



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

CITATIONS DE FRANCE STRATÉGIE

mardi 6 octobre 2015

www.strategie.gouv.fr

Sommaire

France Stratégie

Hollande se veut défenseur du modèle social <i>Le Figaro - 06/10/2015</i>	5
Le président veut créer «une carte Vitale pour la vie» <i>Le Figaro - 06/10/2015</i>	8
Sécurité sociale: Hollande se pose en défenseur d'un système à bout de souffle <i>Le Figaro - 06/10/2015</i>	10
Quel statut pour les travailleurs 2.0 ? <i>Les Echos - 06/10/2015</i>	11
Air France : crash sur le dialogue social <i>L'Opinion - 06/10/2015</i>	14
France Stratégie - 05/10/2015 14:15:00 France Stratégie <i>Newspress.Fr - 05/10/2015</i>	16
Le rôle du système financier <i>Newspress.Fr - 05/10/2015</i>	18
Investissements d'avenir : France Stratégie planche sur un bilan d'étape <i>Silicon.Fr - 05/10/2015</i>	20
En France, l'élevage ne sera pas un secteur créateur d'emplois <i>Agrapresse Hebdo - 05/10/2015</i>	21
Le programme de l'Idies aux journées de l'économie de Lyon (14 octobre) : indicateurs d... <i>Alternatives- Economiques.Fr - 05/10/2015</i>	25
L'AGENDA <i>L'Economie En 2 Mots - 05/10/2015</i>	27
Interroger le vivre-ensemble <i>Midi Libre Nîmes Et Camargue - 05/10/2015</i>	28
Contrats et écosystèmes agricoles <i>Droit De L'environnement - 01/09/2015</i>	29
Coût horaire <i>Liaisons Sociales Magazine - 01/10/2015</i>	37
L'union de l'énergie: quels outils pour quels objectifs 2 <i>Enerpresse - 06/10/2015</i>	38
La réforme du droit du travail est en marche <i>Chef D'entreprise - 01/10/2015</i>	44
La simplification du Code du travail a bon dos! <i>Liaisons Sociales Magazine - 01/10/2015</i>	45
Le compte est bon <i>Liaisons Sociales Magazine - 01/10/2015</i>	47
Une conférence sociale raccourcie <i>Liaisons Sociales Magazine - 01/10/2015</i>	48
Myriam Métais <i>Environnement Magazine - 01/10/2015</i>	49
À 70 ans, les nouveaux défis de la Sécu <i>Dna.Fr - 06/10/2015</i>	50
Air France : crash sur le dialogue social <i>Lopinion.Fr - 05/10/2015</i>	51
Comment financer la transition bas carbone? <i>Newspress.Fr - 05/10/2015</i>	53
Culture : comme promis, le budget 2016 augmente <i>Localtis.Info - 05/10/2015</i>	55
Faut-il instaurer le congé de grand-parentalité en France ? <i>Terrafemina.Com - 05/10/2015</i>	58

Sommaire

Rapport n° 3088 - Suppression des freins au développement des entreprises <i>Assemblée- Nationale.Fr - 05/10/2015</i>	59
Un peu de répit pour les aidants ! <i>Psychologies.Com - 05/10/2015</i>	71

France Stratégie



Sécurité sociale : Hollande se pose en défenseur d'un système à bout de souffle

François Hollande devrait profiter des célébrations des 70 ans de la Sécurité sociale, ce mardi à la Mutualité, à Paris, pour se poser en défenseur des « acquis sociaux » contre la droite, qui se

propose de « refonder » le système. Il devrait notamment détailler deux mesures, déjà connues : la protection maladie universelle et le compte personnel d'activité. **PAGES 2 ET 3**

Hollande se veut défenseur du modèle social

Dans un discours mardi à l'occasion des 70 ans de la Sécurité sociale, le président posera des jalons pour la campagne présidentielle de 2017.

SOLENN DE ROYER @sderoyer

UNE BALISE. Un petit caillou sur le chemin de 2017. François Hollande, qui clôturera mardi soir la journée consacrée au 70^e anniversaire de la Sécurité sociale, n'a nullement l'intention de s'en tenir à un discours purement commémoratif. Le président devrait au contraire prononcer un discours très politique, annonciateur de la posture qu'il pourrait endosser pendant la campagne présidentielle. Devant les partenaires sociaux, réunis au grand complet à la maison de la Mutualité, à Paris, mais aussi devant des historiens, des acteurs de la protection sociale ou des personnalités politiques, le chef de l'État se posera ainsi en protecteur du modèle social français. « Le président va utiliser cette commémoration pour montrer qu'il a réformé, modernisé notre modèle social, mais sans pour autant casser les droits et les garanties », explique un conseiller élyséen.

Un moyen pour François Hollande de cliquer avec la droite, alors que Nicolas

Sarkozy vient de dévoiler ses propositions pour une « refondation » du modèle social français (lire ci-dessous). Propositions aussitôt critiquées par un PS outré, qui a dénoncé la semaine dernière une « attaque sans précédent » contre le modèle social français. Dans son discours, mardi, le chef de l'État s'emploiera a contrario à démontrer qu'il est possible d'accompagner les indispensables mutations du système, sans pour autant détricoter les droits et acquis sociaux, fait-on valoir à l'Élysée. Hollande détaillera notamment deux mesures, déjà connues : la protection maladie universelle et le compte personnel d'activité (lire ci-dessous). Deux dispositifs censés refléter « l'adaptation du système aux nouvelles réalités du monde du travail », « sans laisser personne sur le bord de la route », souligne un conseiller.

Depuis plusieurs mois, Hollande rode en privé son argumentaire, dessinant ainsi par petites touches ce qui sera son positionnement de campagne (s'il est candidat, ce dont personne ne doute vraiment) : « Le FN, c'est une société de divisions. L'UMP, c'est la démolition du

modèle social. Nous, nous proposons la cohésion », résumait-il ainsi devant des proches. Fin septembre, à l'Élysée, le chef de l'État avait ajouté que les Français voulaient des réformes tout en les craignant. D'où la synthèse qu'il propose entre « mouvement » d'un côté et « garanties » de l'autre. Au risque de l'immobilisme, dénoncent ses détracteurs.

Rassembler au-delà de son camp

Mais en se posant en héritier du modèle social français, Hollande espère rassurer une gauche désorientée par les déclarations fracassantes du ministre de l'Économie Emmanuel Macron sur les 35 heures ou le statut des fonctionnaires. « Comme avec l'école, la Sécurité sociale parmi les grands sujets identifiants à gauche », résume un proche. Mardi, le président se gardera bien de rappeler ce qu'il avait lancé lors de ses vœux éti- quetés « sociaux-démocrates » de janvier 2014, au cours desquels il avait dénoncé les « abus » et les « excès » de la Sécurité sociale, au grand dam de beaucoup au PS.

Le chef de l'État veut également profiter de ce discours pour tenter de rassembler au-delà de son camp. Obsédé par son éventuelle élimination au premier tour de la présidentielle, Hollande aura besoin de rassembler son camp tout en captant des voix au centre. Selon ses stratégies, le président pourrait y parvenir en s'emparant de plusieurs « valeurs de gauche » devenues consensuelles : la « question morale » (lutte contre la fraude fiscale, transparence, etc.), l'écologie ou la lutte contre le réchauffement climatique, par exemple. « Le compte personnel d'activité, qui est une vieille revendication de la CFDT, est également une valeur de gauche parfaitement accessible aux centristes », veut croire un ministre hollandais. Après le discours de mardi, Hollande doit inaugurer la conférence sociale, le 19 octobre. Il en profitera pour dévoiler ses intentions en matière de réforme du droit du travail. ■

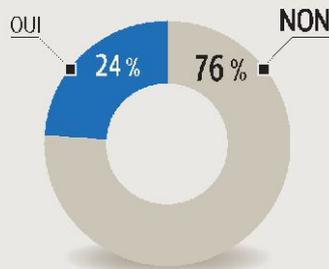


► 6 octobre 2015 - N°22132

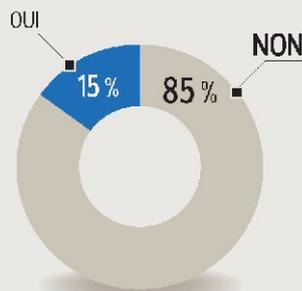
LA SÉCU À L'HONNEUR

La Sécurité sociale, créée le 4 octobre 1945, célèbre mardi son 70^e anniversaire par une rencontre nationale à la maison de la Mutualité, à Paris, clôturée par François Hollande et réunissant acteurs de la protection sociale, historiens, partenaires sociaux et personnalités politiques. Les historiens Jean-Pierre Azéma et Bruno Valat retraceront la genèse de ce « modèle social français », inspiré en 1945 du Conseil national de la Résistance. Le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, et celui du Sénat, Gérard Larcher, évoqueront l'actualité de ces valeurs de 1945.

QUESTION : PENSEZ-VOUS QUE TOUS LES FRANÇAIS BÉNÉFICIENT DU MÊME NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE ?

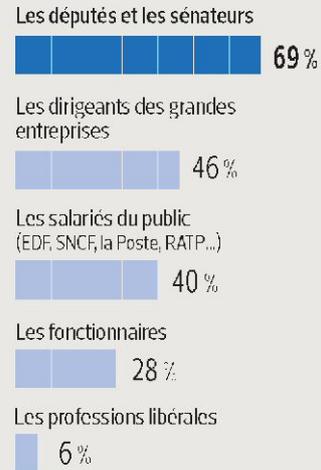


QUESTION : SELON VOUS, EST-CE QUE LE SYSTÈME ACTUEL DE RETRAITE VOUS APPORTERA UNE RETRAITE SUFFISANTE UNE FOIS QUE VOUS ATTEINDEZ L'ÂGE DE LA RETAITE ?



Question aux moins de 35 ans, soit 23 % de l'échantillon

QUESTION : QUELLE EST, SELON VOUS, LA CATÉGORIE LA PLUS FAVORISÉE EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ?*



QUESTION : QUELLE EST LA CATÉGORIE LA PLUS LÉSÉE ?*



*question aux personnes estimant que tous les Français ne bénéficient pas du même niveau de protection sociale, soit 76 % de l'échantillon. Plusieurs réponses possibles

Source : sondage Ifop pour Trizen Conseil, août 2015





► 6 octobre 2015 - N°22132



Le conseiller d'État Pierre Laroque est considéré comme le fondateur de la Sécurité Sociale en 1944. STIF/AFIP

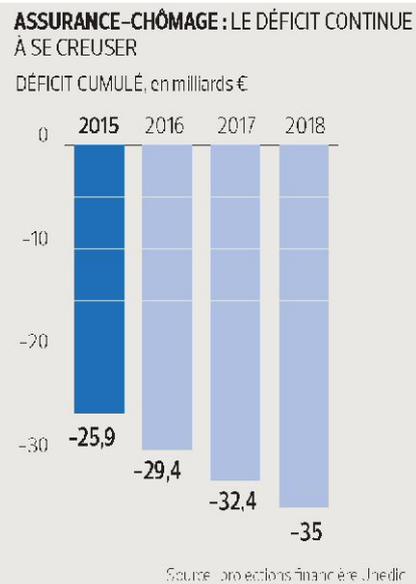


File d'attente dans les bureaux de la Sécurité sociale du XV^e arrondissement de Paris, en 1946. DELIUS/LEEMAGE

SÉCURITÉ SOCIALE : TOUTES LES BRANCHES SONT EN DÉFICIT

SOLDE, en milliards €	2014	2015
Maladie	-6,5	-7,5
Accident du travail - maladie professionnelle	0,7	0,6
Famille	-2,7	-1,6
Vieillesse	-1,2	-0,6
Régime général	-9,7	-9
Fonds de solidarité vieillesse	-3,5	-3,8
Régime général + solidarité vieillesse	-13,2	-12,8

Source : Prévisions 2015





L'ÉVÉNEMENT

Le président veut créer « une carte Vitale pour la vie »

GUILLAUME GUICHARD [@guillaume_gui](#)

SIMPLIFIER sera le maître mot du discours que prononcera, ce mardi, le président de la République à l'occasion des 70 ans de la Sécu. Faute d'annonce nouvelle, et outre « *un retour sur les acquis de l'histoire* », il devrait d'abord vanter son futur compte personnel d'activité (CPA). Ce dispositif, qui regroupera compte personnel



de formation et compte pénibilité par exemple, visera à « *faciliter les transitions professionnelles, afin que celles-ci ne virent pas au drame alors qu'elles deviendront la règle* », explique-t-on à l'Élysée. Mais le chef de l'État restera dans le flou. « *Le plan n'est pas encore au point* », précise un conseiller. Le gouvernement attend en effet, d'ici au 19 octobre, un rapport



sur le CPA. Le président se montrera toutefois plus disert sur le gage de gauche du budget de la Sécu pour 2016, présenté mercredi au Conseil des ministres. À savoir la future « *protection universelle maladie* ».

En réalité, il s'agit là encore d'une mesure de simplification. Car il n'est pas question, dans le contexte actuel de disette budgétaire, de créer de nouveaux et coûteux droits sociaux. « *Demain comme aujourd'hui, il faudra avoir résidé en France de façon régulière pendant six mois pour bénéficier de l'assurance-maladie* », explique-t-on ainsi

au ministère des Affaires sociales. Objectif du dispositif ? Éviter que les assurés ne tombent dans des « *trous administratifs* » lorsqu'ils changent de statut (de salarié à travailleur indépendant, par exemple) et rencontrent des difficultés à se faire rembourser des soins.

Finies, donc, les démarches infligées chaque année à près d'un million de Français pour qu'ils bénéficient des remboursements des soins auxquels ils ont de toute façon droit. Concrètement, « *les Français bénéficieront d'une carte Vitale pour la vie* », résume-t-on dans l'entourage de François Hollande. ■



Sécurité sociale : Hollande se pose en défenseur d'un système à bout de souffle

François Hollande devrait profiter des célébrations des 70 ans de la Sécurité sociale, ce mardi à la Mutualité, à Paris, pour se poser en défenseur des « acquis sociaux » contre la droite, qui se

propose de « *refonder* » le système. Il devrait notamment détailler deux mesures, déjà connues : la protection maladie universelle et le compte personnel d'activité. **PAGES 2 ET 3**



Ce que sera un monde sans salariat



Prospective par
Benoît Georges

L'essor des plates-formes pour indépendants, sur le modèle d'Uber, annonce un monde où le salariat ne sera plus la norme, écrit Benoît Georges. L'émergence massive de travailleurs indépendants va exiger la mise en place d'un nouveau contrat social. Quel statut pour le travailleur 2.0 ? Quel sera son lien avec son employeur ? De quelle protection sociale pourra-t-il bénéficier ? Les pistes de réflexion existent. Elles préfigurent le monde du travail de demain. // **PAGE 12**

EMPLOI // L'essor des plates-formes pour indépendants, sur le modèle d'Uber, préfigure un monde où le salariat ne sera plus la norme. Cela va nécessiter la création de nouveaux filets de sécurité.

Quel statut pour les travailleurs 2.0 ?

Benoît Georges

bgeorges@lesechos.fr

Depuis mardi dernier, tout habitant des Etats-Unis âgé de plus de 21 ans et disposant d'une voiture et d'un smartphone Android peut devenir livreur occasionnel pour Amazon. Avec son nouveau service, appelé Flex, le géant de l'e-commerce fait un pas de plus vers les offres de travail « à la demande » pour les particuliers – un domaine dont il a été un des pionniers il y a dix ans avec Amazon Mechanical Turk, qui fait effectuer aux internautes, moyennant paiement, des tâches plus ou moins complexes (analyse d'images, modération de forums, réalisation de sondages, etc.)

Si ce nouveau mode de travail a été popularisé par Uber et ses chauffeurs de VTC, il va désormais bien au-delà du transport de passagers ou de colis. Outre-Atlantique, les travailleurs indépendants ont accès à des plates-formes pour garder des animaux (DogVacay), jouer les déménageurs (Lugg) ou effectuer toutes sortes de petits travaux (TaskRabbit). En France, ils peuvent offrir leurs services sur Youpijob (travaux divers) ou Hassle (tâches ménagères), mais la place de marché la plus utilisée pour ces tâches n'est autre que Leboncoin, dont la rubrique « prestations de services » propose plus de 100.000 offres émanant de particuliers.

Et le phénomène ne se limite pas aux emplois peu qualifiés : aux Etats-Unis, la plate-forme Upwork revendique 2,5 millions de prestataires en free-lance, exerçant des professions intellectuelles (développeurs, avocats, graphistes, assistantes, etc.). Selon une étude commanditée par la Freelancers Union (lire ci-contre), le statut d'indépendant concernerait 53 millions de personnes, soit un actif américain sur trois. Porté

par les plates-formes Internet, il pourrait concerner un salarié américain sur deux à l'horizon 2020.

De là à en déduire que le salariat tel que nous le connaissons est condamné à plus ou moins brève échéance, il n'y a qu'un pas que plusieurs analystes n'hésitent plus à franchir. « En France, nous avons la perception d'être face à une crise de l'emploi – ce qui n'est pas faux quand on regarde les chiffres du chômage. Mais cette crise de l'emploi cache une révolution du travail, et un changement structurel de la façon de travailler », estime Denis Pennel, qui dirige la Confédération mondiale des services privés pour l'emploi (Ciett) et vient de rédiger un rapport prônant la création d'un « statut de l'actif » pour le think tank Génération Libre. « Je suis convaincu que l'on a atteint le point culminant du salariat dans nos économies développées. » Une perspective qui, jusqu'à présent, intéressait peu le monde politique, trop occupé à débattre des 35 heures ou du statut de la fonction publique. Mais la situation évolue un peu, comme en témoigne le lancement par Nathalie Kosciusko-Morizet (Les Républicains) d'un cycle de réflexion sur la fin du salariat (« Les Echos » du 5 octobre 2015).

L'ère des indépendants

David Ménascé, auteur d'une étude intitulée « La France du Bon Coin », que vient de publier l'Institut de l'entreprise, fait le même constat : « Le salariat est grignoté par le bas parce que les gens ne trouvent pas de boulot, ou des boulots trop précaires. Il est aussi grignoté par le haut, parce que les professions intellectuelles ont une aspiration au travail qui est différente de celle des générations précédentes. » Confrontés à un marché du travail bien plus fermé que celui de leurs aînés, mais aspirant

aussi à plus de liberté et d'autonomie, les moins de 35 ans formeraient aujourd'hui le principal bataillon de ces « travailleurs 2.0 ».

Les conditions de vie d'un consultant en stratégie travaillant à son compte, d'un designer free-lance, d'un chauffeur Uber ou d'un « prestataire de services » sur Leboncoin n'ont bien sûr pas grand-chose à voir. Mais tous sont confrontés au même problème : le droit du travail, en France comme aux Etats-Unis, n'est pas encore adapté à leur situation. Qu'il s'agisse de protection sociale, de dialogue social ou d'accès au crédit et au logement, le modèle dominant repose avant tout sur le salariat – au détriment de ceux qui sont en dehors. Certes, des outils ont été mis en place (statut d'autoentrepreneur, portage salarial...), mais « le Code du travail ne couvre à 99 % que le travail salarié, à l'exception de certains articles portant sur des professions par nature indépendantes (journalistes pigistes, professionnels du spectacle, travailleurs à domicile...), note Denis Pennel. Il est devenu à la fois trop complexe et incapable de défendre les nouvelles formes d'emploi. »

Subordination et dépendance

D'où la nécessité de créer un nouveau statut pour le travailleur post-salarié, qui prenne en compte les réalités du travailleur indépendant. La principale question porte sur les notions de subordination et de dépendance. « Ces nouvelles formes de travail se caractérisent à la fois par une indépendance juridique et une dépendance économique », explique David Ménascé, qui appelle « microfranchisés » les indépendants travaillant principalement pour des plates-formes telles qu'Uber. Dans son entretien aux « Echos », NKM proposait en réponse la « création d'un "seuil de dépendance économique", à partir duquel une

entreprise qui fait travailler régulièrement un indépendant doit lui octroyer des droits, par exemple, à des congés payés ou des RTT ».

Pour Denis Pennel, la question de la subordination n'est de toute façon plus pertinente :

« Il faut regarder qui supporte le risque économique. Ce risque repose beaucoup plus sur les épaules des individus, il va donc falloir travailler à leur proposer des filets de sécurité. » Il propose pour cela la création d'un compte social unique intégrant toutes les assurances sociales (chômage, formation, retraite...), version étendue du futur compte personnel d'activité, dont le gouvernement a

annoncé la création au 1^{er} janvier 2017. Et va

« Le Code du travail est devenu à la fois trop complexe et incapable de défendre les nouvelles formes d'emploi. »

DENIS PENNEL

Directeur de la Confédération mondiale des services privés pour l'emploi (Ciett)

même jusqu'à reprendre l'idée d'un filet de sécurité ultime, évoqué dès les années 1960 par le très libéral économiste américain Milton Friedman : un revenu universel, versé de manière inconditionnelle à tout individu, « sous la forme d'un crédit d'impôt permettant à chacun de subvenir à ses besoins de base », écrit Denis Pennel. De quoi esquisser un monde où chacun pourrait travailler librement à son compte, mais sans risquer de tout perdre en cas de fin de contrat. ■



Travailleurs indépendants recrutés par l'intermédiaire de la plate-forme Internet TaskRabbit pour remplir les colis d'une start-up de Portland, dans l'Oregon. Photo Peter Bohler/Redux-RÉA



Chiffres clefs

● 2,8 millions

Le nombre de personnes exerçant une activité non salariée en France fin 2011, soit 12 % de la population active. (Source : Insee, février 2015)

● + 26 %

La progression des effectifs de non-salariés en France de 2006 à 2011. (Source : Insee)

● 40 %

Le pourcentage de la population active mondiale bénéficiant d'un emploi salarié. (Source : OIT)

A lire

« **La France du Bon Coin.** Le micro-entrepreneuriat à l'heure de l'économie collaborative », David Ménascé, Institut de l'entreprise.

« **Pour un statut de l'actif.** Quel droit du travail dans une société post-salariale ? », Denis Pennel,

Génération Libre.

« **The Future of Work 2015** », MIT Technology Review.

« **Future Working.** The Rise of Europe's Independent Professionals (iPros) », Duncan Brown, Efp.

Aux Etats-Unis, un syndicat pour les « freelancers »

En France, les travailleurs indépendants sont encore peu, voire pas du tout, pris en compte par les syndicats traditionnels. Mais les choses commencent à bouger à l'étranger. En Italie, les grandes centrales ont commencé à défendre les droits des salariés dits « atypiques » à la fin des années 1990. En Allemagne, au Royaume-Uni ou au Danemark, des autoentrepreneurs « économiquement dépendants » ont pu bénéficier, dans certains cas, de négociations collectives. Mais le cas le plus innovant provient des Etats-Unis, où une avocate de New York, Sarah Horowitz, a lancé en 2003 la Freelancers Union. A la différence des syndicats classiques, cette organisation à but non lucratif n'a pas de pouvoir de négociation collective. Elle s'est spécialisée dans la fourniture de services (offres d'emploi, guides juridiques...) et dans les offres de protection sociale (assurance santé, chômage, etc.), via des contrats négociés auprès d'assureurs privés. La Freelancers Union mène aussi des actions de lobbying : sa fondatrice a récemment interpellé les candidats à la présidentielle américaine dans les colonnes du « New York Times ». — B. G.

Images inouïes : cinq cadres d'Air France molestés et deux vigiles blessés lors d'un comité central d'entreprise très agité... Et si ces événements révélaient un malaise français plus général ?

Air France : crash sur le dialogue social

Turbulences

La direction d'Air France a présenté lundi « son plan B ». Le comité central d'entreprise a mal tourné. Plusieurs cadres de la compagnie, dont le DRH, ont été agressés physiquement. **Manuel Valls s'est dit scandalisé ; syndicats et patronat ont condamné aussi ces événements.** Ils tombent mal alors que François Hollande vantera ce mardi les vertus du dialogue social à l'occasion du 70^e anniversaire de la Sécurité sociale.

Fanny Guinochet

LE DRH D'AIR FRANCE obligé de sortir d'un comité central d'entreprise qui tourne vinaigre. Torse nu, tenant en guise de bouclier son iPad, Xavier Broseta se cramponne comme il peut aux grilles pour échapper aux manifestants. Depuis les séquestrations des patrons de Goodyear en 2014, on n'avait pas vu en France, une telle violence sociale, relayée en boucle par tous les médias.

Derrière la photo choc, l'enlisement d'un conflit. Il y a un an tout juste, la compagnie vivait la plus longue grève de son histoire. Perce aussi l'expression d'une inquiétude des salariés sur l'avenir de leur société, comme en a témoigné le millier de manifestants présents lundi à Roissy. Il y a enfin les heurts entre catégories de personnel, entre les pilotes jusque-là préservés et privilégiés, et les employés au sol, qui ont déjà réalisé des efforts conséquents...

Au-delà du cas Air France, se pose

aussi la question de ce fameux dialogue social à la française que François Hollande aime tant vanter. Le président de la République doit d'ailleurs encore le célébrer ce mardi à l'occasion des 70 ans de la Sécurité sociale. Devant l'ensemble des leaders syndicaux et patronaux - de Philippe Martinez (CGT) à Pierre Gattaz (Medef) -, le chef de l'Etat doit rappeler tout son attachement à la négociation.

Les débordements chez Air France gâchent quelque peu le scénario. Après avoir condamné la violence des agressions, l'exécutif tente de minimiser les conséquences de l'incident. Air France est un cas particulier, qui ne saurait être transposable à d'autres entreprises. On évoque l'effet de catharsis. « Les gars doivent se sentir piteux, après ce coup de sang, les esprits vont se calmer, assure un conseiller ministériel. Ils vont revenir à la raison ». Preuve en est, veut-on croire, si la direction du groupe a fait savoir qu'elle portait plainte, elle a aussitôt assuré que sa porte restait ouverte.

« On est à un moment crucial », analyse toutefois Bernard Vivier, le directeur de l'Institut supérieur du travail : « Ce conflit est symptomatique d'un Etat qui n'a plus les moyens de venir à la rescousse d'une compagnie nationale, et de salariés qui s'imaginent encore qu'il va venir les sauver. » Et cet expert des relations sociales de souligner toute l'ambiguïté du dossier : « On demande au personnel de faire des efforts comme toute entreprise privée, mondialisée, soumise à la concurrence, mais en même temps, il y a quelques jours, on

apprend que le directeur de cabinet de Manuel Valls va prendre la direction des ressources humaines du groupe. » Même si Gilles Gateau, le conseiller du Premier ministre dont il s'agit, a une longue carrière de DRH derrière lui, ce transfert en dit long sur la porosité entre le pouvoir et la compagnie.

