020) montrent qu'en

dépit de ces nouveaux mécanismes, les résultats en matière de lutte contre la pauvreté ne sont pas à la hauteur de la situation et ne sont donc pas acceptables. Le pourcentage de personnes en risques de pauvreté ou **d'exclusion sociale est ainsi passé de 17,7 % en 2015 à 18,2 % en 2016. De même, la France n'est située dans les cinq premiers pays de l'UE que pour trois** des indicateurs du « tableau de bord social »

Pour la section, cela signifie que certaines conditions doivent encore être remplies pour progresser effectivement dans la lutte contre la pauvreté et **l'exclusion sociale.**

**D'une part, il est impératif que les évaluations conduites par la Commission et le Conseil dans le cadre du semestre européen prennent mieux en compte l'impact social des politiques publiques et des réformes envisagées. D'autre part, pour que les conséquences** de la proclamation du socle soient tangibles, il faut, comme le souligne son préambule, que des mesures concrètes ou des actes législatifs soient adoptés aussi bien au niveau des Etats membres qu'à celui de l'Union européenne.

Pour la section, le socle européen des droits sociaux constitue la référence à partir de laquelle peuvent être mesurés les progrès dans la réalisation du défi 3 du PNR, (Transformer notre modèle social pour offrir à tous les Français des protections efficaces), et en particulier de son axe 4 (Protéger les personnes les plus vulnérables). Dans cette perspective, et compte tenu de son champ de compétence et de ses travaux récents, la section formule les observations suivantes relatives au chapitre III du socle consacré à la protection sociale et à **l'inclusion sociale :**

- **Article 11 sur l'accueil de l'enfance et l'aide à l'enfance et en particulier article 11.b sur la protection contre la pauvreté**

Pour lutter préventivement contre la pauvreté des enfants en « neutralisant les conséquences des situations de pauvreté pour les enfants » (La **construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux**), **il convient de prendre des dispositions spécifiques pour accroître le nombre de structures d'accueil des jeunes enfants et favoriser leur fréquentation. C'est une urgence particulière en Outre-mer. Dans l'avis Les conséquences des séparations parentales sur les enfants, la section met l'accent sur la nécessité de mieux connaître et évaluer les conséquences des séparations sur les enfants en termes de santé, de niveau de vie, de scolarité.**

- **Article 12 sur le droit à la protection sociale**

**Cette protection sociale doit s'appliquer à tous.tes. Comme le CESE l'indiquait dans ses préconisations sur Les nouvelles formes du travail indépendant, l'objectif doit être « une convergence ascendante respectueuse des spécificités » permettant d'atténuer les effets de ruptures sur la protection sociale liés à l'alternance d'activités professionnelles sous différents régimes**

- **Article 16 sur les droits aux soins de santé et article 18 sur les droits aux soins de longue durée**

Les politiques publiques doivent intégrer les nouveaux enjeux que sont le vieillissement de la population, les maladies chroniques, les inégalités de santé (socio-économiques, selon le lieu de résidence...) **pour mettre fin au décalage croissant entre l'organisation des soins et les besoins de la population par une combinaison de mesures et d'innovations** (les déserts médicaux). Le principe **de l'accès universel aux médicaments doit être sauvegardé** par une modification des mécanismes de régulation (Prix et accès aux traitements **médicamenteux innovants**). **La place donnée à l'accès aux soins de santé préventif, à l'éducation à la santé, à la lutte contre les ruptures dans les parcours de soin doit être renforcée.** La santé psychique des personnes ne doit plus être négligée et doit être comprise comme un objectif transversal des politiques publiques (L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux **prévenir et accompagner**). **Le rôle de l'école pour plus d'égalité dans l'accès aux soins et à la prévention doit être reconnu** (Pour des élèves en meilleure santé).

**De façon transversale, la section met l'accent sur la nécessité de lutter** contre le non-recours aux dispositifs existants à travers des indicateurs plus **précis. Cela passe par la lutte contre l'isolement social, qui accroît le risque de non-recours** (Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de **fraternité**) mais aussi par une simplification de l'architecture des minima sociaux. Celle-ci est en effet un frein à l'accessibilité et à l'acceptabilité sociale **des dispositifs, qui, pour le CESE, pourrait prendre la forme d'un revenu social minimum garanti.**

## CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Investir dans la croissance de demain

Le CESE estime 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 la transition écologique et la transition numérique dans 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. Pour le CESE, les mesures visant à maîtriser l'endettement public ne doivent pas, en effet, se faire aux dépens des dépenses d'investissement, qui ont un effet accélérateur sur l'activité économique et l'emploi et peuvent créer des conditions (infrastructures, formation, recherche et développement, etc.) favorables à l'investissement privé et donc à la croissance

Dans son rapport sur l'état de la France de 2017, le CESE soulignait déjà les difficultés d'une société qui peine à se tourner vers l'avenir, stigmatisées par la stagnation des dépenses de recherche et de développement à 2,2 % du PIB, nettement, en-deçà de l'objectif européen des 3 %. Il recommande donc l'affectation de moyens budgétaires et la mise en place d'une démarche d'évaluation associant l'ensemble des parties prenantes.

Une meilleure efficacité des investissements publics est un des leviers à moyen ou long terme pour réduire l'endettement en étant davantage créateur de richesse. Le CESE souligne également que les politiques publiques doivent favoriser la capacité d'autofinancement des entreprises pour investir efficacement, tout comme leur accès au financement (en particulier les PME/PMI et TPE), afin de répondre à leurs projets d'investissement. Une attention particulière doit être donnée aux partenariats public/privé, qui sans être à exclure à priori, peuvent s'avérer coûteux à terme si l'étude d'impact et les coûts de fonctionnement sont mal évalués. Il 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. Le CESE rappelle également que toute dépense d'investissement génère mécaniquement 15 % de frais de fonctionnement.

L'amélioration des études d'impact des politiques publiques sur le choix des investissements notamment d'avenir est indispensable et doit être associé à la mise en place d'une réelle culture de l'évaluation. Il est donc 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 et d'une volonté de réduire les inégalités et de garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire. Il faut également évaluer les investissements des collectivités locales, qui

représentent 60% à 70% de la totalité des investissements publics, pour qu'elles s'inscrivent dans une politique d'aménagement du territoire et des investissements d'avenir pour la France et de réduction des inégalités. La politique de la Banque centrale européenne (BCE) doit être interrogée en ce sens, en particulier celle dite de quantitative easing.

Assurer une croissance plus inclusive

En ligne avec le RAEF 2017, le CESE rappelle que « *la question des inégalités demeure au cœur des difficultés du pays* ». Elle présente non seulement une menace pour la cohésion sociale de notre pays mais pèse également sur la croissance de l'activité économique.

Pour le CESE si en matière d'inégalités, la France est plutôt bien placée au niveau international grâce à l'ampleur de sa politique redistributive : le taux de pauvreté monétaire après prélèvements et transferts, stabilisé depuis 2012 est proche de 14 %, et l'un des plus faibles de l'Union européenne mais reste inacceptable socialement et économiquement. Le CESE rappelle son attachement à la préservation des minima sociaux qui ont montré leur efficacité dans la lutte contre les inégalités de revenu et la pauvreté. Ainsi, le RSA activé par son fort taux de recours a ainsi permis de baisser la pauvreté. Le CESE note donc avec satisfaction la prochaine revalorisation prévue de ses minima. Néanmoins, différents rapports sur la grande pauvreté nous alertent sur la subsistance de formes aiguës de pauvreté pour des populations à risque (jeunes, familles monoparentales), pour lesquelles les risques d'un ancrage durable dans la pauvreté sont réels. Pour s'extraire de ces « trappes à pauvreté » et éviter le déterminisme social, il estime que la priorité doit porter sur les politiques de prévention à l'attention des jeunes et des enfants. L'action des Pouvoirs publics doit se concentrer plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance (notamment pour le langage), et l'accès au logement. Enfin, la formation et l'insertion professionnelle, ainsi que sur les jeunes sans emploi ne suivant ni études ni formation doivent être une priorité.

Le CESE a souligné à de nombreuses reprises les difficultés liées au logement qui contribuent au renforcement des inégalités et à d'importantes fractures territoriales. Il 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.

Equilibrer les comptes publics

Le CESE reconnaît la nouvelle trajectoire de croissance qui permettra probablement de passer sous la barre des 3 % de déficit public en part de PIB en 2018. Il note cependant que cette situation reflète davantage des facteurs

conjoncturels (amélioration de la conjoncture économique, nouvel allègement de la charge de la dette) que des efforts structurels de réduction des déficits publics. Or la montée de l'endettement demeure un sujet d'inquiétude, ce qui conduit le CESE, au regard du relèvement progressif des taux d'intérêt engagé depuis l'été 2016, à renouveler ses mises en garde sur les risques liés à une brutale remontée des taux d'intérêt même si pour le CESE cela ne peut se faire aux dépens des investissements.

Concernant le budget 2018, il observe que les mesures portent principalement sur la réduction de la fiscalité du capital, la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises, sur des actions censées redonner du pouvoir d'achat aux ménages (notamment la suppression progressive de la taxe d'habitation) et une majoration de la fiscalité indirecte.

Notre Assemblée estime que l'objectif de favoriser l'investissement productif via la réduction de la fiscalité du capital et la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises doit avoir pour corolaire celui de la consolidation du pouvoir d'achat des français et la réduction des inégalités. De plus, il faudra vérifier si la baisse de la fiscalité se retrouve en partie dans l'investissement, vecteur de croissance et d'emploi. Favoriser l'investissement c'est aussi réorienter l'épargne des ménages vers les entreprises, mais du fait de notre démographie vieillissante et d'une certaine défiance des Français vis-à-vis des produits risqués, le CESE recommande d'avoir une garantie par l'État sur le capital qui pourrait se faire via la BPI. . Enfin, le CESE note les incertitudes liées à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages en 2018, qui pour l'OFCE seraient au mieux neutres, et relève que la refonte de la fiscalité des revenus et de celle du patrimoine mobilier bénéficiera prioritairement aux ménages les plus aisés, contribuant par la même au creusement des inégalités de revenus. Le CESE s'interroge également sur la décision de supprimer la taxe d'habitation avant une réflexion plus globale sur la réforme de la fiscalité qui intégrerait celle de la fiscalité locale. A l'instar de la Cour des comptes, il attire l'attention sur la fragilité d'un plan d'économies ciblées essentiellement sur les aides au logement et les dépenses de fonctionnement des collectivités locales alors qu'aucune étude d'impact ne semble avoir sous-tendu ces choix.

Notre Assemblée, qui a produit récemment un avis sur la lutte contre la fraude 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.

Pour le CESE, afin de préparer l'avenir, il semble indispensable, après expertise, de mettre en œuvre des investissements efficaces, tant dans le domaine économique, social qu'environnemental, de façon à dynamiser le marché de l'emploi et redresser durablement notre croissance potentielle et la porter au-dessus du niveau du taux apparent de la dette. Il rappelle toutefois

que la seule réduction des déficits publics ne saurait constituer l'horizon indépassable de l'action publique. Il exprime 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.





Paris, le 29 mars 2018

## Avis du CNLE

### sur le projet 2018 du Programme National de Réforme (PNR)

#### I. Portée de l'avis : une situation particulièrement incertaine depuis deux exercices

Le CNLE souligne l'importance de la consultation des parties prenantes en amont de la rédaction du Plan national de réforme et sa transmission, en annexe, aux services de la Commission européenne. Il note avec regret que cette importance est largement sous-estimée dans la société française, et, en particulier, chez les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Or, ce document constitue un engagement transversal pris par le gouvernement dans tous les domaines de la dépense budgétaire, et bien au-delà. Pour les politiques contre la pauvreté et l'exclusion et notamment la stratégie contre la pauvreté en cours d'élaboration au moment où cet avis est rédigé, *leur possibilité même dépend de leur inclusion dans le PNR.*

Le présent PNR est cependant très peu disert sur de nombreuses réformes dites « structurelles », qui sont présentées à un rythme soutenu depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. Dans un nombre très majoritaire de cas, les réformes sont simplement dessinées, voire à peine esquissées : le CNLE se trouve donc dans l'incapacité complète d'en apprécier la portée, manquant de recul et de données. Le CNLE ne peut que présenter des observations là où il dispose de données.

Dans tous les autres cas, il souhaiterait être au plus tôt informé sur les caractéristiques des réformes, tout particulièrement celles qui sont susceptibles d'avoir des effets sur l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion, comme par exemple le projet annoncé de réforme des retraites prévu pour 2019. En particulier, le CNLE souhaite que des éléments d'appréciation lui soient transmis par le gouvernement sur les thématiques qui sont considérées comme d'ores et déjà « traitées » en 2017-2018, notamment :

- l'effet des réformes concernant la baisse des allocations logement et les modifications des loyers (voir section consacrée au logement) sur le niveau de vie des ménages, le taux d'effort de ces derniers sachant que les  $\frac{3}{4}$  des ménages bénéficiaires des APL se situent parmi les 30% des ménages les plus pauvres selon la DREES ; enfin, sur l'équilibre du financement du logement social chargé de répercuter dans ses loyers la baisse des APL ;
- l'effet multiforme de la suppression d'un grand nombre de contrats aidés ;

- l'effet des ordonnances prises et de leur déclinaison en matière de droit du travail (notamment en matière de l'augmentation promise du dialogue social; les effets chômage des nouveaux dispositifs comme la rupture conventionnelle collective, etc..);
- l'effet des réformes fiscales (PLF 2018) sur les inégalités de revenus à la suite de la réforme de la réforme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur la fortune ;
- l'effet des réformes menées sur le pouvoir d'achat à la suite du projet de suppression partielle de la taxe d'habitation et de l'augmentation de la CSG et de l'augmentation accélérée de la fiscalité écologique ;
- l'effet de la réforme de la taxe d'habitation sur les ressources des collectivités et le maintien de services publics locaux de qualité.

Comme il l'a fait les deux années précédentes, le CNLE insiste sur l'absolue nécessité d'évaluer, ex-ante et empiriquement, les conséquences sociales en matière de pauvreté et d'exclusion des mesures inscrites au PNR, ce qui n'est pas le cas actuellement (voir section conclusive du présent document). Au total, des éléments essentiels pour sa prise de position, comme la stratégie de lutte contre la pauvreté, faisant suite au précédent plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, ne sont actuellement pas même connus ni arbitrés. Le CNLE fait observer que son avis sur le précédent projet de PNR (2017) *était déjà particulièrement marqué par l'incertitude* dans la mesure où cet avis lui était demandé en l'absence de la nomination du gouvernement. La portée du présent avis du CNLE en est également amoindrie, ce qui est préoccupant pour la consultation elle-même.

Le CNLE, comme les années précédentes, examine le projet de PNR de la France dans un double cadre.

1) La procédure de surveillance budgétaire du semestre européen.

Les recommandations de la Commission servent également de cadre pour l'examen « approfondi » de la situation de la France dans le cadre du mécanisme d'alerte pour les déséquilibres macroéconomiques, situation d'examen à laquelle sont soumis, en 2018, douze pays<sup>1</sup>.

2) Le suivi de la stratégie 2020.

Construit à partir du « Document de travail des services de la Commission européenne, rapport 2018 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>2</sup> », **le PNR doit donc être examiné en deux temps (points I- 1 et I- 2).**

Tous les gouvernements de l'Union, celui de la France comme les autres, présentent leur Plan national de Réforme sur la base des choix politiques nationaux qu'ils opèrent. Ils le font cependant dans le cadre des contraintes de surveillance budgétaire et, en particulier du mécanisme d'alerte concernant les déséquilibres macroéconomiques. Pour des raisons de clarté du commentaire, il convient donc de traiter, chacun pour ce qui les concernent, les éléments du PNR présentés : **(I-1)**

---

<sup>1</sup> Ce rapport comprend l'examen approfondi dans le cadre du mécanisme d'alerte. La France, en 2018, fait partie des pays nécessitant un examen approfondi au regard de ce mécanisme. Elle fait partie d'un groupe de 12 pays, dont l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark. Ces derniers pays font partie du groupe pour l'essentiel, notamment l'Allemagne, parce qu'ils ne respectent pas, depuis de nombreuses années, les limites de l'excédent courant. L'excédent courant de l'Allemagne est d'environ 8% du PIB cette année.

<sup>2</sup> Rapport 2018 pour la France, COM(2018) 208 final} du 7.3.2018.

**recommandations** préparées par la Commission et approuvées par le Conseil – dont la France ; **(I-2) examen de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.**

Le CNLE donne ensuite son avis (point II) sur les thèmes importants traités par le plan du gouvernement pour lesquels il dispose de suffisamment d'éléments. Il conclut par une liste de thèmes de préoccupation sur lesquels le PNR ne l'a pas renseigné.

**I-1. Les recommandations préparées par la Commission et approuvées par le Conseil – dont évidemment la France** – se situent dans le cadre de ce qu'on nomme «correction des déséquilibres macroéconomiques». Les recommandations pertinentes pour cette année ont été approuvées par le Conseil le 11 juillet 2017<sup>3</sup>. Ces dernières figurent en outre dans le rapport sur la France, préparé par les services de la Commission et publiées le 3 mars 2018. Elles seront commentées dans la version finale du PNR, dont le CNLE ne dispose pas, à l'heure où cet avis est établi.

Le PNR 2018, conçu et présenté par le gouvernement français, est donc contraint par la réaction à ces recommandations mises en forme par les services de la Commission, avant d'être politiquement approuvées par le Conseil, en été 2018. Ces recommandations, le CNLE en est bien conscient, commandent les limites des possibles pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il est donc important de partir de ces recommandations qui structurent l'exercice (figurant dans le PNR, elles ne sont pas facilement repérées dans la rédaction). Le fait de les respecter a évidemment une influence en raison de leur impact potentiel sur la pauvreté et l'exclusion (diminution des dépenses sociales, politiques concernant les salaires, etc..).

Au-delà du plan politique du gouvernement français, le PNR 2018 est conçu dans l'esprit de répondre aux 4 recommandations 2017 suivantes rappelées dans l'annexe A du rapport sur la France établi par les services de la Commission en mars 2018<sup>4</sup> :

Recommandation 1- se conformer à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Poursuivre des efforts budgétaires importants en 2018, conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, en tenant compte de la nécessité de conforter la reprise actuelle et de garantir la soutenabilité des finances publiques de la France. Réexaminer de manière exhaustive les postes de dépenses dans le but de réaliser des gains d'efficacité qui se traduisent par des réductions de dépenses.

Recommandation 2- consolider les mesures de réduction du coût du travail afin d'optimiser leur efficacité de manière budgétairement neutre et d'accroître leurs effets sur l'emploi et l'investissement. Élargir l'assiette globale de l'impôt et poursuivre la mise en œuvre de la diminution prévue du taux nominal de l'impôt sur les sociétés.

Recommandation 3- améliorer l'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi, notamment les travailleurs les moins qualifiés et les personnes issues de l'immigration, y compris en revoyant le système d'enseignement et de formation professionnels. Veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité.

Recommandation 4- poursuivre la réduction des charges réglementaires pesant sur les entreprises, y compris en poursuivant le programme de simplification. Continuer à lever les barrières à la concurrence dans le secteur des services, y compris dans les services aux entreprises et les professions réglementées. Simplifier les programmes de soutien public à l'innovation et en améliorer l'efficacité.

<sup>3</sup> Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017, 2017/C 261/09, J.O. du 9.8.2018.

<sup>4</sup> Ibid, note précédente et Rapport pays France 2018.

Il importe de considérer ces recommandations dans la durée de la procédure. On note que ces dernières sont très proches de celles des années précédentes (en 2017, la France recevait 5 recommandations), à deux exceptions près (la France respecte mieux le critère budgétaire aux yeux des experts de la Commission ; elle respecte mieux la recommandation sur le coût du travail, en raison, notamment, de l'adoption des ordonnances sur le code du travail).

Chacun peut penser ce qu'il veut de ces recommandations, mais il est connu qu'elles correspondent à un programme constamment répété qui mêle contrôle des dépenses, orthodoxie budgétaire et réformes dites structurelles. Cette année, le document de la Commission (rapport France, page 1) invite en outre la France et les autres pays à s'inspirer des « trois éléments du triangle vertueux de la politique économique: stimuler l'investissement, mener des réformes structurelles et garantir des politiques budgétaires responsables ». Chacun sait que les économistes européens ne sont pas unanimes sur les éléments d'une politique de coordination budgétaire dans la zone euro, et sur la composition d'un tel « triangle vertueux », dont on ne sait pas qu'il ait particulièrement stimulé l'investissement, malgré le plan Juncker<sup>5</sup>. Comme l'an dernier, le CNLE souligne que l'application d'une telle politique a été inefficace à endiguer une divergence sans cesse croissante entre les États membres, et qu'il le sera dans l'avenir, alors que quelques pays continuent d'entretenir un excédent courant très élevé, en infraction des mécanismes de coordination de la zone euro (Pays-Bas, Allemagne, Suède, Danemark). Le CNLE note également que ces recommandations correspondent à l'énoncé répétitif de recettes de politique économique dont l'efficacité est mise en cause par de nombreux économistes. En particulier, les succès apparents des marchés du travail des États membres réputés comme « performants » (comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne) cachent de profonds problèmes en matière de protection sociale, de pauvreté et de revenus (le taux AROPE de pauvreté du Royaume-Uni est pour 2016, de 22,2%, en Autriche de 18,0%, en Allemagne de 19,7%). En 2016, seuls les Pays-Bas (16,7%) ont un taux un peu inférieur à celui de la France (18,2%).

Enfin le CNLE note, comme l'an passé, que, dans de nombreux domaines, les recommandations de la Commission empiètent manifestement sur des compétences qui n'appartiennent pas à l'Union, telles qu'elles figurent aux traités. Ainsi, La Commission réitère en 2018 ses remarques sur la mise en œuvre de la réglementation française sur le salaire minimum, compétence qui n'appartient pas à la l'Union (les salaires). Ceci n'est pas nouveau dans d'autres domaines comme la gestion de l'assurance chômage. Dans le même temps, ces recommandations ne font aucune référence aux droits sociaux pourtant prévus à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ni à l'investissement social. Plus précisément, depuis l'adoption, dont le CNLE s'est félicité, de la batterie des indicateurs dits « scoreboard<sup>6</sup> », les jugements de la Commission européenne préparatoires à ceux du Conseil, continuent de ne tenir compte que des indicateurs budgétaires et financiers principaux, ce qui ne peut qu'inciter le gouvernement français à faire de même. Ceci (voir plus loin) n'est manifestement pas modifié par l'introduction d'une nouvelle échelle de comparaison inspirée par l'introduction d'un « pilier/socle européen des droits sociaux ».

---

<sup>5</sup> Voir l'appréciation de cette stratégie par l'OCFE, récemment : iAGS (2017), « The Elusive Recovery », *Revue de l'OFCE*, numéro spécial. Ainsi que ses conclusions pour faire évoluer et différencier les critères de la coordination budgétaire

<sup>6</sup> Indicateurs du tableau de bord de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et indicateurs PDM auxiliaires.

Quant à la consultation elle-même, le CNLE note que plusieurs des recommandations importantes qu'il a faites en 2016 et répétées en 2017 sur les deux derniers projets de PNR n'ont pas été prises en considération : c'est le cas notamment en ce qui concerne ses remarques sur le **traitement particulier des dépenses budgétaires consacrées à la défense et à la sécurité**, dont il réaffirme qu'il serait souhaitable de les traiter à part du calcul des 3% ; sur la nécessité de se préoccuper de l'investissement social de façon transversale dans l'ensemble du plan<sup>7</sup> (voir ci-après); sur le caractère caduc de la stratégie européenne 2020 en matière de lutte contre la pauvreté décidée en 2009 puis non révisée depuis (voir point suivant). Sur aucun de ces points, le projet de PNR 2018 n'a changé en quoi que ce soit. Le CNLE ne peut, en conséquence, que réaffirmer ses remarques précédentes.

## **I.2 Le suivi de la stratégie 2020.**

Le CNLE rappelle qu'alors que cette stratégie avait fixé au niveau européen un objectif de baisse de 20 millions du nombre des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à l'horizon 2020, l'évolution constatée entre 2010 et 2014, dernier chiffre publié (source EU/SILC, indicateur AROPE) est une hausse de 4,75 millions (dernier rapport de la Commission). Dans le tableau de bord de la Commission, on dénombre en 2016, 118 millions de personnes pauvres dans l'Union (plus de 16 millions en Allemagne, 11, 4 millions en France, selon les conventions utilisées par Eurostat – différent du taux de pauvreté monétaire au sens strict).

Depuis plus de deux ans, 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, dans le cadre plus large de la révision de la coordination des politiques économiques. La répétition des constats et des objectifs inchangés en vide la signification et menace la crédibilité de la stratégie, alors même qu'elle est censée courir jusqu'en 2020.

Le CNLE demande donc au gouvernement qu'il joue au nom de la France le rôle d'une force de proposition résolue pour une dynamique de transformation et de mise à jour de la stratégie 2020.

La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté devrait constituer une dimension de chaque axe de la stratégie d'ensemble à établir. Notre pays devrait souligner que l'insuffisance des résultats obtenus, dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la maîtrise commune des flux migratoires et de la lutte contre le réchauffement climatique. Ils appellent une révision de la stratégie elle-même, non seulement quant à son horizon, mais aussi sa substance, un processus qui devrait avoir été préparé avec le concours de toutes les parties prenantes dès 2019. Le CNLE souligne la nécessité d'intégrer désormais la lutte contre la précarité énergétique dans la lutte contre la pauvreté.