Si les troubles chez Air France font mauvais effet, c'est aussi que ces derniers jours, plusieurs études ont prôné la négociation au plus près des salariés, au niveau de l'entreprise. C'est le cas du rapport que Jean-Denis Combrexelle a rendu à Manuel Valls, en septembre. Interrogé ce lundi par l'Association des journalistes sociaux, le conseiller d'Etat a concédé que l'exemple de la compagnie aérienne tombait mal, mais qu'il ne devait pas faire oublier le dynamisme de la France, où près de 40 000 accords d'entreprise sont signés chaque année. Reconnaisant toutefois que « l'on est dans un pays qui n'aime pas la négociation », le haut fonctionnaire en a appelé à la responsabilité des acteurs : « Il y a un moment où même avec un Code du travail de 1 000 pages, si les acteurs ne veulent pas dialoguer, ça ne marchera pas. » Du côté de chez Entreprise et personnel, association qui passe au crible les relations au travail, on est nettement plus pessimiste : « On est au bout d'un processus. Le dialogue social à la française est vicié parce qu'au nom de la social-démocratie, on essaie plus ou moins hypocritement de transposer des modèles nordiques,

« Même avec un Code du travail de 1000 pages, si les acteurs ne veulent pas dialoguer, ça ne marchera pas »

allemands... mais ça dysfonctionne », note Michèle Rescourio-Gilbert, qui pointe la vacuité des accords signés : « Certes, on n'a jamais autant négocié ces dernières années, mais souvent ces accords ne sont pas déployés. Surtout, on évite de parler des vrais sujets. On édicte des règles, mais on perd le sens des discussions. » En

cause, selon cette consultante, un pouvoir politique qui se défait sur des partenaires sociaux - même réformistes - « en apesanteur ». D'ailleurs, si l'ensemble des centrales a condamné ce qui s'est passé chez Air France, il ne faut pas être dupes. A cette occasion, le Medef réaffirme son attachement « à un dialogue social de terrain, responsable, pragmatique et de vérité, comme seule solution pérenne aux problèmes opéra-

tionnels que rencontrent les entreprises ». Mais cette position ne saurait faire oublier combien le patronat est divisé sur la nécessité de faire du dialogue social sa priorité.

Les images d'Air France risquent encore de nourrir la défiance des dirigeants. Du côté des salariés, pour Michèle Rescourio-Gilbert, ce ne sera pas mieux. « Les conflits sont plus nombreux qu'il n'y paraît, et le monde du travail en piteux état, bien loin d'être apaisé », lâche-t-elle. Une fois les terribles images du CCE d'Air France passées, cela n'empêchera pas François Hollande de nous broser le portrait d'une France rassérénée.

@fannyguinochet





France Stratégie - 05/10/2015 14:15:00 France Stratégie

- Notre métier
- Les avantages
-
- Cibles, Réseaux
- Visibilité
- Résultats, Garanties
- Référencement
- Circuits de diffusion
-
- France
- Monde
- Nous contacter

Nos thèmes

- Fil général
- Régions
- International
- Politique
- Economie
- Sciences
- Société
- Culture
- Sport
- Santé
- Environnement
- Dossiers d'actu

France Stratégie vient de publier son rapport d'activité 2014

France Stratégie - 06/10/2015 14:15:00



France Stratégie, service du Premier ministre, a été créé en mai 2013. 2014 a donc été sa première année pleine. L'exercice du rapport d'activité, par nature rétrospectif, n'est pas spontané pour un organisme dont la mission est prospective. Pour autant, France Stratégie peut faire retour sur 2014 avec le sentiment d'avoir franchi les premières étapes de sa transformation. Héritier du Commissariat général du Plan, dont l'ambition et la volonté du dialogue continuent à l'inspirer, France Stratégie a structuré son activité autour de quatre métiers : évaluer, anticiper, débattre, proposer.

Rapport annuel 2014 de France Stratégie (PDF - 2.3 Mo)

L'évaluation vient en premier, car on ne peut prétendre améliorer l'efficacité des politiques publiques et la qualité du débat démocratique sans prendre appui sur une connaissance aussi

objective que possible des effets des politiques en place. **L'anticipation** est plus que jamais nécessaire, dans un contexte d'innovations technologiques, de transformations sociétales et face aux risques du changement climatique.

Parce que la démocratie d'aujourd'hui ne se joue plus uniquement dans les institutions représentatives, nous devons contribuer à faire **vivre le débat public et la concertation sociale**. Et **les propositions** que nous formulons visent à la fois à éclairer l'exécutif et à stimuler une discussion informée sur les réformes nécessaires.

Au cours de l'année écoulée, notre énergie s'est fortement concentrée sur la préparation du rapport *Quelle France dans dix ans ?*, remis au président de la République en juin 2014. Ce travail a mobilisé chacune de nos équipes, que ce soit dans l'élaboration du rapport ou l'organisation de nombreux ateliers et débats. Ce rapport a ouvert un ensemble de pistes, sur lesquelles **France Stratégie** a continué de travailler. Mais après sa publication est aussi venu le temps du réinvestissement sur un ensemble de chantiers de fond.

Le lecteur de ce rapport d'activité y trouvera également le témoignage des mutations que nous avons engagées dans notre organisation et de l'animation du réseau que nous constituons avec, maintenant, huit organismes associés.

En savoir plus

France Stratégie

18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07



Jean-Michel Roullé

Responsable du service Edition/Communication
France Stratégie – Services du Premier Ministre
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
SITE INTERNET

Jean Pisani-Ferry
Commissaire général



Le rôle du système financier

À l'approche de la COP21, **France Stratégie** et le CEPII veulent favoriser la diffusion des idées entre spécialistes et non-spécialistes sur les mérites et les limites des différentes propositions et initiatives dans le champ de la finance internationale. Un appel à contribution a été lancé: une page internet héberge les textes reçus.

- Notre métier
- Les avantages
-
- Cibles, Réseaux
- Visibilité
- Résultats, Garanties
- Référencement
- Circuits de diffusion
-
- France
- Monde
- Nous contacter

Nos thèmes

- Fil général
- Régions
- International
- Politique
- Economie
- Sciences
- Société
- Culture
- Sport
- Santé
- Environnement
- Dossiers d'actu

Comment financer la transition bas carbone?

France Stratégie - 06/10/2015 17:20:00



Le rôle du système financier

À l'approche de la COP21, **France Stratégie** et le CEPII veulent favoriser la diffusion des idées entre spécialistes et non-spécialistes sur les mérites et les limites des différentes propositions et initiatives dans le champ de la finance internationale. Un appel à contribution a été lancé : une page internet héberge les textes reçus.

La transition bas carbone suppose de modifier les pratiques de production et de consommation dans un grand nombre de secteurs économiques afin de transformer les économies en profondeur. Cette mutation implique de mobiliser d'importants fonds publics et privés pour enclencher une croissance bas carbone et soutenable, compatible avec un sentier de développement où le réchauffement climatique est contenu sous les 2 degrés Celsius. Mais les fonds publics ne seront pas suffisants, il faudra leur adjoindre tous les instruments et les mécanismes économiques et financiers qui peuvent utilement y contribuer. C'est notamment le cas du système financier dont le rôle est essentiel, ne serait-ce que dans sa fonction de mobilisation de l'épargne pour financer l'investissement.

Les échanges entre spécialistes sur ce sujet se sont multipliés ces derniers mois. De nombreuses propositions innovantes fleurissent dont les mérites sont controversés. Tout autour de la planète, des initiatives concrètes sont mises en oeuvre par les acteurs financiers : fonds privés d'investissement, acteurs de marché, autorités de régulation, banques centrales, banques publiques d'investissement, banques commerciales, gouvernements, entreprises et particuliers...

France Stratégie et le CEPII souhaitent participer à cette réflexion et soutenir ce bouillonnement d'initiatives quant au rôle du système financier dans la transition bas carbone en donnant au plus grand nombre la possibilité d'accéder à cette diversité des contributions.

Un page, où le débat peut se développer et s'enrichir, vient d'être mise en place. Elle accueille des textes qui sont retenus sur la base de leur apport au débat dans un esprit de neutralité et de diversité quant aux points de vue défendus. **France Stratégie** et le CEPII n'exercent qu'un contrôle éditorial minimal visant uniquement à vérifier que la contribution porte bien sur le sujet en question, qu'elle est construite et argumentée et qu'elle respecte les règles du débat ouvert et démocratique. Les deux institutions n'endossent ni ne défendent les points de vue exprimés dans ces contributions ou dans les commentaires, qui sont de la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les contributions et les commentaires, en français ou en anglais, qui ne doivent pas dépasser 3 pages ou 10 000 caractères, peuvent être envoyés à l'adresse suivante : strategie@strategie.gouv.fr

Consultez les premières contributions sur notre site internet.

France Stratégie

18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07



Jean-Michel Roullé

Responsable du service Edition/Communication

France Stratégie – Services du Premier Ministre

01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

SITE INTERNET

Jean Pisani-Ferry

Commissaire général



Investissements d'avenir : France Stratégie planche sur un bilan d'étape



Après les observations de la Cour des comptes sur les investissements d'avenir, le commissariat général à la stratégie et à la prospective, **France Stratégie**, va réaliser l'examen, à mi-parcours, du programme d'investissements d'avenir (PIA) initié en 2010 par l'État français pour soutenir les projets innovants et la compétitivité du pays. Et ce, dans la perspective du troisième volet du programme, dont le lancement a été confirmé, mi-septembre, par le président de la République.

L'enseignement supérieur, la formation, l'industrie et l'économie numérique ont été jusqu'ici les principaux bénéficiaires du programme, qui se traduit par des appels à projets nationaux. Le PIA 3 pourrait aussi concerner l'agroalimentaire et le tourisme. Mais l'évaluation menée par **France Stratégie** couvre uniquement les PIA 1 et 2. Ce bilan d'étape est attendu pour le printemps prochain.

10 milliards d'euros supplémentaires pour le PIA 3

Le programme d'investissements d'avenir a déjà été doté de 47 milliards d'euros, dont 35 milliards votés en 2010 (PIA 1) et 12 milliards d'euros annoncés en 2013 (PIA 2). François Hollande, qui s'était déjà prononcé en faveur d'une troisième édition au printemps 2015, a confirmé lors d'un déplacement à Saclay, le 17 septembre dernier, que le programme sera doté de 10 milliards d'euros supplémentaires (PIA 3). Pour Louis Schweitzer, le vote des crédits devrait se faire dès 2016 afin d'éviter une rupture, mi-2017, entre les programmes. Quant au « bilan définitif » des investissements d'avenir, il ne se fera pas avant 2020, selon lui.

Lire aussi :

De « grands défis du numérique » financés par les investissements d'avenir

Emploi : 191 000 postes à pourvoir dans l'informatique d'ici 2022



Productions animales

En France, l'élevage ne sera pas un secteur créateur d'emplois

Dans un univers de chômage chronique en France, il ne faudra pas compter sur l'élevage, voire même l'agriculture, pour être créateur d'emplois à l'avenir, surtout dans le contexte de manque de compétitivité actuelle. Restructuration, mécanisation, économie d'échelle, de la production à la transformation, toutes les entreprises seront amenées à se demander comment faire pour rester dans une économie de marché de plus en plus libérale et mondialisée. Seulement, l'agriculture n'est pas qu'une activité de production...

Elevage et emploi, une relation sans avenir ? « Oui, enfin... presque ! » répond l'ensemble des membres présents au séminaire « Elevage et emploi », organisé par le Groupement d'intérêt scientifique (Gis) Elevage Demain, le 29 septembre. Il faut avouer que le tableau présenté par Dominique Auverlot, chef du département Développement durable au Commissariat général à la stratégie et à la prospective chez France Stratégie, n'est pas brillant. « *Les métiers liés à l'agriculture seront ceux qui perdront le plus d'emplois d'ici à 2022* », explique-t-il. Le rapport de prospective concernant l'évolution des métiers et des qualifications d'ici à 2022, rendu public en avril 2015, dont il tire cette sentence, affiche les chiffres : entre 1992 et 2002, -383 000 d'emplois ; entre 2002 et 2012, -112 000. Dans les dix prochaines années et selon les scénarios, de 64 000 à 91 000 emplois seront amenés à disparaître. « *Les agriculteurs, éleveurs ou sylviculteurs connaîtront comme par le passé d'importants flux de départs en fin de carrière qui ne seront pas compensés à l'identique par l'installation de jeunes exploitants ou l'embauche de nouveaux salariés* », continue Dominique Auverlot. Par contre, le nombre d'emplois de techniciens et cadres du secteur devrait, quel que soit le scénario, progresser avec plus de 18 000 emplois à pourvoir. Si dans l'agriculture en général, le nombre d'emplois va diminuer, que penser alors du nombre d'emplois en élevage, connaissant la faible compétitivité actuelle du secteur...

Toujours plus de compétitivité, jusqu'où ?

Et justement, à propos de compétitivité, Sophie Devienne, maître de conférence à la chaire d'agriculture comparée à AgroParisTech, revient sur le sujet. Pour elle, compétitivité rime avec productivité et la recherche permanente de cette dernière depuis l'après-guerre a justement conduit l'agriculture dans cette impasse de l'emploi. « *Jusqu'en 1950, le système de production était basé sur la com-*

Les Etats-Unis s'intéressent de près au marché des produits agricole à haute valeur ajoutée

Lors de la table ronde « Quel avenir pour les emplois liés à l'élevage ? », organisée par le Groupement d'intérêt scientifique (Gis) Elevage Demain, le 29 septembre, Sophie Devienne, maître de conférence à AgroParisTech, a fait remarquer que ces pertes d'emplois sont liées « au développement d'une agriculture basée sur la recherche de la productivité » depuis l'après-guerre et non sur la recherche « d'une plus grande valeur ajoutée ». Or, cette agriculture à haute valeur ajoutée est pourvoyeuse d'emplois, tout en maintenant un réseau social dans les campagnes. Les Etats-Unis

ne s'y trompent pas, selon elle, puisque le gouvernement s'intéresse de près à ce créneau. Il « donne des aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs à l'image du micro-crédit des pays du Sud » dans le but de développer le marché des circuits courts avec des produits à haute valeur ajoutée, quasi inexistant là-bas, explique-t-elle. Pour Jean-Noël Depeyrot, chargé d'étude au Centre d'étude et de prospective (Cep), « le département de l'agriculture américain (USDA) est même en train de réfléchir à une modification de son domaine statistique pour mieux rendre compte » de cette agriculture.



Le Grand Ouest représente 38% des emplois liés à l'élevage

Le Grand Ouest représente 38% des emplois liés à l'élevage, soit un total de 253 800 équivalent temps plein (ETP), selon une étude du Groupement d'intérêt scientifique (Gis) Elevage demain, effectuée en partenariat avec l'Inra et présentée le 29 septembre à Paris. « Outre les 102 000 ETP affectés à l'élevage sur les exploitations, 151 800 ETP se trouvent dans d'autres secteurs économiques dépendants de l'élevage », annonce Agathe Lang, chargée de mission au GIS Elevage Demain. En ajoutant l'intérim, c'est au total 7,6% de l'emploi du Grand Ouest qui dépend de l'élevage. L'étude montre également, selon elle, qu'il existe « une plus grande productivité du travail dans le Grand Ouest,

car à un même niveau de production correspondent moins d'emplois par rapport au reste de la France ». Au total, le secteur de l'élevage représente environ 882 000 personnes, soit 724 000 équivalent temps plein (ETP), toujours selon la même étude dont les premiers résultats avaient été publiés le 30 juin. Sur la France, l'élevage représente 3,2% de l'emploi. Cette étude a le mérite, comme le rappelle Alexandre Gohin, directeur de recherche à l'Inra, « de donner des chiffres avec une explication de ces chiffres ». Pour lui, beaucoup de chiffres circulent sur le sujet (syndicats, ministères, conseils régionaux...), sans avoir une vraie base scientifique derrière.

plémentarité entre polyculture et élevage, avec de l'autoconsommation et de l'auto-provisionnement (engrais, semences...). Ce système a éclaté avec la volonté d'accroître la productivité en utilisant la motorisation, la chimisation, la sélection génétique, l'irrigation, en simplifiant les rotations, etc., analyse-t-elle. Nous sommes toujours dans le même mouvement aujourd'hui : toujours plus de productivité. Je considère même que nous sommes dans une deuxième révolution agricole avec les OGM, les nouvelles technologies... ». Elle compare la France avec les Etats-Unis où 800 à 1 000 ha sont cultivés par actif à travers des rotations maïs/soja, où les vaches ne pâturent plus, où dans les porcheries de 2 000 à 4 000 porcs « tout est automatisé au point que l'éleveur a juste à ramasser les morts ». La concentration des élevages ne cesse de progresser. « En vingt ans, il reste un emploi sur six dans la production porcine. L'intégration est toujours plus grande. Il faut sept minutes pour produire 50kg de viande de porc en 2012 pour trente minutes en France », observe-t-elle. Sous son côté rétro, l'agriculture est le secteur où la productivité du travail par actif ces dernières années a le plus progressé. Et pourtant ce n'est pas encore assez ! Xavier Beulin, président de la FNSEA, prônait le 22 septembre dans une audition publique au Sénat, l'agrandissement et la restructuration du secteur agricole, plus particulièrement de l'élevage. « Je regrette que cinq éleveurs qui veulent se regrouper ne puissent le faire parce que la vindicte populaire classe ce système comme industrielle », s'exclamait-il.

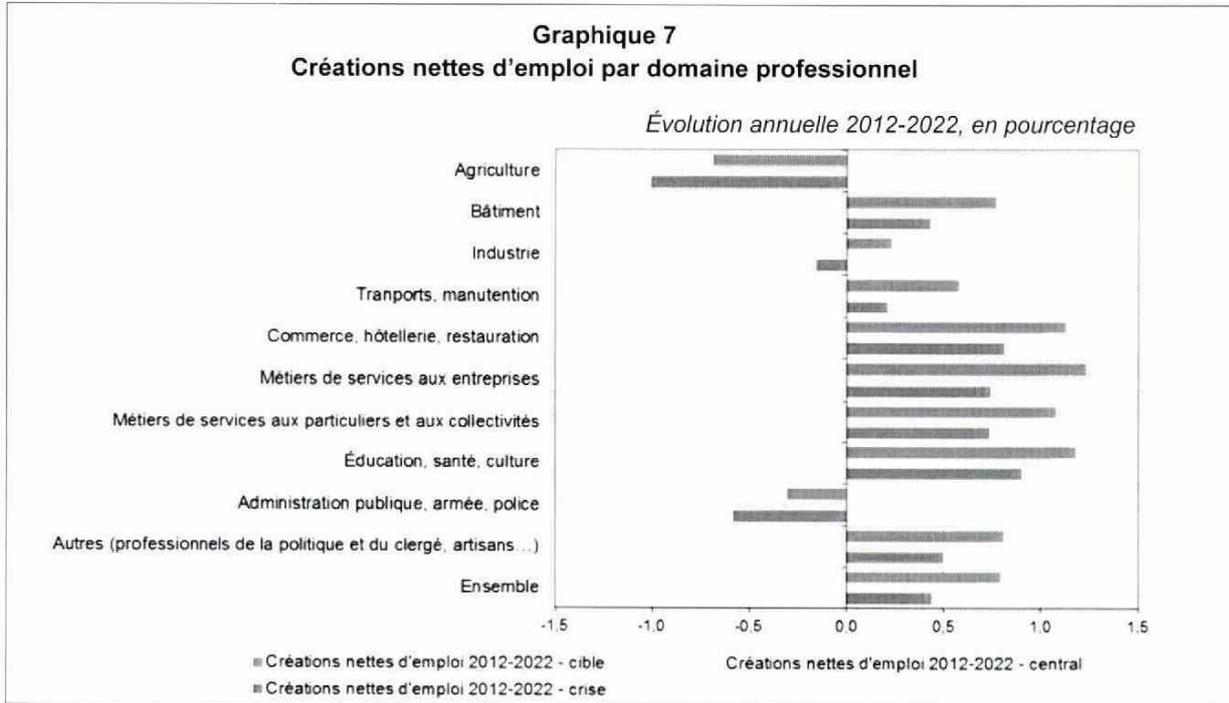
Rechercher la valeur ajoutée et non plus la productivité

Restructurer, faire des économies d'échelles au sein des exploitations mais aussi au sein des entreprises agroalimentaires, tel est l'avenir de la France pour retrouver de la compétitivité face à d'autres pays comme l'Allemagne et surtout lutter contre l'oligopole de la distribution. A cela, il faut ajouter la nécessaire modernisation des outils d'abattage découpe. « Il y a 30 000 personnes qui coupent de la viande en Bretagne. Or, pour gagner en compétitivité – c'est sûr ! – on va mettre des robots partout », note Jean-Paul Simier, directeur agriculture et agroalimentaire chez Bretagne

La distribution, grande gagnante du développement agricole de l'après-guerre

« **D**ans les années 1980, il y avait 90 enseignes de distribution, aujourd'hui il y en a six... en face de 500 000 exploitations agricoles ! », pose Stéphane Gouin, maître de conférence à Agrocampus-Ouest et membre d'un laboratoire d'étude et de recherche en économie de l'Inra, lors du séminaire « Elevage et emploi », organisée par le Groupement d'intérêt scientifique (Gis) Elevage Demain, le 29 septembre. « Les distributeurs ont réussi à se concentrer. Pas l'industrie

agro-alimentaire. La distribution, qui capte déjà la marge des produits agricoles, a la volonté d'ici 2020 de créer 3 à 4% d'emplois en plus (bouchers, boulangers...). Entre création d'emplois, satisfaction des consommateurs et production, la distribution a la mariée et la corbeille de la mariée ! », ironise-t-il. Pour lui, les industries agroalimentaires doivent se concentrer pour exporter plus et rechercher une meilleure valeur ajoutée.



Les métiers liés à l'agriculture seront ceux qui perdront le plus d'emplois d'ici à 2022, quel que soit le scénario prospectif choisi. La prospective dont sont tirés ces chiffres s'appuie sur un scénario central et deux scénarios alternatifs : un scénario « de crise » où la compétitivité française et européenne est dégradée, dans un contexte de contrainte financière accrue et un « scénario cible » caractérisé par un rebond de la productivité de l'économie française, appuyé sur une stratégie d'investissement et d'innovation.

Source : « les métiers en 2022 », rapport DARES – France Stratégie, avril 2015

<http://www.strategie.gouv.fr/publications/metiers-2022-prospective-metiers-qualifications>

Développement Innovation. Productivité signifie donc gagner toujours plus de compétitivité pour garder une place dans les échanges mondiaux, mais au prix d'une perte d'emplois dans le secteur agricole et surtout d'une désertification du milieu rural. Alexandre Gohin, directeur de recherche à l'Inra, a présenté une méthode de quantification de l'emploi lié l'élevage, fondée sur les salaires et le produit intérieur brut. Sa méthode a le mérite de chiffrer en euros les évolutions de richesse lors d'un événement économique comme l'embargo russe. Malgré les limites du modèle, une chose est sûre : la perte d'emplois en agriculture entraîne une diminution de l'activité économique des campagnes, avec un exode rural accru.

Aux professionnels de s'emparer du sujet !

Dans une France où le chômage progresse sans cesse, cette question de la perte d'emplois est donc cruciale. Comment faire alors pour inverser la tendance ? « Pour sortir de ce paradigme, il faut utiliser le plus possible les processus biologiques pour augmenter la valeur ajoutée. Il ne s'agit pas de créer plus de produit par actif mais plus de valeur ajoutée par actif », estime Sophie Devienne. Augmenter la valeur ajoutée en diminuant l'appel aux consommations intermédiaires (engrais, herbicides, prestations...) et en réduisant l'achat de machines agricoles dans le but de défiscaliser. « Alors oui, cela fera moins marcher la machine économique, mais cela permettra de garder de l'emploi sur tout le territoire », affirme-t-elle. Un choix politique, rappelle Jean-Paul Simier qui partage à sa manière les convictions de Sophie Devienne : « Il faudra inventer un nouveau modèle productif (terre, travail, capital, environnement...) en sauvegardant la valeur créée (prix, marge, rapport avec la distribution, export...) pour rémunérer le travail existant. Si on continue à déréguler les productions agricoles et à s'aligner sur les règles de l'OMC, on va



s'aligner sur le moins disant. Nous aurons une agriculture plus intégrée dans les échanges mondiaux mais tirée vers le bas ». Pour Dominique Auverlot, « la productivité pour la productivité n'est pas souhaitable. Cela demande une réflexion globale de la part de la profession ». Un constat partagé par Jean-Noël Depeyrot, chargé d'étude au Centre d'étude et de prospective (Cep). Pourtant, à ce fameux séminaire, n'étaient présents que deux membres de l'interprofession laitière (Cniel), une représentante de Sodiaal et Quentin Dupetit, chargé de mission agriculture biologique et productions animales de la FNSEA. Pas un membre de la Fédération nationale bovine (FNB) ou de la Fédération nationale porcine (FNP), pas un membre d'Interbev ou d'Inaporc, pas un industriel ou une coopérative d'élevage...

ED



Le programme de l'Idies aux journées de l'économie de Lyon (14 octobre) : indicateurs de richesse et enjeux écologiques



L'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies) s'associe pour la septième année consécutive aux Journées de l'économie pour organiser ses huitièmes Rencontres annuelles.

Ce colloque aura lieu le 14 octobre 2015, avec deux tables rondes au programme : « De nouveaux indicateurs de richesse, pour quoi faire ? » et « Entreprises et syndicats face aux enjeux écologiques ».

Programme des rencontres :

11h : Introduction par Daniel Lenoir, président de l'Idies

11h15-13h : table ronde n°1

« De nouveaux indicateurs de richesse, pour quoi faire ? »

Le PIB ne constitue plus un bon indicateur des performances de notre économie, aussi bien sur le plan social qu'environnemental. Cette table-ronde s'inscrit dans le nouveau contexte créé par l'adoption, au printemps 2015, d'une loi imposant au gouvernement de publier chaque année des indicateurs complémentaires au PIB.

Vincent Aussilloux, chef du département économie-finance de **France Stratégie**

Florence Jany-Catrice, professeure à l'Université Lille I

Eva Sas, députée de l'Essonne, vice-présidente de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale

Géraldine Thiry, économiste

Débat animé par Philippe Frémeaux, délégué général de l'Idies

Salle : Centre culturel Saint-Marc, 10 rue Sainte Hélène, 69002 Lyon

Métro : Ligne A, arrêt Ampère / Tram : Ligne T1, arrêt Perrache

17h-18h15 : table ronde n°2

« Entreprises et syndicats face aux enjeux écologiques »

Alors que la COP21 place le changement climatique au cœur de l'actualité, cette table-ronde a pour objet de d'analyser dans quelle mesure les partenaires sociaux, entreprises et syndicats de salariés, se saisissent - ou non - des enjeux écologiques dans leurs stratégies.

Julien Colas, responsable du pôle énergie-climat à Entreprises pour l'environnement

Agnès Naton, secrétaire confédérale de la CGT

Patrick Gèze, chargé d'études au Labo de l'ESS

Sophie Thiéry, directrice de Vigéo

Débat animé par Aurore Lalucq, membre du conseil d'administration de l'Idies et co-directrice de l'Institut Veblen

Salle : Grand Lyon, 20 rue du Lac, 69003 Lyon

Bus : Ligne C13, arrêt Part-Dieu Renaudel / Tram : Ligne T1 arrêt Part-Dieu - Servient

18h15 : Conclusion par Daniel Lenoir, président de l'Idies

Entrée gratuite

Inscription sur le site des Journées de l'économie (programme off)

Cet article a été posté le Dimanche 4 octobre 2015 dans la catégorie . Vous pouvez envoyer un commentaire en utilisant le formulaire ci-dessous.

L'agenda

Lundi 5 octobre

- > Eurogroupe sur la Grèce
- > Manuel Valls au Japon
- > Comité central d'entreprise d'Air France sur fond de grève

Mardi 6 octobre

- > 70^e anniversaire de la Sécurité sociale
- > Hollande inaugure l'Ecole nationale supérieure maritime

Mercredi 7 octobre

- > Hollande et Merkel à l'Europarlement
- > Début de l'examen par les députés du projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires

Vendredi 9 octobre

- > Remise au gouvernement du rapport de [France Stratégie](#) sur le compte personnel d'activité
- > iPhone 6 et 6S disponibles dans 40 pays supplémentaires
- > Grand Croix de la Légion d'honneur remise à Michel Rocard



Interroger le vivre-ensemble

L'Université critique et citoyenne de Nîmes lance une nouvelle saison de conférences pour nourrir le débat.

Faire des rencontres, croiser des points de vue, s'ouvrir à un projet alternatif et déranger aussi. Bousculer. Voilà, en substance, les promesses faites par l'UCCN (Université critique et citoyenne de Nîmes) qui propose, depuis 2008, un cycle de conférences (gratuites et ouvertes à tous) à thème. Histoire de secouer les neurones... et tenter de faire vaciller quelques certitudes. Cette année, l'UCCN interroge un thème ressassé, voire dévoyé : le vivre-ensemble. Mais elle lui accole une interrogation salutaire : 'slogan ou enjeu de société ?'. Un choix de réflexion qui doit beaucoup aux dramatiques attentats de Paris de janvier 2015.

Slogan ou enjeu de société ?
« *Le programme 2016 a été composé à la suite du choc de l'attaque de Charlie Hebdo* », explique Jean-Pierre Bonutto, l'un des fondateurs de l'UCCN.
« *Et cette interrogation fait aujourd'hui écho à l'actualité, avec la problématique des réfugiés* », poursuit José Blat, militant associatif.

Ainsi, le vivre-ensemble passera-t-il au crible de différents regards et disciplines, tous les mardis soir à

l'ex-IUFM, au gré des traditionnels partenariats que l'UCCN entretient avec le mouvement altermondialiste Attac, le salon alternatif FERIA du livre (lire ci-contre) et le cinéma Le Sémaphore. Des liens noués également avec le peintre nîmois José Pirès, qui offre sa vision de cette matière à réflexion à travers une affiche offerte à l'UCCN car, juge-t-il,
« *sur ce thème qui nous concerne tous, il est normal que l'artiste s'implique* ».

Le sociologue François de Singly ouvrira le cycle de conférences lundi 5 octobre, avec 'Libres ensemble : individus et monde commun'.
« *Spécialiste de la cellule familiale, il s'interroge sur ce que produit l'individualisme sur la famille* », explique Philippe Corcuff, sociologue et membre fondateur de l'UCCN.

Il propose un angle original, à l'encontre des discours de déploration et montre comment, à travers l'individualisme, se recomposent les liens sociaux. »
À noter, également, la venue de (l'incontournable ?) Edwy Plenel, fondateur de Mediapart, au mois de novembre ou encore du spécialiste des questions d'immigrations, l'historien Patrick Weil, au mois de janvier.

EVE-MARIE LOBRIAUD

elobriaud@midilibre.com

Séance inaugurale lundi 5 octobre à 18 h 30, à la Maison du Département, rue Guillemette à Nîmes.

L'ensemble du programme sur uccn30.blogspot.fr.

FERIA DU LIVRE

Seconde édition

Partenaire privilégié de l'UCCN, la Coopérative des livres et des idées organise sa seconde FERIA du livre de la critique sociale et des émancipations, les 21 et 22 novembre.

Le documentariste Pierre Carles, l'historien Philippe Oriol ou encore le philosophe Alain Guyard participeront à ce salon du livre alternatif et participatif.

EVE-MARIE LOBRIAUD ■

Contrats et écosystèmes agricoles

Des mesures agroenvironnementales aux paiements pour services environnementaux

Face au succès mitigé de vingt ans de mesures agroenvironnementales, la réflexion s'oriente aujourd'hui vers les dispositifs de « paiements pour services environnementaux ». Ces nouveaux instruments contractuels constituent une voie d'évolution intéressante pour rémunérer les services environnementaux fournis par l'agriculture, même si leur mise en œuvre apparaît délicate d'un point de vue juridique.

Parmi les écosystèmes terrestres indispensables au bien-être humain¹, les écosystèmes agricoles présentent certaines spécificités. Les exploitants agricoles, qui tirent l'essentiel de leurs revenus des denrées qu'ils produisent, sont les principaux gestionnaires des ressources naturelles. Leur activité est à la fois susceptible d'améliorer les écosystèmes (réalimentation des nappes, préservation des paysages...) et de les dégrader (érosion des sols, ruissellement des nitrates vers les cours d'eau, utilisation excessive de pesticides...). Mais qu'elles soient positives ou négatives, ces externalités n'impactent pas nécessairement le revenu des exploitants ; ils n'en tiennent donc généralement pas compte lors de leurs décisions. Au final, bien que les écosystèmes agricoles soient essentiels pour le bien-être humain, les exploitants sont assez peu incités à s'en préoccuper. Les mesures d'incitation existantes tendent souvent plus à privilégier la fourniture de produits agricoles (destinés à nourrir une population croissante) que les retombées positives de l'activité agricole pour les écosystèmes².

Déterminer comment amener les agriculteurs à, *a minima* réduire les incidences environnementales négatives de leur activité, et surtout à développer les incidences positives pour les écosystèmes, tout en continuant à satisfaire la demande



Claire Etrillard
Docteur en droit,
Ingénieur Inra,
UMR1302 Smart

de produits agricoles, apparaît pourtant essentiel³. Dans la mesure où l'action unilatérale de la puissance publique paraît ici inappropriée (notamment en raison de la difficulté à mettre en œuvre les sanctions destinées à garantir le respect des réglementations édictées), il semble pertinent de recourir au processus contractuel pour tenter d'influer sur les décisions des exploitants agricoles impactant les écosystèmes⁴. Il est vrai que « le contrat est l'outil classiquement utilisé par la puissance publique lorsqu'elle a comme but d'obtenir des personnes privées et, notamment, des agents économiques la mise en œuvre d'actions au service des objectifs environnementaux qui doivent reposer sur le consensus, l'engagement volontaire, même s'ils sont souvent la contrepartie d'aides financières, fiscales ou autres »⁵.

Depuis les années 1990, la protection de l'environnement a ainsi été introduite dans la politique agricole commune (PAC), et des aides visant à encourager des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ont vu le jour. Leur déclin français prend la forme de « mesures agroenvironnementales ». Il s'agit de dispositifs de contractualisation dans lesquels les agriculteurs s'engagent à adopter des pratiques plus vertueuses en échange de paiements compensatoires. Ces paiements agroenvironnementaux se sont révélés à l'usage insuffisamment incitatifs⁶, d'où l'engouement actuel pour la notion de « paiements pour services environnementaux »⁷. Il s'agit d'une notion économique dont le principe est de rému-

1. Depuis le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) de nombreuses études scientifiques ont été menées pour tenter de comprendre les processus qui sont à l'origine des services liés au fonctionnement des écosystèmes, tels que l'épuration de l'air, la constitution de sol humifères... (Cf. MEA, *Ecosystem Wealth and Human Well-being*, Island Press, 2005). Des études en sciences humaines et sociales ont également été conduites pour tenter de déterminer les solutions de préservation envisageables. Cf. not. *The Economics of Ecosystem and Biodiversity for national and international policy makers* (TEEB), 429 p., 2009; Centre d'analyse stratégique (CAS), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes: contribution à la décision publique*, dir. Bernard Chevassus-au-Louis, 378 p., 2009; Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Payer pour la biodiversité: Améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques*, 228 p., 2011.

2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux*, Collection FAO: Agriculture n° 38, 240 p., 2007, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1200f/a1200f00.pdf>.

3. M. Guillou et al., *Le projet agro-écologique: Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, mai 2013, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000352.pdf

4. Déjà en ce sens: J.-M. Gilardeau, « De l'agriculture à l'environnement: contrats, initiatives privées », *Revue de Droit rural*, 1999, n° 203, p. 215.

5. Y. Jégouzo, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, n° 127, 2008, p. 23-33 (citation p. 28).

6. Oréade-Brèche, *Évaluation des mesures agroenvironnementales*, Rapport financé par la Commission européenne, 2005, 309 p., http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/measures/index_fr.htm

7. E. Valette, O. Aznar, M. Hrabanski, C. Maury, A. Caron et M. Decamps, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France: l'ébauche d'un changement de paradigme ? », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, 2012, <http://vertigo.revues.org/12925>.



nérer des agents pour les services environnementaux rendus à d'autres agents⁸. La définition du paiement pour service environnemental habituellement retenue est celle de Sven Wunder : il s'agit d'« une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est acheté par un (ou plusieurs) acquéreur à un (ou plusieurs) fournisseur, si et seulement si ce dernier assure effectivement la provision du service (conditionnalité) »⁹. Mobiliser cette notion de paiements pour services environnementaux pourrait potentiellement permettre un renouvellement des réponses à apporter au problème de l'exigence environnementale dans le domaine agricole¹⁰.

Dans quelle mesure la notion de paiements pour services environnementaux peut-elle améliorer l'efficacité des mesures agroenvironnementales, voire constituer une alternative intéressante à ces mesures, et plus largement favoriser une réorientation des aides à la production agricole vers la rémunération des services environnementaux fournis par l'agriculture ? Tout comme les mesures agroenvironnementales, les paiements pour services environnementaux sont des instruments contractuels qui ont pour finalité la rémunération de services environnementaux (I). Aussi, ces paiements pour services environnementaux apparaissent-ils comme une voie d'évolution opportune. Leur mise en place se heurte toutefois à des difficultés tant opérationnelles que réglementaires (II).

I. LA FINALITÉ : LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

La Commission européenne indique sur son site internet que les mesures agroenvironnementales « visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux »¹¹. Les

8. À noter que les termes de « services environnementaux » sont généralement considérés comme équivalents à ceux de « services écosystémiques ». Pour la FAO, les premiers seraient toutefois davantage une sous-catégorie des seconds : les services écosystémiques correspondraient aux bienfaits que les écosystèmes procurent aux êtres humains ; les services environnementaux constitueraient un sous-ensemble des services écosystémiques caractérisés par des externalités (cf. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux*, préc.). Dans le cadre de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) qui est la déclinaison nationale du MEA, les services environnementaux désignent les interventions humaines qui contribuent à préserver les fonctions écologiques, c'est-à-dire à développer des services écosystémiques (cf. P. Puydarrieux, *L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE)*, MEDDE, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/connaître/colloques/acn/pdf/5/acn2014-session2-2-texte.pdf>).

9. S. Wunder, « Payments for environmental services: some nuts and bolts », *CIFOR Occasional Paper*, n° 42, 26 p., 2005, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf. « A PES [Payments for environmental services] is: 1. a voluntary transaction where / 2. a well-defined ES [Environmental service] for a land-use likely to secure that service / 3. is being 'bought' by a (minimum one) ES buyer / 4. from a (minimum one) ES provider / 5. if and only if the ES provider secures environmental service provision (conditionality) ».

10. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Document de travail, Prospective et évaluation, n° 2, 2009, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/doctravail_2_services_environ.pdf.

11. Cf. http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measure/index_fr.htm. (La Commission n'utilise en revanche pas l'expression de paiements pour services environnementaux).

mesures agroenvironnementales sont nées dans les années 1990 et elles représentent actuellement environ 8 % du budget de la PAC. Ces mesures agroenvironnementales sont, depuis plusieurs années, jugées trop peu incitatives (A). Aussi, la notion de paiements pour services environnementaux est-elle aujourd'hui appelée à leur rescousse (B).

A. Des mesures agroenvironnementales au caractère incitatif limité

Depuis la réforme Mac Sharry de 1992¹², une double mission est reconnue aux agriculteurs : une activité de production et une activité de protection de l'environnement et de développement rural. En France, de nombreux dispositifs basés sur le volontariat et destinés à inciter les agriculteurs à maintenir ou à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement se sont donc succédés : OGAF¹³, OLAE¹⁴, PMSEE¹⁵, PHAE¹⁶, PDD¹⁷, CTE¹⁸, CAD¹⁹, MAET²⁰... Pour la période 2015-2020, les mesures agroenvironnementales sont devenues « climatiques » (MAEC)²¹.

Schéma de l'intégration des considérations environnementales dans la PAC :



12. Règlement (CEE) n° 2078/92 du 30 juin 1992 concernant les méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

13. Opérations groupées d'aménagement foncier mises en œuvre dès 1985 sur des territoires porteurs d'enjeux.

14. Opérations locales agriculture environnement mises en œuvre à l'échelle locale à partir d'un cahier des charges national.

15. Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (de 1992 à 2003).

16. Prime herbagère agroenvironnementale (de 2003 à 2014).

17. Plans de développement durable apparus en 1993 et qui consistaient en la réalisation de diagnostics à l'échelle des exploitations pour identifier et mettre en œuvre des actions.

18. Contrats territoriaux d'exploitation (de 1999 à 2003) qui devaient soutenir les exploitations s'engageant dans une logique d'agriculture durable.

19. Contrats d'agriculture durable (de 2003 à 2007) qui étaient recentrés sur les enjeux environnementaux prioritaires identifiés au sein des territoires.

20. Mesures agroenvironnementales territorialisées (de 2007 à 2014) qui ont remplacé les CAD.

21. Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement durable par le Feader.



À l'heure actuelle, l'article 28 *Agroenvironnement-climat* du règlement européen n° 1305/2013 énonce que les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) « visent à maintenir les pratiques agricoles qui apportent une contribution favorable à l'environnement et au climat et à encourager les changements nécessaires à cet égard ». Cet article précise que les paiements peuvent bénéficier aux agriculteurs, aux groupements d'agriculteurs, voire à d'autres gestionnaires de terres, que ces paiements ne concernent que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires, et que les engagements sont exécutés sur une période de cinq à sept ans²². L'article 28 énonce aussi que les paiements sont accordés annuellement et indemnisent les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris et qu'ils peuvent également couvrir les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % de la prime versée pour les engagements agroenvironnementaux et climatiques²³.

« À l'origine, les mesures agroenvironnementales ont été conçues sans référence aux services environnementaux ni aux paiements pour services environnementaux. »

Comment qualifier juridiquement ces mesures agroenvironnementales ? Dans le cadre de ces mesures, l'exploitant s'oblige à des pratiques environnementales précises (prévues dans un cahier des charges) allant au-delà de la réglementation préexistante, et l'administration s'oblige à verser un financement public couvrant des coûts supplémentaires générés par ces pratiques, des pertes de revenus, ainsi que des coûts de transaction²⁴. L'approche est donc à la fois unilatérale et contractuelle²⁵ : unilatérale en ce sens que le minimum réglementaire à respecter constitue un préalable indispensable pour prétendre aux paiements ; contractuelle en ce sens que les agriculteurs s'engagent volontairement et signent des contrats avec l'administration. Il s'agit de contrats synallagmatiques dont il a été démontré que l'objet est d'organiser une production agricole soucieuse de l'environnement, en substituant aux aides traditionnelles à l'agriculture des rémunérations pour des prestations à caractère environnemental et l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement²⁶.

Quel est le bilan des mesures agroenvironnementales en France ? Le budget consacré à ces mesures a augmenté (en raison notamment de la modulation qui a conduit à transférer des aides du premier pilier de la PAC au second) et des retombées positives ont pu être constatées (en matière de lutte contre l'érosion ou de reconstitution de haies par exemple)²⁷. Cependant, l'évaluation de ces mesures laisse apparaître un bilan mitigé²⁸ : les exploitants ont parfois peu modifié leurs pratiques (car ils satisfaisaient déjà aux obligations prévues au contrat), la durée des contrats apparaît trop courte par rapport aux objectifs poursuivis, et les obligations prévues au contrat sont généralement de simples obligations de moyens²⁹. Enfin et surtout, l'approche retenue pour le calcul des paiements est celle de la compensation des surcoûts et non une véritable rémunération d'un service, si bien que les mesures agroenvironnementales ne sont pas financièrement attractives pour les exploitants.

Face à ce constat, une amélioration du dispositif est recherchée. Celle-ci pourrait bien sûr passer par un allongement de la durée des contrats, ou par le recours à des obligations de résultat plutôt que de moyens. Il serait d'ailleurs aussi envisageable de délaissier le processus contractuel au profit de l'action unilatérale, afin d'imposer d'autorité des mesures à l'ensemble des exploitants d'un territoire donné par exemple. Mais, la voie vers laquelle s'oriente le discours actuel reste d'essence contractuelle : il s'agit de recourir au concept de PSE (paiements pour services environnementaux). Aussi peut-on lire dans un rapport du Commissariat général au développement durable que « les mesures agroenvironnementales adoptées dans le cadre de la Politique agricole commune de l'Union européenne peuvent être considérées comme des PSE conclus entre des acteurs privés et la puissance publique »³⁰.

B. L'entrée des paiements pour services environnementaux dans le champ des mesures agroenvironnementales

Le concept de PSE peut-il permettre, en théorie au moins, de dépasser les limites intrinsèques aux mesures agroenvironnementales et d'inciter davantage les agriculteurs à fournir des services environnementaux ? À l'origine, les mesures agroenvironnementales ont été conçues sans référence aux services environnementaux ni aux PSE. Elles étaient associées à l'idée de « multifonctionnalité » qui permettait déjà de reconnaître une double mission aux agriculteurs (une mission de production et une mission de protection de l'environnement et de

22. Dans le but d'obtenir ou de préserver les bénéfices environnementaux recherchés, les États membres peuvent toutefois décider, dans leurs programmes de développement rural, d'allonger la durée de certains types d'engagements, notamment en prévoyant une prolongation annuelle après la fin de la période initiale.

23. Pour les engagements pris par des groupements d'agriculteurs ou des groupements d'agriculteurs et d'autres gestionnaires de terres, ce taux passe à 30 %.

24. Auparavant, le règlement CE n° 1257/1999 du 17 mai 1999 prévoyait que l'aide versée en contrepartie des engagements agroenvironnementaux souscrits soit calculée en fonction de la perte de revenu, des coûts additionnels et de « la nécessité de fournir une incitation financière » (art. 24).

25. A. Langlais, « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques », *Revue Environnement et développement durable*, janvier 2013, p. 41-50 et *Revue de droit rural*, n° 413, 2013, pp. 18-27.

26. L. Boy, « Contrat agrienvironnemental : aide ou rémunération ? », *Économie rurale*, n° 260, *Le droit rural. Analyses économiques, juridiques, sociologiques*, 2000, p. 52-65.

27. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, op. cit.

28. Oréade-Brèche, *Évaluation des mesures agroenvironnementales*, op. cit.

29. P. Dupraz, M. Pech, « Effets des mesures agri-environnementales », *INRA Sciences Sociales*, 2007, n° 2-3, 6 p., <http://prodinra.inra.fr/?id=F7E711A8-E7D6-4891-B753-5721CD024C58>.

30. Commissariat général au développement durable (CGDD), *Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques : analyse des outils économiques*, Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, coll. Références, nov. 2010, p. 50, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Refbiodiv2.pdf>.



développement rural)³¹. Cette notion de multifonctionnalité, sans doute de portée trop politique et pas assez scientifique, disparaît aujourd'hui au profit de celle de services environnementaux, perçue comme s'inscrivant davantage dans une logique d'action³².

Il est vrai que des exemples emblématiques de PSE permettant de rémunérer des fournisseurs de services environnementaux et de faire payer les bénéficiaires, ont de quoi séduire. À partir des années 1990, la ville de New York a ainsi décidé de rétribuer les agriculteurs situés au niveau du bassin versant alimentant la ville en eau (les *Catskills Mountains*) pour leurs actions de prévention des pollutions. Ces actions sont financées par une taxe intégrée à la facture d'eau des consommateurs new-yorkais. En choisissant la solution des PSE, la ville de New York a évité la construction d'une station de traitement des eaux plus coûteuse³³. Dans le même ordre d'idée, le Costa Rica a mis en place un programme national de PSE de 1997 à 2004, dénommé *Pago por servicios ambientales*, qui rétribuait les agriculteurs et propriétaires fonciers favorisant la gestion durable des forêts³⁴. Plus proches de nous, les eaux de Vittel ont financé des programmes de reconversion agricole sur le bassin versant alimentant les sources, afin de réduire, voire éliminer la présence des pesticides et des nitrates³⁵.

À partir de ces quelques exemples, on s'aperçoit que la notion de PSE est protéiforme³⁶. Les programmes mis en œuvre dans le monde mobilisent des acteurs multiples. Les fournisseurs de services environnementaux peuvent être des propriétaires privés, des collectivités territoriales... Les usagers payeurs peuvent être des personnes physiques, des personnes morales privées ou publiques... Dans de nombreux systèmes de PSE, une entité privée ou publique sert aussi d'intermédiaire entre les fournisseurs et les usagers payeurs (entreprise privée, agence locale, ONG environnementale dans les pays en développement, etc.). Il existe en outre plusieurs sources de financement potentielles, qui sont parfois combinées entre elles : paiement par les usagers du service environnemental, paiement

par des aménageurs tenus de compenser les impacts négatifs de leurs projets d'aménagement³⁷, paiement par la puissance publique, etc. Les paiements eux-mêmes peuvent être fixes, négociés, sous forme d'enchères inversées³⁸, etc. Quant à la mise en œuvre des PSE, elle peut avoir lieu à tout type d'échelle (locale, régionale, nationale, internationale) et elle peut concerner divers services environnementaux (séquestration du carbone, protection des bassins versants, conservation de la biodiversité, préservation des paysages...).

Comment alors qualifier juridiquement ces PSE à géométrie si variable ? Les PSE sont sans aucun doute des constructions contractuelles, même si un minimum ou un seuil environnemental peut être imposé unilatéralement par la puissance publique lorsqu'elle est partie contractante³⁹. L'objet de ces constructions contractuelles peut résider dans un usage particulier des terres, dans la réalisation de prestations spécifiques, dans le renoncement à certaines pratiques ou certains

modes de gestion, etc. Quant à la cause des contrats de PSE, elle tient à l'objectif de préservation des services environnementaux. La relation contractuelle suppose bien entendu que les parties – fournisseurs de services et usagers payeurs – s'entendent sur les modalités de mise en œuvre du PSE, en particulier sur le contenu des obligations à la charge des agriculteurs notamment, et sur le paiement octroyé en contrepartie du respect de ces obligations.

Qu'est ce qui différencie les PSE et les mesures agroenvironnementales ? Les mesures agroenvironnementales s'inscrivent dans des cahiers des charges (qui prévoient par exemple la limitation des traitements, le contrôle de la fertilisation azotée, le maintien des haies...). Avec les PSE en revanche, c'est moins l'identification de pratiques déterminées que l'effet de celles-ci en termes de bénéfices pour les écosystèmes qui est important. Les PSE répondent à des enjeux spécifiques, sur lesquels négocient et s'accordent les parties, et ils laissent souvent place à des pratiques hétérogènes. Quant aux paiements, ils reposent sur la mise en œuvre des pratiques prévues dans les cahiers des charges s'agissant des mesures agroenvironnementales, alors qu'ils sont liés à la fourniture de services environnementaux dans le cas des PSE. Du coup, alors que les mesures agroenvironnementales font généralement peser sur les agriculteurs des obligations de moyen, les PSE devraient davantage faire peser sur les fournisseurs de services des obligations de résultats (la préservation voire l'obtention du service déterminé). Enfin, les mesures agroenvironnementales sont financées par des fonds publics, tandis que les PSE peuvent

« Les paiements pour services environnementaux devraient davantage faire peser sur les fournisseurs de services des obligations de résultats. »

31. I. Doussan, « Confrontation entre les droits de l'environnement et de la concurrence », in *La multifonctionnalité de l'agriculture : Une dialectique entre marché et identité*, Groupe Polanyi, Ed. Quae, 2008, 360 p.

32. Ph. Bonnal, M. Bonin, O. Aznar, « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, 2012, <http://vertigo.revues.org/12882>.

33. Voir toutefois à cet égard : Y. Laurans, S. Aoubid, « L'économie au secours de la biodiversité ? La légende des Catskills revisitée », *Working papers IDDRI*, n° 14/12, 2012, http://www.iddri.org/Publications/Collections/idees-pour-le-debat/WP1412_YL%205A_Catskills.pdf.

34. Programme financé grâce à une taxe sur la vente de combustibles fossiles et à des recettes provenant de l'exploitation de l'hydroélectricité.

35. F. Hellec, « Revenir sur l'exemplarité de Vittel : formes et détours de l'écologisation d'un territoire agricole », *Vertigo*, vol. 15, n° 1, 2015, <https://vertigo.revues.org/15912>.

36. CGDD, *Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques : analyse des outils économiques*, op. cit., p. 137 et s.; Mission Économie de la Biodiversité, *Les paiements pour Préservation des Services Écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité*, Coll. Les Cahiers de biodiversité 2050, mai 2013, n° 1, <http://www.mission-economie-biodiversite.com/wp-content/uploads/2013/05/EXE-LETRE-A4-AVRIL-2013-WEB.pdf>.

37. C. Etrillard, M. Pech, « La compensation écologique : de la compensation par la demande à la compensation par l'offre », *Environnement et Technique*, février 2015, n° 344, p. 58 à 63.

38. Avec cette procédure, l'utilisateur payeur (ou l'intermédiaire) fixe un cahier des charges, puis il reçoit et classe les propositions des fournisseurs de services, et il retient les propositions avec le meilleur rapport bénéfices environnementaux / coût.

39. A. Langlais, op. cit., p. 44.

être financés en tout ou partie par des fonds privés (cf. cas de Vittel) et ils pourraient même, le cas échéant, entraîner une mise en concurrence des agriculteurs entre eux, voire avec d'autres acteurs agissant dans le domaine de l'environnement (entreprises œuvrant dans le domaine de l'écologie par exemple).