---

<sup>7</sup> Le mot « investissement social » est employé une fois dans l'ensemble du PNR 2018 ; il ne figurait pas dans le projet 2017 sur lequel le CNLE a été consulté.

Cette réflexion appelle en outre les commentaires suivants concernant la rédaction actuelle du PNR :

### **Taux d'emploi de la population : un objectif peu réaliste qui doit être distingué selon les âges et les hommes et les femmes**

Atteindre en 2020 un taux d'emploi des 20/64 ans de 75% est l'objectif poursuivi par la France qui rejoindrait ainsi le niveau visé pour l'ensemble de l'UE. Sur base des données présentées (p. 48/49) du projet de PNR, il est difficile de se faire une idée du réalisme de cet objectif (les chiffres avancés dans les commentaires ne semblent pas correspondre aux courbes de la page 49). Selon le dernier Portrait social de l'INSEE 2017, le taux d'emploi des 20/64 ans s'établissait à 70% en France en 2016 contre 71,1% dans l'UE 28<sup>8</sup>. Le taux français se serait établi à 70,6% en 2017. Une progression de 4 points en 3 ans semble une performance élevée, voire hors d'atteinte. La prévision implicite du PNR demanderait à être mieux justifiée par la réduction attendue du chômage et par les progrès espérés du taux de l'emploi des seniors de 55/64 ans, nettement plus bas traditionnellement que celui de l'UE en moyenne. En pratique, les résultats de la France gagneraient à être présentés séparément pour les 20/24 ans, pour les femmes et pour les seniors de 55/64 ans. Réaliser des progrès pour ces trois groupes représente un enjeu spécifique du point de vue de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que pour la soutenabilité des réformes envisagées de la retraite.

### **Réduction du nombre de personnes pauvres ou exclues (PNR p.49/51)**

Ce qui saute aux yeux et mérite d'être effectivement constaté sans ambages, c'est l'impossibilité d'atteindre tant au niveau européen que français les objectifs fixés en 2010. Au plan européen, il faudrait pouvoir constater en 2018 une baisse de 20 millions de personnes concernées par le risque de pauvreté ou d'exclusion (AROPE)<sup>9</sup>. Or l'évolution 2008/2016 constatée de cet indicateur est une hausse de l'ordre de 1,7 millions jusqu'en 2016 (EU 28) et de 0,7 millions depuis 2010. De même pour la France constate t- on entre 2008 et 2016 une hausse de 260 000 alors que l'objectif à l'horizon 2018 devrait être une baisse de 1,9 millions. Par ailleurs, au plan de la présentation des données, les chiffres présentés dans le PNR (p. 50) pour la France le sont sur base de l'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil de 60%. Ils ne sont pas directement comparables à ceux de l'indicateur AROPE (voir chiffres cités plus haut)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Résultats qui ne correspondent pas aux courbes d'évolution.

<sup>9</sup> Sachant que ce constat ne pourra être fait matériellement qu'en 2020, vu le décalage de la publication des statistiques par Eurostat.

<sup>10</sup> Les années de référence n'ont pas la même signification : année de collecte des résultats pour les données France INSEE/ERFS et année de publication pour les données EUROSTAT SILC/RSCV. L'exposé des résultats devraient tenir compte de ces différences pour éviter les confusions.

### **Objectif de réduction de la part des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation**

Cet objectif ne figure pas dans la stratégie Europe 2020. Pourtant il s'est imposé à partir de 2013 avec le fort engagement franco-allemand puis européen en faveur de la garantie jeune. Le CNLE a d'ores et déjà demandé que les instruments de la garantie jeune soient en France<sup>11</sup> maintenus et étendus étant donné les bons résultats obtenus et la tâche qui demeure pour , en France , toucher les jeunes NEETS qui ne sont pas inscrits à Pôle emploi . D'une certaine façon la garantie jeune pourrait inspirer un des nouveaux droits européens ayant vocation à faire partie de la plateforme des droits sociaux européens dont les principes ont été adoptés en 2017. Le CNLE propose que cet objectif de réduction de la part des jeunes de 15 à 29 ans en situation NEETS et le droit social qu'il consacre soit incorporé à la future stratégie de l'UE.

### **II-Observations sur des thèmes soulignés par le CNLE**

Malgré la grande incertitude qui porte sur de trop nombreux domaines concernés aujourd'hui par des réformes que le PNR esquisse au lieu de préciser, la CNLE attire l'attention du gouvernement sur des thèmes particulièrement importants.

### **Appréciation générale et comparative sur le système français de protection sociale : rechercher la cohérence et la précision des arguments**

Le rapport sur la France établit que le système français de protection sociale est « globalement efficace pour réduire la pauvreté et l'exclusion et permettre l'accès aux soins de santé et la garde d'enfants » (rapport France, p. 4). Ce satisfecit relatif est vérifié vis-à-vis d'autres pays qui ont des performances sociales inférieures à celles de la France selon les indicateurs actuels. Mais il ne convainc que très partiellement le CNLE. En effet, tout dépend à quelles autres situations on compare le système français. La nouvelle comparaison mise en place autour du « pilier européen des droits sociaux » montre en effet que, malgré les défauts et limites très préoccupants de sa protection sociale, la France reste dans le peloton de tête des pays de l'Union sur cette dimension, notamment vis-à-vis de tous les plus grands pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne et Pologne).

Dans cet esprit, le PNR 2018 gagnerait donc à développer son analyse des limites de la protection sociale française et à ne pas, comme il le fait par exemple p. 26, en rester à des généralités non argumentées, quand il écrit que « la refondation de notre modèle économique et social actuel, hérité des Trente Glorieuses, est un impératif absolu, car les principes de notre pacte social sont remis en cause ». Selon cette analyse, non appuyée sur des données précises, la France aurait ainsi un « État providence ne répondant plus aux besoins de notre époque, car toujours fondé sur une société de statuts » (id.). La généralité de ces constats demanderait précisément à être démontrée, alors même que le rapport sur la France montre, comme on vient de l'expliquer, des performances sociales relativement meilleures pour la France Il faut à la fois conserver ces performances et agir pour améliorer les défauts du système.

---

<sup>11</sup> Rapport du CNLE sur l'exécution du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale Mars 2017.

Le CNLE préfère attirer l'attention du gouvernement, plutôt que sur de telles appréciations générales, sur des thématiques précises.

### **Le nombre des personnes pauvres, le rôle de la prime d'activité et le ressenti des associations**

Le PNR mentionne une diminution de la pauvreté monétaire en 2016, selon les estimations provisoires de l'INSEE. Cette évolution est pour l'essentiel due à la mise en œuvre cette année-là de la prime d'activité, qui expliquerait à elle seule une chute de 0,4 points, soit l'équivalent de 250 000 personnes de la pauvreté monétaire au seuil de 60% du niveau de vie médian. En l'absence de cette réforme dont il convient de souligner le succès, le taux de pauvreté serait demeuré stable. D'autre part, le ressenti des associations qui siègent au CNLE ne correspond pas avec ces appréciations d'une stabilisation ou diminution de la pauvreté monétaire. Le CNLE rappelle, en outre, qu'une situation conjoncturelle améliorée n'empêche pas que la pauvreté ait augmenté de près d'un million entre 2008 et 2012 puis crû encore de 30 000 par an jusqu'en 2015.

Il ne faut pas confondre en outre les effets des mesures fiscales et sociales avec les variations effectivement constatées du nombre de personnes pauvres. Le CNLE rappelle que plus encore que les mesures fiscales, ce sont les mesures sociales qui ont un impact, en France, sur le nombre de personnes situées au-dessous des seuils de pauvreté. L'effort engagé depuis 2012 pour réduire les inégalités doit se poursuivre, et porter davantage sur les mesures sociales, non seulement la revalorisation des minimas sociaux, mais aussi l'ajustement des aides personnalisées au logement et des allocations familiales aux besoins des populations les plus défavorisées, notamment les familles monoparentales ou nombreuses. De telles revalorisations devraient concerner également les jeunes de 18 à 25 ans : les premiers succès notés en 2017 à propos de la mise en œuvre de la **Garantie Jeunes** sont ici particulièrement à considérer, alors que ses bénéficiaires ne disposent pas de prestation quand ils ont terminé leur parcours de garantie jeune. Enfin, le taux de l'indicateur ONPES de l'intensité de la pauvreté reste élevé à 19,8 (dernière année connue 2014) soit près de deux points de plus qu'avant la crise de 2008<sup>12</sup>.

### **Stratégie de santé et recrutement des personnels médicaux**

Le CNLE attire tout particulièrement l'attention du gouvernement sur un des aspects liés à la stratégie de santé, évoqué p. 29 du PNR. Il s'agit des **déficits de personnels médicaux**. À cet égard, le CNLE souligne qu'il est contradictoire de fermer le recrutement à des personnels étrangers, arrivés en France à l'occasion de la demande d'asile et qui ne disposent pas des équivalences des diplômes nécessaires.

### **Logement social et stratégie logement : une analyse contestée de la baisse des aides**

Le projet de PNR prétend que la France, avec des dépenses publiques consacrées au logement de l'ordre de 1,9% du PIB, présenterait un niveau relativement élevé, « le double de la moyenne de la zone euro ». Le rapport 2018 sur la France de la Commission avance un montant similaire, mais ne se risque pas à une comparaison : d'où provient par conséquent l'appréciation du PNR quant au niveau relatif élevé de la dépense publique française de logement?

---

<sup>12</sup> Plus l'indicateur est élevé, plus la pauvreté est dite intense, c'est-à-dire que le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.



De même, le PNR (p. 19) et le rapport sur la France (p. 25) font état d'un effet inflationniste supposé des aides au logement sur le niveau des loyers dans le secteur locatif privé. Cela conduit le rapport de la Commission sur la France à préconiser, entre autres, une diminution globale des aides aux ménages pour le logement au profit d'un soutien accru de l'offre de logements. A ce sujet, le CNLE présente les objections suivantes.

L'effet inflationniste supposé des aides au logement en ce qu'elles inciteraient les propriétaires privés à ajuster à la hausse les loyers a été clairement contesté depuis que les études, sur lesquelles se basent les affirmations du PNR et du rapport sur la France, ont été publiées en 2005 puis 2014 (Études Fack et Ghislain Letremy). Le travail réalisé par Jacques Friggit à la demande du Conseil national du développement durable (2017)<sup>13</sup> montre que la majeure partie de la hausse différentielle des loyers connue par les locataires à faible revenu du secteur privé résulte, non d'une sur-inflation de leurs loyers par rapport aux loyers moyens du secteur privé, mais d'un effet de structure de la qualité des logements qu'ils occupent (plus petits et mieux équipés) non pris en compte par les études antérieures.

Si la hausse des taux d'effort logement (rapport entre les dépenses totales de logement y compris les charges incombant au locataire, nettes des aides, et les revenus disponibles) n'a que modérément augmenté en moyenne, comme le fait observer le rapport de la Commission France 2018 p. 25, le fait majeur de la période 2006/2013 consiste en une augmentation différentielle très forte des taux d'effort logement pour les ménages à bas revenus (deux premiers déciles) et dans une moindre mesure pour les ménages modestes (déciles 3 et 4)<sup>14</sup>.

Enfin, même si l'atténuation du taux d'effort brut opérée par les aides au logement, pour les ménages à bas revenus essentiellement, se réduit au fil du temps, elle reste significative<sup>15</sup>.

Le CNLE met donc en garde contre le souhait affiché, dans le PNR comme dans le rapport 2018, d'une baisse des aides aux ménages en matière de logement : dans le secteur privé cette dernière aurait une incidence immédiate sur le niveau de vie des ménages les plus pauvres<sup>16</sup> ; dans le secteur social elle pourrait conduire à une réduction de l'offre de logements abordables dès lors que l'impact de la baisse serait porté par les bailleurs sociaux. Le CNLE met en garde contre le décalage possible dans le temps entre des mesures d'effet immédiat et d'autres utiles pour stimuler l'offre, mais qui n'auront d'impact qu'à moyen terme alors que la question de l'accès à un logement abordable est aujourd'hui dans notre pays l'un des verrous majeurs à la baisse de la pauvreté.

Enfin, les niveaux de loyer des logements sociaux restent inadaptés, tant au regard des capacités financières des demandeurs de logement que par rapport aux plafonds de l'APL. **En 2016, 50% des**

<sup>13</sup> J. Friggit, « L'influence déterminante des effets de structure sur la surcroissance des loyers des locataires à bas revenus du secteur privé. » Note avancée pour le CGDD, juillet 2017.

<sup>14</sup> Entre 2006 et 2013, le taux d'effort logement net des aides pour la moyenne des ménages, les ménages à bas revenus et les ménages modestes croit respectivement de 1,6 points, 5,6 points et 2 points. En se restreignant aux locataires du secteur privé, ces augmentations sont respectivement de 2,8 points, 5,3 et 2,1 points en sorte que les niveaux atteints par les taux d'effort net pour les locataires du secteur privé en 2013 étaient respectivement de 28,4, 42,4 et 33%. Source : Enquête INSEE ENL, exploitation Drees/ONPES.

<sup>15</sup> Mesurée par rapport à la dépense totale de logement, l'aide représentait pour les ménages à bas revenu locataires du parc privé 29,3% et 38,5% pour les locataires à bas revenu du secteur social. Source ENL INSEE.

<sup>16</sup> La proportion de ménages à bas revenus, locataires du secteur social et du secteur privé dont le taux d'effort net logement dépasse 40%, seuil jugé alarmant par l'UE, a doublé entre 2006 et 2013, atteignant respectivement 7,7 et 14,4% en 2013. Source : Enquête ENL INSEE.

**PLAI, censés accueillir les demandeurs aux niveaux de ressources les plus faibles, n'étaient pas entièrement solvabilisés par l'APL.**

### **Pouvoir d'achat des ménages : appréciations contradictoires, cas des retraités et minima sociaux**

Le PNR indique que les mesures d'allègement et de simplification de la fiscalité ont pour but de réduire le coût des facteurs de production, mais aussi de « redonner du pouvoir d'achat aux ménages » (p. 12 et p. 28). La question de l'impact des mesures fiscales en 2018 / 2019 a fait l'objet d'appréciations contradictoires et l'argumentaire du PNR gagnerait à préciser l'effet attendu des mesures fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages, en distinguant les impacts pour les ménages les plus modestes des deux premiers décile ou du premier quartile de revenu en utilisant les outils de simulation disponibles tant à la Direction du Trésor qu'à la Drees.

Cette question concerne en particulier les retraités. Le taux de pauvreté des retraités apparaît à 7,6% en 2014, alors que le taux national de pauvreté est de 13,9% (INSEE Simulation) pour 2015. Ces chiffres donneraient à penser que les retraités ne sont pas si touchés que cela par la pauvreté. En réalité, plus de 40 % de retraités se situent entre le seuil de pauvreté et le niveau des budgets de référence (ONPES rapport 2015), les conduisant à des restrictions dans leurs consommations. La levée de boucliers sur l'augmentation de la CSG, non compensée, par le maintien de la cotisation d'assurance maladie payée sur les retraites complémentaires, a révélé ce malaise. La question de la pauvreté des retraités peut donc être approfondie sous l'angle de l'isolement et de l'invisibilité de ces publics.

Enfin, en matière de minimas sociaux, le PNR semble considérer, à grand tort, (axe 4, du défi 3, p. 40 et suivantes) que la question de leur évolution serait désormais réglée par les mesures annoncées (annonce sur le minimum vieillesse, prime d'activité et Allocation d'adulte handicapée). Bien au contraire, la question se trouve globalement dans l'état de réforme où l'a laissé la mission Sirugue, au moment de la mise en œuvre du précédent plan de lutte contre la pauvreté, et avant l'augmentation de la prime d'activité déjà évoquée. Le budget de 2018, on l'a vu, n'est guère favorable au logement très social. Il ne prévoit pas, comme le constate le PNR, d'augmentation des minima sociaux (sauf ceux pour les personnes handicapées et les personnes âgées). Le gouvernement aurait tort d'attendre du retour de la croissance qu'il résolve l'ensemble des problématiques rencontrées par les personnes en situation de pauvreté et il n'échappera pas à la prise de mesures supplémentaires.

### **Personnes issues de l'immigration et insertion professionnelle des réfugiés**

Contrairement à ce qu'il affirme p. 27, le PNR n'est marqué ni par une action particulière pour amoindrir l'inégalité de la situation des immigrés sur le marché du travail, ni, encore moins, par une authentique stratégie d'insertion professionnelle des réfugiés.

Ce ne sont pas les deux paragraphes trop succincts du PNR qui sont en mesure d'objectiver l'état de ces deux questions. Sur la première, les travaux comparatifs menés par l'OCDE ont montré que l'on est très loin d'une situation où serait réalisée une égalité des chances entre les travailleurs immigrés et les autres ressortissants. Ce point est à juste titre souligné dans le rapport sur la France par les services de la Commission (p. 40-41). L'absence d'objectivation commence en particulier par

l'absence de mise à jour des statistiques de la situation des immigrés sur le marché du travail et dans les dispositifs de droit commun, comme Pôle Emploi.

En matière d'insertion professionnelle des réfugiés, outre les préoccupations majeures que les associations ont affirmées fortement ces derniers mois à propos de la politique du gouvernement en matière de réglementation de l'hébergement et, à propos de la loi dite « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » en cours d'élaboration, le CNLE observe que contrairement à ce qui est affirmé (p. 27), la France ne dispose pas, à ce jour, d'une stratégie d'insertion professionnelle des réfugiés. Cette situation a été particulièrement mise en évidence lors d'un séminaire organisé à Berlin par la Commission européenne, où la situation de la France s'est révélée particulièrement déficiente<sup>17</sup>, tant du point de vue des éléments de connaissance statistique, de la qualité des enseignements en langue française, que des programmes d'insertion qui ne sont pour l'instant que des « pilotes » comme celui dont parle le PNR pour 1000 parcours expérimentaux avec l'AFPA, et de l'accès des réfugiés aux services de droit commun. D'autre part, le PNR n'évoque malheureusement pas le rapport que le gouvernement a demandé à au député M. Taché, lequel a apporté de très nombreuses propositions<sup>18</sup> qui vont dans le bon sens (rompant avec la thèse de « l'appel d'air » condamnée par le Défenseur des droits). Le CNLE ignore si les arbitrages futurs en permettront la réalisation.

### Investissement social

Le Grand Plan d'investissement (GPI) paraît se trouver au cœur du modèle de croissance recherché par le PNR (p. 21-25). À cet égard, le CNLE regrette que la notion d'investissement social n'ait pas trouvé sa place dans la recherche d'un nouveau modèle de croissance. L'investissement social a pourtant bien pour objet de remédier aux causes de la pauvreté et de l'exclusion et partant de situer cet enjeu au cœur des stratégies économiques elles-mêmes. La stratégie pour la prévention de la pauvreté et de l'exclusion des jeunes ressortit d'une telle problématique (PNR p. 37). Le CNLE suggère que les ressources additionnelles nécessaires pour donner un véritable élan à cette stratégie puissent aussi être éligibles au GPI. Cette position est dans la ligne directe de celle que le CNLE a prise en 2017, sur la question de l'investissement social, dont, à l'époque, il a regretté la marginalisation et la non prise effective en considération.

La Commission européenne a dévoilé tout récemment, à l'occasion de la publication des « rapports pays » 2018, un « tableau d'indicateurs » relatifs au « socle européen des droits sociaux » adopté en novembre 2017. La position de la France sur ce tableau de bord est en première analyse, relativement favorable, mais les indicateurs et leurs valeurs doivent être étudiés de près en liaison avec la problématique de l'investissement social. C'est ce que suggère le CNLE au gouvernement, à ce stade. Le CNLE rappelle que les récentes inflexions apportées aux orientations de l'Union européenne ont intégré, notamment sous l'impulsion de la Présidence de la Commission et celle de la Confédération européenne des Syndicats et de la société civile (via le Comité économique et social européen), une incitation à mieux prendre en compte l'impact social des dispositions budgétaires. Au

---

<sup>17</sup> Voir le site de la rencontre et les textes par pays, dont celui sur la France, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1274&newsId=9009&furtherNews=yes> ; voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1274&langId=en&newsId=9009&moreDocuments=yes&tableName=ews>, rapport de Jean-Claude Barbier.

<sup>18</sup> 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, rapport au Premier ministre, janvier 2018.

titre de l'accès aux services essentiels dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le PNR met l'accent à juste titre sur l'accès aux services de santé, au logement pour tous, à l'accès aux outils numériques et aux transports. Aucune de ces actions ne peut être négligée. Le CNLE regrette cependant que le PNR ne se soit pas appuyé pour développer cet axe et surtout pour assurer son développement ultérieur sur la notion d'investissement social ; Le PNR aurait ainsi pu mettre en avant la dimension préventive de l'action sociale selon les axes prioritaires approuvés au début de 2017 : investissements pour la petite enfance et l'égalité hommes/femmes ; sécurisation des transitions professionnelles et générationnelles ; développement des compétences tout au long de la vie ; programmes pour les personnes handicapées. C'est pourquoi le CNLE réitère sa proposition de 2017 à propos de la conception et la mise en œuvre du PNR 2018. Il rappelle qu'il a notamment suggéré, au titre du Pilier (Socle) européen de droits sociaux, la possibilité de soustraire les investissements sociaux, dans des limites à fixer, du calcul du déficit public national pris en compte lors des évaluations macro-économiques du semestre européen.

### **Segmentation du marché du travail, assurance chômage, contrats aidés**

Le marché du travail en France reste marqué par une profonde segmentation et un faible taux de transition entre l'emploi temporaire et l'emploi stable. La remarque en est faite dans le rapport de travail de la Commission européenne 2018 (p.33). Il y est noté que le taux de passage d'un contrat à durée déterminée à un contrat à durée indéterminée reste l'un des plus faibles de l'UE (13 % contre une moyenne en EU de 23.2 % en 2016), tandis que la durée moyenne d'occupation d'un contrat à durée indéterminée reste l'une des plus longues de l'UE. Le CNLE sera particulièrement attentif à la façon dont la segmentation du marché du travail pourra être réduite par l'instauration d'un système de bonus-malus, par des accords de branche qui doivent être conclus d'ici fin 2018.

En dépit du récent accord interprofessionnel sur le régime d'assurance chômage, certaines critiques, qui ont pu être formulées dans le passé, demeurent. Ainsi, continue de peser sur le budget de l'assurance-chômage, sa contribution au fonctionnement du service public de l'emploi, ce qui contribue à la chronicité de son déficit, tandis que l'opinion a trop tendance à attribuer ce dernier à la générosité du système. La question de l'extension de la couverture chômage aux travailleurs indépendants économiquement dépendants n'a pu être réglée par le récent accord : elle doit faire l'objet de travaux ultérieurs. Enfin, alors que l'année dernière, l'avis du CNLE notait qu'une partie de la population active se trouvait toujours exonérée de toute cotisation au régime d'assurance-chômage, ce qui pourrait évoluer en fonction de la contribution, dans le futur, des finances publiques au financement de l'assurance-chômage.

Le PNR évoque (p. 27) la réforme en cours des contrats aidés. Les modalités de cette réforme peuvent être critiquées à plus d'un titre. L'évolution du nombre de ces contrats, telle qu'elle est mentionnée dans le projet de PNR ne reflète pas la réduction de l'effort consenti par les finances publiques, car elle ne tient pas compte de la réduction concomitante des quotités financées. D'autre part, au moins dans un premier temps, il n'a pas été tenu compte, dans le choix des structures éligibles, de la contribution qu'elles apportaient aux objectifs justement assignés, depuis, à ces contrats par les « parcours emploi compétences ».

### **L'accompagnement des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion**

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion fait apparaître la nécessité de clarifier la notion d'accompagnement. Le PNR évoque un « état qui privilégie l'accompagnement à la norme ». C'est

une orientation qui peut ouvrir à des opportunités réelles dans la politique de lutte contre la pauvreté. Les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sont souvent ballotées d'interlocuteurs en intervenants sans toujours parvenir à poser une analyse qui doit ensuite permettre d'actionner les mesures et les dispositifs les mieux appropriés dans la situation présentée.

L'accompagnement s'inscrit toujours dans une relation contractuelle, formalisée ou non. S'il est à ce titre limité dans le temps, il doit néanmoins tenir compte de la durée nécessaire à tout itinéraire variable selon les situations, conduisant à une offre d'inclusion, ou à tout le moins de stabilité dans le parcours. L'obligation née de cette logique contractuelle entre l'utilisateur et la collectivité publique élargit l'acte social à une responsabilité sur l'offre, c'est à dire à l'accès aux droits et aux dispositifs en place.

### **Une liste impressionnante de thèmes marqués par une grande incertitude**

Pour terminer son avis, le CNLE fait ici la liste des thèmes sur lesquels il attend au plus vite des précisions et des données sur les réformes que le gouvernement a souhaité et souhaite mettre en œuvre, sans les avoir explicitées dans le document PNR 2018 qu'il a proposé à la lecture et au commentaire. Le CNLE souhaiterait que, dans la mesure où les instruments le permettent (DREES, Trésor), le gouvernement fasse réaliser une évaluation d'impact social ex ante montrant les effets sur les revenus des personnes à faibles revenus (1er et 2è déciles) et à revenus modestes non pauvres (3è et 4è déciles de revenu). Le CNLE souhaite être destinataire de ces études.

### **Récapitulation**

- Effets des ordonnances travail, notamment sur le dialogue social et sur le chômage et sur l'emploi
- Formes et effets de la réforme attendue de la SNCF
- Réforme de l'assurance chômage et de la gouvernance de l'Unedic
- Effet empirique du transfert de financement vers la CSG
- Promesses aux indépendants : RSI, cas de l'extension chômage
- Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage
- Stratégie de réforme de la fonction publique
- Bilan éducation, sélection à l'entrée dans l'université
- Réforme et réévaluation des minima sociaux.