Ainsi, les mesures agroenvironnementales et les PSE sont deux instruments contractuels qui ont une finalité commune (internaliser les externalités générées par des pratiques environnementales), mais qui peuvent reposer sur des mécanismes assez dissemblables. Pour autant, les PSE peuvent apparaître comme une voie d'évolution opportune, en ce sens qu'à moyen terme, ils pourraient permettre de développer davantage la rémunération des pratiques agricoles favorables à l'environnement, en conjuguant notamment financements publics et privés⁴⁰. Il reste que leur mise en place reste délicate en pratique.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX : LES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES ET RÉGLEMENTAIRES

Si à l'origine le concept de services rendus par les écosystèmes et l'idée d'une évaluation monétaire de ces services étaient surtout destinés à alerter l'opinion publique et les gouvernements sur l'importance du bon fonctionnement des écosystèmes⁴¹, aujourd'hui la notion de PSE semble pouvoir offrir une voie renouvelée de soutien aux agriculteurs. Cependant, la mise en place de dispositifs PSE reste délicate, tant du point de vue de leur contractualisation elle-même (A), que du point de vue de la légalité de certains d'entre eux au regard du droit de la concurrence (B).

A. La délicate contractualisation des paiements pour services environnementaux

La mise en place de dispositifs PSE peut théoriquement permettre de rémunérer directement des agriculteurs pour leur rôle de fournisseurs de service environnementaux : il est ainsi par exemple envisageable de concevoir des contrats entre la puissance publique et des agriculteurs (à l'image de ce qui existe déjà pour les mesures agroenvironnementales), mais aussi des contrats entre des bénéficiaires de services environnementaux identifiables (la société exploitant une source par exemple) et des agriculteurs. Il serait aussi possible de rémunérer plus indirectement les agriculteurs, au moyen de contrats entre eux et des propriétaires fonciers bénéficiant de paiements associés à une servitude par exemple, etc. L'ingénierie contractuelle liée à la mise en place de tels PSE n'est toutefois pas aisée : des difficultés liées à la durée des contrats eu égard aux

enjeux environnementaux et d'autres liées au support matériel des services environnementaux (la propriété sous-jacente) sont à envisager.

« La mise en place de dispositifs PSE peut théoriquement permettre de rémunérer directement des agriculteurs pour leur rôle de fournisseurs de service environnementaux. »

Le temps des écosystèmes est en effet rarement celui des contrats humains. La constitution d'un sol fertile, celle d'une nappe phréatique, le développement d'une forêt de chênes... supposent des siècles, voire des millénaires. Le temps long inhérent aux processus naturels s'accommode mal du temps court des contrats humains (neuf ans renouvelables pour les baux ruraux, cinq à sept ans pour les mesures agroenvironnementales, etc.)⁴². Pourtant, l'élaboration d'obligations contractuelles en adéquation avec la pérennisation des services environnementaux est nécessaire. Le projet de loi relatif à la biodiversité prévoit à cet égard de faciliter

« la mise en œuvre d'actions favorables à la biodiversité sur les terrains agricoles et naturels sans avoir à recourir à leur acquisition »⁴³. Pour cela, l'introduction d'un nouvel article L. 132-3 dans le Code de l'environnement devrait prochainement autoriser le propriétaire d'un fonds à créer sur celui-ci une obligation environnementale *intuitu rei* durable et automatiquement transmissible à ses ayants cause, qu'ils soient universels ou particuliers. Ce nouvel article L. 132-3 devrait permettre « aux propriétaires de biens immobiliers de contracter avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques dans un espace naturel, agricole ou forestier »⁴⁴. Avec ce nouvel outil⁴⁵, les obligations affecteront la propriété elle-même (afin d'éviter les contingences liées au devenir des personnes parties prenantes au contrat) et elles concerneront la gestion sur un temps suffisamment long (afin d'assurer la pérennité des actions mises en œuvre). Dans l'hypothèse où le propriétaire aurait consenti un bail sur son fonds, il ne pourra toutefois accepter de telles obligations réelles environnementales qu'avec l'accord préalable de son preneur. C'est en effet sur ce dernier que pèseront les obligations en termes de changement de pratiques, de temps consacré... et un partage de la rémunération suffisamment "stimulant" sera vraisemblablement à prévoir. En tout état de cause, l'acceptation et le développement de ce nouvel outil que constitue l'obligation réelle environnementale dépendra de la volonté et de la capacité des acteurs de terrain à l'employer. En cas de succès, elle devrait pouvoir permettre

40. D. Bureau, *Les "PSE" : des rémunérations pour les services environnementaux*, Conseil économique pour le développement durable, n° 17, 2010, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/017b.pdf>.

41. R. Costanza et al., « The value of the world's ecosystem services and natural capital », *Nature*, 387 (6630), p. 253-260, 1997; G.C. Daily, *Nature's services : societal dependence on natural ecosystems*, Washington DC, Island Press, 1997.

42. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, op. cit., p. 17.

43. Cf. exposé des motifs du projet de loi relatif à la biodiversité du 26 mars 2014, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1847.asp>.

44. Cf. art. 33 du projet de loi. Il est également prévu que la durée de l'obligation et les possibilités de résiliation figurent au contrat.

45. Sur les prémices de cette évolution, voir G. J. Martin, « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2008, p. 123.



la mobilisation de plusieurs propriétaires fonciers et exploitants autour de projets communs de préservation de services écosystémiques.

D'autres pistes pour contribuer à la mise en place de PSE sont envisageables⁴⁶. La première piste est celle de la *fiducie* (*trust* en droit anglo-saxon) qui est un contrat qui permet un transfert de propriété limité dans son usage et dans le temps. Elle consiste pour une personne (le fiduciant / *settlor*) à remettre à une deuxième personne (le fiduciaire / *trustee*) un bien pour qu'elle le gère d'une manière convenue par avance, avant de le restituer à une troisième personne (le bénéficiaire / *beneficiary*, qui peut être le fiduciant) à l'échéance d'un délai déterminé. Seule la fiducie financière est aujourd'hui consacrée en France⁴⁷. La fiducie foncière n'est pas reconnue, alors qu'elle pourrait théoriquement permettre à un propriétaire-fiduciant de confier son fonds à un gérant-fiduciaire (par exemple un conservatoire d'espaces naturels, une association environnementale, une entreprise, etc.). Ce gérant-fiduciaire devrait respecter un cahier des charges visant à garantir le maintien ou la restauration de services écosystémiques et fixant le niveau de rémunération, pendant une durée déterminée. Au terme du délai, le gérant-fiduciaire devrait restituer les terres au bénéficiaire (qui pourrait être le propriétaire-fiduciant lui-même ou une autre personne). La fiducie foncière à vocation environnementale, sous réserve d'une bonne articulation avec les baux ruraux notamment, offre une voie intéressante pour la mise en œuvre des PSE.

L'idée de *patrimoine naturel* offre une deuxième piste pour la mise en place de PSE. A l'image de ce qui existe pour le patrimoine culturel⁴⁸, est-il envisageable de reconnaître un intérêt collectif à la préservation de la nature ? Le patrimoine naturel se superposerait alors au droit de propriété : un même fonds relèverait à la fois d'une propriété privée et d'un patrimoine naturel commun⁴⁹. Dans le domaine culturel, un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques est à la fois la propriété d'une personne privée et un bien qui fait partie d'un patrimoine commun à protéger. Le propriétaire reste le propriétaire, mais il a par exemple l'obligation de ne pas transformer l'immeuble, d'en préserver les caractères esthétiques, etc., en contrepartie de quoi, il bénéficie généralement d'avantages fiscaux. La transposition de ce raisonnement s'agissant de l'environnement n'apparaît toutefois pas aisée compte tenu notamment de la difficulté à donner une défini-

tion du patrimoine naturel (qui se prête moins à l'inventaire que le patrimoine culturel).

« L'obligation réelle environnementale devrait pouvoir permettre la mobilisation de plusieurs propriétaires fonciers et exploitants autour de projets communs de préservation de services écosystémiques. »

Parvenir à l'élaboration de contrats de PSE qui soient efficaces et si possible transgénérationnels se révèle assez difficile en l'état actuel du droit. En outre, il ne faut pas négliger les risques de requalification inhérents à la matière. Il existe en particulier une présomption de qualification en bail rural⁵⁰, qui pourrait se révéler préjudiciable pour le propriétaire foncier. Il peut aussi exister un risque de qualification en contrat public (avec pour corollaire un régime exorbitant du droit commun et la compétence du juge administratif). Une autre difficulté tient à la compatibilité des PSE avec les règles internationales et européennes du droit de la concurrence.

B. La compatibilité des dispositifs de paiements pour services environnementaux avec le droit de la concurrence

Le soutien à l'agriculture se heurte aux règles du droit de la concurrence. Dans le contexte européen et international du droit de la concurrence, les PSE peuvent-ils alors constituer un complément ou une alternative intéressante aux outils contractuels existants ? Les PSE conclus entre acteurs privés et qui reposent sur des financements d'origine privée (*cf.* cas de Vittel) ne sont pas concernés par l'encadrement européen et international de la concurrence. En revanche, les PSE conclus entre acteurs publics et acteurs privés (entre une collectivité territoriale et des agriculteurs par exemple) et qui reposent sur des fonds publics, constituent des aides d'État au regard du droit européen, et leurs versements sont limités aux « coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public » au regard du droit de l'OMC. De prime abord, les marges de manœuvre apparaissent donc assez faibles.

Depuis l'accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1994⁵¹, les États se sont engagés à améliorer l'accès aux marchés et à réduire les subventions qui ont des effets de distorsion des échanges dans le secteur agricole. La protection de l'environnement justifie toutefois des exemptions aux engagements de réduction en matière de soutiens internes (mesures dites de la « boîte verte »), mais sous réserve du respect des critères énoncés à l'annexe 2 de l'accord⁵². En vertu du premier paragraphe de cette annexe 2,

46. B. Labat (coord.), 2014, *Droit réel au profit de la biodiversité: comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, http://www.mission-economie-biodiversite.com/wp-content/uploads/2014/04/COPUBLICATION_WEB.pdf

47. *Cf.* art. 2011, C. civil (issu de la loi n° 2007-211 du 19 février 2007).

48. Au sens du Code du patrimoine, le patrimoine correspond à « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique » (art. L. 1, C. du patrimoine).

49. F. Ost, *La nature hors la loi*, La Découverte, Coll. Sciences humaines et sociales, 2003.

50. Art. L. 441-1 C. rural.

51. Texte de l'accord disponible sur le site de l'OMC: https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_01_f.htm.

52. L'alinéa 6 du préambule de l'accord sur l'agriculture prévoit que « les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière équilibrée par tous les Membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement (...) ». L'article 6 de l'accord qui est consacré aux engagements en matière de soutien interne ajoute que « les engagements de réduction du soutien interne de chaque Membre (...) s'appliqueront à toutes ses mesures de soutien interne en faveur des producteurs agricoles, à l'exception des mesures internes qui ne sont pas soumises à réduction, compte tenu des critères énoncés (...) à l'Annexe 2 du présent accord (...) ».



les mesures doivent respecter plusieurs critères : avoir des effets de distorsion sur les échanges ou sur la production nuls ou minimes ; s'inscrire dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics ; et ne pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs⁵³. En vertu du douzième paragraphe de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture (qui concerne les programmes de protection de l'environnement), les mesures doivent aussi : être déterminées dans un programme public qui définit des conditions spécifiques d'octroi ; et être limitées aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public⁵⁴. Il s'agit là d'importants freins à l'adoption de dispositifs PSE. Il est toutefois possible que les critères définissant la catégorie verte soient prochainement revus.

« Contrairement aux mesures agroenvironnementales qui visent surtout à soutenir des pratiques, les aides à l'investissement visent à atteindre un résultat. »

La réglementation européenne encadre aussi fermement les aides publiques en matière d'environnement : les aides publiques destinées à des bénéficiaires d'un secteur donné sont en principe interdites, sauf dérogation. L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit en effet que « sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». En conséquence, la mise en œuvre de nouveaux projets d'aides non prévus par le droit communautaire ou la modification d'aides existantes apparaît difficile. Difficile, mais pas impossible puisque l'article 108 paragraphe 3 du TFUE prévoit que « la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou modifier des aides ». Des aides, considérées comme compatibles avec le droit communautaire, peuvent donc être autorisées⁵⁵.

Parmi ces aides, certaines sont présumées compatibles avec le droit communautaire et elles n'ont pas à être notifiées à la Commission (art. 109 TFUE) : elles doivent respecter les conditions d'exemption fixées par le droit communautaire. Par exemple, l'article 36 du règlement (UE) n° 651/2014 prévoit des *Aides à la protection de l'environnement* c'est-à-dire des « aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en

l'absence de normes de l'Union »⁵⁶. Pour que ces aides soient compatibles avec le droit communautaire, elles doivent respecter les conditions communes à l'ensemble des catégories d'aides (transparence⁵⁷, effet incitatif, règles de cumul...) et des règles spécifiques (coûts admissibles⁵⁸, intensité de l'aide⁵⁹...). De telles aides à l'investissement pourraient-elles constituer une alternative intéressante à l'utilisation des mesures agroenvironnementales ? Contrairement aux mesures agroenvironnementales qui visent surtout à soutenir des pratiques environnementales favorables à l'environnement, les aides à l'investissement qui permettent aux entreprises d'aller au-delà des normes communautaires visent à atteindre un résultat. Mais attention, le champ d'application du règlement (UE) n° 651/2014 est

limité, eu égard aux règles d'exemption spécifiques qui s'appliquent dans le secteur agricole⁶⁰, ce qui justifie une analyse au cas par cas.

D'autres aides ne sont en revanche pas présumées compatibles avec le droit communautaire (art. 108 paragraphe 3 TFUE) : elles doivent dans ce cas être notifiées à la Commission européenne puis donner lieu à une autorisation préalable de celle-ci. Afin d'aider les États membres, la Commission élabore des documents dénommés « lignes directrices » destinés à leur préciser les conditions à respecter pour octroyer des aides non dispensées de notification par un régime d'exemption. S'agissant du secteur agricole, « les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricoles et forestiers et dans les zones rurales 2014-2020⁶¹ » permettent ainsi d'assurer la cohérence entre la politique de

56. Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. Le paragraphe 101 donne la définition de la protection de l'environnement : il s'agit de « toute action visant à réparer ou à prévenir une atteinte au milieu physique ou aux ressources naturelles due aux propres activités d'un bénéficiaire, à réduire le risque d'une telle atteinte ou à entraîner une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, notamment par des mesures d'économie d'énergie et le recours à des sources d'énergie renouvelables ».

57. Au sens du droit communautaire, une « aide transparente » est une aide dont il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

58. Les « coûts admissibles » sont déterminés ainsi : a) si les coûts de l'investissement dans la protection de l'environnement peuvent être identifiés comme investissement distinct dans les coûts d'investissement totaux, ces coûts liés à la protection de l'environnement constituent les coûts admissibles ; b) dans tous les autres cas, les coûts de l'investissement dans la protection de l'environnement sont déterminés par référence à un investissement similaire, moins respectueux de l'environnement, qui aurait été plausible en l'absence d'aide. La différence entre les coûts des deux investissements représente les coûts liés à la protection de l'environnement et constitue les coûts admissibles. Les coûts non directement liés à une augmentation du niveau de protection de l'environnement ne sont pas admissibles.

59. L'intensité de l'aide n'exécède pas 40 % des coûts admissibles. Elle peut toutefois être majorée de 10 points de pourcentage pour les aides octroyées aux moyennes entreprises et de 20 points de pourcentage pour celles octroyées aux petites entreprises. Elle peut aussi être majorée dans certaines zones.

60. Cf. règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

61. Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020. JOUE n° C 204 du 1^{er} juillet 2014.

53. Cf. premier paragraphe de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture.

54. Cf. paragraphe 12 de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture.

55. S. Caylet, *Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux. Place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels*, Rapport de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, 2009. Voir également le site du ministère en charge de l'agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/Regimes-d-aides-d-Etat-projets-de>, 2708.



contrôle des aides d'État et la politique de soutien accordée en vertu de la PAC⁶². Ces lignes directrices prévoient par exemple des mesures financées exclusivement par des ressources nationales consistant en « des mesures similaires à des mesures de développement rural qui n'entrent pas dans le cadre d'un programme de développement rural ». Il est donc possible de créer de nouvelles mesures dont le contenu n'est pas prévu par le programme de développement rural. Mais les possibilités apparaissent néanmoins ici aussi étroites compte tenu de la nécessité d'examiner, pour chaque cas, les règles propres à la catégorie d'aide (cohérence avec les mesures de développement rural, coûts éligibles...), les règles de cumul avec d'autres aides éventuelles, etc.

Compte tenu de l'encadrement européen et international de la concurrence, les marges de manœuvre actuelles pour recourir à des dispositifs de PSE innovants permettant d'aller au-delà des mesures agroenvironnementales apparaissent assez limitées, tout au moins lorsqu'ils reposent sur des financements publics. Cet encadrement impose pour l'instant un calcul du paiement agroenvironnemental basé sur les seuls coûts d'opportunité (ce à quoi renoncent les agriculteurs en modifiant leurs pratiques), alors qu'un paiement plus incitatif parce qu'allant au-delà de ces coûts serait plus pertinent, sous réserve toutefois qu'il n'érode pas les motivations désintéressées à protéger la nature⁶³. Selon Sven Wunder en effet : « Les PSE

doivent être mis en œuvre stratégiquement, de manière à ce que l'additionnalité puisse être clairement démontrée, à défaut les PSE serviraient à payer des actions qui auraient lieu de toute façon (...) Récompenser, au nom de l'équité, tous ceux qui fournissent un service environnemental serait s'engager sur une voie dangereuse. La systématisation d'un droit à bénéficier de PSE pourrait inciter quiconque possède un actif environnemental à formuler un chantage (...) »⁶⁴.

En conclusion, même s'il convient de veiller aux effets d'aubaine (s'assurer qu'on ne paye que pour des actions additionnelles) et aux risques de chantage environnemental (éviter la menace du « si vous ne me payez pas, je détruis »), les PSE apparaissent comme des instruments compliqués à mettre en œuvre mais intéressants, en ce sens qu'ils peuvent permettre de modifier des comportements susceptibles de dégrader les écosystèmes et de promouvoir les comportements bénéfiques. Ces PSE pourront être associés à d'autres instruments comme les incitations fiscales, les taxes environnementales, les marchés de crédits, etc., au sein de programmes d'action publique, afin de corriger les effets pervers propres à chacun d'eux, et surtout de valoriser davantage les retombées positives de l'activité agricole pour les écosystèmes.

C. E.

62. Dans l'hypothèse d'aides non couvertes par les lignes directrices spécifiques aux secteurs agricole et forestier, il convient de se référer notamment aux Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JOUE n° C 200 du 28 juin 2014.

63. A. Karsenty, D. Ezzine de Blas, « Du mésusage des métaphores, Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? », in C. Halpern et al., *L'instrumentation de l'action publique – Controverses, résistances, effets*, Presse de Sciences Po, 2014, p. 161-189.

64. S. Wunder, *The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation*, *Conservation Biology*, 2007, 21 (1), p. 48 : « it is essential for service buyers to develop a baseline in order to assess PES additionality – failing to do so can waste all PES funding by paying for things that would have happened anyway (...) To reward, in the name of fairness, anybody who delivers an environmental service seems a dangerous avenue (...) Across-the-board entitlements to PES could endorse blackmail by anybody owning an unthreatened environmental asset (...) »



FRANCE-ALLEMAGNE

COÛT HORAIRE

«Le coût horaire moyen du travail est plus faible en Allemagne qu'en France, mais les salaires horaires moyens bruts sont en revanche plus élevés [...] dans quasiment tous les grands secteurs, à l'exception des services aux entreprises», selon une étude de France Stratégie. En cause, des cotisations employeurs plus faibles outre-Rhin.

L'UNION DE L'ÉNERGIE : QUELS OUTILS POUR QUELS OBJECTIFS ?

Source : France Stratégie – 1^{ère} partie

Face à la triple crise que connaissent les marchés de l'électricité, du gaz et du CO₂, France Stratégie publie une étude qui jette les bases d'une politique européenne qui garantit une énergie compétitive, sûre et respectueuse de l'environnement. Nous en extrayons ci-après, et dans notre prochaine édition, la synthèse et le chapitre concernant les principes et les recommandations. L'étude est signée Dominique Auverlot, Etienne Beeker, Gaëlle Hossie¹.

SYNTHÈSE

1. Une Europe de l'énergie en crise

Les symptômes de la crise que connaît l'Europe de l'énergie ont été décrits dans un premier rapport de France Stratégie². Ils sont désormais bien connus :

- la crise économique et le développement de nouveaux moyens de production, en particulier d'énergies renouvelables intermittentes et subventionnées en-dehors du marché, mais aussi de centrales thermiques, ont conduit à une situation de surcapacité et à un effondrement des prix sur le marché de gros ;
- cette situation a entraîné la fermeture, par manque de rentabilité, de centrales thermiques, en particulier à gaz³, pourtant indispensables à l'équilibre offre-demande ; les incertitudes sur leur devenir ne permettent pas à terme le déclenchement des investissements qui seront nécessaires pour assurer la production dans le futur, ce qui constitue une menace pour la sécurité d'approvisionnement ;
- dans le même temps, les prix de l'électricité pour les consommateurs ont fortement augmenté en raison notamment du coût des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, de l'accroissement des taxes et des coûts de réseaux⁴. La précarité énergétique s'accroît et les acteurs industriels européens⁵ voient se creuser l'écart entre le prix auquel ils payent leurs

¹ Département Développement durable, France Stratégie.

² France Stratégie (2014) *La crise du système électrique européen*, janvier : www.strategie.gouv.fr/publications/crise-systeme-electrique-europeen.

³ 21 GW de centrales à gaz ont été fermés en 2013 seulement, soit près de 5 % des capacités de production thermique au sein de l'Union européenne.

⁴ Commission européenne (2014), « Energy prices and costs report », *Commission Staff Working Document*, mars.

⁵ La baisse du prix du marché de gros a néanmoins entraîné entre 2008 et 2013 une diminution du prix de l'électricité pour les industriels allemands consommant entre 70 et 150 GWh par an. Source : *Comparaison des prix de l'électricité en France et en Allemagne*, Les Cahiers de la DG Trésor, novembre 2013.

kilowatts-heure (kWh) et celui de leurs concurrents mondiaux, américains en particulier, ce qui fragilise leur compétitivité ;

- les bas prix des quotas de CO₂ ont favorisé, dans la production d'électricité au sein de l'Union européenne (UE), un recours accru au charbon au détriment du gaz, d'autant que les prix de ces deux combustibles ont évolué en faveur du premier, avec pour conséquence une augmentation des émissions de CO₂ dans plusieurs États membres depuis 2011.

À cela s'ajoutent deux éléments peu encourageants pour l'Europe de l'énergie :

- un appareil de raffinage vieillissant dont la fermeture progressive diminuerait notre sécurité d'approvisionnement en produits raffinés, notamment en gazole dont la part est particulièrement importante en Europe du fait de la structure de son parc de véhicules ;
- une dépendance quasi exclusive de certains pays à l'égard du gaz russe qui conduit à une relation asymétrique dans la négociation des contrats gaziers.

Les États membres sont divisés, qu'il s'agisse de réagir au conflit russo-ukrainien et de répondre aux craintes qu'il suscite sur la sécurité d'approvisionnement gazier, ou de trouver des solutions à la crise des marchés de l'électricité et du CO₂. Comme les traités leur en donnent le droit, ils sont directement intervenus dans la composition de leur mix énergétique : mise en place de contrats de long terme pour les énergies bas carbone et d'enchères de capacités au Royaume-Uni, création de réserves stratégiques en Allemagne, mise au point d'un marché de capacité en France, paiement de capacités en Espagne...

Ces mesures, prises sans coordination, risquent de contredire le mouvement d'intégration énergétique engagé au niveau européen depuis les années 2000. Dans les dix priorités de la nouvelle Commission européenne figure la volonté de donner un nouvel élan à la politique énergétique et climatique européenne. Pour son président, Jean-Claude Juncker, celle-ci doit conduire à une « *Union plus résiliente sur le plan de l'énergie et dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique*¹ ».

L'Europe de l'énergie reste donc à construire. Dans cette perspective, France Stratégie a sollicité l'expertise de trois économistes européens : Marc Oliver Bettzüge (université de Cologne), Dieter Helm (université d'Oxford) et Fabien Roques (université Paris-Dauphine et vice-président de Compass Lexecon)². Prenant appui sur les arguments échangés avec les trois experts, cette synthèse propose un certain nombre d'actions pour construire une nouvelle politique européenne de l'énergie et pour corriger les défaillances du système actuel. Ces propositions n'engagent aucunement les experts cités.

2. Clarifier les objectifs et redéfinir les priorités

Une analyse de la situation actuelle et des expériences passées conduit à formuler quatre principes et sept objectifs qui devraient guider la politique européenne de l'énergie durant le mandat de la Commission :

- **un principe de responsabilité** : selon les termes de l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres déterminent la structure générale de leur approvisionnement énergétique et décident des évolutions de leurs moyens de production. Mais dans un réseau électrique ou gazier de plus en plus interconnecté, leurs décisions, prises souvent de manière unilatérale, ont nécessairement sur leurs voisins des conséquences dont les

¹ Juncker J.-C. (2014), « Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne », discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 15 juillet ; http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fr.pdf.

² Leurs contributions constituent la seconde partie de ce rapport : Dieter Helm, « Politique énergétique et climatique européenne : l'heure du changement », novembre 2014 ; Marc Oliver Bettzüge, « Politique européenne de l'énergie : dogme ou stratégie ? », avril 2015 ; Fabien Roques, « Construire une politique énergétique et climatique cohérente », décembre 2014. Les trois documents sont aussi disponibles en langue originale anglaise sur le site de France Stratégie : www.strategie.gouv.fr/publications/lunion-delenergie.