## **PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2018**

### **NOTE DE SYNTHÈSE DE LA COORDINATION AGE FRANCE**

**23 mars 2018**

La Coordination AGE France a travaillé sur le **Programme National de Réforme (PNR) de la France 2018** dans l'esprit constructif qui a été la marque de ses contributions des années précédentes.

On trouvera dans ce document le détail de cette contribution répartie en six thèmes :

1. Contexte économique
2. Emploi des seniors
3. Retraites
4. Pauvreté et isolement
5. Santé
6. Habitat et mobilité

précédé en introduction de l'analyse d'ensemble faite par la Commission Européenne pour 2018 et de ses recommandations pour la France.

Chacun des thèmes se conclut par quelques recommandations.

## **Thèmes-clés**

### **PNR 2018 : Agir pour que le système français de protection sociale reste fondé sur la cohésion sociale et territoriale**

- Réformer et simplifier le modèle économique français pour le rendre plus efficient : service public, charges des entreprises, normes réglementaires
- Reconnaître la place et la valeur ajoutée des plus de 55 ans pour la société et leur contribution à la vie économique et sociale du pays : engagements professionnels ou bénévoles, transmission de savoir-faire et de savoir être auprès des jeunes, aide apportée dans une démarche intergénérationnelle.
- Valoriser les compétences et aptitudes des seniors, souvent méconnues, pour anticiper et permettre leur maintien dans l'emploi et optimiser leur capacité à créer leur propre activité
- Réformer les retraites pour un système équitable, durable, et solidaire
- Lutter contre la pauvreté et l'isolement en coordonnant et en simplifiant les dispositifs, en promouvant les initiatives citoyennes et en agissant contre l'abandon des territoires
- Défendre l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire, promouvoir la prévention et instaurer un financement pérenne de la perte d'autonomie reposant sur la solidarité nationale
- Garantir l'autonomie et la mobilité face aux inégalités territoriales et sociétales et aux fractures numériques.

## **INTRODUCTION PNR 2018**

### **Préambule à la contribution AGE France :**

### **Analyse de la Commission Européenne sur la situation d'ensemble 2018 et sur le cas particulier de la France.**

La Commission européenne (CE) voit dans la conjoncture favorable de l'année 2018 une opportunité pour relancer la convergence socio-économique des Etats-membres tout en suivant le cap du socle des droits sociaux.

Il s'agit à travers le triangle vertueux : investissement, réformes structurelles et budgets responsables de parvenir à une plus grande cohésion de l'UE.

Cette cohésion passe par une intégration des marchés financiers, des échanges commerciaux ouverts mais équitables, la durabilité environnementale, l'éducation et la formation.

Les droits sociaux doivent reposer quant à eux sur quatre grands piliers, tels qu'affirmés par la proclamation de Goteborg du 17 novembre 2017 sur le « Socle européen » :

- . L'égalité des chances
- . L'accès au marché du travail
- . Des conditions de travail équitables
- . La protection et l'inclusion sociale

Les réformes structurelles rendront les économies des Etats-membres plus résilientes et favoriseront leur convergence. Il s'agit, entre autres, de déplacer la charge fiscale pesant sur travail vers d'autres sources et d'adopter une stratégie globale concernant l'accueil et l'intégration des migrants.

Les réformes doivent également assurer la viabilité et l'adéquation des systèmes de retraite ainsi que le ratio coût/efficacité des systèmes de santé.

Des politiques budgétaires responsables permettront de réduire l'endettement « en s'adaptant aux particularités des pays » et d'appliquer une fiscalité juste sans biaiser la concurrence. Le réexamen de la dépense publique doit permettre de privilégier les « bons » investissements.



## **Cas particulier de la France :**

En ce qui concerne la France, la Commission européenne (CE) l'invite à approfondir les réformes.

Rappelons que la France était sous le coup d'une procédure corrective de déficit (EDP) depuis 2009 avec une trajectoire de réduction progressive, révisée plusieurs fois depuis. Toutefois les résultats de 2017 permettent à la France de franchir un palier en sortant de la catégorie « déficit excessif ».

Le budget prévisionnel (« draft budgetary plan », DBP) présenté par la France pour 2018 affiche les données principales suivantes :  
Croissance +1,7%, déficit 2,6%, emploi 9,3%, inflation 1,2%, dette stable à 96,8% du PIB.

La CE estime ces prévisions assez raisonnables tout en faisant état d'un risque de dérapage budgétaire (ex : recapitalisation AREVA, taxe sur les dividendes 3% à rembourser) mais elle fait aussi part de ses doutes sur la suffisance des ajustements structurels :

- La dépense publique continue d'augmenter même si plus faiblement
- La stratégie budgétaire est basée sur le conjoncturel (taux d'intérêt bas, conditions de cycle favorables) ce qui ne garantit pas une correction durable.

La CE prend acte de certaines réformes (Impôt de solidarité sur la fortune -ISF, prélèvement forfaitaire unique ou « flat tax » sur les revenus du capital à 30%) mais maintient ses recommandations fondamentales :

- Elargir l'assiette fiscale
- Réduire la charge pesant sur les entreprises
- Alléger les charges sociales et fiscales pesant sur le travail, en observant à ce sujet que ce coût est très lourd en France pour les salaires élevés ou moyens mais faible sur les bas salaires.

En définitive, la CE affiche un optimisme mesuré pour le court terme mais estime toujours que la solvabilité de la France continue de présenter un risque élevé à moyen terme.

On retrouve en miroir plus de détails dans la contribution « Contexte économique »

## 1 - CONTEXTE ECONOMIQUE

Le relèvement des estimations et des prévisions de croissance : +2% en 2017, +2% en 2018, +1,8% en 2019 et la baisse du chômage -qui a atteint son plus bas niveau depuis 2009 et passe en dessous de la barre des 9% avec 2,5 millions de chômeurs en fin d'année 2017- peuvent inciter à un certain degré d'optimisme. Pourtant ces chiffres doivent être replacés dans leur contexte. Ils restent inférieurs à la moyenne européenne pour la croissance (respectivement 2,4%, 2,3%, 2%) et allemande (2,2%, 2,3%, >2%). Douze pays européens ont un taux de chômage inférieur à 6% ; l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont un taux de chômage à environ 4%.

Le montant de la dette publique et la nécessité d'améliorer la compétitivité, régulièrement soulignés dans les analyses et recommandations des institutions européennes, sont deux éléments- clés des défis économiques de la France.

Néanmoins, avec un déficit de 2,7 à 2,8% en 2017 la France ne relève plus de la procédure pour déficit excessif du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. La part des dépenses publiques a atteint 57 % du PIB en 2016. Ce taux est élevé, comparé à d'autres pays de la zone euro, bien que les chiffres puissent recouvrir des réalités différentes. La suppression de 120.000 emplois publics est prévue sur la durée du quinquennat. Mais cette réduction du déficit public, pour être durable, devra résulter de réformes structurelles, ne pas reposer sur une amélioration de la conjoncture externe et la persistance de taux d'intérêt bas, ni résulter de diminutions des investissements publics, ce qui serait préjudiciable pour l'avenir. Nous avons insisté sur ce dernier aspect dans les positions exprimées lors des dernières consultations sur le PNR.

Ce manque de compétitivité se retrouve dans le déficit du commerce extérieur qui s'est creusé en 2017 (62,3 milliards contre 48,3 milliards en 2016) avec une croissance des importations de +6,8% contre +4,5% pour les exportations. Ce déficit s'explique principalement par l'alourdissement de la facture énergétique et l'augmentation du déficit manufacturier. Les mesures prises pour augmenter le pouvoir d'achat risquent de se traduire par une augmentation des importations de biens de consommation.

Les mesures prises concernant le « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE) ont contribué à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, mais n'ont pas pu compenser la dégradation engendrée par les surcharges accumulées antérieurement et leur effet va s'atténuer. Il est maintenu en 2018 mais baisse de 7 à 6% et sera transformé en 2019 en baisse de cotisations. La totalité des cotisations patronales sera alors neutralisées pour les salaires au niveau du SMIC. La base pour les cotisations sociales a été élargie, le 1,7% supplémentaire de CSG sur l'ensemble des revenus (salaires, retraites et autres) remplaçant les 2,4% de cotisation chômage et les 0,75% de cotisation maladie qui étaient payées par les salariés, mesure inéquitable contestée par les retraités qui n'ont pas de compensation à l'augmentation de la CSG.

Des décisions récentes ont été prises ou sont à l'étude pour favoriser l'investissement :

- suppression en 2018 de l'impôt sur la fortune pour exonérer les valeurs mobilières et notamment la détention d'actions. L'ISF est conservé pour les fortunes reposant sur la propriété de biens immobiliers et devient l'IFI, Impôt sur la Fortune Immobilière.
- depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, un taux de prélèvement unique de 30% est instauré sur les revenus du capital.

Plus globalement un « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises » (PACTE) est en cours d'élaboration.

D'autres réformes sont en cours pour améliorer la compétitivité du pays, sa capacité d'adaptation et d'innovation, notamment dans les nouvelles technologies. Elles concernent, en particulier, l'enseignement de l'école maternelle à l'université, la formation professionnelle et l'apprentissage, la formation tout au long de la vie, de nouvelles réformes du code du travail.

Le système de retraites est entré dans une phase de révision profonde pour plus d'équité.

L'Assurance-chômage est également en cours de révision pour permettre une meilleure adaptation à une société en mouvement où l'on occupera différents types d'occupations au cours de son parcours professionnel

Un des atouts de la France qui était sa politique familiale -et par conséquent sa démographie si souvent mise en avant- est progressivement mise à mal avec, depuis deux ans, un déclin notable du taux de natalité.

Si l'on considère les politiques de cohésion territoriale, les métropoles semblent privilégiées par rapport aux territoires éloignés qui se désertifient et perdent leur potentiel économique et, en conséquence, social.

### Recommandations

Si les mesures ci-dessus semblent aller dans le bon sens, vont-elles assez loin pour répondre aux quatre grandes familles de recommandations énoncées par le Conseil européen :

- La politique budgétaire est-elle conforme aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ?

**Une analyse approfondie des postes de dépenses publiques doit être poursuivie pour simplifier le service public tout en maintenant un haut niveau de service rendu et concentrer les ressources sur les responsabilités régaliennes de l'Etat.**

- Les mesures de réduction du coût du travail sont-elles suffisantes pour favoriser emploi et investissements ?

**Outre l'élargissement de l'assiette globale de l'impôt, une simplification et une réforme soutenue dans le temps des charges sociales des entreprises et de la fiscalité pour tous les acteurs, en explicitant les fondements des arbitrages effectués, est indispensable pour assurer compétitivité, équité et adhésion aux réformes et inciter nos meilleurs professionnels et nos start-up à rester en France.**

- L'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi (et des seniors que nous représentons) est-il amélioré quand les profils des demandeurs sont trop souvent inadaptés à l'offre ?

**Une politique de l'emploi coordonnant formation initiale et formation professionnelle tout au long de la vie, alternance entre période de travail et période de non-travail (changement d'activité, recherche d'emploi ou formation), le passage entre statuts salariés ou**

**indépendants, publics ou privés, doit être élaborée pour favoriser l'emploi à tous les âges.**

- Les règles et normes reconnues comme excessives en France ne vont-elles pas à l'encontre de la compétitivité des entreprises et du « monde agricole » français ?

**La poursuite d'une mise à plat de ces normes pour ne garder que celles qui sont essentielles pour garantir la fiabilité des produits et la santé de tous les acteurs, du producteur au consommateur, doit être menée avec les parties concernées.**

**Ces différentes mesures doivent être intégrées dans un ensemble, mises en perspective avec une vision globale de la France de demain qui traduit son ambition dans une politique familiale ambitieuse qui redonne sa place aux futures générations et une reconnaissance de la contribution des personnes âgées à notre société contrairement à l'image négative trop souvent véhiculée.**

## 2 – EMPLOI DES SENIORS

Le taux d'emploi des plus de 55 ans a atteint 51,1% au 3<sup>ème</sup> trimestre 2017 (source DARES). Si l'objectif de Lisbonne de 50% est atteint, ce taux reste bien loin des taux supérieurs à 70% atteints dans certains pays européens. Parallèlement, avec le recul de l'âge de la retraite, le chômage des 55+ a explosé : 61% d'augmentation entre 2012 et 2017. Les 55+ représentent 62% du chômage de longue durée avec en moyenne 668 jours hors emploi.

Les mesures successives pour stimuler l'emploi des seniors ont été progressivement abandonnées. Le « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE) et le « pacte de responsabilité » n'ont eu que peu d'impact sur l'emploi des plus de 55 ans. L'amélioration de l'emploi des seniors adviendra si offre et demande, tous âges confondus, deviennent compatibles.

En complément de l'allègement des charges précitées, deux démarches en cours devraient contribuer à assainir le marché de l'emploi :

- La formation avec
  - L'accent mis sur l'acquisition des savoirs fondamentaux en primaire et les aménagements de classes en zones défavorisées pour réduire le nombre de jeunes sortant du système scolaire sans qualification
  - La réforme du baccalauréat et des modalités d'accès à l'Université pour une meilleure adéquation entre les choix et compétences des élèves et les perspectives d'intégration dans le milieu professionnel
  - La réforme en cours d'élaboration de la formation professionnelle afin de la rendre plus efficace, en donnant la priorité à ceux qui en ont le plus besoin, en parallèle avec une réforme de l'accompagnement des chômeurs.
  - La réforme de l'apprentissage, les entreprises étant mises au cœur du dispositif de financement et de gestion, ce qui devrait garantir une meilleure adéquation entre formations et besoins des entreprises. Les régions pourront intervenir pour tenir compte des spécificités de l'aménagement de leur territoire.
  
- La poursuite des réformes du code du travail avec les « ordonnances Macron » :
  - Place prépondérante aux accords d'entreprises sur de nombreuses thématiques sociales, signatures d'accord facilitées dans les PME, encadrement du télétravail par un accord ou une charte

- Sécurisation de la rupture du contrat de travail
- Fusion des instances représentatives du personnel au sein du comité social et économique

### Recommandations :

- Communiquer avec l'ensemble des parties prenantes afin de lever les freins à l'emploi des seniors : c'est notamment ce qui a été fait avec succès par la Finlande, par exemple.
- Reconnaître et valoriser l'expérience des seniors, l'intégrer dans les dispositifs de formation (tutorat, transmission de l'expérience, équipes intergénérationnelles) et communiquer sur les bonnes pratiques
- Stimuler la formation tout au long de la vie, la validation des acquis professionnels, l'adaptation des postes de travail et une gestion des parcours professionnels qui, étape après étape, anticipe de façon constructive le vieillissement de tout employé pour assurer son maintien dans l'emploi jusqu'à la retraite
- Favoriser la flexibilité des temps de travail, notamment à l'approche des fins de carrière et innover les formes d'emploi (telles VIE seniors, volontariat sponsorisé par l'employeur, emplois liés à l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ») pour tenir compte de la variété des situations
- Privilégier un accompagnement spécifique pour les demandeurs d'emploi seniors (conseillers outplacement, Pôle Emploi dédiés, associations spécialisées) afin de faciliter leur retour à l'emploi. Une action spécifique auprès des employeurs telle que prévue dans les contrats « parcours emploi compétence » (PEC) se substituant aux traditionnels contrats aidés est bienvenue.

### 3 – LES RETRAITES

Pour le PNR 2017, AGE France avait rappelé trois recommandations qui devaient être approfondies :

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

Au titre du PNR 2018, l'on peut considérer que l'approfondissement de ces recommandations est « en route » :

Le COR a publié le 14 février 2018 un dossier complet dans le cadre de la réflexion sur la réforme des retraites dont vient d'être chargé le Haut-Commissaire à la Réforme des Retraites – HCRR mis en place à l'automne 2017 par le Président de la République.

Ce dossier analyse différentes techniques de calcul des droits dans un système de retraite en répartition et l'on peut considérer qu'il répond aux trois recommandations proposées ; la technique des « comptes notionnels » se révélant être la plus apte à respecter l'équilibre, par génération, entre les cotisations versées et les pensions reçues au moyen de règles fortes et immuables dans le temps susceptibles de renforcer la confiance auprès des jeunes générations.

Enfin, cette technique permet de maintenir, voire de renforcer, le financement par répartition qui scelle le contrat entre les générations, avec des modalités de calcul identiques pour tous, gage d'équité et de solidarité entre actifs et retraités.

Outre les aspects techniques de la réforme en cours, la Coordination AGE France attire l'attention sur le devenir du niveau des retraites qui subit une érosion depuis plusieurs années due au gel de la revalorisation des pensions et à la fiscalisation (qui a touché les veufs et les veuves).

Le niveau du minimum-vieillesse, visant à permettre à tous de disposer d'un revenu décent pour mener une vie digne, doit être réévalué.

**Observation :** *il est précisé que l'UNIR CFE-CGC ne s'associe pas à la position exprimée ici sur les « comptes notionnels ».*



#### **4 - DE LA PAUVRETE à L'INVISIBILITE, des personnes âgées en situation de « mort sociale »**

**La population vieillit en France.** Les plus de 60 ans représentent actuellement plus de 20% de la population et les plus de 75 ans 9,2%. En 2050, 27,2 % de la population aura plus de 65 ans, soit 9,7 points de plus qu'en 2013.

Les personnes âgées représentent un groupe très hétérogène avec de jeunes seniors actifs et engagés, des seniors en fragilité qui découvrent les effets d'un vieillissement peu préparé et de seniors dépendants ou fortement handicapés vivant essentiellement en établissements de santé et de soins. Au sein des seniors, la population des plus de 75 ans augmente particulièrement, passant de 9 % en 2013 à 16,4 % de la population en 2050 (soit 12,1 millions de personnes).

Face à ce vieillissement, **que faut-il assurer aux retraités ?**

- Des conditions matérielles permettant une vie dans la dignité,
- Un habitat durable et adaptable pour « rester chez soi »,
- Un accès aux soins et aux traitements médicaux, où qu'ils habitent,
- Une vie sociale et relationnelle suffisante à l'heure où les familles se recomposent, s'éloignent, voire se dispersent, donc aussi un accès à des services du quotidien.
- Un accompagnement dans l'accès aux technologies numériques notamment dans un contexte de dématérialisation des démarches administratives

En matière de sécurité matérielle, le système de retraite, comme celui non contributif du revenu minimum (ou minimum vieillesse), doivent permettre une vie dans la dignité. Si le gouvernement a programmé un rattrapage de 100 € pour le minimum vieillesse (et l'allocation adulte handicapé), ce qui est notable, **il conviendrait d'atteindre le seuil de pauvreté** (60 % du revenu médian, soit 1015 € /mois/1<sup>o</sup> personne du foyer en 2018). C'est ce qu'attendent les associations de solidarité et d'accompagnement des personnes âgées. De nombreux travaux en Europe mettant en avant des « budgets de référence » (paniers de biens et services pour vivre dignement et participer à la société) proposent que le revenu minimum pour vivre dans la dignité soit de 60% de ce budget de référence par configuration familiale. Au total, le résultat semble assez proche. Cette question ne peut être dissociée de celle du système de

cotisations, tout au long de la vie, pour que les inégalités (de rémunérations, entre les femmes et les hommes, dans les formations, ...), ne se retrouvent pas dans les retraites réelles.

Le taux de pauvreté des retraités apparaît pour 7,6% en 2014, alors que le taux national de pauvreté est de 13,9% (INSEE Simulation) pour 2015. Ces chiffres donneraient à penser que les retraités ne sont pas si touchés que cela par la pauvreté. En réalité, plus de 40 % de retraités se situent entre le seuil de pauvreté et le niveau des budgets de référence (Source ONPES rapport 2015) , les conduisant à des restrictions dans leurs consommations. La levée de bouclier sur l'augmentation de la CSG, non compensée, par le maintien de la cotisation d'assurance maladie payée sur les retraites complémentaires, a révélé ce malaise.

La question de la pauvreté des retraités peut donc être approfondie sous l'angle de **l'isolement et de l'invisibilité** de ces publics. En effet, les travaux de la Fondation de France attestent depuis longtemps que l'avancée en âge se conjugue avec un isolement croissant. Perte de liens familiaux, sociaux, de voisinage, voire retrait de la vie sociale. Les enquêtes du Secours populaire (sur les dépenses en optique et dentaires montrent qu'elles sont problématiques pour les retraités), et des petits frères des Pauvres notamment mettent en évidence un nombre grandissant de retraités (300 000 français de plus de 60 ans) en situation de « mort sociale ». Cet isolement conduit à des formes de malnutrition, de non recours aux soins, d'abandon, de maltraitements.

Cette longévité accrue qui est une nouveauté de la société et qui n'a pas été anticipé : augmentation de l'isolement, difficultés des familles avec des enfants qui prennent de l'âge et qui sont confrontés au vieillissement de leurs parents, situation actuelle dans les EHPAD.

Evolutions de la société qui laissent également de nombreux aînés, surtout les plus fragiles et précaires, au bord du chemin en situation d'exclusion numérique. Sans oublier la tendance à vouloir « marchandiser » le lien social comme solution à l'isolement.

### Recommandations

#### Coordonnations et simplifications à améliorer et rendre lisibles :

Si les lois Santé et Adaptation de la Société au Vieillessement ont constitué des avancées, force est de constater la multitude d'instances de démocratie en santé (CRSA, CTS, CDCA, Conférence des financeurs) \*et la multitude de

dispositifs de coordination (MAIA, CLIC, PAERPA, PCPE, ...) \*.

N'y aurait-il pas des simplifications à envisager ? Les « usagers » et leurs familles comme les citoyens ont besoin de services accessibles et proches.

L'initiative citoyenne qui se déploie dans le dispositif MONALISA ne peut qu'être soutenue, déjà forte de près de 224 équipes citoyennes. Elle contribue à la création de liens sociaux de qualité et marque clairement le refus d'une marchandisation du lien social dénoncée par les petits frères des Pauvres à plusieurs reprises.

Dans les territoires, lieux de la politique sociale de demain, si l'on laisse disparaître les équipements médicaux, culturels, éducatifs, la population âgée deviendra la seule population résidente. Des formes alternatives d'habitats sont à promouvoir, sous le timbre « d'habitat inclusif » favorisant sécurité, convivialité, adaptabilité, alliant aussi avec des services d'aide à domicile une garantie d'accompagnement. Si la « métropolisation » du pays avance, elle ne peut se faire au détriment des territoires qui deviendraient vieillissants, peu équipés et « abandonnés ». Ce sentiment doit être combattu vigoureusement.

La reconnaissance des personnes âgées et retraitées, comme contributive de notre société (et non seulement comme une charge), fait partie de la politique de développement de la citoyenneté, quel que soit l'âge. C'est dans cette optique que la société gagnera en cohésion et en « inclusivité ».

\*

CRSA Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie

CTS Conseil Territorial de Santé

CDCA Conseil Départemental de la Citoyenneté et de l'Autonomie

MAIA Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soin dans le champ de l'autonomie

CLIC Centre Local d'Information et de Coordination pour personnes âgées

PAERPA Parcours de santé pour les Personnes Âgées En Risque de Perte d'Autonomie

PCPE Pôle de Compétences et de Prestations Externalisées

## 5- SANTE

La soutenabilité financière de notre système de protection sociale constitue, dans un contexte économique complexe, un enjeu essentiel sur lequel repose notre contrat social.

Redonner confiance aux jeunes générations, clarifier et assumer financièrement la solidarité entre les générations restent un axe structurant pour notre société qui doit être défendu par tous les acteurs de la démocratie sociale.

C'est, en particulier, le cas pour le domaine de la maladie qui appelle des réformes structurelles et l'engagement d'une politique de long terme, cohérente et partagée par les différents acteurs.

L'Assurance Maladie se doit d'être garante du bon fonctionnement de notre système de santé et de son accès à tous sur l'ensemble du territoire et ce sans discrimination et particulièrement du fait de l'âge : ainsi en est-il, par exemple, lorsque l'on n'a plus accès à des examens de prévention après 75 ans (mammographie, prostate...)

Le désengagement progressif de l'Assurance Maladie se traduit par un transfert massif vers les complémentaires-santé et une augmentation des tarifs que tous les assurés (en dehors de ceux pris en charge par la CMUC) ne pourront pas payer, étant de ce fait exclus des soins.

La récente hausse du forfait hospitalier, la logique de responsabilisation des usagers par l'augmentation des « restes à charge » portent atteinte à l'égal accès aux soins. Il est donc nécessaire de revoir le panier de soins, et notamment d'y inclure certains soins optiques dentaires et auditifs. Celui-ci n'est plus pertinent aujourd'hui et comporte certaines aberrations alors qu'il doit permettre l'identification du meilleur soin au meilleur prix, justifiant sa prise en charge à 100%.

La prévention est un enjeu capital pour une politique efficace de gestion du risque. Nous devons passer d'une logique curative à une logique préventive.

L'Assurance Maladie doit continuer à évoluer vers des processus de coopération avec les acteurs visant à renforcer la qualité et la pertinence du « parcours de soins ». Il en va de la santé publique tout autant que de l'image renouvelée de l'Assurance Maladie.

Il est nécessaire de faire un bilan exhaustif de la mise en place de la sortie, souvent trop rapide, de l'hôpital par un suivi des soins pratiqués en ambulatoire.

Les personnes âgées isolées de leur famille n'ont pas la prise en charge nécessaire pour rester à domicile.

Il est important d'améliorer la qualité de service des Etablissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD). Les sous-effectifs et le manque de formation ne peuvent conduire qu'à de la maltraitance institutionnelle en excluant tous soins individualisés et au non-respect de la dignité des personnes âgées.

Les CPOM (Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens) conclus pour 5 ans (remplaçant les conventions tripartites), conçus a priori pour offrir enfin une vraie souplesse de gestion, ne sont pas garants d'une amélioration des conditions d'accueil et de vie des résidents.

Le « reste à charge » pour les résidents est supérieur pour 75% d'entre eux aux revenus dont ils disposent. Une mise en place est donc nécessaire d'un financement solidaire et pérenne de la perte d'autonomie, reposant sur une solidarité nationale.

## **6 - HABITAT et TRANSPORTS**

Pour les personnes âgées, ces deux domaines, constitutifs de leur autonomie et de leur mobilité, sont souvent marqués par des problèmes similaires qui peuvent s'additionner jusqu'à empêcher d'atteindre les objectifs fixés en la matière.

Les réponses apportées à leurs préoccupations tiennent au niveau des moyens techniques ou financiers que peuvent mettre en œuvre chacune des collectivités territoriales, ou autorités compétentes, concernées. Il y a là un défi à relever.

Les années qui viennent se doivent d'apporter aux > +60 ans < et particulièrement aux plus socialement fragiles, une garantie de capacités d'hébergement en adéquation avec leurs besoins, tous handicaps compris. Il ne faut pas que se créent des « zones périphériques », laissées pour compte, qui se dévitalisent. Ce type de « fracture », géographique et sociétale, irait à l'opposé d'une « société intergénérationnelle ».

### **HABITAT**

« Développer une vie sociale » et « vieillir en bonne santé » demandent des conditions de vie ouvertes sur l'extérieur. Il faut donc continuer à lutter contre l'isolement des personnes âgées, même en ville où il est invisible. Plus important encore est celui qui touche le monde rural car ce sont, de manière continue, tous les « actes du citoyen » qui se trouvent remis en cause : réduction puis suppression des services publics (poste, santé, justice ...) et des commerces. Parallèlement, les « déplacements » habituels se font de plus en plus rares et fragilisent d'autant plus l'économie locale.

Pour l'habitat ancien, c'est le moment de relancer et soutenir des projets de mise en accessibilité des logements existants. Ce sont des projets applicables sur tous les territoires, petits ou grands, quel que soit le type de logement, collectif ou individuel, urbain ou rural. Lier ces travaux, bien ciblés, à ceux d'isolation thermique apporterait à tous les partenaires, propriétaires ou locataires, publics ou privés, des avantages significatifs, et permettrait de créer de nouveaux parcs d'habitation durables.

Pour le neuf, la moyenne trimestrielle du nombre de créations de logements progresse ; c'est aussi le moment de réactualiser la notion de

« société ouverte à tous ». L'urbanisme contemporain teste nombre de solutions nouvelles pour répondre aux évolutions sociétales de nos modes de vie. La réhabilitation d'anciens « cœurs de ville » pourrait à ce titre convenir aux personnes âgées ; elles retrouveraient leur place dans la cité, avec une véritable autonomie et une mobilité de « proximité ».

Dans tous les cas, le bâti profitera d'une mise aux normes répondant aux besoins des personnes à mobilité réduite (PMR). Ce type de projet est gagnant-gagnant pour chacune des parties prenantes : accessibilité intérieure et extérieure, rénovation patrimoniale, baisses de charges, amélioration du pouvoir d'achat, plus création d'emplois.

La même démarche peut s'appliquer à de grands projets « métropolitains » ou « suburbains ». Pour répondre aux diverses catégories de la population, ce type de projet doit intégrer la notion « d'habitat intergénérationnel » dans les constructions qui jalonnent la prochaine décennie.

Ce qu'il faut réussir ce sont des « Villes accessibles à tous », des « Villes amies des Aînés », et c'est la prise en compte de l'ensemble des personnes âgées, en situation de handicap et à mobilité réduite, qui illustrera leur réelle égalité.

## **TRANSPORTS**

La société française est en train d'évoluer vers des modes de « vie métropolitaine » qui façonnent l'environnement.

Pour ne citer que cet exemple, le « Grand Paris » est aujourd'hui un projet urbain, social et économique qui vise à mettre en valeur la synergie conceptionnelle et opérationnelle à partir de laquelle on peut développer en même temps un nouveau réseau de transport public, le Grand Paris Express (200 km de lignes et 68 gares) et de grands projets d'infrastructures, d'opérations d'aménagement et la réalisation de logements autour des gares du réseau.

En effet, dans l'objectif d'un développement économique des collectivités territoriales concernées, il est prévu de construire chaque année 70 000 logements au titre de contrats locaux socialement adaptés. Chaque gare, multimodale, représentera un pôle d'activités et d'échanges attractif, ouvert et polyvalent. Là aussi, les seniors y ont toute leur place. Sur le plan des transports, les projets en cours apporteront les réponses nécessaires à l'accessibilité pour tous de la voirie aux quais.

En milieu rural, la mobilité « de proximité » est un sujet qui prend de plus en plus d'importance dans le quotidien des personnes âgées (déplacements interfamiliaux, prises en charge médicales, accès aux lieux de vie communaux...). La fermeture d'établissements de santé et le « désert médical » qui s'installe dans bon nombre de départements entraînent des situations très préoccupantes. Si l'on peut mettre en place dans des communes péri-urbaines ou des territoires peu denses, des « Transports à la demande » (TAD)- taxis ou minibus- programmés à partir de parcours réguliers, il n'en reste pas moins qu'il faut apporter aux personnes les plus fragiles, même dans des secteurs dits « périphériques », les moyens d'accéder tout autant aux services publics auxquels a droit tout citoyen qu'aux services du monde médico-social

Si l'on ne veut pas voir d'ici 2030 une partie de la population laissée pour compte éloignée des territoires les plus développés, il faut aller jusqu'à des prises en charge par taxis « individuels à mission polyvalente » ou covoiturages à courtes et moyennes distances organisés par les collectivités. La menace de suppression de nouvelles lignes du réseau ferré dites « secondaires » est inquiétante si des formules de substitution acceptables et de qualité de sont pas mises en oeuvre.

Quel que soit le mode de transport, la sécurité et la signalétique sont deux domaines de vigilance particulièrement importants; celui de « l'information-voyageur » en représente un aux multiples facettes. De nombreux outils de communication se développent, de plus en plus sophistiqués, dont certains adaptés aux différents types de handicaps. Nombre d'applications se développent en fonction des évolutions rapides de la haute technologie et de l'usage de réseaux.

C'est à ce stade que s'installe une fracture numérique pour une certaine partie de la population ; même si elle se réduit, il y aura toujours autour de 15% de personnes, isolées, plus que modestes, qui resteront exclues du « système » ; d'où la nécessité de réfléchir à des moyens de « substitution » plus « accessibles » eu égard aux besoins qui sont les leurs. Cette situation pourrait impacter particulièrement le « monde » des transports, d'autant que les questions tarifaires représenteront aussi un nouvel obstacle (modalités de voyage, coûts et usage). Tout cela demande des analyses et des solutions adaptées. La numérisation totale des outils de communication jusqu'à ceux de paiement pose une véritable interrogation quant à leur utilisation par des personnes qui n'auraient pas reçu une formation préalable.

Recommandations : autonomie et mobilité, deux mots qui conditionnent la vie des personnes âgées



Lutter contre leur isolement tout autant dans l'espace urbain que dans le monde rural : amélioration de leur habitat dans une société intergénérationnelle et renforcement de leur mobilité.

- Relancer des projets pour « mise en accessibilité » de logements existants (continuité de la chaîne de déplacement), conduits en même temps que les travaux d'isolation habituels (synergie positives et réduction des coûts), permettant des échanges favorablement acceptés.

- Profiter de « grands projets » d'infrastructures, de transports ou urbanisation, pour y intégrer de nouveaux types d'habitat, apportant mixité, vie sociale et culturelle, facilités de déplacement.

- De même, profiter de projets de réhabilitation d'anciens cœurs de ville, ou d'autres secteurs à requalifier, pour y intégrer des logements « rénovés » PA/PMR.

- En milieu rural, même en territoire peu dense, le « transport à la demande » joue bien son rôle ; mais dans les années qui viennent, il va falloir répondre à de plus en plus de demandes isolées, de plus en plus éloignées. Un nouveau système doit être conçu, techniquement, financièrement et socialement acceptable, sinon la fracture « géographique » sera consommée.

### **Commentaire**

Les textes précédents sont le résultat d'un travail collectif.

Ils se fondent sur des contributions initiales des membres de la Coordination :

- le contexte économique : Alain le Meur avec Nicole Legrain et Claude Waret

- l'emploi des seniors : Nicole Legrain et Claude Waret

- les retraites : Roger Barrot et Michel Riquier

- la pauvreté et l'isolement : Armelle de Guibert et Jean-Pierre Bultez

- la santé : Maud Giloux

- l'habitat et la mobilité : Claude Masclat

### **Observation**

*Du fait des sujets abordés dans le PNR, l'UNAR CFTC, en sa qualité de syndicat de retraités, n'a pas souhaité participer à la rédaction de la réponse au PNR.*

## - ANNEXE

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

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

Ce réseau comprend 120 organisations régionales, nationales, européennes ou internationales dont l'ambition est de défendre et de promouvoir les intérêts de ses membres et plus largement ceux des 150 millions de personnes âgées de 50 ans et plus au sein de l'Union, de susciter la participation des citoyens européens aux affaires qui les concernent et de sensibiliser le public aux chances et aux défis résultant du vieillissement de la population.

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

**Au niveau national**, des organisations françaises, à ce jour au nombre de 16, se sont regroupées dans une « **Coordination AGE France** », dans le but

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

Les **organisations françaises** sont :

- ACS Bull

- ACLAP (Action de coordination de lieux et d'accueil aux personnes âgées)
- Association des retraités d'Air France (ARAF)
- Confédération française des retraités (CFR)
- Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE, « membre observateur »)
- Fédération des anciens du groupe Rhône Poulenc
- Fédération nationale des associations de retraités (FNAR)
- 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 : Alain Le Meur (Amitiés Lafarge), Odile Plan (Or Gris), François Genelle (FIAPA, membre de AGE), Claude Waret (FIDES), Claude-Laurent Genty (Seniors-Juniors co-entrepreneurs)

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

Bernard Bazot (ARAF) : [bebazot@yahoo.fr](mailto:bebazot@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): [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 (standard) : +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 23 mars 2018*

## PNR 2018 – Commentaires et demandes de modifications CFDT

### Marché du travail

Le projet de PNR prétend que les ordonnances renforcent le dialogue social, alors que c'est l'inverse. La CFDT ne s'est pas opposée à revoir l'articulation entre négociation d'entreprise et négociation de branche, mais à condition que cette négociation soit effective. Ce qui était le cas dans la loi Travail. Or, les ordonnances, non seulement limitent le rôle de l'accord de branche, mais elles autorisent des accords d'entreprise sans négociation avec une organisation syndicale pour les entreprises de moins de 50 salariés et permettent un référendum à l'initiative de l'employeur. Il s'agit d'une régression inacceptable visant le rôle des organisations syndicales et la valeur du dialogue social organisé.

On ne peut parler de négociation collective quand un accord peut être approuvé sans aucune organisation syndicale représentative. La mise en place de Conseil d'entreprise peut aboutir au contournement de ces organisations. Parler de « codécision » pour cette instance nous semble abusif. **La CFDT demande la suppression de la fin du premier paragraphe de la page 10 « ouvrant la voie à une forme de codétermination à la française ».**

Dans le même ordre d'idées, **nous demandons la suppression de l'expression « négociation collective » dans le paragraphe suivant** : « Les ordonnances favorisent également la négociation collective en facilitant le recours à la consultation des employés dans les entreprises dans lesquelles il n'y a pas de délégués syndicaux ». Il ne faut pas confondre négociation et consultation !

Ces mesures introduisent des effets de seuil à 11, 20 et 50 salariés alors que ces effets avaient été atténués par le passé. Le Conseil avait maintes fois critiqué ces effets de seuil, la CFDT espère qu'il manifesterà son désaccord sur ce renforcement.

Le dialogue social est encore affaibli par ces ordonnances avec la possibilité de demander une étude avant l'extension d'un accord de branche. Le taux de couverture des salariés par des accords de branche risque de diminuer, accentuant ainsi les risques de voir se développer les décisions unilatérales des employeurs dans les petites entreprises.

La participation financière des instances représentatives à certaines études est également de nature à affaiblir la qualité du dialogue social en entreprise.

La fusion imposée des instances de représentation du personnel (pour créer le CSE) au lieu de confier cette décision à la négociation ne va pas non plus dans le sens du renforcement du dialogue social. De plus, le décret relatif au Comité Social et Economique (CSE) engendre une diminution du nombre global d'heures de délégation pour les entreprises de 200 à 299 salariés, ce qui va à l'encontre d'un dialogue social de qualité. Le renforcement des effets de seuil va également perturber la création et suppression de la nouvelle instance de dialogue social en fonction des fluctuations du nombre de salariés, potentiellement déstabilisateurs pour le dialogue social dans l'entreprise.

Le projet de PNR prétend que les ordonnances sécurisent les relations de travail pour les salariés (et les employeurs), en citant le plafonnement des indemnités de licenciement en cas de licenciement abusif. Or, il s'agit là d'un véritable droit de péage à l'arbitraire, le contraire d'une sécurité pour le salarié. Même si cette mesure ne concerne aujourd'hui qu'un nombre assez faible de salariés (mais cette mesure risque de faire augmenter ce nombre), et qu'elle est compensée par une augmentation des indemnités de licenciement, la CFDT rappelle son désaccord avec l'argumentaire développé ici et sa ferme opposition. Présenter cette mesure comme favorable à l'embauche des publics en difficulté est abusif.

Nous rappelons également notre opposition à la réduction du périmètre d'analyse au niveau national pour les licenciements économiques. Ceci est en nette contradiction avec le marché unique européen. La France devrait plutôt entraîner les autres pays dans ce sens que s'aligner sur les pays qui ne franchissent pas ce pas. Ce serait cohérent avec la volonté affichée de faire avancer l'Europe.

### **Assurance chômage**

Comme pour la réforme du marché du travail, on se lance dans une nouvelle réforme sans attendre de voir ce que donne la précédente. Mais l'accord est conclu, les partenaires sociaux ont fait leur travail. Pour la CFDT, l'équilibre de ce projet d'accord dépend en partie de l'engagement du gouvernement à en respecter les termes.

### **Fiscalité et pouvoir d'achat**

La CFDT s'interroge sur l'efficacité des mesures prises au regard des objectifs annoncés, sachant qu'elles apparaissent comme injustes, notamment l'allègement de l'imposition sur la fortune et le prélèvement forfaitaire unique.

Concernant la baisse des cotisations des salariés et la hausse de la CSG, cela provoquera bien un gain de pouvoir d'achat pour les salariés du privé et les indépendants. Mais il y aura aussi des perdants : les retraités qui étaient au taux de 6,6 % de CSG (aucune compensation) ; les fonctionnaires dont une partie du revenu est composé de primes, la hausse de la CSG sur les primes n'étant pas systématiquement compensée. Pour les autres, le maintien du pouvoir d'achat n'est garanti que pour 2018 et 2019.

S'agissant de la baisse de la taxe d'habitation, nous nous étonnons que le document ne parle pas de sa suppression comme annoncé par le président de la République. La CFDT est pour sa suppression totale ainsi que de celle des taxes foncières. Elle demande la création d'un impôt sur le capital se substituant à l'ex-ISF et aux taxes foncières. Elle

demande aussi que soit substitué aux impôts locaux sur les ménages, une fraction de grands impôts nationaux (TVA, IR rénové, impôt sur le capital, taxes environnementales), à l'exclusion de la CSG qui doit rester affectée à la sphère sociale pour le financement des prestations universelles et de solidarité.

De manière générale, la CFDT considère que le « poids » des prélèvements obligatoires n'est pas pénalisant. Son taux élevé est dû principalement au financement collectif de la protection sociale. S'il était plus bas, ce coût serait reporté sur les ménages et il faudrait vraisemblablement augmenter les salaires pour compenser. C'est le coût du travail par unité produite qui est significatif. Or, celui de la France se situe dans la moyenne de la zone Euro et l'écart avec l'Allemagne s'est considérablement réduit depuis 2010.

### **Fiscalité des entreprises.**

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, il serait nécessaire de faire le lien avec les efforts de convergence de l'assiette d'imposition et des taux entrepris au niveau européen. De plus, la fiscalité n'est qu'un des paramètres de choix des investisseurs et on ne peut affirmer que les capitaux libérés seront investis dans les entreprises françaises. Ce qui est certain en revanche, c'est que le gouvernement se prive de recettes budgétaires non négligeables (de l'ordre de 0,25 % du PIB) et s'expose aux accusations de mener une politique favorisant les riches au détriment des classes moyennes.

En outre, la fiscalité sur les facteurs de production est effectivement plus élevée en France qu'ailleurs et notamment qu'en Allemagne, mais elle a commencé à baisser, avec une forte réduction de la C3S pendant le quinquennat précédent.

Lors de la mise en place du CICE, la CFDT avait demandé le contrôle de l'utilisation, et l'annulation des aides pour les entreprises qui ne tiendraient pas les engagements. Sa transformation en aide pérenne éloigne encore davantage cette mesure de la responsabilisation des entreprises. Cette transformation a pour conséquence de provoquer une hausse du déficit public en 2019 (passée sous silence au sein du PNR) puisque les entreprises bénéficieront à la fois du CICE et des exonérations de cotisations.

De nouvelles baisses à proximité du SMIC sont annoncées, alors que des baisses conséquentes sont déjà en place sans que l'on vérifie l'effet réel sur l'emploi ainsi que sur le risque de développer des trappes aux bas salaires.

### **Fiscalité et Environnement**

La CFDT soutient le développement de la fiscalité écologique, mais rappelle la nécessité de prévoir des mesures compensatoires pour les publics qui pourraient être mis en difficulté (soutien aux mesures présentées à la page 39).

S'agissant de la montée en puissance de la fiscalité écologique, nous soutenons le rattrapage de la fiscalité diesel sur l'essence, c'est un enjeu de santé publique. Idem sur la contribution climat énergie pour accroître l'effort de lutte contre le réchauffement climatique. Par contre, d'autres leviers ont complètement disparu des radars : l'eco-taxe poids lourd, si elle n'est plus à l'ordre du jour au niveau national, les régions doivent pouvoir être autorisées à expérimenter des dispositifs de ce type. Enfin, nous sommes attentifs à l'aspect incitatif de ce type de fiscalité et pas seulement punitif. C'est pourquoi

nous demandons le renforcement de certains dispositifs comme l'indemnité kilométrique vélo et le chèque énergie pour aider plus fortement les ménages les plus précaires.

## **PACTE**

Les salariés ne sont pas uniquement intéressés par la répartition des résultats, ils demandent à être plus reconnus. Le projet de loi PACTE est l'opportunité de renforcer la place des salariés dans la gouvernance des entreprises. Ce projet de loi pourra notamment permettre d'augmenter significativement le nombre de salariés dans les conseils d'administration et le nombre d'entreprises concernées. En outre, la définition de l'entreprise pourra intégrer les intérêts des salariés ainsi que les conséquences sociales et environnementales de son activité. Actuellement, seul l'intérêt des actionnaires est mentionné. Une meilleure implication des salariés dans la prise de décisions est favorable à l'amélioration de la productivité. L'exemple allemand, si souvent cité pour d'autres aspects, serait ici inspirant.

## **Attractivité**

La volonté d'attirer des entreprises financières suite au Brexit conduit à des dispositions contraires à la volonté de réguler la finance et les écarts de revenu. La suppression de la TTF pour les transactions infra journalières alors que ce sont les transactions les plus spéculatives, ou la suppression de tranches de taxation des hauts salaires sont des signaux négatifs. Il faudrait au contraire que le niveau européen impose des règles communes, équitables et permettant de limiter la spéculation plutôt que de laisser la concurrence entre pays jouer dans un sens de moins disant réglementaire.

## **Compétitivité- investissement-innovation**

La modération salariale pratiquée par les pays du Nord de l'Europe partait d'un niveau élevé des salaires. Il faut donc relativiser le « creusement de l'écart ». Mais les mesures annoncées évoquent d'autres sujets, mis à part le CICE dont on a déjà parlé, ce qui prouve que la description du contexte est très limitative.

Par ailleurs, le volet stimulation de l'investissement repose ici exclusivement sur une stratégie fiscale aux effets économiques incertains. Le Comité de suivi du CICE a démontré l'absence d'effets du CICE sur l'investissement des entreprises, malgré une amélioration sensible du taux de marge.

Il faut rappeler que l'investissement en R&D stagne en France, et que l'objectif de 3% du PIB ne sera pas atteint en 2020. Des moyens supplémentaires doivent être développés.

Notons que le volume d'IDE n'est pas un indicateur économique pertinent en soi. S'agissant des investissements financiers, le volume importe moins que le niveau de valorisation des actifs, qui constitue un bon indicateur du dynamisme économique française, mais n'en est pas la cause. Par ailleurs, les IDE financiers incluent les prises de contrôle d'entreprises françaises par des entreprises étrangères, avec parfois une fragilisation à long terme des entreprises concernées. Les IDE qui aboutissent à des investissements non-financiers (ex. ouverture de site) doivent être encouragés et traités de façon différenciée.

Enfin, s'agissant du GPI et du FII, la CFDT demande la constitution d'un Comité d'évaluation sur le modèle du COSAPEE.

## **Ferroviaire**

Il convient de ne pas mener de réforme à la hussarde et de consulter les partenaires sociaux. La réflexion sur l'avenir du transport ferroviaire doit intégrer la nécessité de réduire les émissions de carbone, et donc de politiques publiques de transport qui s'appuient sur le rail.

## **Désegmenter le marché du travail**

Nous avons déjà contesté le rôle des ordonnances sur la déségmentation du travail. Par contre, la réduction du nombre d'emplois aidés aura un effet négatif sur l'insertion des publics en difficulté. Nous craignons que ces mesures n'aggravent la segmentation du travail.

Les mesures annoncées ici en faveur des réfugiés sont positives, mais l'action gouvernementale sur les réfugiés est insuffisante : le droit d'asile est très restrictif et le nombre de réfugiés accueillis est très faible par rapport à d'autres grands pays européens.

## **Santé**

Il faudrait prévoir un plan d'urgence pour la santé, qui manque dramatiquement de moyens, avec des personnels soumis à des contraintes souvent insupportables (voir page 53). On se demande si les moyens prévus sont suffisants.

Car si les intentions de la stratégie nationale de santé vont dans le bon sens, reste à le mettre en œuvre. Pour l'heure, les mouvements dans les hôpitaux et les EHPAD témoignent d'une difficulté croissante des personnels à accomplir leurs missions faute de moyens.

## **Retraites**

Pour une fois, on semble prendre le temps pour bien réformer.

## **Transformer l'Etat et réduire la dépense publique**

On promet toujours de faire mieux avec moins, mais la réalité est tout autre. Certains services souffrent d'un manque dramatique de moyens : santé et justice notamment.

Il est indispensable de rappeler qu'un Etat plus efficace demande aussi le renforcement de certaines dépenses.

C'est le retour de la croissance qui permettra le rétablissement des déficits, alors que vouloir réduire les déficits trop vite ralentira la croissance.



La baisse des prélèvements obligatoires (prélèvement forfaitaire, remplacement de l'ISF, suppression de la TH...) et la volonté affichée de ramener le solde public à un niveau proche de 0 % en 2022 suppose un effort accru sur les dépenses avant même que les effets attendus des réformes annoncées se concrétisent (CAP 22 en particulier). La pression exercée sur l'ensemble des administrations publiques est extrêmement forte, d'une part, sur les agents (suppressions d'effectifs, le gel du point d'indice des fonctionnaires, dégradation des conditions de travail avec des conséquences importantes sur la qualité des soins et de l'accueil des patients dans le secteur de la santé, mais également dans le secteur de la police, de la justice, du travail social) et, d'autre part, sur l'investissement des collectivités territoriales et de l'État.

Par ailleurs, dans le cadre du bilan de mise en œuvre des réformes précédentes (RGPP, MAP...) les impacts sur les conditions de travail des agents, comme sur la qualité des services publics doivent être pris en compte.

Pour la fonction publique, la CFDT rappelle aussi son attente forte d'un dialogue social approfondi avec les représentants des usagers et des agents. Concernant l'annonce d'une concertation à venir sur la Fonction publique et ses agents, la CFDT y voit une première réponse à ses demandes : la question des rémunérations sera bien abordée dans les prochaines semaines. Toutefois, la concertation devra déboucher sur de véritables négociations qui ne pourront en aucun cas se substituer à la mise en œuvre des mesures actées par PPCR, déjà reportées d'un an par le Gouvernement.

Par ailleurs, la CFDT s'opposera à des mesures qui mettraient en cause la structure des rémunérations en la déséquilibrant par une augmentation excessive de la part individuelle. Sur l'élargissement du recours au contrat, la CFDT tient à rappeler que près d'un million de contractuels concourent d'ores et déjà à l'accomplissement des missions de la Fonction publique. Pour autant, emploi contractuel et emploi statutaire ne sont pas systématiquement substituables au regard des obligations de service public. La CFDT demande donc des clarifications.

### **Assises Outre-mer.**

Les assises de l'OM ont écarté d'emblée les partenaires sociaux et s'articulent autour de participations individuelles par Internet, le tout coiffé par territoire par des VIP choisis sans transparence. Un groupe choisi dans les mêmes conditions siège au national et doit rendre une série de propositions (livre bleu) fin mai.