États membres doivent tenir compte dans la définition et l'élaboration de leur propre politique énergétique ;

- **un principe de solidarité** : il imposerait à tous les États membres de s'engager à aider celui d'entre eux qui subirait une rupture d'approvisionnement énergétique. Ce principe, déjà présent dans le traité de Lisbonne¹ et rappelé dans le règlement sur la sécurité d'approvisionnement gazier d'octobre 2010, mérite d'être réaffirmé et explicité. En particulier, cette solidarité européenne doit naturellement s'exercer, de façon subsidiaire, une fois que l'État concerné aura mis en œuvre les mesures prévues pour faire face à la défaillance d'un fournisseur. Ce principe suppose également la publication par chaque État membre des mesures qu'il envisage d'appliquer sur son territoire en cas de crise d'approvisionnement et la mise en œuvre effective de ces mesures en cas de crise, avant que la solidarité ne s'exerce à son égard ;
- **un principe de rationalité économique** : il importe de réaliser systématiquement une analyse socioéconomique des décisions en matière de politique énergétique. Cela suppose notamment d'avoir une vision aussi complète que possible du coût des technologies et de l'ensemble de leurs externalités. Il serait nécessaire, en parallèle, de disposer d'une estimation précise des subventions accordées à chacune d'entre elles ;
- **un principe de résilience** : l'environnement mondial évolue vite et parfois de manière imprévue, comme l'illustre la dernière chute du prix des hydrocarbures. La politique énergétique européenne doit pouvoir s'adapter à ces évolutions qui peuvent fortement l'affecter et sur lesquelles elle n'a parfois qu'une très faible emprise, voire aucune. Elle doit adopter des modèles économiques aussi résilients que possible face à ces différents chocs : à quelques mois de la conférence climatique à Paris², il est par exemple difficile de prédire quel sera l'effort de réduction des émissions à l'horizon 2025 ou 2030 des principaux partenaires de l'Union européenne, ce qui pourra nécessiter une révision de l'effort européen ainsi que l'a prévu le Conseil européen d'octobre 2014³.

3. Objectifs

3.1. Préciser les objectifs de la politique énergétique de l'Union sans masquer leurs contradictions internes

Le postulat de la politique européenne de l'énergie - selon lequel ses trois piliers, lutte contre le changement climatique, compétitivité et sécurité d'approvisionnement, sont naturellement complémentaires - s'est révélé erroné. Les Polonais ont recours au charbon pour assurer leur sécurité d'approvisionnement et leur développement économique. Plus généralement, le recours à ce combustible commence à être perçu comme une alternative au gaz en cas de défaillance d'un gros fournisseur.

Le développement des énergies renouvelables (ENR), notamment en Espagne et en Allemagne, pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des consommateurs et la compétitivité des entreprises. Les contradictions entre les différents objectifs de la politique énergétique de l'Union rendent nécessaire la clarification de ces objectifs, en précisant les arbitrages à effectuer, et la définition des indicateurs permettant de mesurer leur réalisation. Cette stratégie énergétique pourrait être définie à l'horizon 2030 en complément des décisions de la politique énergétique et climatique que le Conseil a prises en octobre 2014.

¹ Article 122 du Traité : « Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ».

² « Paris Climat 2015 », 30 novembre–11 décembre.

³ Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/145423.pdf.

Des instruments, voire des objectifs secondaires, vont en outre être adoptés : ils doivent être soigneusement calibrés à l'aune des objectifs principaux retenus précédemment.

L'analyse de l'impact du nouveau cadre 2030, réalisée par la Commission, montre ainsi que les politiques de développement des renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique peuvent réduire le prix du CO₂ sur le marché ETS (*Emissions Trading Scheme* ou système communautaire d'échange de quotas d'émission). Il est donc essentiel de choisir simultanément les objectifs assignés aux réductions des émissions de CO₂ dans le marché ETS, aux actions d'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables - en tenant compte de leurs interactions et en minimisant la dépense collective exigée par la baisse des émissions de gaz à effet de serre.

3.2. Reconstruire un signal-prix carbone crédible et promouvoir l'utilisation d'un indicateur de consommation carbone

Près de dix ans après sa mise en place par le marché ETS, le signal-prix carbone n'est toujours pas crédible : la faible valeur retenue par les investisseurs et les banquiers dans leurs évaluations de projets conduit à une réduction des investissements bas carbone. La raison essentielle de ce dysfonctionnement tient à la baisse de la demande de quotas (liée à la crise économique mais également au développement des énergies renouvelables et à l'amélioration de l'efficacité énergétique) et à une offre rigide et abondante, les règles de gouvernance de ce marché ayant été établies avant la crise. Aujourd'hui, il existe donc un surplus de quotas équivalent au plafond annuel de quotas, ce qui conduit à de faibles prix du carbone sur les marchés spot et à terme. Le marché ne délivre donc aucune incitation à investir dans des moyens permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Dans ces conditions, la Commission a proposé la mise en place à partir de 2021 d'une réserve de stabilité de marché, destinée à réguler l'offre en cas de variations inattendues de la demande, suivant des règles automatiques préalablement définies. Ce mécanisme devrait pouvoir être amélioré en avançant sa date de mise en œuvre, en optimisant ses seuils de déclenchement et en ne remettant pas sur le marché les quotas qui en ont été aujourd'hui retirés dans le cadre du *backloading* : ceux-ci pourraient être placés directement dans la réserve prévue par la Commission.

La question qui se pose est de savoir si un tel mécanisme suffira à redonner crédibilité et visibilité au prix du carbone : ses règles d'ajustement sont automatiques mais la date aujourd'hui envisagée pour réexaminer le fonctionnement de ce mécanisme paraît lointaine. Il est fort probable que des difficultés surviennent auparavant. De plus, son effet sur les prix, qui n'est pas précisément analysé par la Commission, est incertain. Enfin, ce mécanisme s'intéresse uniquement au surplus et non à ses causes ; les origines des dysfonctionnements ne sont par conséquent pas traitées. Dans ces conditions, il appartient à la Commission d'engager une réflexion sur l'intérêt de définir d'un système hybride, en adjoignant au marché ETS actuel des prix plancher et plafond gérés par un régulateur crédible au mandat clairement défini.

Une autre approche voudrait que ce marché soit régi par des règles automatiques définies à l'avance : les dix premières années de fonctionnement ont cependant montré qu'on ne pouvait prévoir ni l'ensemble des comportements frauduleux possibles ni les différents chocs exogènes. Autrement dit, les règles automatiques risquent d'être insuffisantes dans bien des cas alors qu'une réponse rapide s'impose : au contraire, un régulateur de marché peut intervenir rapidement (s'il en a le mandat) et donner sa crédibilité au marché par les décisions qu'il prend.

Une dernière option serait de créer, en lieu et place du marché, une taxe carbone européenne. Mais cette solution doit recueillir l'unanimité des États membres.

Quelle que soit l'option retenue, un aspect central de la politique climatique de l'Union est qu'elle doit tenir compte des évolutions des négociations climatiques mondiales et des politiques menées par les pays hors UE, en particulier par la Chine et les États-Unis : le volontarisme n'exempte pas d'intégrer les

signaux envoyés par les autres pays, sous peine de contredire la soutenabilité et la crédibilité de la politique.

La Commission devrait par ailleurs favoriser le passage d'un indicateur d'émissions de gaz à effet de serre à un indicateur d'empreinte carbone, intégrant les émissions de gaz à effet de serre liées à la fabrication et au transport des produits importés et excluant celles liées aux exportations. Cela permettrait de rendre compte de manière plus fidèle de l'évolution réelle de notre consommation individuelle de carbone, indépendamment de l'évolution de notre structure industrielle. Ce calcul est complexe : ce n'est pas une raison pour y renoncer. Dans un premier temps, la Commission pourrait calculer, à l'aide d'hypothèses simplificatrices, l'empreinte carbone de l'UE-28 et traduire son objectif de réduction dans cette nouvelle unité.

3.3. Assurer la sécurité de l'approvisionnement gazier dans la crise ukrainienne

La relation russo-européenne s'est fortement dégradée depuis le début des événements en Ukraine. Pourtant, l'Union européenne et la Russie ont de bonnes raisons de coopérer : la première a besoin du gaz russe, la seconde des devises européennes. C'est cette relation particulière, ou plutôt ce partenariat, que le nouveau commissaire européen à l'énergie devra tenter de préserver, ou de reconstruire, dans le contexte plus général et incertain de l'évolution des relations russo-européennes.

Le sommet de Paris d'octobre 2000 avait permis de lancer un partenariat énergétique entre la Russie et l'Union européenne, dénommé à l'époque « Plan Prodi », qui avait abouti au « dialogue énergétique UE-Russie ». Même s'il n'a pu empêcher la crise de 2009 et le refus de la Russie de ratifier le traité relatif à la charte de l'énergie, ce processus permet aux acteurs de dialoguer : il a d'ailleurs conduit à une « feuille de route de la coopération énergétique entre la Russie et l'Union européenne », signée en mars 2013 par le commissaire européen à l'énergie et par le ministre russe de l'énergie. Ce dialogue est aujourd'hui interrompu, le partenariat énergétique entre l'Europe et la Russie devra être relancé. Sa reprise ne peut naturellement être envisagée que dans la mesure où la paix est rétablie de manière durable dans l'est de l'Ukraine.

Le Conseil européen devrait traiter de nouveau dans les prochains mois la question de la sécurité énergétique afin d'évaluer les progrès réalisés. Plusieurs points pourraient être abordés à cette occasion.

Tous les États membres s'accordent sur la nécessité de conforter les pays de l'Est de l'Union européenne dans leur négociation avec Gazprom. Au-delà de la position du Conseil européen invitant les États membres et les entreprises concernées à se faire aider par la Commission dans leurs négociations contractuelles avec Gazprom¹, deux autres mesures sont possibles. La première consisterait à permettre aux pays de l'Est de l'Union européenne, ou plutôt à leurs opérateurs gaziers, de se constituer en centrale d'achat pour peser davantage face à Gazprom, sans encourir de sanction de la part de la Commission pour non-respect des règles de la concurrence. La seconde mesure serait de leur permettre de se rapprocher, au sein d'une centrale d'achat, d'un opérateur gazier d'un pays de l'ouest de l'UE. Une variante consisterait à permettre le rapprochement d'acteurs dont la part dans le marché gazier européen serait inférieure à une valeur donnée.

Il appartiendra dans le même temps à la Commission de renouer le dialogue avec Gazprom afin de veiller à ce que cette entreprise mette en œuvre les obligations résultant du troisième paquet Énergie-Climat et se conforme aux résultats de l'enquête de la DG Concurrence sur son abus de position dominante². La Commission européenne a lancé en ce sens le 22 avril 2015 une procédure pour entrave à la concurrence à l'encontre de Gazprom en faisant parvenir au groupe russe une « communication de griefs » : elle lui reproche notamment d'entraver la concurrence sur les marchés gaziers dans huit États membres (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Slovaquie).

¹ Voir les Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014, *op. cit.*

² Les contrats proposés par Gazprom ne doivent pas conduire à des discriminations entre les différents pays européens et, de manière plus générale, Gazprom doit être soumis aux mêmes règles de non-discrimination et de concurrence que les autres opérateurs européens.

Elle devra plus généralement trouver des solutions pragmatiques et partenariales pour surmonter les incohérences entre le modèle prévu par le troisième paquet Énergie-Climat et l'organisation gazière russe. En un mot, elle devra rebâtir une relation de confiance sur le long terme avec l'entreprise Gazprom en définissant clairement les conditions d'intervention possibles de Gazprom sur le marché européen.

Bâtir un partenariat de long terme dans le cadre d'une relation bien comprise d'interdépendance ne signifie pas pour autant soumission. La construction d'alternatives à un approvisionnement gazier via Gazprom doit donc être menée en parallèle. Ainsi que l'a envisagé le Conseil européen d'octobre 2014, et sous réserve que l'analyse socioéconomique des projets envisagés en montre la rentabilité, cela nécessite la réalisation d'un certain nombre de terminaux en GNL, mais aussi de nouveaux gazoducs, en particulier le corridor gazier sud-européen. Celui-ci est rendu d'autant plus nécessaire que la Russie a abandonné début décembre 2014 le projet concurrent dit « South Stream » et envisage désormais d'approvisionner en gaz l'Union européenne non plus par l'Ukraine mais par la Turquie et la Grèce ainsi que par un doublement des capacités d'approvisionnement en gaz vers l'Allemagne. Dès lors, il appartient à la Commission de réexaminer l'intérêt et le dimensionnement de ce corridor gazier, d'en évaluer la rentabilité et, si celle-ci est établie, de permettre sa réalisation dans des délais raisonnables.

À suivre...

ANALYSE

La réforme du **droit du travail** est en marche

C'est un rapport qui fera sans doute date. Jean-Denis Combrexelle, ex-directeur général du travail, a remis mercredi 9 septembre 2015 au Premier ministre Manuel Valls son rapport sur "la négociation collective, le travail et l'emploi". Il s'agit, au total, de 44 propositions dont la plupart remettent à plat la façon d'envisager le dialogue social dans les entreprises. S'il fallait résumer l'esprit général du document, le législateur doit avoir une plus

grande confiance dans les salariés et les dirigeants pour savoir ce qu'il y a de mieux pour eux. En clair, dans certains cas, les accords d'entreprise pourraient suppléer le code du travail. Pour sa part, Manuel Valls a indiqué que le rapport permettra l'ouverture d'une grande concertation générale avec les partenaires sociaux. Le Premier ministre souhaite qu'un projet de loi soit présenté en Conseil des ministres fin 2015, voire début 2016. ■

La simplification du Code du travail a bon dos!

La réforme du droit du travail est plus que jamais d'actualité, avec pour cible privilégiée la complexité du Code du travail. Si sa simplification n'est pas une question taboue, les cures d'amaigrissement prônées ici et là appellent bien des réserves.

LES DEUX FACES DE LA SIMPLIFICATION

Qui peut être contre la simplification? Qui oserait soutenir que le Code du travail est accessible et intelligible pour tout un chacun, qu'il est une œuvre parfaite? Comme la plupart des codes, celui du travail comprend des complexités inutiles, générées par des rédactions mal soignées, des distinctions superflues ou encore la superposition de textes faisant suite à de trop fréquentes modifications législatives. Il n'est évidemment pas satisfaisant d'examiner, par exemple, pas moins de trois textes, par un système de renvoi d'articles, pour aboutir au contenu du document qui doit être communiqué à l'administration dans le cadre de la demande d'homologation d'un PSE.

Mais entre une simplification, essentiellement formelle, destinée à faciliter la vie des entreprises sans remettre en cause les garanties de fond et de procédure assurées par le droit en vigueur, et une déréglementation qui ne dit pas son nom, la frontière n'est pas aisée à tracer. Un certain nombre de dispositions de la loi Rebsamen sur le dialogue social et l'emploi, adoptées au nom de la simplification, en offrent une excellente illustration. Ainsi, même si, formellement, l'inclusion du CHSCT dans la délégation unique du personnel est sans effet sur ses attributions, le passage d'une instance spécifique à une instance commune peut-il être sans effet sur la qualité de la discussion?

Le niveau de discussion sera plus global, avec des délégués qui devront être compé-



Pascal Lokiec

Professeur à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense, où il codirige le master 2 en droit social et relations professionnelles. Il a publié cette année *Il faut sauver le droit du travail!* aux éditions Odile Jacob.

tents à la fois sur les questions économiques et sur celles de santé et de sécurité. Le même type de questionnement se pose à propos du regroupement des informations-consultations et des obligations de négocier. Rappelons qu'à compter de 2016, les négociations obligatoires seront regroupées en trois thèmes et les 17 obligations annuelles de consultation du comité d'entreprise le seront en trois consultations. La négociation sur l'égalité entre les femmes

Ne s'agit-il pas d'un faux prétexte pour promouvoir un modèle bâti autour du droit négocié?

et les hommes, par exemple, sortira-t-elle indemne de sa fusion avec celle sur la qualité de vie au travail?

LE LEURRE DES CURES D'AMAIGRISSEMENT

Ce qui est certain, c'est qu'un amaigrissement du Code du travail n'apportera de simplification qu'en apparence. Si les règles ne se trouvent pas dedans, il faudra bien qu'elles soient quelque part, à moins de renvoyer leur définition aux juges. Pas

sûr que les adeptes de la simplification y trouvent leur compte! Pour illustration, la règle qui veut que le CHSCT puisse recourir à un expert en cas de « projet important » (art. L 4614-12 du Code du travail): parfaitement intelligible, elle est un modèle de simplicité. Pourtant, elle est régulièrement critiquée par les chefs d'entreprise comme étant un important facteur d'insécurité juridique. Une liste de cas offrirait sans doute la sécurité attendue. Où serait alors la simplification, avec l'ajout de lignes supplémentaires au Code du travail?

Si l'on déplace les règles vers d'autres codes ou vers des lois éparses, ce qui figure dans un seul code devra être recherché dans une foule de textes. Où sera, là encore, la simplification? Le soi-disant Code du travail suisse qu'avait brandi François Bayrou, il y a quelque temps, n'était probablement que l'une de ces lois éparses (en ce sens, voir Alain Supiot, « Non, le Code du travail n'est pas le problème! », *Le Monde*, 14 octobre 2014).

La voie aujourd'hui privilégiée pour réguler les relations sociales est celle de la négociation collective. Fruit du compromis ou du rapport de forces, l'accord collectif n'est pourtant pas plus simple qu'une loi! Et si l'on suit le mouvement favorable au développement de la négociation collective d'entreprise, le salarié qui change d'entreprise changera de droit applicable, comme celui qui part travailler à l'étranger. Ce fai-



sant, ne va-t-on pas créer de nouvelles entraves? Ce qui est particulièrement paradoxal, alors que l'on souhaite fluidifier le marché du travail et favoriser les transitions professionnelles, à l'image du compte personnel d'activité, dont la création vient d'être actée par la loi Rebsamen?

Finalement, la simplification n'est-elle pas un faux prétexte pour promouvoir un nouveau modèle social, construit autour du droit négocié? Malgré des différences sensibles quant à la profondeur du changement proposé et à ses modalités, c'est bien de cela qu'il s'agit, lorsqu'on lit le rapport Combrexelle ainsi que ceux de l'Institut Montaigne et de Terra Nova. On peine à identifier où se situe la simplification, lorsqu'on constate, par exemple, à la lecture du rapport Combrexelle, qu'il faudra articuler l'accord d'entreprise avec un ordre public conventionnel et un ordre public défini par le Code du travail, dont les contours ne sont guère tracés!

FAVORISER L'ACCÈS AU DROIT

Un autre chemin peut être emprunté à partir de ce qui constitue deux données essentielles du problème. D'une part, la simplification vise principalement les patrons de PME, dépourvus de ressources juridiques en interne. D'autre part, même si le volume financier de l'entreprise a un impact certain sur les avantages accordés aux salariés (par exemple les activités sociales et culturelles), ceux des petites entreprises ne sauraient se voir appliquer un droit du travail allégé parce que plus facile dans son application.

Jouer sur l'accessibilité du droit à destination des patrons et des salariés des TPE offrirait, nous semble-t-il, une bonne combinaison de ces données, même si la voie est autrement plus modeste que ce qui est proposé aujourd'hui. Une vaste réflexion devrait être menée sur ce sujet, avec l'ensemble des acteurs concernés (organisations syndicales et patronales, administration, avocats, etc.). On remarquera à cet égard que l'une des missions des nouvelles commissions paritaires régionales interprofessionnelles est de « donner aux salariés et aux employeurs toutes informations ou tous conseils utiles sur les dispositions légales ou conventionnelles qui leur sont applicables ». Avec des effectifs limités, en proportion du nombre de salariés dans les TPE (4,6 millions), et des crédits d'heures modestes (cinq heures par mois en plus du temps passé dans les séances), ces commissions ne peuvent être à elles seules la solution au déficit d'information et d'accès au droit des salariés et patrons de TPE. Il faut pousser plus loin la réflexion. ♦

paroles d'avocat

Plaidoyer pour un statut précaire des grands patrons



Emmanuelle Barbara
Avocate associée chez August & Debouzy

Une fois encore, l'indemnisation d'un mandataire social a défrayé la chronique. Le moment est donc venu de défendre les patrons. Plutôt que de brandir la menace d'une nouvelle loi « encadrant » les packages de départ, mettons fin au statut hybride du mandataire social. Pourquoi l'opinion publique estime-t-elle que le premier dirigeant ne mérite pas des indemnités aussi élevées? La réponse est simple: parce qu'il ne court aucun risque. Pour partie travailleur indépendant, puisque titulaire d'un mandat confié par les actionnaires, le mandataire social n'est pas éligible au bénéfice de l'assurance chômage, des congés payés, des RTT, ni de la procédure de licenciement avec préavis et indemnité conventionnelle. Salarié malgré tout, il cotise au régime général de Sécurité sociale, reçoit un bulletin de paie, bénéficie de la protection sociale complémentaire des salariés et a droit aux stock-options, alignant ainsi son intérêt sur celui des actionnaires. On lui a retiré le droit au contrat de travail et imposé des critères de performance pour toucher le *golden parachute* – une contradiction

savoureuse dans les termes. Mais le mandataire social apparaît encore trop bien traité, cumulant trop d'avantages, depuis sa désignation jusqu'à son éviction. Plutôt que de redouter une loi limitant le montant de sa rémunération, le mandataire social devrait accepter de renouer avec la position précaire que le Code du commerce lui réserve. C'est le prix à payer pour garder le bénéfice de rémunérations annuelles importantes, justifiées par un métier dont une caractéristique est d'être l'apanage de qui a une vision, une stratégie, un talent. Révocable *ad nutum* [sans justification, préavis ni dédommagement], il devrait avoir le statut de travailleur indépendant ne bénéficiant d'aucune des caractéristiques réservées aux salariés et notamment aucune indemnité de départ. À cette condition seulement pourront être pacifiées les relations houleuses entretenues entre ces patrons talentueux et une opinion publique prompte à contester leur mérite. Surtout parce que ce n'est souvent qu'à l'occasion de leur départ de l'entreprise qu'ils passent sous les feux de la rampe. ♦

EN LIBRAIRIE

Le best-seller du droit du travail

Comment fonctionne une clause de mobilité? Peut-on être sanctionné pour avoir « dérapé » sur les réseaux sociaux? La 24^e édition de *Droit du travail, droit vivant*, ouvrage de référence, ne fait l'impasse sur aucune

des questions pratiques que se posent salariés et employeurs. De la loi Macron à la loi Rebsamen, l'auteur – chroniqueur dans nos colonnes et professeur de droit à la Sorbonne – décrypte les dernières évolutions d'un droit toujours en mouvement.

Droit du travail, droit vivant,
Jean-Emmanuel Ray.
Éditions Liaisons. 712 pages, 39 euros.



CPA

LE COMPTE EST BON

La négociation sur le compte personnel d'activité entre dans le vif du sujet, le 16 octobre. Il s'agit pour les partenaires sociaux d'attacher les droits aux individus plutôt qu'aux contrats de travail.

«Une formidable opportunité de mieux aborder son parcours professionnel», selon Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT. Mais qui implique de revoir les mécanismes de protection sociale.

Une conférence sociale raccourcie

Contrairement aux précédentes éditions, la quatrième conférence sociale se déroulera sur une seule journée, le 19 octobre, au Conseil économique, social et environnemental. Une innovation souhaitée par Jean-Claude Mailly (FO) qui ne voulait pas revivre « le grand barnum » des années passées. Logiquement, le nombre de thèmes traités en subit les conséquences. Ils ont été ramenés à trois, au lieu d'une petite dizaine. Sont au programme la transition environnementale – dans la perspective de la COP21 qui se déroulera en France en fin d'année –, la sécurisation des parcours professionnels avec l'instauration du compte personnel d'activité (CPA) et les nouveaux emplois ainsi que les nouvelles formes



Tous les acteurs sociaux devraient être présents, cette année, au Palais d'Iéna.

de travail engendrés par le numérique. En matinée, le président de la République aura un échange avec les dirigeants des cinq confédérations syndicales représentatives et des trois organisations patronales. Et le Premier ministre conclura la

journée. Au cours de son intervention, il devrait donner aux partenaires sociaux leur « feuille de route » pour les négociations à engager en 2016. À moins d'un retournement de dernière minute, tout le monde devrait être présent au Palais d'Iéna. FO, qui a menacé de sécher le rendez-vous comme l'an passé, se montre satisfaite de l'ordre du jour. L'organisation, qui avait exclu toute table ronde sur la réforme du Code du travail, après le rapport de Jean-Denis Combexelle, a eu gain de cause. La CGT, elle, avait certes exigé des discussions sur les salaires et le pouvoir d'achat. Sans succès. Mais elle s'est ensuite rabattue sur les positions de FO. Ce qui donne à penser qu'elle ne devrait pas non plus boycotter la grand-messe. ♦ **E.B.**

Rollie/Réa



Myriam Métais

a rejoint **France Stratégie** en tant que secrétaire permanente de la Plateforme RSE.



À 70 ans, les nouveaux défis de la Sécu

Un anniversaire. Et des défis pour l'avenir. François Hollande célèbre aujourd'hui la naissance de la Sécurité sociale – créée en 1945, à la Libération. Dans son discours de clôture de la rencontre nationale du 70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale, le président de la République rappellera les acquis historiques de la Sécu et les efforts pour redresser les comptes. Depuis 2002, le régime général de la Sécurité sociale (ses branches maladie, retraite, accident du travail) est constamment déficitaire. En 2015, après de nouvelles mesures d'économie, le « trou » est passé à 9 milliards d'euros (contre 9,7 milliards en 2014), dont 7,5 milliards pour la seule branche maladie. L'équilibre n'est pas en vue avant 2020 selon le gouvernement. Dans ce contexte, la célébration des 70 ans du régime ne s'accompagnera pas d'annonces chocs avec la création de nouveaux droits onéreux pour les comptes publics. Simplification L'heure est davantage à la simplification avec la mise en place de la « déclaration sociale nominative » pour les entreprises et de la « protection maladie universelle » pour les patients. La première permettra, à compter de 2016, de faciliter pour les entreprises les déclarations de leurs salariés auprès des différents organismes. La seconde devrait éviter les bugs auxquels sont confrontés les inscrits à l'Assurance-maladie quand ils déménagent ou changent de régime (par exemple en passant du système étudiant à au régime général). En 2016 – ou au plus tard en 2017 -, une simple déclaration de changement d'adresse sur le site www.ameli.fr évitera toutes les démarches d'inscription auprès d'une nouvelle caisse. Le nouvel horizon des droits sociaux se dessinera lui, à l'occasion de la prochaine conférence sociale. La négociation va s'ouvrir avec les partenaires sociaux sur le contenu du « Compte personnel d'activité », sorte de « cartable de droits » que le travailleur aura tout au long de sa carrière professionnelle alors qu'aujourd'hui, les droits sont liés à l'entreprise.



Air France : crash sur le dialogue social

Images inouïes: cinq cadres d'Air France molestés et deux vigiles blessés lors d'un comité central d'entreprise très agité... Et si ces événements révélaient un malaise français plus général?

Les faits - La direction d'Air France a présenté lundi « son plan B ». Le comité central d'entreprise a mal tourné. Plusieurs cadres de la compagnie, dont le DRH, ont été agressés physiquement. Manuel Valls s'est dit scandalisé ; syndicats et patronat ont condamné aussi ces événements. Ils tombent mal alors que François Hollande vantera ce mardi les vertus du dialogue social à l'occasion du 70e anniversaire de la Sécurité sociale. Le DRH d'Air France obligé de sortir d'un comité central d'entreprise qui tourne vinaigre. Torse nu, tenant en guise de bouclier son iPad, Xavier Broseta se cramponne comme il peut aux grilles pour échapper aux manifestants. Depuis les séquestrations des patrons de Goodyear en 2014, on n'avait pas vu en France, une telle violence sociale, relayée en boucle par tous les médias. Derrière la photo choc, l'enlèvement d'un conflit. Il y a un an tout juste, la compagnie vivait la plus longue grève de son histoire. Perce aussi l'expression d'une inquiétude des salariés sur l'avenir de leur société, comme en a témoigné le millier de manifestants présents lundi à Roissy. Il y a enfin les heurts entre catégories de personnel, entre les pilotes jusque-là préservés et privilégiés, et les employés au sol, qui ont déjà réalisés des efforts conséquents... Au-delà du cas Air France, se pose aussi la question de ce fameux dialogue social à la française que François Hollande aime tant vanter. Le président de la République doit d'ailleurs encore le célébrer ce mardi à l'occasion des 70 ans de la Sécurité sociale. Devant l'ensemble des leaders syndicaux et patronaux – de Philippe Martinez (CGT) à Pierre Gattaz (Medef) –, le chef de l'Etat doit rappeler tout son attachement à la négociation. #tweetclash : #AirFrance : le dialogue social... par Lopinionfr Les débordements chez Air France gâchent quelque peu le scénario. Après avoir condamné la violence des agressions, l'exécutif tente de minimiser les conséquences de l'incident. Air France est un cas particulier, qui ne saurait être transposable à d'autres entreprises. On évoque l'effet de catharsis. « Les gars doivent se sentir piteux, après ce coup de sang, les esprits vont se calmer, assure un conseiller ministériel. Ils vont revenir à la raison ». Preuve en est, veut-on croire, si la direction du groupe a fait savoir qu'elle portait plainte, elle a aussitôt assuré que sa porte restait ouverte. « On est à un moment crucial », analyse toutefois Bernard Vivier, le directeur de l'Institut supérieur du travail : « Ce conflit est symptomatique d'un Etat qui n'a plus les moyens de venir à la rescousse d'une compagnie nationale, et de salariés qui s'imaginent encore qu'il va venir les sauver. » Et cet expert des relations sociales de souligner toute l'ambiguïté du dossier : « On demande au personnel de faire des efforts comme toute entreprise privée, mondialisée, soumise à la concurrence, mais en même temps, il y a quelques jours, on apprend que le directeur de cabinet de Manuel Valls va prendre la direction des ressources humaines du groupe. » Même si Gilles Gateau, le conseiller du Premier ministre dont il s'agit, a une longue carrière de DRH derrière lui, ce transfert en dit long sur la porosité entre le pouvoir et la compagnie. Si les troubles chez Air France font mauvais effet, c'est aussi que ces derniers jours, plusieurs études ont prôné la négociation au plus près des salariés, au niveau de l'entreprise. C'est le cas du rapport que Jean-Denis Combrexelle a rendu à Manuel Valls, en septembre. Interrogé ce lundi par l'Association des journalistes sociaux, le conseiller d'Etat a concédé que l'exemple de la compagnie aérienne tombait mal, mais qu'il ne devait pas faire oublier le dynamisme de la France, où près de 40 000 accords d'entreprise sont signés chaque année. Reconnaissant toutefois que « l'on est dans un pays qui n'aime pas la négociation », le haut fonctionnaire en a appelé à la responsabilité des acteurs : « Il y a un moment où même avec un Code du travail de 1 000 pages, si les acteurs ne veulent pas dialoguer, ça ne marchera pas. » Du côté de chez Entreprise et personnel, association qui passe au crible les relations au travail, on est nettement plus pessimiste : « On est au bout d'un processus. Le dialogue social à la française est vicié parce qu'au nom de la social-démocratie, on essaie plus ou moins hypocritement de transposer des modèles nordiques, allemands... mais ça dysfonctionne », note Michèle Rescourio-Gilabert, qui pointe la vacuité des accords signés : « Certes, on n'a jamais autant négocié ces dernières années, mais souvent ces

accords ne sont pas déployés. Surtout, on évite de parler des vrais sujets. On édicte des règles, mais on perd le sens des discussions. » En cause, selon cette consultante, un pouvoir politique qui se défausse sur des partenaires sociaux – même réformistes – « en apesanteur ». D'ailleurs, si l'ensemble des centrales a condamné ce qui s'est passé chez Air France, il ne faut pas être dupes. A cette occasion, le Medef réaffirme son attachement « à un dialogue social de terrain, responsable, pragmatique et de vérité, comme seule solution pérenne aux problèmes opérationnels que rencontrent les entreprises ». Mais cette position ne saurait faire oublier combien le patronat est divisé sur la nécessité de faire du dialogue social sa priorité. Les images d'Air France risquent encore de nourrir la défiance des dirigeants. Du côté des salariés, pour Michèle Rescourio-Gilabert, ce ne sera pas mieux. « Les conflits sont plus nombreux qu'il n'y paraît, et le monde du travail en piteux état, bien loin d'être apaisé », lâche-t-elle. Une fois les terribles images du CCE d'Air France passées, cela n'empêchera pas François Hollande de nous brosser le portrait d'une France rassérénée. @fannyguinochet



Comment financer la transition bas carbone?

- Notre métier
- Les avantages
-
- Cibles, Réseaux
- Visibilité
- Résultats, Garanties
- Référencement
- Circuits de diffusion
-
- France
- Monde
- Nous contacter

Nos thèmes

- Fil général
- Régions
- International
- Politique
- Economie
- Sciences
- Société
- Culture
- Sport
- Santé
- Environnement
- Dossiers d'actu

Comment financer la transition bas carbone?

France Stratégie - 06/10/2015 17:20:00



Le rôle du système financier

À l'approche de la COP21, **France Stratégie** et le CEPII veulent favoriser la diffusion des idées entre spécialistes et non-spécialistes sur les mérites et les limites des différentes propositions et initiatives dans le champ de la finance internationale. Un appel à contribution a été lancé : une page internet héberge les textes reçus.

La transition bas carbone suppose de modifier les pratiques de production et de consommation dans un grand nombre de secteurs économiques afin de transformer les économies en profondeur. Cette mutation implique de mobiliser d'importants fonds publics et privés pour enclencher une croissance bas carbone et soutenable, compatible avec un sentier de développement où le réchauffement climatique est contenu sous les 2 degrés Celsius. Mais les fonds publics ne seront pas suffisants, il faudra leur adjoindre tous les instruments et les mécanismes économiques et financiers qui peuvent utilement y contribuer. C'est notamment le cas du système financier dont le

rôle est essentiel, ne serait-ce que dans sa fonction de mobilisation de l'épargne pour financer l'investissement.

Les échanges entre spécialistes sur ce sujet se sont multipliés ces derniers mois. De nombreuses propositions innovantes fleurissent dont les mérites sont controversés. Tout autour de la planète, des initiatives concrètes sont mises en oeuvre par les acteurs financiers : fonds privés d'investissement, acteurs de marché, autorités de régulation, banques centrales, banques publiques d'investissement, banques commerciales, gouvernements, entreprises et particuliers...

France Stratégie et le CEPII souhaitent participer à cette réflexion et soutenir ce bouillonnement d'initiatives quant au rôle du système financier dans la transition bas carbone en donnant au plus grand nombre la possibilité d'accéder à cette diversité des contributions.

Un page, où le débat peut se développer et s'enrichir, vient d'être mise en place. Elle accueille des textes qui sont retenus sur la base de leur apport au débat dans un esprit de neutralité et de diversité quant aux points de vue défendus. **France Stratégie** et le CEPII n'exercent qu'un contrôle éditorial minimal visant uniquement à vérifier que la contribution porte bien sur le sujet en question, qu'elle est construite et argumentée et qu'elle respecte les règles du débat ouvert et démocratique. Les deux institutions n'endossent ni ne défendent les points de vue exprimés dans ces contributions ou dans les commentaires, qui sont de la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les contributions et les commentaires, en français ou en anglais, qui ne doivent pas dépasser 3 pages ou 10 000 caractères, peuvent être envoyés à l'adresse suivante : strategie@strategie.gouv.fr

Consultez les premières contributions sur notre site internet.

France Stratégie

18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07



Jean-Michel Roullé

Responsable du service Edition/Communication
France Stratégie – Services du Premier Ministre
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
SITE INTERNET

Jean Pisani-Ferry
Commissaire général



Culture : comme promis, le budget 2016 augmente

Les crédits budgétaires du ministère de la Culture touchent de près les collectivités, leurs politiques jeunesse, leurs musées, leurs conservatoires, leurs médiathèques, leurs chantiers archéologiques, leurs cités et leurs monuments historiques. Le président de la République voudrait voir par ailleurs la question de l'ouverture des bibliothèques municipales le dimanche débattue au Parlement.

"Notre budget pour la culture en 2016, c'est le budget de la France après Charlie", a déclaré Fleur Pellerin aux journalistes, le 30 septembre, suite au Conseil des ministres au cours duquel le projet de loi de finances pour 2016 avait été présenté. Comme promis par Manuel Valls, les crédits 2016 consacrés par l'Etat à la culture et à la communication augmenteront cette année. En l'occurrence de 190 millions d'euros, soit une hausse de 2,7%, pour atteindre 7,3 milliards.

30% du budget EAC pour les quartiers de la politique de la ville

Et puisque "notre priorité, c'est la jeunesse", le budget consacré à l'éducation artistique et culturelle s'élève pour 2016 à 54,6 millions d'euros. "C'est plus de 80% par rapport à 2012", calcule la ministre de la Culture et de la Communication. Et 33% de plus qu'en 2015. "Un effort particulier est fait en direction des jeunes éloignés de l'offre culturelle pour des raisons géographiques, sociales ou économiques, qui résident notamment dans les zones rurales et les quartiers de la politique de la ville", précise le ministère. A ce titre "30% des crédits seront dédiés aux quartiers de la politique de la ville et les contrats de ville comporteront obligatoirement un volet culturel".

Le "plan EAC" dans les territoires, lancé en 2013, sera reconduit et amplifié pour atteindre 14,5 millions d'euros. En 2014, près de 35% des enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire ont, via ce plan, bénéficié d'actions d'éducation artistique et culturelle.

C'est dans le cadre de cette politique "EAC" que l'accès au musée du Louvre, au musée d'Orsay et au château de Versailles sera réservé "aux enfants et aux publics les plus éloignés de la culture" le jour de fermeture, comme s'y était engagé le président de la République. "Des postes seront progressivement créés dans ces établissements, pour rendre possible cette ouverture", assure Fleur Pellerin. Son ministère estime leur nombre à 70.

14 millions d'euros pour les travaux des musées territoriaux

Les crédits d'investissement déconcentrés en faveur des musées territoriaux se maintiendront dans le cadre de la trajectoire arrêtée en 2015 : 48 millions d'euros sur trois ans, dont 14 millions d'euros en 2016. Ils permettront de soutenir les opérations menées par les collectivités territoriales dans les musées de France (travaux d'extension du musée Bonnat-Helleu, à Bayonne ; réhabilitation et extension du musée Crozatier du Puy-en-Velay ; rénovation du musée des Beaux-Arts de Dijon...)

Par ailleurs, les crédits d'investissement déconcentrés destinés à l'enrichissement des collections des musées de France seront maintenus. Et les crédits de fonctionnement destinés à soutenir les actions "structurantes" des musées territoriaux seront également maintenus à 6,8 millions d'euros, pour financer la numérisation des collections, les chantiers de collections et la conservation préventive, les actions de diffusion et de médiation.

Un plan "conservatoires" qui triple les dotations

Quant aux conservatoires, "l'Etat sera de nouveau présent à leurs côtés", a déclaré Fleur Pellerin en annonçant un plan "conservatoires" de 13,5 millions d'euros qui permettra de tripler le montant des dotations (4,4 millions en 2015). En contrepartie – et c'est inscrit dans le projet de loi relatif à la création – "nous voulons en particulier qu'il y ait une plus grande diversité de disciplines

enseignées", a prévenu Fleur Pellerin, anticipant la formalisation des nouveaux critères d'intervention de l'Etat qui sont en cours de discussion au sein d'un groupe de travail du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Ce plan sera mis en œuvre en tout état de cause dans le cadre de conventions spécifiques entre les Drac et les conservatoires.

Doublement des dotations et des contrats "territoire lecture"

Les "contrats territoire lecture" verront leurs moyens quant à eux doubler (2,25 millions d'euros, contre 1,27 million d'euros en 2015) afin de financer des projets de lectures publiques dans les médiathèques, mais aussi des projets de "médiation numérique", de partenariat avec les Ehpad, de résidences d'écrivain... "Ils s'adressent en particulier aux publics éloignés de la lecture (personnes en situation d'illettrisme, habitants des zones rurales, personnes en situation de handicap, seniors, sous main de justice), ainsi qu'aux publics jeunes, scolaires et périscolaires", précise le ministère. 75 contrats territoire lecture ont été à ce jour signés, dont 40% avec des intercommunalités, 35% avec des conseils départementaux et 11% avec des communes. En doublant les dotations en 2016, le ministère espère aussi doubler le nombre de contrats et dépasser les 150 contrats d'ici à la fin de l'année prochaine.

Pactes culturels avec les collectivités

Le montant des crédits délégués aux Drac augmentera de 2,2% pour atteindre 780 millions d'euros en 2016. "C'est l'assurance que la réorganisation des directions régionales du ministère, concernées par la réforme territoriale, se poursuivra avec des moyens préservés", a commenté la ministre. "C'est aussi un gage de confiance mutuelle et de sérénité envers nos partenaires, à commencer par les collectivités territoriales, qui contribuent à faire vivre avec nous la culture partout en France", a-t-elle poursuivi avant de rappeler qu'elle avait signé "une quarantaine" de pactes culturels depuis le début de l'année, "le dernier en date à Gennevilliers la semaine dernière". Et de rappeler que "toutes celles qui s'engagent à maintenir leurs crédits pour la culture dans les trois prochaines années pourront aussi compter sur un financement de l'Etat maintenu au même niveau. Des pactes, il y en aura d'autres, avec des moyens renforcés. C'est aussi la preuve que la culture est toujours un choix politique", a-t-elle répété.

Soutien aux jeunes artistes et médias de proximité

En matière de création des jeunes artistes, 2,5 millions d'euros seront consacrés au soutien du compagnonnage artistique et des "tiers lieux", 1,6 million d'euros iront à des dispositifs innovants (fablab, pépinières artistiques adossées aux écoles d'enseignement supérieur culture, plateforme web de ressources), 3 millions d'euros sont programmés pour "revitaliser la politique des résidences et des associations d'artistes aux lieux de production, qu'ils soient labellisés ou non". Le gouvernement entame par ailleurs une réflexion sur l'accès au logement des jeunes artistes, au travers notamment du développement de foyers de jeunes créateurs.

Le fonds de soutien aux médias de proximité, mis en place à la suite du comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté (Ciec) du 6 mars 2015, sera doté en 2016 de 1,5 million d'euros. Il accordera des subventions aux structures, souvent associatives, qui produisent de l'information sous forme journalistique, en direction des jeunes ou en "inscrivant leur action dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les zones rurales". Et quel que soit le support de diffusion : publications papiers, web radios, web TV etc. 114 projets avaient été retenus à la suite de l'appel à projets lancé dans la foulée du Ciec.

La redevance sur l'archéologie préventive reversée au budget de l'Etat

Le PLF révisé le modèle d'archéologie préventive. L'Etat se portera notamment scientifiquement garant des fouilles archéologiques. Il procède surtout à la budgétisation de la redevance sur l'archéologie préventive (RAP) à hauteur de 118 millions d'euros afin de "garantir la stabilisation du financement des activités de diagnostic réalisées par l'Inrap (Institut national recherches archéologiques préventives)". La taxe continuera d'être acquittée par les aménageurs, mais elle sera directement reversée au budget général de l'Etat, faisant passer de 20 millions à 140 millions d'euros les crédits de paiements dédiés à l'archéologie dans le budget du ministère de la Culture. Les collectivités territoriales qui disposent de services archéologiques agréés pour la réalisation des diagnostics bénéficieraient ainsi d'une dotation "stabilisée et prévisible", directement financée

sur le budget de l'Etat. "Ces crédits garantiront également un fonctionnement plus régulier du Fonds national d'archéologie préventive (Fnap) pour participer au financement des fouilles liées à des aménagements d'intérêt général", a souligné la ministre.

Préparer la création des cités historiques

Pour accompagner la création des "cités historiques" prévue dans le cadre du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, les crédits d'études aujourd'hui dédiés aux secteurs sauvegardés, aux aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (Avap) et aux révisions de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage (ZPPAUP) en Avap seront portés à 6,1 millions d'euros (+9%).

A signaler enfin que l'effort en faveur de la préservation et de la restauration des monuments historiques sera maintenu en 2016 pour la troisième année consécutive. Les autorisations d'engagement augmenteront de 10 millions d'euros par rapport à 2015, pour atteindre 338 millions d'euros.

Sans oublier le - gros - coup de pouce fiscal en faveur de la production cinéma et des tournages (qui fait l'objet d'un article dans notre édition de ce jour, voir ci-contre). La ministre a à ce propos rappelé que "1 euro de crédit d'impôt cinéma génère 11,6 euros d'investissement sur le territoire, et 3,1 euros de recettes fiscales et sociales pour l'Etat".

Valérie Liquet

François Hollande annonce une aide de l'Etat pour l'ouverture des bibliothèques municipales le dimanche

"J'ai demandé au gouvernement de déposer un amendement au projet de loi de finance pour que l'Etat soutienne financièrement les villes qui ouvriront les bibliothèques le dimanche", afin de favoriser l'accès, en particulier des jeunes, à la lecture, a annoncé François Hollande, le 30 septembre. Le président de la République a fait cette annonce après avoir visité une exposition au musée des Arts décoratifs célébrant le 50e anniversaire de l'Ecole des loisirs, maison d'édition de livres pour la jeunesse, et après avoir reçu le rapport d'une commission présidée par François de Singly comprenant une série de propositions pour améliorer la situation des enfants et adolescents.

AFP



Faut-il instaurer le congé de grand-parentalité en France ?

Le ministre des finances anglais a annoncé la mise en place d'un congé pour les grand-parents. Ceux-ci pourront en effet partager leurs congés payés avec leurs enfants afin de s'occuper de leurs petits-enfants. Une mesure économique avant tout.

Les grands-parents britanniques pourront bientôt prendre des "congés grands-parentaux" afin de s'occuper de leurs petits-enfants. Le gouvernement anglais va en effet mettre en place une mesure pour permettre aux seniors de continuer à travailler tout en s'occupant de leur descendance. C'est le Ministre des finances George Osborne qui a fait cette annonce lors d'une conférence du parti conservateur anglais.

Le congé parental partagé va ainsi être étendu aux grands-parents afin que ceux-ci puissent relayer leurs enfants auprès de leurs petits-enfants. Les familles pourront ainsi se répartir ces congés spéciaux et les indemnités qui vont avec. Les parents pourront ainsi partager jusqu'à 50 semaines de congés et 37 semaines de congés parentaux indemnisés - à hauteur de 139,58 livres (soit 188 euros) la semaine ou 90% des revenus hebdomadaires - avec un grand-parent désigné.

Qu'on ne s'y trompe pas, il s'agit avant tout d'une décision économique. A l'origine de cette mesure, le constat selon lequel de nombreux grands-parents d'aujourd'hui sont forcés de renoncer à travailler afin de pouvoir consacrer du temps à leurs petits-enfants pour soulager leurs propres enfants. En leur permettant de prendre des jours de congé plutôt que de partir à la retraite, cette mesure a pour but non seulement d'encourager les seniors à travailler plus longtemps, mais également de pousser les jeunes parents à retourner travailler plus tôt.

Comme l'a expliqué George Osborne, les études montrent que de nombreux grand-parents sont contraints d'arrêter de travailler afin de s'occuper de leurs petits-enfants. "Dans de nombreuses familles, les grands-parents jouent un rôle essentiel et s'occupent de leurs petits-enfants afin de réduire le coût que représentent les modes de garde divers pour les parents. Mais de plus en plus de grands-parents veulent pouvoir continuer à travailler. Les études montrent que deux millions de grands-parents ont soit renoncé à leur travail, soit réduit leur temps de travail soit pris des jours pour s'occuper de leurs petits-enfants. Leur permettre à la place de partager des jours de congé avec leurs enfants va avoir pour effet de les encourager à continuer à travailler, ce qui est une bonne chose pour l'économie.", a-t-il déclaré.

En France aussi, les grands-parents sont de plus en plus nombreux à mettre la main à la pâte pour garder les jeunes enfants. Ainsi, d'après une étude du Centre d'analyse stratégique en 2011, cette aide représente 23 millions d'heures hebdomadaires soit l'équivalent de 657 000 emplois à temps plein, autant que le temps de garde effectué par l'ensemble des assistantes maternelles. Si quelques entreprises ont déjà commencé à mettre en place des mesures permettant aux grands-parents d'aménager leur temps de travail, tout reste encore à faire.



Rapport n° 3088 - Suppression des freins au développement des entreprises

N° 3088 _____ ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 QUATORZIÈME LÉGISLATURE Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2015. RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI visant à supprimer les freins au développement des entreprises privées posés depuis 2012, PAR M. Gérard CHERPION, Député. — Voir le numéro : Assemblée nationale : 3030 . SOMMAIRE ___ Pages INTRODUCTION 5 TRAVAUX DE LA COMMISSION 7 DISCUSSION GÉNÉRALE 7 EXAMEN DES ARTICLES 19 Chapitre I er – Allègement des contraintes qui pèsent sur les entreprises 19 Article premier : Suppression du compte de prévention de la pénibilité 19 Article 2 : Suppression de la durée minimale du temps de travail de 24 heures 25 Article 3 : Abrogation des mesures introduites par la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle 28 Article 4 : Abrogation des mesures introduites par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire 31 Article 5 : Suppression de la majoration de la part patronale à la contribution d'assurance chômage pour les contrats à durée déterminée de courte durée 34 Chapitre II – Mesures facilitant l'emploi des jeunes 36 Article 6 : Suppression des restrictions au financement de l'apprentissage 36 Article 7 : Suppression du plafonnement du nombre de stagiaires dans les entreprises 38 Article 8 : Gage 42 ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR 43 INTRODUCTION La France connaît actuellement une croissance faible. Elle devrait se situer autour de 1 % cette année, peut-être moins étant donné l'atonie de la croissance du second trimestre. Cette croissance « molle » est en tout état de cause une croissance qui ne crée pas d'emplois. Si la consommation se maintient peu ou prou, c'est l'investissement qui demeure le « maillon faible » de notre économie. Comment peut-il en être autrement quand l'investissement nécessite principalement de la confiance. Celle-ci s'appuie sur une lisibilité législative, fiscale et sociale. Or elle est constamment contrariée par le hiatus entre le discours « pro-entreprises » du Gouvernement et les mesures concrètes entravant la liberté de celles-ci prises par lui. La réalité est traduite par les chiffres de Pôle emploi. 5.536.000 demandeurs d'emploi dans les catégories A, B et C en France métropolitaine, avec une augmentation moyenne de 25.000 demandeurs d'emploi supplémentaires chaque mois depuis 40 mois. C'est pourquoi, la présente proposition de loi vise à abroger un certain nombre de mesures prises depuis 2012 et qui entravent le développement des entreprises de notre pays, et donc la création d'emploi. L'article 1 er tend à supprimer le compte de prévention de la pénibilité, dispositif bien trop complexe à mettre en œuvre et qui constitue un choc de complexification pour notre économie et nos entreprises. L'article 2 supprime la durée minimale du temps de travail de 24 heures afin de faciliter les retours dans l'emploi des personnes qui en sont éloignés. Les articles 3 et 4 tendent à abroger plusieurs dispositions des lois dites « Florange » et « économie sociale et solidaire ». Ces dispositions n'empêchent en aucune manière les fermetures de sites industrielles mais elles créent un obstacle psychologique aux investissements étrangers. L'article 5 supprime la majoration de la part patronale à la contribution d'assurance chômage pour les contrats à durée déterminée de courte durée qui alourdit encore le coût du travail sans atteindre son objectif initial qui était de favoriser le CDI. L'article 6 vise à supprimer les restrictions apportées au financement de l'apprentissage. En effet, la loi relative à la formation professionnelle a exclu du financement les établissements d'entreprises sans autre justification qu'idéologique. L'article 7 vise à supprimer le quota maximum de stagiaires dans une entreprise. En effet, la loi de 2011 répondait déjà à ce problème en obligeant tout stage d'être inscrit dans un cursus scolaire ou universitaire. Enfin, l'article 8 est un gage conformément à l'article 40 de la Constitution. TRAVAUX DE LA COMMISSION DISCUSSION GÉNÉRALE La Commission des affaires sociales examine, sur le rapport de M. Gérard Cherpion, la proposition de loi visant à supprimer les freins au développement des entreprises privées posés depuis 2012 (n° 3030), au cours de sa séance du mardi 29 septembre 2015. Mme la présidente Catherine Lemorton. Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi de M. Christian Jacob visant à supprimer les freins au