Cela ne va pas sans rappeler l'exercice réalisé pour les états généraux de l'outre-mer en 2009 qui se sont soldés par une série de mesures qui n'ont pas été mises en œuvre ou pas évaluées.

La CFDT a fait dès 2011 une série de propositions de changement de modèle économique ultramarin dans le cadre de la lutte contre la vie chère. Nous n'avons jamais obtenu de retour !

### **Stratégie 2020**

Taux d'emploi : l'écart lié au sexe persiste. Mais la réforme du marché du travail n'a pas de lien direct avec l'amélioration du taux d'emploi.

La CFDT soutient les autres mesures présentées.

Le taux de pauvreté est croissant (et non pas stable comme indiqué) : 13,3% en 2014, 13,6 en 2016, et la prévision est de 13,9 en 2017. Par ailleurs, il est évoqué le taux de pauvreté monétaire (quelle différence) qui lui serait en baisse ou stable.

Certaines expressions sont malheureuses on parle de « maintien du niveau de vie médian des pauvres » ! Il vaudrait mieux dire qu'il est stagnant ...

De même le taux de pauvreté des actifs est qualifié de « stable » alors qu'il stagne à un niveau élevé : 7,7%.

Le taux de pauvreté chez les chômeurs est à 37,6 %. Il « n'augmente pas » mais il est très élevé.

### **Transition écologique**

L'insuffisance dans le développement des énergies renouvelables est bizarrement expliquée : ce serait lié à une année chaude ! Un tel développement doit s'inscrire dans le long terme et a visiblement manqué de volonté politique. Le graphique de la page 57 le montre bien.

Le grand plan d'investissement propose de mobiliser 20 milliards durant le quinquennat pour accélérer la transition énergétique (rénovation des bâtiments, mobilité durable, développement des énergies renouvelables, innovation environnementale). Afin de concrétiser ces propositions et de les inscrire dans une stratégie d'ensemble, la CFDT demande que cette stratégie d'investissements fasse l'objet d'une loi de programmation.

Globalement, les mesures pour accélérer la transition écologique vont dans le bon sens mais les moyens associés restent encore largement insuffisants. La mesure visant à « Inciter la main d'œuvre très qualifiée dans le domaine de l'environnement à rejoindre la France » est purement cosmétique. Pour la CFDT, l'enjeu est surtout la montée en compétences des professionnels de la transition écologique (bâtiment, mobilité, énergies renouvelables, nouveaux modèles économiques, etc.) et la sécurisation des transitions professionnelles. A ce titre, le Plan de programmation de l'emploi et des compétences, demandé par la CFDT et inscrit dans la LTECV, n'est toujours pas mis en œuvre à ce jour.

« Résoudre les problèmes de financement » des projets de développement peut s'entendre mais l'Etat doit intégrer dans ses critères la dimension mobilité durable. Aujourd'hui, il semble que le gouvernement privilégie des projets comme le tunnel autoroutier « Lyon Turin », au canal Seine Nord qui faciliterait le fret fluvial et permettrait un report du trafic de marchandise vers des modes moins polluants. La France doit se montrer beaucoup plus ambitieuse sur le report modal, et se donner les moyens de mieux inclure les externalités négatives dans le coût des transports.

Enfin, pour accompagner les personnes les plus modestes : il est utile de « recentrer le crédit d'impôt pour la transition énergétique sur les travaux et les équipements les plus efficaces » à condition que les travaux soient encouragés dans une optique de

rénovations globales, intégrant isolation et choix pertinent de chauffage Pour la CFDT, priorité doit être donnée à la lutte contre la précarité énergétique.

## **PLAN NATIONAL DE REFORME DE LA FRANCE 2018**

### ***Remarques de la CFE-CGC***

Nous avons examiné le projet de plan national de réforme, très dense, comme à l'accoutumée et plus particulièrement cette année, car il intègre les réformes du marché du travail. La structure retenue est cependant bien plus agréable à lire que celle du document soumis en 2017.

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.

En guise de remarques préliminaires, nous souhaiterions mentionner que le ton général et en particulier le vocabulaire employé est davantage celui du monde des affaires que celui auquel les représentants des salariés sont habitués. Ce document donne l'impression qu'il est essentiellement motivé par le fait de mettre en avant l'intérêt pour les entreprises des modifications apportées par la réforme du marché du travail, et la majeure partie des éléments qui touchent aux salariés, et en particulier les éléments négatifs ou ceux qui modifient considérablement leurs droits sont occultés, ou tout au moins ne sont pas suffisamment précisés pour éviter toute ambiguïté.

A titre d'exemple, il n'est pas **mentionné** que la fusion des trois instances d'information consultation est obligatoire, que les moyens d'action des IRP ont été réduits, que les nouvelles attributions de la commission Santé et sécurité diminuent considérablement la protection de la santé et de la sécurité des salariés.

Ensuite, certains **raccourcis** dans le texte sont parfois surprenants. On trouve par exemple que la rupture conventionnelle collective est présentée comme une alternative aux départs contraints dans le cadre d'un licenciement économique, alors que ce dispositif était présenté comme indépendant de tout motif économique.

De plus, certaines affirmations sont **à nuancer**. Par exemple, en ce qui concerne le pouvoir d'achat, le chiffre de 1,45% du revenu brut ne s'appliquera pas en 2018 à l'ensemble des salariés car la mesure sera appliquée en 2 temps. Par ailleurs, une partie des retraités (environ 60%) subiront une baisse de leur pouvoir d'achat. Les fonctionnaires ne verront pas non plus leurs revenus augmenter, malgré la mise en place de la prime compensatrice.

Enfin, **des précisions** sont parfois à apporter. Par exemple, sur l'accès à la santé et à la prévention et sur la réforme des retraites.

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

## Transformer notre modèle économique et social

### Défi clé n°1 : Stimuler l'activité en libérant le plein potentiel de notre économie

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

**Page 8** : « *Après avoir atteint un pic de 10,5 % au 2ème trimestre 2015, le taux de chômage décroît depuis deux ans (8,9 % au 4ème trimestre 2017).* »

Certes, le taux de chômage au sens du BIT décroît et est à 8.9%. Néanmoins, le Gouvernement omet de mentionner les chiffres de Pôle emploi (décembre 2017) qui démontrent que, toutes catégories confondues, et sur un an, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits a augmenté de 0.8%.

De plus, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie B (ceux en activité réduite courte) a augmenté de 4% sur un an.

**Page 9** : « *L'accord d'entreprise trouve par ailleurs de nouvelles capacités de s'imposer à la collectivité de travail. Les entreprises pourront ainsi, par accord majoritaire, aménager de façon simplifiée le temps de travail, les rémunérations et la mobilité afin de répondre à leurs nécessités de fonctionnement ou en vue de préserver ou de développer l'emploi.* »

Le gouvernement omet de préciser que les accords de performance collective, qui peuvent traiter de la durée du travail, de la rémunération, de la mobilité géographique ou professionnelle, modifient les contrats individuels de travail négociés entre l'employeur et chaque salarié. Le salarié qui s'oppose à l'application de cet accord collectif pourra être licencié dans un délai de deux mois pour une cause réelle et sérieuse.

**Page 9** : « *Afin d'améliorer la qualité de la négociation de branche, les ordonnances prévoient une accélération d'un an du processus de restructuration des branches, pour que leur nombre soit réduit à 200 d'ici septembre 2018.* »

Le Gouvernement omet de préciser que l'accélération s'accompagne d'une réduction du pouvoir des partenaires sociaux dans ce chantier de restructuration des branches. En effet, désormais jusqu'au 8 août 2018 (et non plus jusqu'au 8 août 2019), **le ministre du Travail ne pourra pas prononcer la fusion en cas d'opposition écrite et motivée de la majorité des membres** de la sous-commission sur la restructuration des branches, les partenaires sociaux ont ainsi un droit de veto. Passé ce délai, le Ministre peut faire fi de l'avis majoritaire des partenaires sociaux.

Le Gouvernement oublie également de préciser que désormais les branches comptant moins de 5000 salariés peuvent être fusionner de droit par le Ministre chargé du travail.

**Page 9** : « *Quant à l'extension d'un accord de branche (qui n'est pas automatique), le ministre du travail pourra désormais, avant de prendre sa décision, saisir un groupe d'experts chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux susceptibles de résulter de cette extension* ».

Le Gouvernement omet de préciser deux nouveautés importantes qui augmentent les prérogatives du Ministre du travail en matière d'extension des accords de branche :

- Le Ministre du Travail peut désormais étendre les clauses d'un accord qui nécessite des dispositions complémentaires dès lors qu'il subordonne l'entrée en vigueur de ces clauses à l'existence d'un accord d'entreprise prévoyant ces dispositions complémentaires. Cette

nouvelle mesure issue des ordonnances Macron a pour effet de neutraliser une jurisprudence du conseil d'Etat qui, à l'inverse, affirmait que les clauses d'une convention ou d'un accord collectif ne pouvaient être étendues « sous réserve qu'elles soient complétées par un accord collectif ultérieur dont le ministre n'est pas en mesure d'apprécier, comme il lui appartient de le faire avant de signer l'arrêté d'extension, la conformité avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur » (cf. CE, 26 février 2003, n° 241949 ; CE, 12 mai 2017, n° 381870).

- Le Ministre du travail peut désormais refuser l'extension d'un accord collectif « pour des motifs d'intérêt général, notamment pour atteinte excessive à la libre concurrence » ou au « au regard des objectifs de la politique de l'emploi ».

**Page 9 : « Le délai de recours en annulation contre un accord collectif est limité à deux mois ».**

Ce délai a été porté à 6 mois par la loi de ratification.

**Page 9 : « Celui-ci sera facilité et rendu à la fois plus opérationnel et plus stratégique par la fusion des trois instances d'information-consultation (délégués du personnel, comité d'entreprise, comité hygiène, sécurité et conditions de travail) en une instance unique, le comité social et économique (CSE), pour toutes les entreprises d'au moins 11 salariés. Les élus du personnel sont davantage responsabilisés par la mise en place d'une participation financière de 20 % au coût de certaines expertises. »**

Le Gouvernement ne dit pas clairement que la fusion des 3 instances est obligatoire, il est alors impossible d'y déroger.

Il omet également 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 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.

**Page 10 : « Les entreprises peuvent également choisir de mettre en place par accord un conseil d'entreprise. En plus d'assumer les attributions du CSE, cette nouvelle instance est seule compétente pour négocier, conclure et réviser les accords d'entreprise à la place des délégués syndicaux. Il peut être décidé que certains thèmes, dont la formation de façon obligatoire, fassent l'objet d'un avis conforme de l'instance, ouvrant ainsi la voie vers une forme de « codécision » à la française. »**

Il est nécessaire d'ajouter que l'accord mettant en place le conseil d'entreprise est à durée indéterminée. Il s'agit d'un accord majoritaire sans referendum possible.

Le Gouvernement oublie de préciser que l'égalité professionnelle est mentionnée comme un thème pouvant faire partie de la liste des thèmes soumis à son avis conforme du Conseil d'entreprise.

**Page 10 : « La rupture conventionnelle collective, qui a pour but de sécuriser juridiquement les PDVA, vise à accroître cette part de départs volontaires des salariés en alternative aux départs contraints dans le cadre d'un licenciement économique. »**

Il est curieux que le Gouvernement explique que la rupture conventionnelle collective soit une « alternative aux départs contraints dans le cadre d'un licenciement économique » alors que le mécanisme a été présenté comme étant indépendant de tout motif économique.

**Page 11 : « Au-delà de ces projets d'évolution, le financement du régime d'assurance chômage a été profondément modifié : au lieu de reposer sur des cotisations patronales et salariales, il se fonde, depuis le 1er janvier 2018, sur les seules cotisations patronales et sur l'impôt, à travers la contribution sociale généralisée (CSG). »**

Le Gouvernement semble oublier que l'exonération de contributions salariales s'effectue en deux temps. La contribution salariale sera totalement supprimée à compter du 1er octobre 2018 et non du premier janvier 2018.

De plus, le Gouvernement oublie de préciser que ce n'est pas une partie de la CSG qui compense l'exonération des contributions salariales, mais une fraction de la TVA.

### ***Axe 2 : Stimuler l'investissement et la montée en gamme en allégeant la fiscalité***

**Page 12 : « En baissant le coût du capital, cette mesure accroîtra notre PIB potentiel et ramènera notre taux d'impôt sur les sociétés au niveau de la moyenne européenne. L'attractivité de la France sera renforcée, favorisant ainsi les investissements étrangers et les implantations de sièges sociaux dans notre pays ».**

Cela n'est pas mécanique. C'est un raisonnement *ceteris paribus*. En effet, la fiscalité est un des leviers pouvant renforcer l'attractivité d'un pays, mais c'est loin d'être le seul.

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

**Page 13 : « L'ambition du PACTE est de permettre à nos entreprises de grandir, d'innover, de se moderniser et de créer des emplois ».**

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

### **Défi 2 : Transformer les secteurs clefs de notre économie et faire émerger le modèle de croissance de demain.**

### ***Axe 2 : Préparer une économie de l'innovation, des compétences et du respect de l'environnement.***

**Page 24 : « Après une large concertation, le gouvernement a présenté le 9 février 2018 les grandes orientations du projet de réforme de l'apprentissage qu'il s'agit de rendre plus attractif pour les jeunes (revalorisation de la rémunération et nouveau statut de l'apprenti), plus simple et plus sûr pour les entreprises (simplification des règles de**

***rupture du contrat). La qualité des formations sera garantie par une certification des centres de formation d'apprentis (CFA) et un lien plus étroit entre l'apprentissage et les besoins des entreprises sera assuré par le passage d'un financement au contrat (et non plus à la structure). »***

Il faudrait rajouter que la limite d'âge a été repoussée et que la revalorisation de la rémunération est de 30 euros pour les jeunes de 16 à 20 ans.

Le Gouvernement omet de dire que la simplification pour les entreprises passe par une suppression de passage obligatoire devant les prud'hommes. Il est également plus simple pour les apprentis notamment grâce à la possibilité de poursuivre sa formation même après la rupture du contrat.

De plus, la CFE-CGC s'interroge sur la réforme du financement qui retire aux OPCA la collecte de la cotisation. De plus, les moyens ne sont pas à la hauteur des objectifs annoncés.

Toujours page 24, en ce qui concerne le projet de réforme concernant la formation professionnelle est quant à lui accueilli de manière dubitative. La CFE-CGC n'approuve pas la conversion du CPF en argent. Elle s'interroge également sur la place du paritarisme dans le projet du gouvernement.

### **Défi 3 : Transformer notre modèle social pour offrir à tous les français des protections efficaces**

#### ***Axe 1 : choisir l'emploi comme première protection***

***Page 27 : « La réforme en cours des contrats aidés constitue une véritable transformation des contrats aidés en « Parcours emploi compétences ». Ce nouveau dispositif permet de rationaliser le nombre de contrats en question (de 320 000 en 2017 à 200 000 en 2018) et de sélectionner les employeurs sur leur capacité à accompagner et former les salariés en « parcours emploi compétences ». De plus, la mobilisation du PIC permettra de faire levier pour faciliter l'effort de formation demandé aux employeurs. »***

Ces contrats sont un véritable outil d'insertion professionnelle pour les personnes en situation de handicap : Les demandeurs d'emploi handicapés figurent parmi les principaux bénéficiaires et leur proportion parmi les bénéficiaires de contrats aidés ne cesse d'augmenter depuis 2012 : 9,2 % en 2013, 10,2 %, en 2014, 11,2 % en 2015 et 11,4 % en 2016<sup>1</sup>. Leur réduction constitue donc une fragilisation de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap.

#### ***Axe 2 : Accompagner les personnes quel que soit leur statut pour plus d'équité***

***Page 28 (En lien avec la page 12) : « Le Gouvernement a également pour priorité de davantage récompenser le travail et de soutenir le pouvoir d'achat des Français (En cours). C'est l'objectif de la suppression des cotisations salariales chômage et maladie dès 2018, ainsi que de la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80% des ménages (voir Défi 3) » :***

---

<sup>1</sup> Circulaire n° DGEFP/MIP/MPP/2017/19 du 18 janvier 2017, relative à la programmation et au pilotage des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au premier semestre 2017.



**« Cette « bascule » aura comme effet d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés du privé à hauteur de 1,45 % de leur revenu brut ».**

Il est important de nuancer le gain de pouvoir d'achat des français. Premièrement, ce gain de pouvoir d'achat de 1,45 % du revenu brut des salariés du privé est en année pleine. Différentes études<sup>2</sup> mettent en évidence un gain plus faible pour l'année 2018, du fait de la mise en application de la mesure en deux temps.

Ensuite, il convient d'ajouter que tous les français ne vont pas connaître un gain de pouvoir d'achat. En effet, une partie des retraités subiront une baisse de leur pouvoir d'achat. Cette mesure se traduit par des revenus moindres pour 60 % des retraités, car seuls les plus modestes sont épargnés par la hausse de la CSG. Ainsi, les retraités dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 14 404 euros pour une personne seule, et à 22 096 euros pour un couple subissent une perte en termes de pouvoir d'achat de revenu. Ainsi, il est indiqué que l'ensemble des mesures mises en œuvre augmentera le pouvoir d'achat des ménages de 1.7%. Or, nous pouvons raisonnablement douter que les ménages de retraités en profitent. En effet, les retraités ont vu leur prélèvement de CSG augmenter sans avoir une baisse de leurs cotisations sociales en compensation. Ainsi il est peu probable que les ménages retraités bénéficient de la hausse de pouvoir d'achat annoncée. Il convient peut-être de préciser « les ménages d'actifs ».

Aussi, les fonctionnaires verront la hausse de la CSG neutralisée en 2018 et 2019, grâce à une prime dont le montant sera ensuite gelé. Ce sont ainsi 5,6 millions de fonctionnaires vont toucher à partir de janvier, une indemnité compensatrice de l'ordre de 1,67 % de leur rémunération brute. Toutefois, les fonctionnaires ne connaîtront pas une augmentation de leur pouvoir d'achat en termes de revenus.

**Page 28 : « La taxe d'habitation sur la résidence principale sera donc supprimée, de manière progressive sur trois ans, pour 80 % des Français d'ici l'année 2020, avec une première phase dès 2018 ».**

Désormais, le Gouvernement a pour projet de supprimer la taxe d'habitation pour toute la population en 2020.

**Page 28-29 : « Améliorer l'accès à la santé et la prévention »**

A noter une confusion entre la Stratégie nationale de santé publiée le 20 décembre 2017 et la Stratégie de transformation du système de santé annoncée le 13 février. Ces deux stratégies s'articulent entre elles mais les axes prioritaires ne sont pas exactement les mêmes.

S'il s'agit effectivement de décliner la stratégie nationale de santé, il y a seulement 4 axes majeurs et il convient de supprimer le point suivant : « la mise en place de nouveaux modèles de rémunération, de financement et de régulation pour mieux inciter à la prévention, à la coordination et à la qualité. »

S'il s'agit de développer celles de la stratégie de transformation du système de santé, les 5 axes à énoncer sont : La qualité et la pertinence, le financement et les rémunérations, le numérique en santé, les ressources humaines, l'organisation territoriale. »

---

<sup>2</sup> OFCE, Budget 2018 : « pas d'austérité mais des inégalités », 15 janvier 2018

INSEE, « Un effet de calendrier marqué des mesures en prélèvements obligatoires sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 », Note de conjoncture, décembre 2017

**Page 30 : « Réforme systémique des retraites »**

Selon le rapport du COR le plus récent publié en novembre 2017 basé sur de nouvelles hypothèses, le système de retraite reviendrait à l'équilibre en 2037 dans le scénario le plus favorable. Il convient donc de préciser quel scénario est considéré dans le PNR, ou d'indiquer « le système des retraites resterait en déficit au moins jusqu'en 2037 » au lieu de 2040.

Par ailleurs il est évoqué « la prise en compte des gains d'espérance de vie au fil des générations, [...] qui facilitera le pilotage du système et l'équilibre financier de long terme » ; or ce pilotage en fonction de l'espérance de vie n'intervient que dans le cadre d'un régime en comptes notionnels et pas dans un régime par points. Ceci n'est pas encore décidé à ce stade de la réflexion sur le système cible, la prise en compte de ce paramètre n'a donc pas lieu d'être précisée.

**Page 33 : « Le plan contre les déserts médicaux s'articule autour de cinq axes prioritaires : i) renforcer l'offre de soins dans les territoires, notamment grâce à de nouvelles aides conventionnelles qui ont été introduites dans la dernière convention médicale entrée en vigueur en 2017 ; ii) faciliter le cumul emploi-retraite des médecins libéraux »**

L'axe ii) faciliter le cumul emploi-retraite des médecins libéraux est en fait une des mesures de l'axe i). Il y a donc au final 4 axes et non 5.

***Axe 3 : Renforcer la cohésion des territoires et lutter contre la ségrégation territoriale*****Page 35 : « Développement des crèches »**

Entre 2013 et 2017, le gouvernement avait comme objectif la création de 275 000 nouvelles solutions d'accueil en cinq années. À cette fin, la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche famille avec l'État pour 2013-2017 prévoyait d'augmenter chaque année de 55 000 le nombre de solutions de garde des enfants de moins de trois ans. L'objectif de 275 000 solutions d'accueil nouvelles est très loin d'être atteint sur les trois premières années de sa mise en œuvre (2013 : 18 300, 2014 : 5 900, 2015 : 3 285).

De plus, les résultats obtenus sont à mettre à l'actif des micro-crèches privées, et non des communes, en retrait sur l'accueil de la petite enfance.

**Progrès dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020****Objectifs liés à l'emploi et à l'inclusion sociale**

**Page 48 : « Le fonctionnement du marché du travail a fait l'objet de plusieurs réformes depuis 2012 (cf. partie 3). Avec les ordonnances de septembre 2017, une nouvelle dynamique vise à renforcer les outils de flexibilité interne notamment en favorisant le dialogue social au niveau des entreprises. Les ordonnances viennent également en appui de la lutte contre la segmentation du marché du travail, et plusieurs mesures nouvelles modernisent le droit du licenciement (barème des indemnités de rupture contentieuses du contrat de travail, ruptures conventionnelles collectives...). »**

Le Gouvernement assimile la mise en place de la rupture conventionnelle collective comme étant une modernisation du droit du licenciement. Le Gouvernement semble oublier que le principe même de ce nouvel outil est de faire en sorte qu'il n'y ait pas de licenciement, mais des « départs volontaires ».

***Page 48 : « La lutte contre le chômage de longue durée s'est traduite notamment par le doublement du nombre d'accompagnement intensif, diagnostic précoce, formations spécifiques... »***

Le Gouvernement omet de mentionner le fait que, suite au PLF 2018, le nombre de salariés de Pôle emploi a diminué par rapport à de 2017.

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

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

Aurélien SEBASTIEN [aurelie.sebastien@cfecgc.fr](mailto:aurelie.sebastien@cfecgc.fr)





19 mars 2018

Le projet de PNR 2018 est plus concis que le programme transmis à la commission européenne en avril 2017, qui s'apparentait à un bilan du quinquennat. Le PNR 2018 se présente davantage sous la forme d'objectifs à atteindre avec un objectif principal affiché : « transformer notre modèle économique et social ».

La forme change peu : le PNR reste articulé en défis et axes d'intervention à l'intérieur de ces défis. La France répond ainsi aux recommandations européennes des années précédentes. Les défis sont toutefois présentés différemment, de manière plus transversale, avec des termes qui se veulent volontaristes mais fortement empreints du vocabulaire de l'idéologie néolibérale : libérer le potentiel productif, transformer le modèle social...

Force ouvrière souhaite faire part de ses réflexions et positions sur quelques points soulignés dans le PNR.

Sur les **ordonnances**, FO a salué la méthode de concertation mais s'oppose à de nombreuses dispositions. La réforme est totalement déséquilibrée au détriment des salariés qui seront moins protégés à l'avenir. Sur l'emploi, le défi 1 réaffirme d'emblée la logique de « réformes structurelles » qui veut que la croissance et l'emploi découlent d'une refonte des règles applicables aux relations de travail, jamais vérifiée dans les faits. L'effet de la réforme sur la création d'emplois est au mieux aléatoire, et pourrait, au pire, conduire à des pertes d'emplois. Notre organisation a décidé de contester certaines dispositions sur le terrain juridique. Ainsi, la Confédération Force ouvrière a saisi officiellement le CEDS d'une réclamation contre la France. FO estime que le barème plafonnant la réparation du préjudice des salariés licenciés de manière injustifiée est contraire à l'article 24 de la Charte sociale européenne révisée, en ce qu'il ne remplit pas les critères de ce que doit être une « *réparation appropriée* », c'est-à-dire les critères d'adéquation, d'effectivité et de dissuasion vis-à-vis de l'employeur.

La situation reste globalement difficile sur le **marché du travail** avec un chômage qui décroît mais qui reste élevé notamment le chômage de longue durée et particulièrement pour les moins qualifiés. Toutefois, il conviendrait d'insister sur la situation des seniors et des femmes sur le marché du travail car ce sont les deux catégories d'emploi qui sont les plus touchées. S'il est plus fréquent chez les jeunes actifs, le chômage est plus durable chez les seniors : en 2015, 6/10 chômeurs de 50 ans ou plus l'étaient depuis au moins un an. Tous âges confondus, le chômage de longue durée continue de progresser depuis 2008. Concernant les difficultés spécifiques des jeunes avec la généralisation des emplois précaires et des emplois courts, FO reconnaît que l'accompagnement a été renforcé en lien notamment avec la garantie jeunes mais des efforts restent à faire quant à sa mise en œuvre. Les moyens des missions locales notamment restent insuffisants de ce point de vue.