développement des entreprises privées posés depuis 2012. Ce texte sera examiné en séance publique le jeudi 8 octobre au matin dans le cadre de la journée d'initiative parlementaire réservée au groupe Les Républicains. Dans la mesure où ce texte tend à revenir sur un certain nombre de réformes majeures adoptées par notre majorité, je ne suis pas certaine qu'il soit susceptible de recueillir l'assentiment d'une majorité des membres de notre commission, monsieur le rapporteur ; je préfère donc vous préparer psychologiquement à un éventuel rejet... (Sourires.) M. Gérard Cherpion, rapporteur. J'avais pourtant cru entendre, à travers certaines déclarations d'un ministre, qu'il existait des possibilités d'évolution sur divers sujets. Nous verrons bien ce que décidera la commission... La période que nous traversons se caractérise par une croissance faible : probablement 1 % cette année, peut-être moins encore étant donné l'atonie du deuxième trimestre. Cette croissance « molle », en tout état de cause, ne crée pas d'emplois. Nous comptons 5 536 000 demandeurs d'emploi dans les catégories A, B et C, et nos entreprises n'investissent plus faute de confiance. Or celle-ci ne peut se construire que lorsque le discours pro-entreprise du Gouvernement – le Premier ministre a été jusqu'à dire : « J'aime l'entreprise » – est constamment infirmé par des dispositions contraires à cet esprit. C'est pourquoi la présente proposition de loi vise l'abrogation d'un certain nombre de mesures qui nous semblent en contradiction avec ce discours, en ce qu'elles imposent aux entreprises des contraintes supplémentaires sans apporter de mieux-être aux salariés. L'article 1^{er} tend à supprimer le compte de prévention de la pénibilité, notion qui partait au demeurant d'une bonne intention et était d'ailleurs déjà reconnue, en fonction de critères médicaux. Aujourd'hui, le dispositif est bien trop complexe, ainsi que le Gouvernement l'a lui-même reconnu en supprimant la fiche individuelle, impossible à remplir par les entreprises, et en limitant le nombre des critères – ce qu'il faut porter à son crédit. En 2030, le coût supporté par les entreprises s'élèvera à 2,5 milliards d'euros, pour un montant de cotisations de 800 millions, soit un écart considérable. Il s'agit ni plus ni moins que de constituer, à terme, un nouveau régime spécial de retraite, ce qui va à contre-courant de ce qu'il faut faire. Ce compte se trouve désormais dissous, qui plus est, dans un « compte personnel d'activité » ; ces fluctuations incessantes sont cause d'une grande insécurité juridique et rendent notre système toujours plus complexe. Il nous semble que l'application des lois relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, de la réforme des retraites de 2010 ainsi que du dispositif des carrières longues, serait suffisante, moyennant quelques améliorations éventuelles, alors que le dispositif actuel ne fait que créer un frein à l'emploi. L'article 2 vise la suppression de la durée minimale hebdomadaire de 24 heures, dont notre commission a déjà largement débattu. Cette disposition résulte, il est vrai, de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, ce qui marque d'ailleurs la limite entre l'exercice de la démocratie sociale et celui de la démocratie politique, et certains des signataires de l'accord ne cachent pas aujourd'hui leurs regrets. Elle constitue une barrière psychologique, alors que des dérogations existent déjà, notamment pour les étudiants de moins de vingt-six ans ou pour les métiers de l'aide à domicile, où les plages de travail sont souvent courtes et réparties dans la journée. Nos voisins européens ont su, eux, résister à la crise de 2008 en recourant au travail à temps partiel. L'article 3 tend à abroger plusieurs dispositions de la loi du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, dite « loi Florange », qui était en fait la traduction d'un engagement du candidat François Hollande. Force est de constater qu'elle n'a en rien empêché les fermetures d'entreprises, qu'elle pose même plus de problèmes qu'elle n'en résout, comme je peux le constater dans ma région, et qu'elle constitue un obstacle psychologique aux investissements étrangers. L'article 4 tend à abroger certaines dispositions, notamment en matière d'information obligatoire des salariés, de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui entravent la création d'entreprises de taille intermédiaire, ainsi que le Gouvernement l'a reconnu en revenant partiellement dessus dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». L'article 5 tend à supprimer la majoration de la part patronale de la contribution d'assurance chômage pour les contrats à durée déterminée de courte durée. Cette part, normalement fixée à 4 % tandis que la part salariale est de 2,4 %, est en effet portée à 7 % pour les contrats d'une durée égale à un mois, à 5,5 % pour ceux d'une durée comprise entre un et trois mois et à 4,5 % pour les contrats d'usage d'une durée inférieure ou égale à trois mois. Certes, ces contrats présentent un risque de précarisation des salariés, et nous ne contestons pas le principe, au demeurant retenu par l'ANI déjà mentionné, d'une modulation des cotisations destinée à faire

supporter par les employeurs le coût social de leurs décisions, mais il convient, pour que de telles mesures aient une chance de provoquer un recours plus massif aux contrats à durée indéterminée (CDI), de libérer les entreprises des charges financières et administratives qui pèsent sur elles. Par ailleurs, il ressort des données fournies par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) que les recettes effectives sont de 70 millions d'euros au lieu des 257 millions espérés, soit un gain sans commune mesure avec la complexité engendrée par le dispositif. L'article 6 tend à lever les obstacles au financement de l'apprentissage créés par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, qui a restreint le nombre d'établissements éligibles au barème de la taxe d'apprentissage en fixant une liste limitative de catégories d'établissement susceptibles d'y prétendre. Certes, la régionalisation de la taxe a permis de renforcer les moyens des régions, passés de 1,529 milliard d'euros en 2012 à 1,653 milliard en 2015, mais la part de la taxe dite « barème » a été, quant à elle, diminuée en 2015 d'environ 50 millions d'euros supplémentaires par rapport à son évolution tendancielle, orientée à la baisse depuis 2011. Ont été ainsi exclus du financement les écoles et campus créés sur l'initiative des entreprises, soit 1 400 établissements privés formant chaque année 450 000 étudiants et employant 37 800 formateurs. Cet état de fait, ainsi que l'a reconnu le Premier ministre, obère ce qui constitue une voie vers l'emploi. L'article 7, enfin, tend à supprimer le plafonnement du nombre de stagiaires dans les entreprises. Un décret a certes été pris la semaine dernière, qui relève ce plafond de 10 % à 15 % de l'effectif d'une entreprise ; il me semble cependant que ce n'est pas une affaire de quotas, mais de responsabilité du chef d'entreprise, à charge pour l'Inspection du travail de contrôler les conventions de stage et leur respect. Cette mesure diminuera inévitablement le nombre total des stagiaires et induira une nouvelle insécurité juridique pour les entreprises, dont certaines prévoient déjà de ne plus prendre de stagiaires ou d'en prendre moins, alors que 1,6 million de conventions de stage sont signées chaque année en toute légalité dans le cadre d'un cursus scolaire et universitaire. Mme Chaynesse Khirouni. J'avoue que cette proposition de loi nous a laissés quelque peu perplexes, tant elle s'apparente à un tract plutôt qu'à une somme de propositions de nature à stimuler l'investissement des entreprises. Nous nous sommes demandé, Monsieur le rapporteur, quelle « main invisible » avait pu tenir le stylo pour rédiger de telles outrances et caricatures... On y retrouve cependant quelques marqueurs idéologiques de groupe. Sous Nicolas Sarkozy, le dialogue social a été à l'image de son quinquennat : brutal et artificiel. Il s'agissait, sous couvert de concertation, de faire avaliser des choix déjà déterminés. Avec cette proposition de loi, une chose est certaine : vous n'avez pas changé ! Vous ne cessez de vanter les accords d'entreprises, la négociation, mais on peut se demander, à la lecture du texte, si, pour vous, le dialogue social ne doit pas faire nécessairement un gagnant et un perdant. Pour nous, au contraire, le véritable moteur du changement doit être la démocratie sociale, en laquelle nous avons confiance et qui doit être renforcée. Cette proposition de loi prétend identifier sept freins au développement des entreprises. Plusieurs de ses articles tendent à revenir sur des accords négociés et signés par les partenaires sociaux. C'est le cas notamment de la remise en cause du principe d'un socle minimal de 24 heures de travail hebdomadaires pour les salariés à temps partiel. Cette durée minimale est un outil essentiel de la lutte contre la précarité et le temps partiel subi qui, nous le savons, touchent particulièrement les femmes. Elle a été voulue par les organisations patronales et syndicales signataires de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, que la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a transposé. Celle-ci a prévu, afin de « coller » au plus près à la réalité économique, des dérogations collectives et une possibilité de dérogation individuelle, mais peu vous importe car, pour vous, la précarité des salariés est un gage de d'efficacité économique des entreprises. Vous souhaitez également supprimer le dispositif de modulation des contributions à l'assurance chômage voulu par les partenaires sociaux et consacré par l'article 11 de la loi du 14 juin 2013, qui a posé les bases législatives de la lutte contre la précarité. Il prévoit d'une part la majoration des contributions patronales pour les CDD en fonction de leur durée et du motif de recours à ce contrat et, d'autre part, l'exonération des contributions au titre de l'embauche en CDI d'un jeune de moins de vingt-six ans. Vous remettez aussi en cause la création du compte de prévention de la pénibilité, qui représente un progrès social majeur pour les salariés exposés à des travaux pénibles. Les écarts d'espérance de vie – 6,3 années, en moyenne, entre un cadre et un ouvrier – illustrent pourtant, vous le savez bien, les

inégalités sociales face à la mort. Décidément, nous n'avons pas la même vision : pour nous, c'est une question de justice, de solidarité nationale envers les travailleurs qui exercent des métiers pénibles. Les articles 4 et 5 de la proposition de loi tendent à supprimer, pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, l'obligation de recherche d'un repreneur en cas de projet de fermeture d'un établissement ainsi que le droit d'information préalable des salariés en cas de cession. Pourtant, chaque année, près de 50 000 emplois disparaissent dans des entreprises saines, faute de repreneurs. Faut-il redire que la reprise par les salariés accroît de 10 à 20 % les chances de pérenniser l'activité et l'emploi à un horizon de trois ans ? Cette proposition de loi tend également à supprimer deux mesures concernant l'apprentissage et les stages en entreprise. Vous estimez qu'il suffit, pour développer l'apprentissage, de rendre éligibles à la taxe d'apprentissage les organismes gestionnaires d'établissements d'enseignement supérieur privés à but lucratif. Nous avons préféré, pour notre part, recentrer le champ des formations éligibles à ce financement, via l'élaboration de nouvelles listes régionales, arrêtées par les préfets, comportant des établissements publics et privés faisant l'objet d'un contrôle pédagogique de la part de l'État et délivrant des titres et diplômes inscrits au répertoire national des certifications professionnelles. Notre majorité est convaincue que l'apprentissage est l'un des chemins de l'accès à l'emploi. Nous avons pris, à cette fin, d'autres mesures qui constituent selon nous des leviers d'intervention plus importants. Je pense notamment à l'aide forfaitaire « TPE jeunes apprentis » ou à l'aide de 1 000 euros versée aux entreprises de moins de 250 salariés qui recrutent un apprenti supplémentaire. Enfin, vous tentez une fois encore de revenir sur l'une des dispositions de la loi du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires. Nous avons déjà eu ce débat à de très nombreuses reprises, monsieur le rapporteur, et nous avons un désaccord de fond. Pour nous, le stage n'est pas une fin en soi, ni un sous-contrat de travail qui aurait vocation à être prolongé à l'infini : il doit demeurer un élément de la formation. Pour toutes ces raisons, le groupe Socialiste, républicain et citoyen soutiendra des amendements de suppression de chacun des articles de cette proposition de loi, qui nie le dialogue social et ne ferait qu'aggraver la précarité des salariés sans pour autant avoir le moindre impact favorable sur le développement des entreprises. Mme Isabelle Le Callennec. Comme l'a souligné notre rapporteur, cette proposition de loi vise à supprimer un certain nombre de contraintes pesant sur les entreprises. Elle a surtout pour objet de revenir sur bien des mesures anti-entreprises votées par la présente majorité depuis mai 2012, avec les résultats que l'on sait : un million de chômeurs supplémentaires toutes catégories confondues, 60 000 défaillances d'entreprises l'an dernier, un chômage des seniors et un chômage de longue durée en augmentation. Alors que la plupart de nos partenaires européens ont repris le chemin de la croissance, la France est en situation de décrochage économique et le président Hollande, inlassablement, « maintient le cap ». Or, sans croissance, pas de création d'emploi ; sans compétitivité des entreprises, pas de croissance. Dès le début du quinquennat, trois erreurs majeures ont été commises par le Gouvernement, dont notre pays paie encore le prix : la fin des heures supplémentaires défiscalisées, qui offraient du pouvoir d'achat supplémentaire à 9 millions de salariés ; le matraquage fiscal des entreprises et des ménages, à hauteur de 90 milliards d'euros via 55 hausses d'impôt ou créations nettes de taxe ; la non-mise en œuvre de la TVA « antidélocalisation », dont le Président de la République vient de reconnaître que c'était une erreur, mais sans en tirer les conséquences – alors que rien ne l'en empêche. De façon plus générale, entre les constats, les discours et les actes, le fossé est si large que la parole publique a perdu toute crédibilité. Entre le « J'aime les entreprises » du Premier ministre et l'avalanche de contraintes dont les dirigeants des dites entreprises, quelle que soit leur taille, se plaignent au quotidien, il y a un abîme. Le groupe Les Républicains a tenté de vous dissuader de mettre en œuvre les mesures hostiles à l'entreprise contenues dans toute une série de textes votés à grand renfort de communication depuis trois ans : la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui n'a empêché ni les faillites d'entreprises ni les licenciements ; la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron » qui, de l'aveu même du Président de la République, n'est « pas la loi du siècle » ; la loi sur le dialogue social – à peine celle-ci votée, une autre est annoncée qui ne semble pas faire l'unanimité dans les rangs de la majorité, car elle oserait toucher au droit du travail ; sans oublier toutes les mesures contenues dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale que notre groupe a inlassablement, mais hélas sans succès, dénoncées en leur temps, et qui ont joué contre

la croissance. La majorité est restée sourde à nos arguments sur le compte de prévention de la pénibilité, sur la durée minimale hebdomadaire de 24 heures, sur la taxation des CDD, sur le rude coup porté par elle à l'apprentissage, sur la loi relative aux stages : autant de mesures qui, soit entravent la bonne marche des entreprises, soit pénalisent ceux qui restent aux portes de l'emploi – je veux parler des chômeurs. Avec cette proposition de loi, nous vous offrons, en huit articles, l'occasion de revenir sans attendre sur quelques-unes de ces erreurs. Nous aimerions mettre à profit nos débats pour tenter de vous convaincre que notre rôle de législateur n'est pas de corseter toujours plus les entreprises, de faire peser toujours plus de charge sur leur activité, de complexifier à l'envi leurs relations avec l'administration. Les entreprises aspirent à ce qu'on les laisse travailler, produire, innover, exporter. Elles veulent de la stabilité dans la législation, dès lors que celle-ci favorise leur développement, ainsi qu'une harmonisation des règles européennes. Elles demandent enfin que la parole de l'État soit respectée : l'annonce du report de trois mois des baisses de charges patronales promises pour le premier janvier 2016 ne « passe » pas sur le terrain. Le Premier ministre invoque régulièrement « l'esprit du 11 janvier » pour nous rassembler autour de ce qui va dans le sens de l'intérêt général. C'est précisément le cas de cette proposition de loi, dont l'adoption constituerait un signal positif adressé aux entrepreneurs, aux salariés, aux apprentis et aux stagiaires. Elle est la preuve de la capacité de notre groupe à proposer un projet alternatif – nous ferons demain des propositions concernant le code du travail – et son adoption à l'unanimité rassurerait les Français quant à la capacité du Gouvernement à reconnaître ses erreurs et à les corriger sans délai. M. Arnaud Richard. Les chiffres du chômage publiés la semaine dernière sont, une fois de plus, dramatiques. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A s'est accru de 20 000 au mois d'août, soit une hausse de 0,6 % par rapport à juillet et de 4,6 % en un an. Je crois ces chiffres suffisamment édifiants pour que chacun reste humble au regard de la politique du Gouvernement. Ils confirment que la France s'enfonce dans une crise sociale et économique sans précédent, et nous déplorons que le Gouvernement, à part quelques déclarations d'un ministre, ne reconnaisse pas les erreurs et les fautes commises depuis le début du quinquennat, ni les conséquences désastreuses de sa politique. Le report de trois mois de la baisse des charges pour les employeurs est un nouveau mauvais signal adressé aux entreprises par le Gouvernement, ainsi qu'un nouvel exemple de son incapacité à tenir ses promesses. Le groupe Union des démocrates et indépendants, auquel j'appartiens, croit à la démocratie sociale et au dialogue social, qui sont des leviers puissants pour moderniser la France et réformer son code du travail. À ce titre, je me réjouis que le Parlement se penche sur le paritarisme, au sein d'une mission d'information dont les travaux vont commencer dans quelques jours et viendront éclairer nos débats. Ces outils de négociation et de compromis permettront de privilégier une approche globale des problématiques et difficultés de nos systèmes dans les domaines de la lutte contre la précarité, de la protection des salariés, de la sécurisation de leur parcours professionnel, de l'amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'anticipation des profondes mutations sociales et économiques du monde dans lequel nous vivons. Notre groupe considère qu'il faut faire confiance au dialogue social afin de laisser émerger une approche globale de ces sujets. Toutefois, si le dialogue social doit constituer la pierre angulaire des réformes à venir, la libération du marché de ses entraves passe par la suppression d'un certain nombre de mesures prises par la majorité depuis 2012. Les questions fondamentales soulevées par cette proposition de loi mériteraient un peu plus qu'une journée d'initiative parlementaire : elles ont le mérite d'ouvrir à nouveau le débat et reviennent sur des décisions à l'égard desquelles le groupe Union des démocrates et indépendants était plus que réservé. Le compte de prévention de la pénibilité prévu par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites est beaucoup trop complexe pour les PME et n'insiste pas assez sur la prévention. Les dispositions relatives à l'information des salariés dans le cas de la reprise d'une entreprise instituées par la loi « Florange » ne font qu'alourdir les contraintes pesant déjà sur les entreprises et fragiliser les processus de cession, au détriment des salariés. Quant à la durée minimale hebdomadaire de 24 heures du temps de travail instaurée par la loi de sécurisation de l'emploi, aucune dérogation n'est prévue pour les secteurs d'activité recourant au temps partiel, tel le secteur des services à la personne ou de l'aide à domicile, auquel mon groupe est très attaché. Enfin, le plafonnement du nombre de stagiaires en fonction des effectifs salariés de chaque entreprise pénalisera l'emploi des jeunes, ainsi qu'un certain nombre de secteurs d'activité : je pense au secteur hospitalier, aux

PME, aux start-up. Même si cette proposition de loi constitue une réponse incomplète à la question de la compétitivité de notre économie, condition d'une confiance et d'une croissance retrouvées, son adoption serait un premier pas dans la lutte contre le chômage et pour le redressement de notre pays. Enfin, si un certain nombre de sujets ont été traités par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, l'article 34 de la Constitution permet toujours au législateur de dire son mot sur ces mêmes sujets. M. Michel Liebgott. Ce qui surprend dans cette proposition de loi, c'est plutôt son manque d'audace. Lorsque l'on lit la presse, particulièrement de droite, on y constate une dénonciation pure et simple du droit du travail, appelé selon certains à disparaître, ou en tout cas à être réduit à la portion congrue. En l'occurrence, le texte qui nous est soumis se borne à remettre en cause, de façon générale, les mesures que nous avons prises depuis 2012, dont quelques-unes s'apparentent pourtant à celles que l'opposition avait votées à d'autres époques : je pense en particulier aux allègements de charges, au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), au rôle donné à la Banque publique d'investissement (Bpifrance). Il est curieux, mes chers collègues, que vous soyez en désaccord avec ces mesures qui, pourtant, vont dans l'intérêt des entreprises. Vous insistez sur le report de trois mois des baisses de charges, mais l'essentiel n'est-il pas que les entreprises soient aidées ? Le taux de marge des entreprises augmente, l'investissement repart ; la croissance est certes faible, mais elle est repartie à la hausse. Et si le chômage continue d'augmenter, c'est pour des raisons démographiques, que la crise des réfugiés met parfaitement en lumière : si l'Allemagne est en mesure d'en accueillir des centaines de milliers, c'est parce qu'elle connaît un déficit de population appelé à s'aggraver. Ce n'est pas le cas de la France, ce qui ne l'empêche pas de veiller à rétablir un certain nombre d'équilibres : je pense au régime général de retraites, à celui de l'assurance maladie qui se réduit année après année. Nous avons fait les efforts nécessaires pour augmenter les recettes et, surtout, pour diminuer les dépenses, ce que vous n'avez pas fait, au contraire, durant les dix années où vous étiez au pouvoir. M. Bernard Perrut. Les mesures proposées dans ce texte visent, à juste titre, à alléger les contraintes des chefs d'entreprise et à favoriser un climat économique propice à une réelle reprise économique, en vue d'un objectif que nous devrions tous partager : la création d'emplois. Il faut prendre des dispositions d'urgence pour lever les freins au développement des entreprises, car le bilan des mesures prises depuis trois ans est catastrophique : le chômage continue d'augmenter, le nombre de défaillances d'entreprises est élevé, l'état de nos finances publiques est tel qu'il nécessite la baisse des aides aux collectivités territoriales, freinant par là les investissements et, partant, nos entreprises. On pourrait encore évoquer les créations ou augmentations d'impôts et de taxes, le compte de prévention de la pénibilité au coût exorbitant – la liste est longue. Je ne m'attarderai que quelques instants sur l'apprentissage, que vous avez fait baisser par des mesures néfastes, même si vous avez rectifié le tir au cours des derniers mois. Nous proposons de ne plus restreindre le nombre d'établissements éligibles à la part « barème » de la taxe d'apprentissage, afin de donner à cette voie de formation l'impulsion nécessaire, au bénéfice des jeunes. Sans doute cette proposition de loi ne va-t-elle pas assez loin, comme l'ont dit certains de nos collègues, et faudrait-il s'attaquer au code du travail, alléger la réglementation de la durée du travail et instituer enfin cette « flexisécurité » qui permettrait de mieux adapter l'emploi aux conditions d'aujourd'hui. Reste que ce texte pourrait nous unir, par-delà nos différences, car notre objectif commun, notre seul objectif est l'emploi, c'est-à-dire l'intérêt du pays. Mme Sylviane Bulteau. La « ficelle » paraît un peu grosse et cette proposition de loi, comme l'a dit Chaynesse Khirouni, ressemble à un tract électoral en vue des élections régionales, tout comme la pseudo-mobilisation des élus de droite contre la baisse des dotations. Que faites-vous des 600 milliards d'euros de dettes que nous a laissés M. Baroin, ministre du budget à l'époque ? Voilà l'état dans lequel nous avons trouvé la France : chaque ménage français a sur les épaules 62 000 euros de dette, c'est l'héritage de votre majorité et de M. Sarkozy, le bouclier fiscal ayant fait perdre à la France 75 milliards d'euros de recettes. Vous êtes donc peu fondés à nous donner des leçons. Votre proposition de loi revient, en somme, à dire aux ouvriers : « travaillez plus, travaillez dur, et mourez plus tôt ! » Pardonnez ce trait un peu violent, mais les statistiques que Mme Khirouni a citées sont sans appel. Et quant aux femmes qui subissent le temps partiel, vous leur dites : « travaillez avec des horaires découplés, abandonnez votre vie de famille pour des salaires de misère ! » Tel est le message, dangereux, que vous adressez à nos concitoyens.

M. Bernard Accoyer. Il est consternant que cette proposition de loi, qui remet en question les principales mesures mises en œuvre par le Gouvernement et sa majorité depuis trois ans en vue d'inverser la courbe du chômage et de redresser une situation économique et sociale difficile, ne fasse pas l'objet d'un vrai débat et ne reçoive que des réponses péremptoires, dogmatiques et de parti pris. Notre travail devrait être, avant tout, d'évaluer ce qui a été fait et qui, hélas, n'a pas marché, de débattre de ce qui fonctionne dans d'autres pays et échoue en France. Je constate avec tristesse que, dominée par une idéologie dont elle ne veut pas sortir, la majorité refuse cette évaluation, car les conséquences, c'est notre pays, ce sont les Français qui vont les supporter. Encore une fois, nos collègues de la majorité devraient réfléchir à ce qu'ils disent, à ce qu'ils font, aux effets durables de mesures qui, à l'évidence, ont échoué et continuent de le faire, plutôt que de dire : « Tout va bien, circulez, il n'y a rien à voir. » M. Arnaud Robinet. La situation de notre pays mérite mieux que les réponses caricaturales de la majorité. Vous êtes au pouvoir depuis maintenant trois ans, mes chers collègues ; assumez les lois que vous avez soutenues et qui ont eu pour résultat un million de chômeurs supplémentaires, un nombre record d'entreprises mettant la clé sous la porte, une balance commerciale négative. Je crois, comme Bernard Accoyer, qu'il est temps d'évaluer la politique menée par le Gouvernement depuis son accession aux affaires et qui a mis la France dans l'état que nous connaissons aujourd'hui. Il est trop facile de nous dire : « Nicolas Sarkozy a fait ceci et cela, vous êtes responsables de tous les maux de la France. » Cela fait trois ans que vous êtes aux responsabilités, trois ans que vous soutenez des décisions qui nous mènent droit dans le mur. Il est temps que vous vous ressaisissiez, et cette proposition de loi vous en offre la chance : une chance pour la majorité, une chance pour le Gouvernement, une chance pour le Président de la République. Elle vise en effet à rétablir un certain nombre de mesures prises par l'ancienne majorité et que, par dogmatisme, vous avez supprimées, sans prendre le temps d'évaluer leurs effets. Saisissez cette chance de réparer vos erreurs, d'être utiles à la France et à nos nombreux concitoyens en recherche d'emploi. Prenez vos responsabilités, assumez l'échec qui est le vôtre et soutenez cette proposition de loi. M. le rapporteur. Que nous soyons de droite, de gauche ou du centre, il nous faut reconnaître que la France vit un moment particulièrement difficile et se trouve à un tournant historique. Il nous faut parvenir à réduire enfin ce chômage de masse qui dure depuis des années, et dont la responsabilité est partagée. Il nous faut sortir de cette intolérable trappe à exclusion où sont enfermées plus de 5,7 millions de personnes. Contrairement à ce que j'ai entendu, il ne s'agit pas de faire travailler plus dur les femmes, mais de faire qu'il y ait plus de femmes qui travaillent, même si c'est à temps partiel, quitte à compléter ce revenu partiel par les fonds de l'UNEDIC. Mieux vaut ne travailler qu'une partie du temps, mais rester dans le circuit de l'emploi, car c'est l'emploi qui permet de se tenir debout plutôt que de se replier sur soi-même et de ne plus être un acteur de la société. C'est une conception qui n'est pas dogmatique et que, je crois, nous pouvons partager. Mme Khirouni nous dit que 50 000 emplois disparaissent chaque année, du fait de fermetures d'entreprises. Le nombre est en vérité plus élevé : ce sont entre 60 000 et 80 000 emplois qui sont ainsi perdus. Mais pourquoi ces entreprises ne trouvent-elles pas de reprenneur ? Est-ce parce qu'elles sont dans des secteurs où nous perdons de la compétitivité, où nos produits ne correspondent plus aux demandes du marché, ou à cause de l'accumulation des règles financières, fiscales et sociales propres à notre pays ? Sur ce sujet aussi, nous pouvons avoir des divergences, mais nous avons tous péché. Aujourd'hui, l'occasion est belle de revenir sur un certain nombre de mesures prises dans les domaines fiscal et social. La loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, qui m'est chère, avait inscrit les stages dans les cursus de formation. Il est excessif de prétendre que les stages ne sont que de l'emploi déguisé, abusif : cela a existé, cela existe peut-être encore, mais beaucoup moins depuis que le stage est inscrit dans le cursus de formation et que la convention doit être signée par le jeune, l'employeur et l'organisme de formation – qu'il s'agisse d'une université, d'un centre de formation des apprentis (CFA) ou d'un centre relevant de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Certes, il y aura toujours des employeurs ne respectant pas les règles, mais la formule du stage doit être préservée, car elle constitue une possibilité pour les jeunes d'entrer dans l'entreprise, pour une courte période d'abord, de façon éventuellement plus durable ensuite. Je remercie Isabelle Le Callennec et Arnaud Richard, qui ont mis en évidence la nécessité de revenir sur un certain nombre de mesures contre-productives. M. Liebgott a mis en

avant le CICE, mais celui-ci ne fait que maintenir ce qui existait auparavant : il faut garder à l'esprit que, sur plus de 40 milliards d'euros d'impôts prélevés, une moitié seulement est restituée, qui ne va pas forcément là où il y a des besoins : il n'est que de citer le cas des grandes surfaces, ou même de La Poste, qui sont déjà bénéficiaires. Bernard Perrut a bien mis en perspective l'ensemble des problèmes et souligné l'importance de revenir au bon sens. Mme Bulteau nous reproche notre prétendue mauvaise gestion, mais ce n'est pas la question : ce dont il s'agit, c'est d'abroger un certain nombre de dispositions qui se révèlent contre-productives. Et, puisqu'elle nous accuse de prôner le « travailler plus pour gagner moins », je l'invite à assister demain matin à la réunion au cours de laquelle Isabelle Le Callennec et moi-même proposerons des mesures permettant, au contraire, de gagner plus. Il est vrai que, malgré une légère amélioration, trop de femmes sont victimes du temps partiel subi, mais ce ne sont pas les lois votées depuis 2012 qui permettront de changer cet état de fait. Les aides à domicile en milieu rural (ADMR), par exemple, sont souvent des femmes qui travaillent le matin de bonne heure, puis en milieu de journée, puis le soir lorsque les enfants sont rentrés de l'école. L'objectif du plancher de 24 heures était bien, dans l'esprit de la majorité comme dans celui des partenaires sociaux, d'éviter ce temps fractionné, ce qui était louable, mais il a fallu ménager des dérogations qui ont vidé la mesure de sa substance. Bernard Accoyer a raison : il faut identifier les freins, qui sont nombreux, afin de les desserrer, car il y a eu, en trois ans, 1,1 million de chômeurs supplémentaires, et l'on voit bien que la courbe n'est pas près de s'inverser. Arnaud Robinet, enfin, a souligné à juste titre que notre démarche n'a rien de dogmatique ; il s'agit simplement de prendre la mesure de la réalité et des obstacles. Je vous concède, mes chers collègues, que notre proposition de loi ne va pas assez loin, mais nous ferons, dans les semaines à venir, d'autres propositions, témoignant de notre souhait que la valeur travail demeure une valeur largement partagée, car le travail crée l'activité, qui crée l'emploi en retour. La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES Chapitre I er

Allègement des contraintes qui pèsent sur les entreprises Article premier

Suppression du compte de prévention de la pénibilité

Cet article vise à supprimer le compte de prévention de la pénibilité qui représente une contrainte pour les entreprises mais est également difficile à financer. Ce compte représente in fine un frein à l'emploi.