Pour FO, plutôt que de parler de « segmentation du marché du travail », il est nécessaire de souligner que les contrats courts qui ne jouent plus leur rôle d'insertion dans l'emploi durable. Plus largement, la période récente se caractérise surtout par une **profonde dégradation de la qualité de l'emploi**. Sur

les derniers trimestres écoulés, Les inscrits en catégories B et C (demandeurs d'emploi en activité partielle) ont fortement augmenté. Cette tendance est symptomatique d'une **explosion des contrats très courts** (de moins d'un mois), passés de 1,6 million à plus de 4 millions depuis le début des années 2000. En 2015, 1,7 million de personnes sont en **situation de sous-emploi** (6,6% des actifs occupés). Il s'agit essentiellement de personnes à temps partiel souhaitant travailler davantage et disponibles pour le faire (1,6 million de personnes, dont près d'un quart recherchent activement un autre emploi).

Le **budget** 2018 est très inégalitaire. Les mesures adoptées, qui doivent s'étaler sur tout le quinquennat, sont fiscalement avantageuses pour les plus riches et désavantageuses pour les plus modestes. Convoquant la justification classique du financement de l'économie, le gouvernement fait le choix de favoriser fiscalement les ménages se situant dans la distribution de revenus la plus élevée pour un coût assumé de 4,5 mds en 2018. Alors que le niveau de vie médian stagne depuis 2008 et que le taux de pauvreté s'est accru en dix ans de près de 1 million de personnes selon l'observatoire des inégalités, Force Ouvrière redoute les conséquences de ce choc fiscal sur les inégalités de revenus ainsi que celles de la hausse de la CSG et de la fiscalité indirecte sur le pouvoir d'achat, notamment de celui des retraités et des agents publics. De même, l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le maintien des services publics locaux interroge et inquiète quand on sait combien ceux-ci contribuent à contenir les inégalités et la pauvreté et à permettre le maintien de l'activité et de l'emploi en zones rurales.

Dans le paragraphe sur l'attractivité, il est ironique de constater que le PNR se félicite de la suppression de l'extension de la **taxe sur les transactions financières** aux transactions infra-quotidiennes, pourtant parmi les plus spéculatives, alors que dans le même temps le président Macron se dit favorable à l'instauration d'une taxe européenne sur les transactions financières.

Le paragraphe de l'axe 3 sur la **compétitivité** page 16 ne se préoccupe que de la compétitivité coût alors que l'essentiel des mesures de soutien aux exportations devraient relever de l'axe 2 du défi 2 : soutien à l'investissement, à l'innovation et aux compétences. C'est de là que provient la compétitivité, pas de la modération salariale ou de la baisse du coût du travail. A cet égard, les dépenses de R&D en France marquent le pas et restent nettement inférieures à l'effort moyen des pays de l'OCDE. De ce point de vue, l'objectif de 3% inscrit dans la stratégie UE2020 reste hors de portée.

**Le défi 3 sur le modèle social est assez inquiétant.** Les indicateurs présentés issus du tableau de bord associé au socle européen des droits sociaux ne permettent pas de faire le diagnostic d'une situation sociale particulièrement dégradée même si elle est loin d'être satisfaisante. Le point sur la solidarité et la « société de statuts » est hors de propos, le point sur la cohésion territoriale erroné, car pour FO, il ne s'agit pas d'un problème de mobilité mais d'accès aux services publics et de désertification. « Transformer » le modèle social signifie souvent préparer son affaiblissement, le rendre moins protecteur. **FO considère qu'il convient de repenser, conforter et renforcer notre modèle social pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, l'exclusion et la progression des inégalités.** Aucun de ces objectifs ne figure dans les motivations qui figurent dans le PNR sur le modèle social. Et les politiques engagées sont au contraire porteuses d'un accroissement des inégalités et des risques d'exclusion. Si la France se situe plutôt dans la moitié supérieure de l'UE pour les indicateurs qui accompagnent le socle européen de droits sociaux, il faut souligner que la pauvreté progresse. Et comme le rappelait récemment l'OCDE, la pauvreté est « *très concentrée dans certains quartiers où les résidents sont confrontés au mal logement et à la médiocrité des infrastructures publiques, à un environnement scolaire difficile, à un manque de services et loisirs ainsi qu'à des discriminations importantes, en particulier sur le marché du travail* ».

La « rationalisation » des **contrats aidés** est un euphémisme maladroit pour ne pas dire que plus de 150 000 contrats ont été supprimés. En période de ralentissement économique, ces contrats ont eu des effets favorables sur l'emploi et le chômage. Dans une politique générale de l'emploi tournée vers des emplois de qualité. FO demande le maintien de ces contrats et d'une durée suffisamment longue pour permettre de s'insérer dans l'emploi et/ou acquérir une qualification avec un renforcement de l'accompagnement individuel renforcé des bénéficiaires.

**Pouvoir d'achat** : l'INSEE en décembre indiquait que l'inflation et les mesures fiscales auraient pour effet dans un premier temps de réduire le pouvoir d'achat. La hausse de la CSG a eu pour effet mécaniquement une baisse de la rémunération nette des agents publics et des pensions versés aux retraités.

La France rappelle dans son PNR que **l'égalité entre les femmes et les hommes** est une « grande cause nationale : plan d'action 2018-2022 du gouvernement et orientations annoncées le 7 mars 2018 en faveur de l'égalité professionnelle et salariale = obligation de mesurer dans les entreprises de plus de 50 salariés les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et réserver une part des futures augmentations salariales dans l'entreprise à la résorption de ces écarts. FO est particulièrement inquiète par cette dernière orientation.

**Insertion professionnelle des migrants et des réfugiés** : le plan « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » présenté le 12 juillet 2017 est déjà dépassé et aucune information complémentaire quant à la mise en œuvre du plan d'action définie sur l'intégration des réfugiés – quid des 72 propositions du rapport Taché présenté le 19 février 2018 ?

Plus généralement, Force Ouvrière salue la position offensive de la France pour une révision du **système européen d'asile commun** d'ici juin 2018 – une revendication que porte FO depuis des années face à l'échec du système Dublin actuel – mais il faudrait davantage de cohérence entre le ton adopté au niveau européen et celui adopté au niveau national et notamment dans le cadre du projet de loi « asile et immigration ».

Enfin, dans la prise en compte des **ODD (objectifs de développement durable)**, FO rappelle l'importance des indicateurs d'évaluation pour l'avancement dans l'atteinte de ces objectifs et l'efficacité des mesures engagées. Parmi eux figure notamment l'effort dédié en faveur de l'aide publique au développement... A cet égard, FO souhaiterait davantage d'indications concrètes dans le paragraphe sur les conclusions du CICID (comité interministériel de la coopération internationale et du développement).

## La « Stratégie logement »

Le projet de programme national de réforme se résume à la présentation de la *Stratégie Logement*, texte de cadrage présenté par le Ministre de la cohésion des territoires à la rentrée parlementaire de septembre 2017 simultanément au débat parlementaire sur le projet de loi de Finances 2018, et ne fait pas mention du projet de loi *ELAN*, ni du projet de loi *Le Logement d'abord ni des mesures de la loi PACTE*.

La présentation qui est faite de la *Stratégie logement* donne priorité à une approche essentiellement économique et marchande de la question du logement et amalgame mesures budgétaires et nouvelle orientation de l'action publique.

Au demeurant, le projet de réforme se résume à une politique de l'offre assortie d'un objectif de fluidification des flux financiers et de flexibilité de la main d'œuvre, adossée à la contrainte budgétaire avec en ligne de mire une refonte du modèle généraliste du logement social et de son système de financement, qui doit se traduire sur le terrain par une nouvelle politique de peuplement imposée aux bailleurs sociaux.

La présentation des facteurs qui affectent l'accessibilité du logement depuis des décennies et qui sont responsables de l'accroissement des inégalités, ne fait aucunement référence aux mesures de régulation pourtant indispensables pour favoriser l'accessibilité au logement dont le poids du secteur social fait partie.

La référence au deuxième pilier de la *Stratégie Logement*, répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale » semble méconnaître la nature même du principe de mixité sociale qui s'est imposé ces dernières décennies par le biais de la loi SRU comme principe cardinal de tout développement urbain et fondement de la cohésion sociale et qui est à même d'intégrer dans une programmation adaptée au local la réponse à la diversité des besoins et des territoires.

La référence à la mobilité dans le cadre de l'insertion professionnelle ou de l'exercice de la profession répond essentiellement à une demande du patronat qui souhaite faire reconnaître le service logement comme service aux entreprises sous couvert de la prise en compte du lien emploi/logement. La mise en place du *bail mobilité* qui déséquilibre totalement les relations entre bailleurs privés et locataires, le confirme et l'Etat donne son approbation à la généralisation d'un droit au logement minoré et à une dérogation au droit commun inacceptables qui vise de fait à favoriser l'externalisation de la charge de la mobilité.

Le projet présente l'intervention de l'Etat comme significative dans le domaine de la rénovation urbaine alors que, malgré l'affichage du doublement de l'engagement financier de l'Etat, c'est toujours aux acteurs du secteur non lucratif que revient la plus grosse contribution.

C'est également par l'impact sur les aides personnelles que se révèlent les objectifs de la transformation annoncée de l'action publique et la visée sociale de la *Stratégie Logement*. La baisse des allocations personnelles conjuguée à la baisse des loyers vise à déconnecter l'aide personnelle de l'équilibre de l'opération financière de production, dont elle constitue aujourd'hui un des éléments par son effet de réajustement au revenu du locataire. Plus généralement, c'est bien l'articulation de la politique du logement avec notre modèle social qui est remis en question et par là même notre modèle social et le principe de redistribution.





## **Commentaires du MEDEF sur projet de Programme National de Réforme 2018**

### **Un élan vers la réforme de notre modèle économique et social**

Le Gouvernement a enclenché un ensemble de réformes depuis les élections du printemps 2017. Ses grandes orientations vont pour l'ensemble dans le bon sens, celui de la croissance, de la compétitivité, de l'innovation et de la responsabilité. Ce volontarisme a permis d'ouvrir le débat sur des sujets jusqu'alors considérés comme des totems tels que le code du travail, et d'obtenir des résultats positifs dès les premiers mois de mandature. Cet élan de réformes bénéficie de l'amélioration de la situation économique et du retour à une croissance de l'ordre de 2%, qui reflète pour partie les bénéfices procurés par les réformes du gouvernement précédent, dans un environnement international porteur.

### **Des résultats positifs et des orientations pertinentes en général**

Le MEDEF juge très satisfaisants, parce que très bénéfiques pour l'économie nationale, un certain nombre de résultats obtenus par le gouvernement durant les premiers mois de sa mandature :

- Réforme du droit du travail dans le sens de la flexibilité et de la sécurisation des relations employés / employeurs ;
- Nette réduction de la fiscalité du capital, avec une trajectoire de réduction de taux d'impôt sur les sociétés vers 25 % à l'horizon 2022, la mise en place du Prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur l'ensemble des revenus de l'épargne, la suppression de l'ISF ;
- Les efforts sur les dépenses consentis dès l'été 2017 pour contenir le déficit public sous le seuil de 3 % PIB ;
- La conduite de concertations sur l'apprentissage et la formation professionnelle, en vue de leur réforme ; la réforme à venir sur l'éducation et la formation touche à un enjeu clé pour l'avenir de l'économie française, qui butte aujourd'hui sur le plafond des compétences ;
- Le projet de loi PACTE sur la croissance et le projet de loi sur un Etat au service d'une société de confiance, qui mettent l'entreprise au centre du projet économique du gouvernement ;
- Les travaux sur l'innovation, notamment son financement et l'innovation de rupture (Intelligence Artificielle).

Le MEDEF estime que les efforts de pédagogie de la réforme, et la méthode qui donne une place renforcée à la concertation sont des gages de maturité et d'efficacité du débat politique en matière économique.

**Des points d'attention existent néanmoins, avec des signaux parfois ambigus vis-à-vis des entreprises**

Le MEDEF estime qu'un certain nombre d'initiatives ou de mesures, décidées sans concertation, sont porteuses de risques :

- La mesure de bonus-malus sur les contrats courts, même si elle ne s'applique pas pour l'instant, témoigne d'une attitude de défiance envers les entreprises et peut se révéler coûteuse pour leur compétitivité et l'emploi ; le choix de poursuivre le projet de prélèvement à la source, qui fait porter le coût aux entreprises de la collecte de l'impôt sur les ménages, est aussi un facteur de coût et de complexité ;
- Le règlement de la taxe de 3 % sur les dividendes sous la forme d'un impôt exceptionnel sur certaines entreprises n'est pas conforme à l'image d'un gouvernement qui ferait de la compétitivité et de l'attractivité sa priorité, malgré la justification donnée en lien avec nos engagements européens ; de même, la conservation d'un impôt sur la fortune immobilière n'est pas favorable à certains secteurs de l'économie, peut être un frein au développement du parc de logements, et envoie aussi un signal négatif pour l'attractivité ;
- Le débat sur la modification de l'objet social de l'entreprise dans le code civil est une source d'inquiétude pour les entreprises ;
- Le déficit d'analyse ex-ante et ex-post sur un certain nombre de sujets clés, notamment en matière de transition écologique et énergétique, peut conduire à prendre des mesures dont les effets peuvent être défavorables à la compétitivité des entreprises

### **Une ambition dans la réforme qui doit être maintenue et renforcée**

Dans la situation présente où la France connaît la croissance mais reste affaiblie au niveau de sa dette publique, de son déficit commercial, de son taux de chômage et de l'érosion de sa base industrielle, un certain nombre d'actions prioritaires sont absentes ou trop peu développées dans le Programme national de réforme :

- La stratégie du gouvernement, telle qu'elle est présentée aujourd'hui, n'inscrit pas de manière suffisamment détaillée et crédible une réduction de la dépense publique en montant et en part du PIB ; le projet de réforme des retraites sera clé pour améliorer la soutenabilité des finances publiques, mais devra être accompagné d'une réforme plus profonde de l'Etat et de son périmètre ; la réduction des dépenses doit néanmoins préserver les atouts stratégiques, tels que les infrastructures de réseaux (transports, télécommunications, énergie, eaux et assainissement), qui peuvent avoir un effet important sur le potentiel de production de l'économie et qui ont un urgent besoin de modernisation pour certaines ;
- La fiscalité des entreprises, notamment au niveau des facteurs de production, pèse encore trop sur leur compétitivité, notamment par comparaison avec les autres pays européens ; le poids des charges sociales, qui est porté de manière disproportionnée par les entreprises, pénalise également leur compétitivité ; au total, le taux de prélèvements obligatoires portés par les entreprises rapportés à la valeur ajoutée est supérieur de près de 10 points à celui de l'Allemagne ;
- Enfin, le niveau du coût du travail reste un sujet majeur de préoccupation. Certes la transformation du CICE en baisse de charges permettra de pérenniser le dispositif existant. Mais le choix politique de baisser à nouveau le coût du travail sur les bas salaires ne doit pas

éluder la question de fond : un coût du travail encore élevé pour les salaires intermédiaires et élevés, ce qui handicape la montée en gamme de notre économie.

# **Commentaires détaillés sur le texte du projet de Programme National de Réforme**

**Nous reprenons ici la structure du projet de Programme National de Réforme.**

## **Défi 1 : Stimuler l'activité en libérant le plein potentiel de notre économie**

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

Le MEDEF salue les profondes réformes mises en œuvre par voie d'ordonnances pour renforcer et simplifier le dialogue social, d'une part et pour sécuriser les relations de travail pour les salariés et les employeurs, d'autre part. Ainsi, les ordonnances devraient permettre de clarifier et de renforcer la cohérence du dialogue social en accordant une place centrale à la négociation collective pour définir les règles de travail, notamment, au niveau des entreprises, afin de leur permettre de s'adapter rapidement à leurs besoins et aux évolutions du marché. Par ailleurs, les ordonnances vont rendre le dialogue social au sein des entreprises plus efficace et opérationnel par la fusion des trois instances de représentation du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène et sécurité) en une seule. Enfin, les dispositions des ordonnances prévoient plusieurs dispositifs qui vont permettre de sécuriser les modalités de rupture des contrats de travail qui peuvent être source de complexité et d'insécurité juridique, susceptibles de dissuader les employeurs d'embaucher du personnel pour des durées indéterminées. Cette sécurisation des ruptures des contrats de travail devrait rassurer les employeurs et favoriser l'emploi. Un bilan de ces réformes, organisé par les pouvoirs publics, auquel vont participer les partenaires sociaux devrait permettre d'en évaluer l'efficacité et d'améliorer les nouvelles dispositions instituées par ordonnances, le cas échéant.

## **Axe 2 : Stimuler l'investissement et la montée en gamme en allégeant la fiscalité**

p.12 : il est indiqué « [La France] taxe en effet relativement plus le capital, et elle est relativement en retard sur la fiscalité environnementale ».

Cette affirmation est à nuancer fortement.

- La fiscalité environnementale en France représente en 2015, selon les chiffres Eurostat, 2,2% % du PIB et 4,8 % du total des prélèvements obligatoires. En comparaison avec les autres pays de l'UE, la France se situerait respectivement aux 20<sup>ème</sup> et 27<sup>ème</sup> rangs. La moyenne Européenne en pourcentage du PIB est de 2,4%. La nouvelle trajectoire de la contribution climat énergie va fortement contribuer à un accroissement de la part des taxes environnementales.
- Cette « photographie » ne doit pas conduire à conclure trop hâtivement que la France dispose d'une nette marge de progression par rapport aux autres pays, car les comparaisons doivent se faire en tenant compte de la globalité du système fiscal : il s'agit, dans la plupart des cas, de pays qui ont un niveau de prélèvements obligatoires sur les entreprises moins élevé en particulier moins de prélèvements sur le travail et de manière générale sur les facteurs de production.
- Notre taux de prélèvements obligatoires est l'un des plus élevés d'Europe : 23,5% de leur valeur ajoutée en 2016, soit près de 10 points de plus qu'en Allemagne. En particulier, la France se caractérise par un poids des impôts sur les facteurs de production qui n'existe nulle part ailleurs.
- Pour préserver la compétitivité des entreprises, toute réflexion doit donc prendre en compte le niveau global des prélèvements obligatoires et une fiscalité environnementale doit s'inscrire dans la perspective d'une évolution de la structure des prélèvements pesant sur les entreprises et ne pas être un facteur d'augmentation nette des impôts et taxes.
- Il est donc fondamental de respecter la règle de stabilité de la pression fiscale posée par la loi Grenelle 1 notamment en veillant à éviter les transferts de charges.

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

Nous pouvons saluer les récentes initiatives de l'Etat en matière de commerce extérieur annoncées par Edouard Philippe le 23 février dernier, que le MEDEF a souhaitées :

- Diffusion d'une culture de l'export et de l'international par le renforcement de la formation aux langues étrangères et au commerce international
- Simplification des dispositifs d'accompagnement à l'export (ex : guichets uniques en région, plateformes de solutions)
- Réforme des financements export pour les rendre plus lisibles et compétitifs (ex : Création d'un Pass'Export, Création d'une garantie aux filiales étrangères et d'un instrument de couverture des projets stratégiques à l'international).

Ces mesures ayant vocation à être portées principalement par Business France et Bpifrance, nous serons attentifs à ce que le déploiement de leurs dispositifs s'articule pleinement avec les offres et services proposés par les acteurs privés et n'entraîne pas l'éviction de ces derniers.

Les nouveaux outils annoncés ne nous paraissent toutefois pas suffisants pour traiter les problématiques liées à l'internationalisation des filières industrielles françaises.

Ces mesures n'auront un impact sur les capacités de l'appareil industriel français à exporter que si elles sont accompagnées d'une **politique d'internationalisation des filières plus structurante et structurée, en complément des initiatives de redressement de la compétitivité des entreprises et du soutien à la nécessaire montée en gamme des produits industriels français.**

Nous sommes en effet convaincus au MEDEF que nos entreprises sont plus fortes dans la concurrence internationale quand elles organisent leurs offres, mutualisent leurs actions, partagent leurs expériences et connaissances, et s'organisent en filières. Nous le constatons dans le cadre des task forces filières animées par Medef International où nous nous employons à soutenir le développement d'offres globales françaises clés en main compétitives (ex : task force ville durable).

L'initiative annoncée par Edouard Philippe de mieux articuler les priorités export avec les stratégies de filières du Conseil National de l'Industrie (CNI) dans le cadre des comités stratégiques de filières et de leurs groupes export en lien avec les 4 fédérateurs sectoriels nommés par le Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (agroalimentaire, soins, ville durable et industries culturelles et créatives) nous semble donc être une bonne première étape.

La France dispose de secteurs industriels très performants à l'export qui ont su trouver leur positionnement de gamme à forte valeur ajoutée (ex : aéronautique, industrie militaire, agroalimentaire, santé, ou luxe) et les marchés à forte croissance sur lesquels se positionner. Ce sont des exemples dont nous devons nous inspirer pour réorienter si besoin les priorités géographiques d'exportation des filières industrielles françaises insuffisamment exportatrices. Certains secteurs méritent une attention particulière, comme notamment les industries de santé, domaine stratégique dans lequel la France est un acteur d'excellence reconnu à l'échelle mondiale mais a perdu du terrain ces dernières années.

Même si l'orientation géographique des exportations n'explique pas à elle seule les écarts de performance à l'export de nos entreprises par rapport à leurs voisins allemands par exemple, il est à noter que nos exportations ne se sont pas assez développées vers des zones émergentes à forte croissance (ex : le solde commercial de la France est largement déficitaire avec l'Asie -29Md€ en 2017) et sont restées trop concentrées sur des zones à faible croissance sur la période récente.

Par ailleurs, nous notons qu'un effort reste à faire pour faciliter l'accès des entreprises et fédérations industrielles aux données sur les marchés à potentiel et forte croissance, collectées et synthétisées par les services de l'Etat à l'étranger et dans les Ministères concernés.

Enfin, la structuration d'offres filières à l'international ne sera effective et performante que si elle peut s'appuyer sur une boîte à outils juridiques, financiers et de ressources humaines efficiente :

- Besoin de formules juridiques souples pour faciliter la structuration de groupements d'entreprises à l'export
- Besoin de développer des nouveaux modèles de financements adaptés aux « offres clés en main à l'export » (partenariats publics/privés, appels à proposition, origination de projets...) hors Aide Publique au Développement.
- Facilitation du recours aux ressources humaines partagées à l'export (ex : VIE à temps partagé)

## **Défi 2 : Transformer les secteurs clefs de notre économie et faire émerger le modèle de croissance de demain**

### **Axe 2 : Préparer une économie de l'innovation, des compétences et du respect de l'environnement**

#### **Innovation, éducation, formation**

Il faut principalement saluer le maintien de la sanctuarisation du CIR qui soutient l'effort d'investissement des entreprises dans la R&D et le développement de l'emploi scientifique, ainsi que la réforme de l'éducation en cours qui prend mieux en compte les défis de la transformation numérique de l'économie et l'acculturation aux nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle

Nous prenons acte de la volonté de renforcer le financement de l'innovation et particulièrement des financements d'innovation de rupture avec la création d'un fonds dédié de 10 milliards d'euros générant des intérêts d'environ 300 millions d'euros par an à investir dans les innovations de rupture mais dont les modalités de fonctionnement et l'organisation des appels à projet restent à préciser à la lumière notamment des recommandations du rapport au gouvernement à paraître en avril 2018 pour une stratégie de l'intelligence artificielle.

Il faut continuer à avancer sur les volets suivants en priorité :

- Lutter contre l'échec en licence (à ce jour 60 % des étudiants n'obtiennent jamais leur licence, même en plus de 3 ans) par une meilleure orientation par projet professionnel fondée sur des prérequis ;
- Réformer le Bac pour mieux tenir compte de cette préparation de l'orientation par projet et prérequis et en profiter pour renforcer l'option « maths expert » réservée à ceux qui se destinent à des carrières scientifique et d'ingénieurs ;
- Réconcilier de manière plus générale les étudiants avec les enseignements scientifiques (y compris l'informatique).

#### **Transition écologique et énergétique**

En matière de transition écologique et énergétique, les orientations de la France décrites dans le Programme national de réforme vont dans le bon sens. Néanmoins, le MEDEF souhaite insister sur la nécessité de mettre en œuvre les réformes décrites avec une méthode adaptée à la situation de la France et à l'enjeu économique. Il s'agit pour l'essentiel de s'assurer de l'atteinte des objectifs sur le plan environnemental, mais aussi d'assurer un véritable pilotage économique et social des politiques afin de s'assurer que la transition écologique soit source de compétitivité, de croissance et d'emploi. Pour cela, la priorité doit être de fixer des objectifs atteignables, dans un pas de temps réaliste, et sans affecter la compétitivité des entreprises :

**1. Garantir un cadre réglementaire qui préserve la compétitivité des entreprises françaises.** Les politiques publiques doivent définir des réglementations a minima à l'échelle européenne et si possible internationale. Le cadre réglementaire doit être simplifié, compréhensible, prévisible, lisible. Il faut transposer les directives européennes sans surenchérir sur les exigences européennes et éviter les réglementations nationales isolées, sauf situation particulière. Le réalisme économique et social des mesures doit être assuré grâce à de solides études d'impact

économiques et sociales (combien ça coûte ? qui paye ?). Il est important de veiller à l'impact cumulatif de l'ensemble des mesures prises. Le cadre réglementaire doit favoriser la valorisation de nos ressources naturelles. Ce cadre réglementaire doit être combiné de façon harmonieuse avec les démarches volontaires. Il faut également organiser les transitions professionnelles nécessaires, sans opposer un secteur « de l'économie verte » aux secteurs de l'économie traditionnelle. Il est tout aussi essentiel de favoriser le développement de l'économie circulaire, de garantir l'iso fiscalité lors de l'introduction des mesures de fiscalité écologique et de promouvoir les normes sociales et environnementales internationales en matière de RSE.

**2. Améliorer l'équilibre de la gouvernance des instances de concertation et de décision** pour assurer un dialogue environnemental efficace en prévoyant une place suffisante aux représentants des entreprises dans les diverses instances de dialogue et de concertation.

**3. Privilégier la recherche, l'innovation et les outils de mesure et de vérification.** D'une façon générale, il convient de privilégier l'innovation dans les politiques publiques, de s'appuyer sur des démarches scientifiques, en particulier en matière de biodiversité et en matière de santé environnement, de développer les outils de mesure et vérification pertinents, de renforcer les outils méthodologiques dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris (cadre de mesure, reporting, vérification) et d'évaluer de façon fine la trajectoire de transition énergétique en France.

**4. Structurer la démarche de transition énergétique en donnant des signaux clairs.** L'objectif de la politique énergétique française doit être de conforter et de développer les filières d'excellence dont la France dispose, de renforcer notre sécurité d'approvisionnement et notre position de pointe en matière de lutte contre le changement climatique tout en conservant une énergie à des prix et des coûts compétitifs dans le contexte international. Pour cela il faut poursuivre et accélérer l'effort de recherche et d'innovation, mettre la compétitivité au cœur de la transition énergétique et protéger les consommateurs les plus vulnérables : entreprises écolo-intensives, ménages défavorisés. Notre pays doit évaluer les ressources naturelles de nos territoires et les valoriser dans le développement de notre économie. La fiscalité énergétique et climatique doit être revue dans une perspective européenne voire internationale afin d'assurer des conditions de concurrence équitable. Au niveau mondial, l'objectif est de faire converger la ou les valeurs du carbone en renforçant la concertation européenne. Les outils méthodologiques de suivi de l'atteinte des objectifs doivent être renforcés. En outre, les politiques françaises sont à mieux articuler avec le cadre européen. Il faut promouvoir la coopération industrie/finance (émetteurs/investisseurs) dans le domaine du développement durable. Les politiques publiques doivent valoriser les atouts de l'économie française et soutenir les filières françaises d'excellence : filières de l'environnement, de l'énergie, efficacité énergétique, stockage, mobilité, capture et stockage du carbone, gestion des données, comptage, réseaux intelligents... Enfin, l'organisation de l'État doit être revue pour mieux refléter la transversalité entre l'énergie, l'environnement, l'emploi, l'industrie, la recherche et l'innovation.



### **Défi 3 : Transformer notre modèle social pour offrir à tous les Français des protections efficaces**

#### **Axe 1: Choisir l'emploi comme première protection**

Le MEDEF ne peut que relever avec satisfaction l'orientation générale consistant à « choisir l'emploi comme 1ère protection ».

Il est fondamental de déségmenter le marché du travail, de favoriser les mobilités et de faciliter les logiques de parcours professionnels tout au long de la vie. Donner à tous les actifs les moyens d'anticiper les évolutions et d'être acteur de sa vie professionnelle, favoriser l'activité plutôt que l'enfermement dans le chômage sont au cœur de l'ambition qui prévaut dans les 2 accords nationaux interprofessionnels récemment signés par les partenaires sociaux. La « déségmentation » du marché du travail passe aussi par un accès durable à l'emploi : le MEDEF et ses adhérents se sont pleinement engagés en ouvrant des négociations de branches sur le sujet de l'emploi durable et des contrats courts, afin d'identifier toute forme de levier pertinent permettant d'aller dans ce sens, sans passer par la mise en place de mesures de taxation qui n'auraient que des effets contreproductifs, notamment en matière de destruction d'emplois peu qualifiés.

Au-delà de ces principes généraux, le MEDEF souhaite néanmoins souligner que les réformes engagées ne peuvent être décorrélées des principes d'équité et de participation de chacun au financement de la collectivité, au cœur du principe de responsabilité. Ces principes ont guidé les partenaires sociaux pour proposer les axes de prise en charge par l'assurance chômage des démissionnaires sous certaines conditions, et avec pour objectif l'amélioration de l'employabilité de ces personnes, et d'une meilleure prise en compte par la solidarité nationale des situations diverses vécues par les travailleurs indépendants.

S'agissant de l'accompagnement des jeunes, les réformes engagées vont là encore dans le bon sens. Face à un nombre significatif de jeunes sortant sans qualification du système scolaire, la mobilisation de tous les acteurs, la mobilisation des dispositifs ayant fait leurs preuves, le repérage précoce des jeunes et leur accompagnement sont essentiels. La voie de l'apprentissage et plus globalement de l'alternance devrait être recherchée prioritairement, considérant le taux d'insertion durable dans l'emploi à l'issue du contrat.

S'agissant de la formation des NEETs (de l'anglais « Not in Education, Employment or Training », c'est-à-dire : les personnes qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni stagiaires), et des demandeurs d'emploi, en lien avec le point précédent, les objectifs donnés au PIC (1 million de formations pour les NEETs, 1 million de formations pour les demandeurs d'emploi) ne doivent pas être exclusivement quantitatifs, comme cela a été le cas lors des plans massifs de formation des demandeurs d'emploi mis en œuvre entre 2014 et 2017 (il ont d'ailleurs plutôt eu un effet contreproductif de baisse du taux de retour à l'emploi après formation) : le seul objectif pertinent doit être l'amélioration du retour à l'emploi, dans une logique d'adéquation avec les compétences recherchées par les entreprises, et ainsi d'insertion durable sur le marché du travail.

S'agissant de la réforme des contrats aidés, si la logique de transformation des contrats aidés en parcours emploi/compétences est intéressante, elle ne pourra produire de pleins effets qu'à la condition que ces contrats soient étroitement articulés avec les besoins de main d'œuvre des entreprises, de façon à construire véritablement un sas vers l'emploi.

S'agissant des personnes issues de l'immigration, et plus particulièrement du projet de loi Immigration et asile, le MEDEF appelle de ses vœux une concertation annuelle avec les pouvoirs publics sur les besoins de main d'œuvre des entreprises et le nombre de travailleurs étrangers non communautaires dont l'économie aurait besoin. Répondre aux besoins de l'économie passe également par un meilleur accueil des réfugiés en France en mobilisant tous les acteurs pour une insertion professionnelle rapide sur le marché du travail. C'est la raison pour laquelle le MEDEF et ses fédérations professionnelles ont lancé une grande mobilisation à travers le programme HOPE.

S'agissant des personnes en situation de handicap, le MEDEF salue la volonté de réforme du gouvernement mais regrette une approche trop centrée sur les paramètres de l'OETH (Obligation d'Emploi des Travailleurs Handicapés) et pas assez sur les principes : de par leurs efforts et leur engagement, les entreprises sont parvenues à augmenter continuellement le taux d'emploi des personnes handicapées depuis la mise en place de l'obligation d'emploi. Toute réforme doit aller dans le sens d'un meilleur accompagnement des employeurs – et notamment des TPE-PME – et des personnes, et d'une refonte du dispositif d'obligation d'emploi dans une logique d'incitation plutôt que de sanction.

## **Axe 2 : Accompagner les personnes quel que soit leur statut pour plus d'équité**

La transformation du modèle social doit se poursuivre notamment dans le champ de la protection sociale :

- La refonte partielle du dispositif pénibilité annoncée dès juillet 2017 et mise en œuvre rapidement à l'automne a été un motif de soulagement pour les entreprises.
- Le chantier de la réforme systémique annoncée des retraites n'a pas officiellement démarré et pourrait s'inscrire dans un calendrier décalé (vote de la loi en 2019, entrée en vigueur lors du prochain quinquennat). Cette réforme devra redonner confiance aux jeunes générations, contribuer à l'équilibre durable du système, sans dégrader la compétitivité de notre pays et de nos entreprises.
- La transformation du système de santé fait encore à ce jour l'objet d'une concertation. Les premières mesures ne devraient entrer en vigueur qu'en 2019 voire en 2020 pour certaines.
- Les régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco pilotés et gérés par les partenaires sociaux contribuent significativement au redressement des comptes sociaux : le déficit technique (hors produits financiers et résultat exceptionnel) a été ramené en 2017 à -3,5 Mds d'euros contre -4,2 Mds l'année précédente. Le retour à l'équilibre se poursuit, un peu en avance sur la trajectoire fixée par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015. À la suite de la signature de l'accord du 17 novembre 2017, la fusion des deux régimes Agirc et Arrco sera effective comme prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Elle permettra de donner plus de lisibilité au dispositif, de réaliser des économies de gestion et contribuera à la pérennité du dispositif d'ensemble de la retraite complémentaire des salariés.

### **Axe 3 : Renforcer la cohésion des territoires et lutter contre la ségrégation territoriale**

Le Medef regrette en revanche que la modernisation et l'entretien de nos infrastructures de réseaux, qui constituent un des atouts reconnus de notre territoire et qui contribuent au développement de l'ensemble de l'économie comme à celui des territoires ne soient pas une des priorités actuelles du gouvernement, même si certaines avancées ont eu lieu dans le cadre des Assises de la mobilité. Depuis la crise, la baisse de l'investissement public (notamment les investissements des collectivités locales qui ont plutôt cherché à préserver leurs dépenses de fonctionnement), peu compensée par l'investissement privé, ne permet pas de couvrir les besoins de modernisation de ces réseaux, lesquels nécessiteraient, selon les estimations réalisées par COE-Rexecode pour le compte du Medef, un investissement annuel de l'ordre de 45 à 50 Mds d'euros sur le quinquennat alors que l'investissement prévu est estimé, selon les scénarios, entre 40 et 42 Mds d'euros. Par ailleurs, il n'existe plus de vision globale ni de gouvernance de ces infrastructures de réseaux, que ce soit au niveau national ou local. C'est la raison pour laquelle le Medef avait recommandé, dans son rapport de 2015 « Les infrastructures de réseaux au service de la croissance » de mettre en place une gouvernance régionale de ces réseaux, cohérente avec le rôle confié aux régions en matière de développement économique.

On peut souligner quelques progrès réalisés dans le cadre des Assises de la mobilité, avec la création d'un Comité d'Orientation des Infrastructures, qui malheureusement ne concerne que la mobilité, et une loi de programmation sur 5 ans, qui répond à notre demande de visibilité en la matière. Malheureusement l'approche reste beaucoup trop fragmentée, alors que les différentes infrastructures de réseaux sont de plus en plus interdépendantes. Qui plus est, une plus grande mobilisation des fonds privés, le financement public servant de levier à l'image de ce qui est mis en œuvre dans le plan Juncker n'est pas vraiment à l'ordre du jour, les partenariats public/privé restant considérés avec beaucoup de circonspection. Le plan France Haut débit constitue un bon exemple de ce qui devrait être mis en œuvre : un financement public/privé, avec le soutien de l'Union européenne. Ce type d'approche devrait pouvoir être dupliqué à beaucoup de projets d'infrastructures de réseaux.

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

Des améliorations notables par rapport à l'an dernier, avec notamment le lancement d'un vaste chantier pour la transformation de l'action publique, mais le « maillon faible » reste la dépense publique

### **Axe 1 : Un Etat qui privilégie l'accompagnement à la norme**

Prioriser la simplification et en faire l'affaire de tous

Le gouvernement vient de lancer plusieurs chantiers de simplification : PACTE, projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, Programme Action Publique 2022, mission Bur/Richard pour la refonte de la fiscalité locale, mission Lambert-Boulard pour simplifier les normes s'appliquant aux collectivités locales. Le MEDEF salue ces initiatives, mais reste convaincu qu'il faudra réfléchir à la manière d'appréhender la simplification différemment :

- D'abord, via une refonte profonde de la fabrique de la loi afin de maîtriser le flux normatif, et en poursuivant la lutte contre l'inflation normative et réglementaire ;
- La simplification doit être une priorité nationale, s'inscrire dans la durée et devenir l'affaire de tous. La simplification et la stabilité de l'environnement réglementaire des entreprises doivent rester au cœur des politiques à mener ;
- Il faudra changer le « logiciel » de la simplification, adopter une nouvelle méthode et fabriquer une gouvernance adaptée, associant étroitement la société civile (qui doit se prendre en main et être force de proposition) : retrouver de l'agilité, donner du sens, viser l'efficacité et l'efficacités, muscler l'évaluation ;
- Le droit à l'expérimentation dans la sphère publique doit être élargi ;
- Il faudra davantage recourir à l'autorégulation pour changer les comportements.
- Aussi, il faudra simplifier l'organisation de l'Etat, aller jusqu'au bout de la décentralisation, simplifier le millefeuille territorial et redéfinir précisément les compétences de chaque échelon administratif.

Droit à l'erreur : un changement de culture à concrétiser

Le MEDEF accueille avec satisfaction le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance. Le principe du passage d'une administration de contrôle à une administration de conseil prôné par le MEDEF depuis des années est consacré, de même qu'un certain nombre de règles importantes, notamment le « droit à l'erreur ». C'est une priorité pour la compétitivité de la France et de ses entreprises. Cela nécessitera un véritable changement de culture dans la relation entre l'Etat et ses administrés.

### **Axe 2 : Une action publique qui privilégie l'efficacité, le service aux usagers et l'investissement**

Pour une transformation ambitieuse de la sphère publique

La réforme de l'Etat est une des clés de la réussite de ce quinquennat. Le MEDEF salue le programme Action Publique 2022. Le gouvernement opte pour une bonne méthode (responsabilisation des ministres, plus de sélectivité dans les dépenses, revue des dépenses et des missions, association des parties prenantes au processus) qui aidera à corriger – en partie – la dérive de la dépense publique tout en modernisant et améliorant l'efficacité de l'action publique. L'implication personnelle du Président de la République et du Premier ministre sont, à cet égard, d'importance.

Le processus de transformation publique doit être accéléré et les réformes structurelles engagées sans retard.

Pour le MEDEF, 4 priorités doivent être poursuivies par ce programme :

- Redéfinir les frontières de l'intervention de la puissance publique et ses missions.
- Organiser la baisse des dépenses publiques.
- Prioriser la simplification administrative (voir supra, Axe 1). Notamment, le numérique doit être mobilisé comme levier servant la simplification administrative, la réduction du coût des normes et des politiques publiques.
- Engager une transformation en profondeur de la sphère publique, y compris de la fonction publique. Une transformation de la fonction publique, en accompagnant les agents publics, est nécessaire. Il importe de s'interroger sur ses missions (pour les trois versants), et donc son adaptation dans un monde en mutations accélérées. Il faudra notamment réformer en profondeur le statut de la fonction publique, renouveler le management public, revoir la politique de rémunération, repenser les outils de gestion publique, et systématiser les évaluations.

Revoir le périmètre de l'Etat et lancer sans plus tarder une réflexion sur les missions de la sphère publique

- Le MEDEF considère que la réussite de la transformation de la sphère publique exige en premier lieu une refonte profonde de ses missions. Le Comité Action Publique 2022, dans le cadre du Programme Action Publique 2022, travaille à la revue de 21 politiques publiques prioritaires, un bon début, mais il faudra de notre point de vue, organiser une revue complète (100 %) de toutes les missions et de toutes les politiques publiques, programmée sur le quinquennat, et mettre en place un dispositif de suivi (ex : baromètre en open data) et d'évaluation (évaluation indépendante, parlementaire). Ceci permettra d'identifier précisément le périmètre efficient de l'intervention de l'Etat, les missions à externaliser, les politiques publiques à éteindre.
- Le pouvoir politique doit redonner du sens à l'action publique et l'exécutif fonder les mesures nécessaires à mettre en œuvre sur un changement de culture et de paradigme, avec en pratique un pilotage rigoureux associant réformes de structure et objectifs précis d'économies. L'investissement pour la transformation de l'action publique (700 M €) est nécessaire, il devra être évalué (ex ante et ex post), et il importe de le gager par des économies de dépenses mesurables, suite aux réformes conduites.

### Axe 3 : Un Etat qui redresse les finances publiques

Poursuivre l'assainissement structurel de nos finances publiques est une priorité

- En février dernier, la Cour des comptes a considéré que la trajectoire pluriannuelle des finances publiques repose sur des soubassements fragiles, en particulier sur les aspects rythme de croissance et efforts de maîtrise des dépenses. Les cibles de déficit public (effectif et surtout structurel) pour 2017 et 2018, vraisemblablement atteignables, sont en progrès limité au regard de la conjoncture favorable, et restent loin des moyennes de la zone euro. La résorption du déficit structurel à l'horizon 2022 par des efforts d'ajustement importants sur la dépense devra être poursuivie par le gouvernement, de même que l'accélération du désendettement public.

La nécessaire baisse des dépenses publiques : des objectifs ambitieux mais des mesures peu détaillées et peu lisibles

- Le gouvernement fixe un objectif inédit de baisse de la part des dépenses sur PIB de trois points à l'horizon 2022. Ceci va dans le bon sens, mais l'effort de réduction effective de la dépense doit être global (Etat, collectivités territoriales, sphère sociale) et suffisamment fort pour permettre de financer la baisse de la fiscalité et le désendettement public.
- La Cour des comptes le rappelle de manière récurrente depuis quelques années, le niveau des dépenses publiques reste très élevé en France, avec une qualité des dépenses qui régresse. Cette situation compromet le désendettement du pays, et handicape la compétitivité des entreprises et l'emploi. L'enjeu est donc de « faire mieux avec moins », et c'est possible, comme le montrent les exemples de pays qui se sont réformés (Suède, Canada, Allemagne, Royaume-Uni, ...)
- La baisse des dépenses publiques reste le « maillon faible » de la politique budgétaire du gouvernement. Il est à regretter que ce volet, contrairement à la fiscalité, soit, en effet, très peu lisible et les économies (en particulier, structurelles) sont insuffisamment documentées dans les derniers textes financiers adoptés. La France, en dépit de marges de manœuvre importantes pour réduire ses dépenses (sans dégrader les services publics, ni compromettre la croissance économique) et améliorer leur qualité, tarde à lancer la réforme de l'État et de sa sphère sociale. Retarder les réformes structurelles à la seconde partie du quinquennat est un choix risqué, d'autant que les pistes d'économies sont peu connues.
- Les termes de la contractualisation de l'Etat avec les collectivités territoriales restent à définir. Dans son rapport annuel pour 2018, la Cour des comptes a d'ailleurs émis des doutes sur la prévision de croissance des dépenses des collectivités, et en conséquence le fort risque de dérapage des dépenses locales, en particulier de la masse salariale publique locale. Les finances publiques locales devront pourtant se consolider afin de conserver la capacité d'investissements des collectivités locales.
- Les dépenses sociales atteignent 31,5 % du PIB en France, en 2016 (OCDE), le niveau le plus élevé d'Europe, avec pour nombre de politiques publiques, des résultats insuffisants (santé, minima-sociaux), parfois médiocres (logement, lutte contre la pauvreté), ce qui pose une vraie question de l'efficacité de notre modèle social. En tout état de cause, l'optimisation des dépenses sociales et l'extinction rapide de la dette sociale sont essentielles à sa pérennité.



Département Finances et fiscalité locales  
Dossier suivi par Aurore VIGOUROUX

Paris, le 16 mars 2018

## Consultation de l'AMF sur le projet programme national de réforme (PNR)

Le programme national de réforme 2018 (PNR) présente la stratégie de réforme du Gouvernement en réponse, notamment, aux recommandations adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 et au rapport sur la France adopté par la Commission européenne le 8 mars 2018.

Bien que le PNR ai vocation à être transmis à la Commission européenne et présenter la situation de la France d'un point de vue national, l'AMF regrette une présentation auto-centrée sur l'action de l'Etat qui ne restitue pas les politiques publiques et les investissements portés par les collectivités locales.

Cette note porte sur les points suivants :

**I. La trajectoire des finances publiques ;**

**II. Le Grand plan d'investissement (GPI) et l'investissement public.**

## I. La trajectoire des finances publiques

### A. La conférence nationale des territoires (CNT)

Concernant la conférence nationale des territoires (CNT), si l'AMF en salue l'initiative ouvrant le dialogue, les différentes mesures annoncées depuis l'été 2017 et votées dans les lois de finances ne permettent pas d'envisager à ce stade un « Pacte de confiance » au regard de la remise en cause de la libre administration de nos collectivités :

- le refus d'une baisse de 13 milliards d'euros en cinq ans des moyens de fonctionnement ;
- le caractère « léonin » de la contractualisation proposée par l'Etat, rétablissant de fait une tutelle sur les collectivités territoriales ;
- la suppression de la taxe d'habitation mettant en cause gravement l'autonomie fiscale ;
- la diminution de 120 000 emplois aidés ;
- la mise en danger de la politique du logement social.

La CNT n'a donc pas permis à ce stade de remédier au manque persistant de concertation de l'Etat avec les collectivités locales sur leur trajectoire financière. L'AMF rejoint le constat de la Cour des comptes sur l'absence de consultation des collectivités lors de la préparation du programme de stabilité ou pour la préparation de la LPFP. Il s'agit pourtant d'une demande formulée à plusieurs reprises par l'AMF sur la nécessité d'une concertation préalable avec les associations nationales représentatives des exécutifs locaux lors de l'élaboration de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques transmise à l'Union européenne car elle engage directement les collectivités.

Pour autant, l'AMF reste pleinement concentrée sur les chantiers à venir qui concerneront la réforme fiscale, le statut de l' élu et d'éventuelles évolutions constitutionnelles.

### B. Les normes

Concernant le programme de simplification des normes, le Gouvernement rappelle que la circulaire du 26 juillet 2017 instaure la règle de la double compensation à savoir que toute nouvelle norme réglementaire contraignante doit être compensée par l'abrogation ou la simplification d'au moins 2 normes existantes. Cette circulaire proscrit également la sur-transposition des directives européennes.

L'AMF rejoint l'initiative du Gouvernement au regard de l'importance des impacts budgétaires induits par des décisions nationales, ainsi dans une déclaration commune adoptée par l'AMF, l'ADF et Régions de France le 6 juillet 2017 lors de l'installation du nouveau CNEN, la simplification des normes est érigée en impératif national, et l'AMF propose l'application de l'article 40 de la Constitution pour tous les textes ayant un impact financier pour les collectivités. L'AMF rappelle cependant les limites que continue de rencontrer le CNEN dans son travail d'évaluation, malgré les améliorations déjà apportées. Une connaissance fiable et précise de ces impacts est indispensable pour une meilleure maîtrise des finances publiques et permettrait de mieux intégrer l'enjeu budgétaire des normes dans l'élaboration des trajectoires financières. L'AMF est également en faveur d'une sensibilisation accrue auprès du Parlement sur les impacts des dispositions législatives.

### C. Le redressement des finances publiques

#### **Concernant l'objectif de réduction de la dette et du déficit public :**

Le Gouvernement s'est engagé à réduire l'endettement public et diminuer le déficit public : en 2017 le déficit public devrait se situer en dessous des 3% de PIB et à 0,3% en 2022. Par ailleurs, le ratio de dette publique devrait diminuer de 5 points d'ici la fin du quinquennat. Cette



stratégie de réduction de l'endettement public repose sur un « fort ralentissement de la dépense publique » auquel les collectivités locales sont associées.

Le PNR donne peu de détails, ce qui est regrettable, sur le chiffrage des économies qui sont en cours de réalisation. **Ainsi, il serait utile de préciser sur la période 2018/2022 il est demandé aux collectivités locales 13 Md€ d'économies sur un montant total de 60 Md€**

Pour rappel, sur la période 2012/2017, l'objectif de la réduction du déficit public a reposé sur 2 leviers d'actions :

- une hausse temporaire des prélèvements obligatoires en 2012 ;
- 46,5 Md€ d'économies ont été réalisées sur la période 2015/2017.

Ainsi durant le précédent quinquennat, les mesures d'économies ont donné lieu à :

- une diminution de plus de 7Md€ (en valeur) des dépenses de l'État entre 2012 et 2016 ;
- la baisse des concours de l'État aux collectivités locales à hauteur de 11 Md€ en 4 ans (2014-2017) ;
- la dépense sociale a quant à elle été contenue et des réformes structurelles ont été adoptées (réforme des retraites de 2014, réforme du financement de la branche famille) ;
- ainsi que des « économies supplémentaires (...) notamment à l'occasion des Programmes de Stabilité intervenus en cours d'année 2015 et 2016 ».

De sorte que les collectivités locales ont lourdement contribué à la réduction du déficit public national, puisqu'en 2016 l'amélioration du solde des APU de 2,8 Md€ a reposé en grande partie sur celui des APUL (+ 3,1 Md€) alors que le solde des APUC s'est dégradé (2,1 Md€). **Ainsi les collectivités locales ont contribué à la réduction du déficit public à hauteur de 0,1 point de PIB en 2016**, celles-ci ont donc atteint en grande partie l'objectif qui leur avait été fixé contrairement à l'Etat.

### **Concernant la contractualisation :**

Concernant les modalités de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, il convient de préciser que la stratégie du Gouvernement vise à les faire contribuer à l'effort de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques **à hauteur de 13 Md€** d'ici 2022, non pas par le biais de la baisse des dotations, comme ce fut le cas au cours des années 2015 à 2017, mais par celui d'une contractualisation avec les plus grandes d'entre elles, soit 322 collectivités.

Cette contractualisation, qui n'a à aucun moment fait l'objet d'une concertation en amont, porte sur un engagement à la fois de modération de leurs dépenses de fonctionnement (cohérente avec une hausse de +1,2 % en valeur par an pour l'ensemble des administrations publiques locales, soit une baisse en volume de 0,3% en moyenne sur la période 2018-2022) et d'amélioration continue de leur capacité de financement.

**L'AMF estime que la mise en place de ces contrats risque de conduire à une réduction des services à la population et alerte sur le risque de réduction de l'investissement qui génère en moyenne entre 2 et 4% de dépenses réelles de fonctionnement supplémentaires.**

Par ailleurs, l'AMF regrette que ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes d'exploitation des services et de l'impact des mesures décidées unilatéralement par l'Etat sur les dépenses de fonctionnement.

De plus, l'AMF dénonce l'absence dans ces contrats de clause portant sur les engagements que l'Etat serait susceptible d'offrir en échange d'une limitation de la progression des dépenses de

fonctionnement des collectivités locales et d'adaptation du dispositif aux collectivités d'Outre-mer où le besoin de services publics et d'investissement n'est plus à démontrer.

## II. Le Grand plan d'investissement (GPI) et l'investissement public

Face à un « investissement public mal ciblé et d'insuffisante qualité » le Gouvernement présente son Grand plan d'investissement (GPI) s'élevant à 57 Md€ de dépenses d'investissement sur le quinquennat. Celui-ci s'articulera autour de quatre axes prioritaires :

- accélérer la transition écologique (20 Md€) ;
- édifier une société de compétences (15 Md€) ;
- ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 Md€) ;
- construire l'État de l'âge numérique (9 Md€).

**Sachant que le bloc communal porte plus de 60% de l'investissement public, il est dommage que le PNR ne précise pas que le GPI devrait bénéficier aux collectivités territoriales à hauteur de 10 Md€ et aux collectivités d'outre-mer à hauteur d'1 Md€.** De plus, cette mesure doit se confronter au nouvel effort d'économies pour contribuer à la réduction du déficit de la France et fait peser un risque sur la reprise attendue puisque celles-ci viendront inévitablement impacter et brider l'investissement.

En tout état de cause, la politique de soutien à l'investissement local s'avère en pratique pas à la hauteur des annonces du gouvernement :

- annulation durant l'été 2017 de 50,0 M€ en AE et 209,0 M€ en CP inscrits sur le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes ». Les crédits sont annulés au titre d'une moindre consommation sur la dotation d'équipement des territoires ruraux et sur la dotation de soutien à l'investissement local ;
- annulation à l'automne 2017 de 48M€ de CP du programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes au motif que la DSIL n'aurait pas été consommée ;
- suppression de la réserve parlementaire en septembre 2017 et réaffectation partielle des crédits, soit 50M€ reconduits pour abonder la DETR en loi de finances 2018 sur 86 M€ de crédits en 2017 (45 M€ venant du Sénat et 41 M€ venant de l'Assemblée nationale).

Ces mesures ont eu des conséquences préjudiciables pour les collectivités porteuses de projets puisque les crédits non engagés à ces dates ont été supprimés, donnant lieu à des reports de projets ou des baisses de subventions.

Par ailleurs, il est important de préciser que ces mesures interviennent après un recul marqué de l'investissement public local et ce depuis l'année 2014 : en effet **les dépenses d'équipement du bloc communal se sont effondrées de 25% en 2014 et 2015**, soit une baisse cinq fois plus forte que sous le mandat précédent à la même période. La Cour des comptes a fait part de ce même constat dans ses derniers rapports annuels, confirmant que, face à la baisse des dotations, l'ajustement budgétaire a été notamment réalisé par l'investissement. **En 2016, la baisse paraît enrayée et les dépenses ont été quasiment stabilisées (- 0,5 Md€) à 31,9 Md€.** Au total, la baisse atteint - 9,1 Md€ par rapport à 2013. Pour autant, l'AMF n'en déduit pas une corrélation entre la montée en charge du soutien à l'investissement et la quasi-stabilisation des dépenses d'équipement en 2016.

<b>A :</b>	Sandrine GAUDIN, SGAE
<b>Objet :</b>	Observations Régions de France sur le projet de programme national de réforme 2018
<b>Date :</b>	16 mars 2018

Le positionnement de ce document aurait besoin d'être clarifié : est ce qu'il a vocation à présenter la stratégie de réforme de l'Etat membre (Etat et collectivités locales) ou seulement à mettre en avant l'action du gouvernement. Nous plaidons bien entendu pour la première hypothèse.

Sur un certain nombre de réformes (LOM, apprentissage, formation professionnelle...), le calendrier repris dans le projet de PNR a évolué et il convient donc de l'actualiser dans la version finale.

### **1/ Réforme mobilité / transport ferroviaire**

Sur le TER (transport express régional), la présentation rapide qui en est faite est faussée. Il n'est pas acceptable de perler d'une utilisation très limitée des TER en dehors de l'Ile-de-France alors que le nombre de voyageurs a progressé de 44% entre 2002 et 2016 et que le niveau d'occupation moyen des TER est de 78 voyageurs en 2016 (80 en Allemagne). En revanche, l'évolution du coût de production des TER non maîtrisée par l'opérateur historiquement (doublement entre 2002 et 2016) n'est pas soutenable. L'ouverture à la concurrence des TER doit permettre une réelle maîtrise des coûts et une amélioration de la qualité de service.

### **2/ Développement économique**

Sur le modèle de ce qui est fait sur les rôles respectifs de l'Etat et des Régions sur le commerce extérieur et l'attractivité, il conviendrait de mettre en exergue de manière claire l'articulation entre ce qui relève de l'Etat (fiscalité, environnement réglementaire, relation aux grands groupes) et ce qui relève des Régions sur les dispositifs de soutien et d'accompagnement des entreprises (innovation, modernisation des outils de production) en complémentarité des initiatives portées par BPIFrance. A titre d'illustration, les Régions ont consacré plus de 700 M€ au soutien à l'innovation des PME et des ETI en 2016.

### **3/ Transition écologique**

Il n'est pas une seule fois mention dans ce paragraphe de l'implication des territoires et des collectivités territoriales alors que la transition écologique de la France et de son modèle économique et sociale ne se fera pas sans cette implication des territoires et leur capacité à adapter les politiques nationales aux spécificités territoriales et aux écosystèmes locaux.

Surtout, malgré les multiples responsabilités et missions confiées aux Régions en matière de transition énergétique, de biodiversité, d'économie circulaire et d'adaptation au changement climatique et leur participation active aux travaux nationaux sur le plan rénovation, la feuille de route économie circulaire, la programmation pluriannuelle de l'énergie, la stratégie nationale bas carbone et sur les différentes filières d'énergies renouvelables, les Régions ne sont jamais citées ni intégrées comme l'interlocuteur privilégié de l'Etat dans la définition et la déclinaison territoriale de ces politiques nationales.

Or les Régions sont non seulement chef de file sur ces différents domaines, des contributeurs y compris financiers dans la mise en œuvre effective de ces politiques mais aussi les seuls planificateurs de notre pays chargés d'adapter et intégrer ces politiques au profit d'un aménagement durable de nos territoires.

Par ailleurs, ce paragraphe nous semble très pauvre au regard de ce que la France de l'Accord de Paris met en œuvre et se doit de donner l'exemple. Notamment, la reconquête de la biodiversité n'est même pas citée alors qu'il nous paraîtrait judicieux de valoriser le mouvement commun Etat/Régions de mobilisation des territoires sur cet enjeu et tout particulièrement le caractère innovant de la création en cours des Agences régionales de la biodiversité.

#### **4/ Formation professionnelle / apprentissage / orientation**

Au delà de la réforme du code du travail, les enjeux sont de trois natures

\* Favoriser l'insertion professionnelle durable des jeunes

**Page 24 (en bas) sur l'apprentissage :** Il conviendrait de préciser que la réforme de l'apprentissage s'accompagne d'un véritable changement de modèle économique pour l'apprentissage dont le pilotage est transféré des Régions aux branches professionnelles et à leurs opérateurs qui en assureront désormais la responsabilité à travers le financement dit « au contrat » des centres de formation d'apprentis en lieu et place d'un système qui assurait la couverture financière territoriale de tous les centres, y compris les petits centres notamment en zones rurales. Sans revenir sur nos profondes réserves sur cette réforme, il conviendrait a minima de préciser que le gouvernement est conscient des risques (il faudra un temps d'adaptation à tous les acteurs pour s'approprier le nouveau système ce qui pourrait induire une baisse du nombre d'apprentis au moins dans un premier temps) et donc de l'impérieuse nécessité de conserver un dispositif de soutien public suffisant (une péréquation financière régionale) donnant des leviers financiers aux Régions pour soutenir le système.

Sur l'orientation dont la réforme est la clé de voûte de la réussite de la réforme de l'apprentissage et qui est actuellement une politique complètement en déshérence, il est surprenant que rien ne soit repris dans le PNR alors que des engagements ont été pris par le gouvernement sur le transfert de cette compétence (ainsi que sur l'information des jeunes) aux Régions

\* **Améliorer l'adéquation entre les besoins des entreprises et les compétences des salariés et des demandeurs d'emploi**

Le PIC constitue une avancée intéressante notamment au regard de son caractère pluriannuel

Il conviendrait d'insister plus sur la clarification du rôle des différents acteurs tant sur la formation des salariés que sur celle des demandeurs d'emploi (qui doit être pilotée exclusivement par les Régions en s'appuyant aussi sur Pôle Emploi)

#### **5/ Couverture haut et très haut débit**

\* **Page 32 :** Il est indiqué que les collectivités locales déploient des réseaux d'initiative publique pour couvrir 45% de la population des territoires ruraux. Il est précisé que cet investissement est de 13 à 14 Mds d'euros dont 3,3 Mds d'euros provenant de l'Etat et 590 millions d'euros du FEDER. Il serait utile de préciser que ce FEDER est attribué par les Régions dans le cadre de leur fonction d'autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux.

L'objectif de déploiement du THD d'ici 2020 voire 2022 paraît à ce stade très ambitieux voire peu réaliste au regard de la dynamique à l'œuvre sur les territoires suite à la présentation du nouveau dispositif gouvernemental.

#### **6/ Santé : plan contre les déserts médicaux**

\* **Pages 32 et 33 :** Concernant le plan gouvernemental contre les déserts médicaux et l'amélioration de l'accès aux soins, il serait utile de préciser que les projets concernant les territoires associent les acteurs de terrain, en particulier les collectivités locales. A ce titre, rappeler le rôle des Régions auprès des ARS pour garantir la cohérence du développement et du déploiement de maisons de santé.

Rappeler aussi le rôle des Régions dans le développement d'une politique de e-santé. Les chantiers portés par les Régions renvoient à la lutte contre la déprise médicale, aux défis de la médecine du futur (télé-médecine), à l'innovation des entreprises de santé et aux questions de prévention de santé / environnement.

Indiquer que les nouvelles méthodes de travail sur ce sujet passent par le renforcement du couple ARS/Régions sur le territoire. En terme d'expérimentation, peut-être utile de citer les exemples de « délocalisation » de la PACES (première année commune aux études de santé) en Hauts de France et Nouvelle-Aquitaine pour éviter aux étudiants d'aller à Lille et à Bordeaux.

## **7/ Avancement des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)**

- **Pages 61 et suivants** : comme tous les ans, il n'est quasiment pas fait mention que les Régions sont autorités de gestion d'une très grande majorité des fonds. De plus les chiffres de programmation pour le FEDER, FSE et l'IEJ ne sont pas les bons. **Au 31 décembre 2017**, le taux de programmation du FEDER est de 48%, du FSE de 56%, de l'IEJ de 74%. Globalement, le taux de programmation pour ces 3 fonds (FEDER, FSE, IEJ) est de 51% au 31 décembre 2017. Il se situe au même niveau que celui constaté en Allemagne par exemple.
- En montants programmés en coût total (Fonds UE + cofinancements nationaux), cela donne :
  - FEDER : 8,58 Mds d'euros (y inclus les PO de la coopération territoriale européenne)
  - FSE : 5,51 Mds d'euros
  - IEJ : 826 millions d'euros

*Source : SFC, le Système d'Information de la Commission – transmission au 31 janvier 2018 par les autorités de gestion françaises d'informations arrêtées au 31 décembre 2017*

- **Page 63** : les chiffres de programmation par objectifs thématiques sont à ajuster au regard des données de SFC.
- **Page 67** : Sur le point 3/ PO FSE des Régions. Rappeler que les Régions gèrent 35% de l'enveloppe FSE dédiée à la France sur le champ de la formation, l'apprentissage et l'accompagnement à l'entrepreneuriat. Il serait bien, par parallélisme de forme avec le PO FSE Etat, d'indiquer un taux de programmation pour les volets FSE des Régions. De nombreuses Régions en métropole ont d'ailleurs déjà programmé entre 60% et 100% de leurs enveloppes FSE. 62% au total pour les 3 programmes de Grand Est (Alsace, Lorraine, Champagne Ardenne), plus de 80% pour la Bretagne, 90% en Pays de la Loire, la totalité de l'enveloppe FSE en Picardie.
- **Page 67** : « Les autorités de gestion des programmes régionaux » : remplacer par les Régions, autorités de gestion.



Paris, le 19 mars 2018

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

Monsieur le secrétaire général,

Alors que le nouveau Gouvernement met en place différents outils de concertation avec les collectivités locales, l'association des Villes de France tient à souligner sa satisfaction de la méthode et des principes qui président le fonctionnement de la Conférence Nationale des Territoires. La consultation de toutes les associations nationales des élus locaux sur le Programme National de Réforme est indispensable, les villes et intercommunalités étant les premiers points de contact dans les territoires, les espaces où les politiques européennes et nationales prennent une application concrète.

Villes de France est une association pluraliste d'élus qui rassemble les villes et agglomérations non métropolitaines du territoire national, cadre de vie de près de la moitié de la population française. Forte de 30 ans d'action, l'association défend les territoires entre 15 000 et 100 000 habitants qui assurent un maillage solide entre les métropoles et les espaces ruraux, et contribuent ainsi à la cohésion territoriale.

Les collectivités territoriales sont porteuses de politiques publiques locales, complémentaires aux politiques de l'Etat. Elles contribuent par ailleurs également à l'effort de réduction de la dette publique, et sont au premier rang de l'investissement public. Le bloc local contribue à 60% de l'investissement public local. A ce titre, Villes de France demande à ce que le Programme National de Réforme mentionne davantage le rôle joué par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Longtemps oubliées des politiques publiques, les dernières politiques publiques les ciblant datant du début des années 70, les villes moyennes font actuellement l'objet d'un Plan national sur la revitalisation des cœurs de Villes. L'association Villes de France reçoit très favorablement ce Plan, se réjouit de constater que des moyens financiers importants de l'ordre de 5 milliards d'euros sont déployés sur la période quinquennale ; elle salue la démarche innovante et partenariale engagée par le Gouvernement dans le processus d'action.

Villes de France regrette cependant que l'Etat ne s'engage pas davantage sur des mesures plus significatives en matière d'attractivité et de développement économique, en particulier par le soutien au tissu des TPE-PME très présentes sur les territoires des villes moyennes, mais aussi en s'appuyant davantage sur la nouvelle économie comme l'économie circulaire, la smart city, l'économie de la transition démographique... Elle souhaite aussi que l'Etat s'engage davantage en matière d'accessibilité aux villes moyennes, notamment par la qualité de la desserte ferroviaire, le développement de l'offre de soins et apporte des garanties en matière de maintien de l'offre l'enseignement supérieur de proximité, éléments essentiels à l'attractivité et à la cohésion du territoire.

L'axe 3 du défi 3 de la troisième partie du PNR est consacré à l'ambition de « renforcer la cohésion des territoires et lutter contre la ségrégation territoriale » avec plusieurs volets notamment sur la couverture numérique du territoire, le plan contre les déserts médicaux, la mobilité et le plan « Cœurs de villes » évoqué ci-dessus. L'association des Villes de France souhaite souligner la place des villes de taille moyenne dans cet objectif de cohésion des territoires. En effet, elles se situent au carrefour des métropoles, qu'elles permettent de désencombrer et des territoires ruraux, pour lesquelles elles représentent des centres de services aux publics. Elles appellent l'Etat et l'Union européenne à mieux les accompagner dans cette fonction de territoires d'équilibre qui les caractérise.

Concernant la couverture numérique du territoire, Villes de France souhaite saluer l'accord historique entre l'Etat et les opérateurs mobiles qui se montre ambitieux pour lutter contre la fracture numérique. L'association restera attentive au calendrier et aux modalités de mise en œuvre de cet accord. Elle souligne par ailleurs les autres enjeux du numérique qui sont de favoriser l'inclusion numérique pour les populations éloignées de ses usages et d'accompagner les collectivités locales et entreprises manquant d'ingénierie pour les transformations numériques fondamentales qu'elles soient rendues obligatoires sur le plan juridique ou non. Si des démarches sont entreprises par l'Etat en ce sens, l'association appelle à leur concrétisation et amplification.

Sur le plan contre les déserts médicaux, Villes de France salue les annonces du Gouvernement mais reste vigilante quant à leur mise en œuvre. La question de l'accès géographique aux soins est devenue, au cours des vingt dernières années, de plus en plus prégnante dans la vie quotidienne de nos citoyens. Elle est l'un des symptômes d'une fracture territoriale qui conduit à ce que les habitants se sentent aujourd'hui oubliés. Nombre d'élus locaux, au premier rang desquels les maires des villes moyennes, sont confrontés à l'inquiétude voire au désarroi que suscite le départ à la retraite non remplacé du médecin référent ou des fortes carences de spécialistes dans les hôpitaux de proximité. Ils ont depuis longtemps tiré la sonnette d'alarme.

Alors qu'aucune solution univoque ne semble exister pour lutter contre les déserts médicaux, il répond à notre souhait que toute politique publique en la matière privilégie la triple nécessité d'une démarche pragmatique, de soutenir les initiatives des acteurs de terrain et de mobiliser toute une palette d'outils. La proposition d'un « panel de solutions adaptables à chaque territoire » va ainsi dans le bon sens. Pour autant, Villes de France sera vigilante quant à sa mise en œuvre, notamment pour une évaluation effective et globale de l'efficacité des mesures du dispositif. Aussi, nous alertons le Gouvernement sur la nécessité de poser les jalons à un dialogue renforcé entre les élus locaux et les Agences Régionales de Santé, qui constitue un préalable dans le déploiement local du plan. Par ailleurs, Villes de France forme le souhait de la mise en place de mesures de régulations sur le conventionnement pour inciter à une répartition géographique plus juste des médecins sur l'ensemble du territoire. En outre, nous accueillons positivement les mesures visant à doubler le nombre de maisons de santé pluri-professionnelles et de centres de santé, tout comme les mesures de simplification visant à renforcer l'exercice de la médecine libérale ou mixte dans les zones en tension et le développement de la télémédecine. Villes de France est également favorable à l'ouverture de 500 nouveaux lieux de stage extrahospitaliers en ville, dont 350 pour la médecine générale et 150 pour les autres spécialités. Nous attirons néanmoins l'attention du Gouvernement sur l'importance d'affecter ces nouveaux « internats de proximité » dans les centres hospitaliers des villes moyennes. En effet, les moyens que le Gouvernement leur donnera seront déterminants dans la structuration d'une offre de soins équilibrée du fait de l'importance de leurs effets d'entraînement et de leur fonction de centralité.

Sur les enjeux de la mobilité, Villes de France a fait part de ses inquiétudes relatives à l'avenir du transport ferroviaire. Le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta, consacré à l'Avenir du transport ferroviaire propose outre les réformes structurelles et sociales de la SNCF, une réorganisation des dessertes ferroviaires en fonction des coûts de remise à niveau de l'infrastructure. Après réalisation d'un « audit sur les petites lignes », 9 000 kms de tronçons les plus dégradés seraient abandonnés ou transférés aux régions, sans compensation, ce qui revient à leur transférer la responsabilité des fermetures. Sur un plan opérationnel, les orientations de ce rapport conduisent à une réduction aussi brutale qu'inacceptable des dessertes ferroviaires (des TGV aux TER), pour des bassins de vie allant de 100 000 à 250 000 habitants.

Prenant acte de la volonté de dialogue de la ministre chargée des Transports, de sa vision d'un transport ferroviaire équilibré qui incite aux arrêts dans les villes moyennes, les élus de Villes de France souligne que la vision de M. Spinetta reste lourde de conséquences (économiques, sociales, environnementales...) en matière de grande vitesse, avec un déclassement inévitable des villes concernées et de leurs territoires ruraux environnants, et une élévation rapide du sentiment de relégation des populations. Ils attendent que le Gouvernement se démarque clairement de cette logique. Les politiques de desserte ferroviaire doivent tenir compte des co-financements locaux engagés, de l'importance démographique des bassins de vie traversés, et de leur enclavement. Les maires des villes de France appellent de leurs vœux l'adoption rapide d'un schéma de service de transport des voyageurs, adapté à la réalité du réseau de lignes nationales secondaires. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, Villes de France souhaite également que soient mieux précisées les obligations de service public qui seront imposées aux opérateurs pour les dessertes déficitaires.

L'axe 2 du défi 4 porte sur « Une action publique qui privilégie l'efficacité, le service aux usagers et l'investissement » et revient notamment sur la politique « Action publique 2022 ». Sur le sujet de la fonction publique, Villes de France a avancé des propositions de mesures, notamment dans le cadre de son Manifeste intitulé « Bâtir la fonction publique territoriale de demain » publié en novembre 2016 et toujours d'actualité. Ce



chantier est tout à fait primordial au regard des impacts financiers que peuvent avoir ces politiques. Les employeurs territoriaux doivent mettre en œuvre des règles applicables à cette fonction publique sans pouvoir participer à leur définition. Il est désormais nécessaire d'associer les instances de représentation nationale des collectivités territoriales aux négociations relatives à la rémunération des fonctionnaires conduites par le Gouvernement et dotées d'une capacité à peser sur les décisions retenues. L'association appelle également le Gouvernement à encourager les expérimentations pour un management dynamique.

L'axe 3 du défi 4 est intitulé « Un Etat qui redresse les finances publiques ». Villes de France demande à ce que la contribution des collectivités locales et des autres acteurs publics dans cet effort financier soit davantage valorisée au sein du PNR. L'association souhaite que ces travaux puissent s'appuyer sur des diagnostics objectifs et partagés, notamment dans le domaine financier qui est à l'ordre du jour de plusieurs comités de la Conférence Nationale des Territoires. L'audit 2017 de la Cour des comptes sur la situation financière des collectivités locales a bien fait apparaître que la contribution de celles-ci à la réduction des déficits publics ces dernières années avait été sans commune mesure avec leur poids dans la dépense publique ; il serait également utile de rappeler les démarches qu'elles ont déjà engagées depuis 2014 pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

La cinquième partie du PNR est consacrée à l'utilisation des fonds structurels et d'investissement en faveur de l'emploi et de la croissance. L'association des Villes de France souhaite revenir sur la nécessité de défendre la politique de cohésion dans le cadre du prochain cadre budgétaire pluriannuel pour 2020-2027 ainsi que sur les améliorations qui peuvent lui être apportées. Les retards sur la programmation pour 2014-2020 et les crédits non consommés sont révélateurs d'axes de progrès dans la conception de la politique de cohésion et non de son inutilité. Au contraire, cette politique contribue à réduire les inégalités et à témoigner concrètement et quotidiennement du projet de l'Union européenne. Les fonds européens structurels et d'investissements permettent la mise en œuvre d'investissements stratégiques correspondant aux objectifs de l'organisation continentale. Notre association et l'Association des Petites Villes de France ont élaboré une contribution au débat européen sur l'avenir de la politique de cohésion, dans laquelle elles appellent à conserver les fonds européens pour toutes les régions et à maintenir une logique de subvention, marquant ainsi la complémentarité, mais aussi la spécificité de la politique de cohésion par rapport aux instruments financiers tels le « Plan Juncker », difficilement accessibles pour les petites et moyennes villes et leurs intercommunalités. Les deux associations demandent qu'une attention particulière soit portée aux petites et moyennes villes et leurs intercommunalités qui manquent souvent de ressources pour monter des projets complexes.

A la veille des élections européennes de 2019 et alors que l'Union européenne suscite une certaine défiance dans les territoires, le maintien de la politique de cohésion pour toutes les régions s'avère indispensable pour renouveler le projet européen en proximité avec les citoyens. A l'image du « piège des régions à revenu intermédiaire », les villes de taille moyenne et leurs agglomérations ont des coûts élevés par rapport aux plus petits territoires et des systèmes d'innovation trop fragiles par rapport aux métropoles. Elles ont également un secteur manufacturier affaibli et se révèlent vulnérables face aux défis de la mondialisation. Au-delà de l'indicateur du PIB, les territoires connaissent de fortes disparités. Nos villes et intercommunalités d'équilibre, nécessaires à l'aménagement du territoire et au projet européen ont pu souffrir d'importantes pertes d'emplois, voire d'habitants et sont fragilisées.

Villes de France appelle à concentrer les priorités thématiques sur les enjeux démographiques, l'inclusion sociale et les aménagements urbains pour l'attractivité et l'équité des territoires (équipements sociaux, culturels et sportifs de proximité, commerces, tourisme, logement...) mais aussi la lutte contre le changement climatique, les conditions de soutien aux PME et l'emploi. L'association invite également les institutions européennes à harmoniser les règles des fonds européens afin que les mêmes bénéficiaires de financements appliquent un corpus unique et à assurer la participation des territoires intermédiaires aux échanges sur les programmes européens et à la construction des indicateurs de performance et des critères d'éligibilité en vue d'une consommation optimale des fonds.

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



**Caroline CAYEUX**  
Maire de Beauvais,  
Présidente de la CA du Beauvaisis,  
Présidente de Villes de France