1. Le dispositif actuel : un compte de prévention de la pénibilité lourd et coûteux

Le compte de prévention de la pénibilité a été créé par la loi n° 2014-20 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Il permet aux salariés des entreprises du secteur privé, des établissements publics à caractère industriel et commercial et aux contractuels de droit privé des employeurs publics exerçant des métiers pénibles de cumuler des points pendant leur carrière. En effet, chaque trimestre d'exposition donne lieu au bénéfice d'un point, voire deux en cas d'exposition à plusieurs facteurs de risques. Le nombre total de points pouvant être inscrits sur le compte tout au long de la carrière est plafonné à 100, ce qui correspond à deux années et de demi de départ anticipé à la retraite. Les points enregistrés sur le compte peuvent être utilisés par les salariés exposés à des facteurs de pénibilité pour :

- suivre une formation, en vue d'une réorientation professionnelle dans un secteur moins exposé à la pénibilité. Les vingt premiers points inscrits sur le compte sont réservés à cette formation ;
- financer une réduction du temps de travail (dix points permettant de compenser une réduction du temps de travail de 50 % pendant un trimestre) ;
- majorer la durée d'assurance vieillesse (dix points correspondant à un trimestre d'assurance).

Le financement du compte est assuré par les cotisations versées par les employeurs, conformément aux dispositions de l'article L. 4162-19 du code du travail. L'ensemble des entreprises verse en effet une cotisation minimale, au titre de la solidarité interprofessionnelle. Les entreprises exposant leurs salariés à l'un des facteurs de pénibilité retenus, ou à plusieurs d'entre eux, sont quant à elles soumises à une cotisation additionnelle, afin de les inciter à réduire le niveau d'exposition de leurs salariés par des protections adaptées ou une moindre exposition dans la durée aux facteurs de pénibilité. Le produit de ces cotisations est affecté au Fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité, créé par le décret n° 2014-1157 du 9 octobre 2014. Le dispositif devrait coûter 2,5 milliards d'euros en 2030 pour un rendement bien inférieur des deux nouvelles cotisations employeurs à la même date estimé à 800 millions d'euros. Par conséquent, outre un nouvel alourdissement du coût du travail, le compte personnel de pénibilité devrait contribuer à creuser le déficit de l'assurance vieillesse. L'emploi va de nouveau être le grand

sacrifié par un coût du travail encore alourdi mais aussi du fait de la complexité du dispositif. En effet, si le principe du compte part d'une bonne intention, l'application demeure extrêmement complexe. Dix facteurs de pénibilité ont été retenus : port de charges lourdes, postures pénibles, vibrations mécaniques, risque chimique, activités exercées en milieu hyperbare, exposition à des températures extrêmes, bruit, travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif. Pour chacun de ces facteurs, un seuil d'exposition minimale a été déterminé, ainsi qu'une intensité d'exposition et une durée ou une fréquence à compter desquelles la pénibilité sera prise en compte. Ces critères ont été définis par le décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014. À titre d'exemple, pour le facteur du « travail répétitif », deux seuils d'intensité d'exposition à la pénibilité ont été retenus : un salarié réalisant des activités sur des temps de cycles inférieurs à une minute, ou des activités réalisées sur un cycle supérieur à une minute mais comportant en moyenne 30 actions techniques par minute, sur une durée minimale de 900 heures par an, pourra cumuler des points au titre de la pénibilité sur son compte personnel. Ce système complexifie énormément la vie en entreprises, qui n'ont actuellement pas besoin de cela. Par ailleurs, le système tel que prévu actuellement engendrera de nombreux contentieux. Le facteur postures pénibles n'est pas plus simple. Sont considérées comme des postures pénibles la position accroupie, à genou, bras au-dessus des épaules, torsion du torse à plus de 30° et flexion du torse à plus de 45°. Le Gouvernement lui-même a pris acte de la difficulté de mise en œuvre d'une telle « usine à gaz » puisqu'il en a partiellement différé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 au lieu du 1^{er} janvier 2015 comme cela était initialement prévu. À cette date, seuls quatre critères sur dix étaient mis en place. Par ailleurs, le compte personnel de pénibilité est la source de nouvelles lourdeurs administratives. Concrètement, il reviendra à chaque employeur de déclarer, pour chacun de ses salariés, l'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité dans le cadre de la déclaration annuelle des données sociales définie à l'article L. 133-5-4 du code de la sécurité sociale. Le dispositif étant géré in fine par la CNAV. 2. Un compte pénibilité dissous dans un compte personnel d'activité créé sans concertation La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a créé un compte personnel d'activité (CPA) destiné à rassembler, dès l'entrée d'un actif sur le marché du travail et tout au long de sa vie, les droits sociaux individuels utiles à la sécurisation de son parcours professionnel. Pourtant, l'article ne définit ni le périmètre, ni les modalités de mise en œuvre, ni même le sort des comptes existants. Il se garde bien en outre de définir la moindre modalité de financement. La loi se contente de prévoir un calendrier – avant la fin de l'année 2015 – de négociation entre partenaires sociaux devant porter sur les finalités et le périmètre du compte. En tout état de cause, le CPA pourrait regrouper : – le compte personnel de formation et le DIF, droit individuel à la formation, (pour ceux conservant un DIF, notamment les salariés de droit public) ; – le compte personnel de la pénibilité ; – le compte épargne-temps. Alors même que notre pays est touché par une instabilité législative et juridique, la création de ce compte y participe. En effet, il regroupe et réforme des dispositifs qui n'ont pas encore eu le temps de produire des effets. Par ailleurs, si le renforcement de la portabilité des droits peut apparaître intéressant, la démarche de « flexisécurité » doit s'accompagner par définition de mesures de flexibilité du marché du travail qui n'apparaissent pas, bien au contraire. 3. Abroger les dispositions définissant le compte de prévention de la pénibilité L'article premier propose par conséquent de supprimer les chapitres I^{er} et II du Livre I^{er} de la quatrième partie du code du travail. En effet, si le Gouvernement a décidé de laisser aux partenaires sociaux le soin de définir les contours du futur et à ce stade hypothétique compte personnel d'activité, laissons au dialogue social le soin de créer ou non un compte personnel de la pénibilité. Par ailleurs, il existait avant 2012 plusieurs dispositifs – loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, réforme des retraites de 2010, dispositif dit carrières longues – qui, cumulés, permettaient déjà de prendre en compte certains facteurs de pénibilité. De plus, ces dispositifs avaient un avantage fondamental. En effet, ils prévoyaient un filtre médical et non pas une automaticité car s'il existe des tâches irréfutablement pénibles, il est plus difficile de parler de métiers pénibles tant un métier peut regrouper un nombre très important de tâche. * La Commission est saisie de l'amendement AS2 de Mme Chaynesse Khirouni, tendant à supprimer l'article. Mme Chaynesse Khirouni. La création du compte de prévention de la pénibilité représente un progrès social majeur pour les salariés exposés à des travaux pénibles. L'intérêt du dispositif adopté en 2014 est qu'il se place nettement en amont de la dégradation de l'état de santé

et qu'il fixe des seuils uniformes pour tous les salariés. Le précédent dispositif, adopté en 2010 et qui reposait sur la notion d'incapacité, s'était en effet révélé largement insuffisant, puisque seules 5 000 à 7 000 personnes ont pu en bénéficier. Ce compte permet l'ouverture de droits à différentes prestations : retraite, formation professionnelle, compensation du passage à temps partiel. Conscient des difficultés de mise en œuvre, notamment dans les TPE et les PME, notre collègue Christophe Sirugue avait identifié dans son rapport plusieurs facteurs de complexité et de risque liés à la prise en compte des dix facteurs d'exposition, et nous-mêmes avons, par nos amendements, simplifié le dispositif sur plusieurs points. Les entreprises qui ne disposent pas en interne des ressources pour mesurer toutes les expositions peuvent se contenter d'appliquer le référentiel de leur branche pour identifier les postes, métiers ou situations de travail exposés aux facteurs de pénibilité. Afin de laisser aux organisations professionnelles le temps de constituer ces référentiels, l'entrée en vigueur de six des dix facteurs de pénibilité restants a en outre été repoussée au 1^{er} juillet 2016. Par ailleurs, l'obligation d'établir et de transmettre des fiches individuelles ne repose plus sur l'employeur. Enfin, certains des seuils à partir desquels la déclaration s'impose seront révisés ou précisés. Pour toutes ces raisons, il n'y a pas lieu de maintenir l'article 1^{er}. Mme Isabelle Le Callennec. La mise en œuvre du compte de prévention de la pénibilité est difficile. Les entreprises insistent sur le fait que les référentiels seront très malaisés à établir, y compris au niveau des branches. Je veux insister sur un point dont on ne parle jamais : ce dispositif constituera une charge supplémentaire pour les entreprises. À chaque fois que l'on parle de charge supplémentaire, vous brandissez naturellement le CICE, mais ce dispositif a bon dos. Plus grave encore : l'image même de nos industries souffrira d'être assimilée automatiquement à la pénibilité du travail, et elles auront beaucoup de mal, demain, à recruter des salariés, alors même qu'elles réalisent des efforts importants pour améliorer les postes de travail. On ne peut, d'un côté, prétendre sauver l'industrie française et, de l'autre, leur accoler cette image de métiers pénibles. Nous ne sommes plus au temps de Zola ! M. Bernard Accoyer. Comme Mme Le Callennec, je veux insister sur l'image que le compte pénibilité va donner au travail dans l'industrie, outre le coup supplémentaire qu'il va porter à la compétitivité des entreprises. Force est de se demander, dès lors, si la priorité du Gouvernement et de la majorité est vraiment de lutter contre le chômage. Je rappelle que la notion de pénibilité avait été introduite dans la réforme de 2010, contre laquelle l'opposition d'alors s'était mobilisée – au point de poursuivre le président de l'Assemblée nationale dans les couloirs après l'adoption du projet de loi ! M. Élie Aboud. Quand une disposition législative est claire et limpide, son application est simple et peut être immédiate. Si le pouvoir exécutif a différé d'une année l'exécution de celle-ci, c'est bien qu'il s'est rendu compte qu'elle était source de lourdeurs administratives. Lorsque les artisans, les TPE et les PME s'accordent tous à dire qu'il s'agit d'une véritable usine à gaz, c'est le signe qu'il y a un vrai problème. M. Dominique Tian. Quand un sujet est complexe, il est bon de demander leur avis aux spécialistes. Sur le site lepoint.fr, l'avocat Camille-Frédéric Pradel n'hésite pas à qualifier la loi de 2014 de « risque de tsunami judiciaire qui pèse sur les entreprises ». Une entreprise sur deux n'a pas encore commencé à mettre en place les fiches individuelles de suivi, tant la chose est complexe et les sanctions potentielles lourdes, en l'absence de toute sécurité juridique pour les entreprises. Et M. Pradel d'ajouter : « Si seulement 10 % des 8 millions de salariés exposés réclament chaque année à leur employeur une indemnisation, les tribunaux seront complètement débordés. » C'est pourquoi il faut adopter la proposition de loi de Christian Jacob et ne surtout pas supprimer son article 1^{er} qui est plein de bon sens. M. Denys Robiliard. Je veux rappeler à l'opposition que c'est à son initiative que la pénibilité a été introduite dans le code du travail, que c'est elle qui associe le mot à certains métiers de l'industrie, et que c'est par un décret signé de M. Xavier Bertrand qu'a été définie, de façon fort complexe, la notion, le jour même de l'élection présidentielle ! À l'âge de trente-cinq ans, l'écart d'espérance de vie entre un ouvrier et un cadre est de six ans, et l'écart d'espérance de vie en bonne santé est plus important encore. Oui ou non, cet état de fait mérite-t-il une réponse ? Nous pensons que oui, et agissons en conséquence. Chacun ici a intérêt à assumer ce qu'il fait, et le discours que vous tenez sur le compte de prévention de la pénibilité montre que ce n'est pas le cas. Vous devriez plutôt relire l'excellent rapport de votre collègue Jean-Frédéric Poisson. M. Gérard Sebaoun. C'est vous, chers collègues de l'opposition, qui avez introduit la pénibilité par le biais du volet réparation. Mme Khirouni a rappelé que le nombre de dossiers traités est de 5 000 à 7 000, ce qui est

extrêmement faible. Pour notre part, nous avons souhaité reprendre tous les travaux menés par les partenaires sociaux, qui avaient en particulier dressé la fameuse liste des dix facteurs de risque, et nous avons introduit cette liste dans la loi de 2014. La difficulté tient moins au dispositif lui-même, relativement simple et bien encadré, qu'à la nécessité que les branches se saisissent sérieusement des problèmes – qui sont réels et que M. Michel de Virville a exposés devant notre commission. Nous devons accompagner ce mouvement, et je regrette à titre personnel que le Gouvernement n'aille pas assez vite. Vous avez abordé la pénibilité sous l'angle de la réparation, considérant que c'était suffisant et qu'il appartenait aux médecins de s'en occuper. Pour notre part, nous avons encadré et amélioré les droits sociaux de ceux qui souffrent le plus dans les entreprises, ce qui constitue un progrès social. M. Arnaud Robinet. Lors des débats de 2013 sur la réforme des retraites, on nous a reproché d'avoir négligé la question de la pénibilité. Mme Chaynesse Khirouni. Pas du tout ! M. Arnaud Robinet. Aujourd'hui, vous reconnaissez que nous avons introduit la notion de pénibilité dès 2010. En vérité, c'était en 2003, lors de la réforme Fillon qui a institué le dispositif dit « carrières longues » en faveur de celles et ceux qui ont commencé à travailler très jeunes. M. Gérard Sebaoun. Ce n'est pas la même chose ! M. Arnaud Robinet. Si puisque ce sont généralement les mêmes qui ont exercé des métiers pénibles. Cela dit, ce n'est pas au moment de la retraite que doivent être abordés les problèmes liés à la pénibilité au travail, mais au cours de la carrière professionnelle elle-même. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer les conditions de travail, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Je ne sais pas, mes chers collègues, dans quel monde vous vivez, ni s'il vous arrive de rencontrer des chefs d'entreprise, des commerçants, des artisans. Tous vous parleront des difficultés qu'ils ont à comprendre le mécanisme du compte pénibilité et à le mettre en place, ainsi que des lourdeurs administratives qu'il entraîne. Je ne vois pas comment vous pouvez continuer à soutenir aujourd'hui un tel dispositif. M. Jean-Pierre Door. Je me demande si la majorité connaît vraiment la réalité du terrain. Pour tout dire, j'en doute, tant elle a chargé la barque des TPE et des PME malgré les difficultés qu'elles connaissent. Il n'est, pour s'en convaincre, que d'écouter les chambres de commerce et d'industrie. Dans ma circonscription, de nombreuses entreprises souffrent de toutes ces taxes que vous avez ajoutées les unes aux autres, et Pôle Emploi comme la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont catastrophés par l'augmentation du chômage. J'ai lu qu'une entreprise de 160 salariés implantée en Corrèze est sur le point de fermer. Le Président de la République a eu beau venir à son secours, il ne parvient pas à sauver cette entreprise qui avait déjà été reprise. Vous continuez de jouer aux apprentis sorciers en défendant des mesures qui augmentent les charges des entrepreneurs. Il conviendrait de faire un moratoire. C'est pourquoi M. Cherpion propose de supprimer le compte de prévention de la pénibilité, quitte à réexaminer la question lorsque la reprise sera là. M. le rapporteur. Le travail n'est pas pénible en soi ; ce sont les tâches qui peuvent l'être, et la répétition de ces tâches qui crée le syndrome de pénibilité. Pour limiter celle-ci, peut-être faut-il, plutôt que de risquer d'aggraver les difficultés de recrutement, enseigner les bonnes postures, les bons gestes au travail. Le rapport de notre collègue Michel Issindou sur la médecine du travail comporte des préconisations qu'il faut appliquer. Préférons le préventif à un curatif qui ne soigne rien. M. Robiliard a évoqué les écarts d'espérance de vie, mais la pénibilité du travail n'en est pas le seul facteur : il faut aussi tenir compte du salaire, des conditions de logement, de l'accès aux soins. Évitions les raccourcis sur ce sujet. La loi a pour objet d'établir un cadre. Or, en fixant les critères de pénibilité, elle va au-delà, et les contentieux risquent d'être très nombreux, tant ils sont complexes. Le Gouvernement s'en est d'ailleurs rendu compte, puisqu'il a supprimé la fiche individuelle et reporté l'application de six des dix critères. Allons plus loin : revenons au système antérieur. Avis défavorable, donc, à l'amendement. La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé. Article 2 Suppression de la durée minimale du temps de travail de 24 heures Cet article vise à supprimer la durée minimale du temps de travail de 24 heures instaurée par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013. 1. Une durée minimale du temps de travail qui décourage l'embauche La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a modifié les anciens dispositifs relatifs au temps partiel modulé : ce dispositif est codifié à l'article L. 3122-2 du code du travail. Il permet de faire varier, dans certaines limites, la durée de travail hebdomadaire ou mensuelle du salarié fixée dans son contrat de travail sur une période

supérieure à la semaine et au plus égale à l'année. Ce régime doit avoir été prévu par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement ou par accord de branche. Cette convention ou accord doit fixer : – les conditions et délais de prévenance des changements de durée ou d'horaire de travail (à défaut de précision, celui-ci est fixé à sept jours) ; – les modalités de communication et de modification de la répartition de la durée et des horaires de travail ; – les conditions de prise en compte, pour la rémunération des salariés, des absences ainsi que des arrivées et départs en cours de période. L'article L. 3122-6 précise en outre que la mise en œuvre du travail à temps partiel annualisé ne constitue pas une modification du contrat de travail, et ne nécessite donc pas l'accord exprès du salarié. Alors que le dispositif de 2008 voté par la précédente majorité laissait toute sa place à l'accord collectif, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a introduit le principe d'une durée minimale de travail. En effet, le nouvel article L. 3123-14-1 du code du travail dispose que : « la durée minimale de travail d'un salarié à temps partiel est fixée à vingt-quatre heures par semaine » sauf dérogation, en particulier pour les étudiants âgés de moins de 26 ans, (article L. 3123-14-5), et certains métiers liés à l'aide à la personne. À partir de 2008 et au plus fort de la crise financière en 2009 et 2010, au lieu de licencier massivement, les entreprises allemandes ont préféré recourir au temps partiel et de ce fait, ce pays a mieux amorti les effets de la crise en terme d'emploi. Selon une étude de l'OCDE datant de 2010 (1), la part du temps partiel dans l'emploi total était de 15 % en France alors qu'il s'élevait à 23 % en Allemagne et même à 35 % au Pays-Bas. Avec la reprise économique, à compter de 2011, il est plus simple de passer d'un temps partiel subi à un temps plein que d'être embauché après avoir été licencié et être demeuré éloigné pendant plusieurs mois ou années de l'emploi. Mettre une durée minimale pour le travail à temps partiel est une mesure qui institue une nouvelle contrainte à l'aménagement du temps de travail dans les entreprises. Un employeur qui a besoin d'un salarié pour 15 ou 20 heures préférera ne pas employer du tout plutôt que d'employer un salarié pour plus d'heures qu'il n'en faut. Ce sont ce genre de freins qui retardent « l'inversion de la courbe du chômage » même lorsque la croissance économique redémarre. 2. Abroger la durée minimale de temps de travail partiel L'alinéa 1 propose de supprimer les articles L. 3123-14-1 et L. 3123-14-5 du code du travail introduit par la loi de sécurisation de l'emploi et instituant la durée minimale de temps de travail. Par ailleurs, pour plus de flexibilité et d'adaptation au carnet de commandes des entreprises, l'alinéa 2 prévoit que l'avenant au contrat de travail permettant, le cas échéant, d'augmenter temporairement la durée du temps de travail prévu par le contrat soit défini par un accord collectif d'entreprise ou d'établissement et seulement à défaut par une convention ou un accord de branche et non par un accord de branche étendu. Il est nécessaire de laisser les entreprises s'organiser comme elles le souhaitent. Par cohérence juridique, l'alinéa 3 propose de supprimer le III de l'article 20 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui suspendait l'application de l'article L. 3123-14-1 du 22 janvier au 30 juin 2014. * La Commission examine l'amendement AS3



Un peu de répit pour les aidants !

Ils sont plus de huit millions à aider au quotidien un proche malade ou invalide. Jusqu'à s'épuiser. Des solutions pour les accompagner se développent peu à peu. Enquête à l'occasion de la Journée nationale des aidants, le 6 octobre.

Sommaire C'est un lieu pionnier, ouvert il y a moins d'un an. Le village Vacances répit familles (VRF) Touraine est le premier centre français du genre. Il permet à tous ceux qui s'épuisent à prendre en charge un proche malade ou invalide de se reposer sans se séparer. Dédié aux personnes dépendantes de plus de 60 ans et à leur famille, il est surtout fréquenté par des couples. Diane, 74 ans, s'occupe de son mari depuis seize ans, après un AVC qui l'a rendu handicapé physique et mental. Elle ne lâche pas son homme, vante l'entrepreneur qu'il était et affiche une bonne humeur sans faille. Pourtant, souvent, elle avoue craquer et pleurer. « La maladie isole terriblement, confie-t-elle. Je ne peux plus répondre au téléphone et me suis mise sur répondeur car, chaque fois que j'allais décrocher, il y avait des accidents : j'oubliais de mettre la cale de son fauteuil roulant, ou bien il essayait de se lever et tombait. » Séjours de vacances aidants-aidés, accueils temporaires, associations... Retrouvez toutes nos adresses. Faire les courses, entretenir la maison, gérer la paperasse administrative, organiser les déplacements, plier le fauteuil roulant, essuyer un nez qui coule, enfiler un pull, donner un repas, faire la toilette, s'inquiéter le jour, la nuit, encaisser l'agressivité du malade et, pire que tout, affronter l'incompréhension de l'entourage et l'isolement. Le répit est plus qu'un droit, c'est une question de survie. Pour Diane, le séjour en Touraine a été salvateur. « Ces deux semaines m'ont permis de souffler et, surtout, de discuter avec d'autres aidants, se réjouit-elle. Cela m'a donné des idées pour me faire aider moi aussi au quotidien. En rentrant, j'irai voir le Clic [centre local d'information et de coordination gérontologique, ndlr] de ma ville. Je ne savais même pas que ça existait ! » Simone, 75 ans, a elle aussi choisi de faire cette pause en couple : « Je ne peux pas partir en vacances sans mon mari, dit-elle, j'aurais l'impression de l'abandonner. Après cinq semaines à l'hôpital, il avait perdu trois kilos et demi faute de temps du personnel pour l'aider à manger. Je ne veux pas revivre cela ! Ici, il est entièrement pris en charge. Je me repose et ne m'ennuie jamais, entre les rencontres, les ateliers de sophrologie, les spectacles et les sorties. » Elle revient tout juste d'une visite à laquelle son mari a pu participer ; demain, elle ira faire du shopping avec une autre aidante. Elle a opté pour une chambre séparée et, bonne nouvelle, sa caisse de retraite lui remboursera 70 à 80 % du coût de leur séjour. « Ces vacances permettent de se faire aider sans culpabiliser et de constater que d'autres personnes peuvent prendre soin du proche, explique Aude, l'infirmière coordinatrice. Tout est fait pour gommer l'ambiance médicale : pas de blouses pour les soignants, ni de chariots dans les couloirs ou d'heure de coucher imposée. On s'adapte le plus possible, et les ateliers – cuisine, massages, -piscine, modelage, jardinage, mandalas –, destinés aux aidants comme aux aidés, valorisent ces derniers en leur redonnant une image perdue d'eux-mêmes. On livre aussi aux aidants des astuces pour le quotidien : couverts adaptés pour manger plus élégamment au restaurant, bons gestes pour mettre un coussin, relever des jambes, protéger son dos... » Accepter de l'aide des autres Comme Diane et Simone, nous sommes 8,3 millions à vivre ce type de situations en France (source : Association française des aidants), quelle que soit l'origine de la dépendance du proche que nous aidons. Et au moins 3 millions d'entre nous s'occupent de leurs parents âgés, dont deux tiers de femmes de 45 à 64 ans, celles de la « génération sandwich », coincées entre de grands enfants qui n'ont pas encore trouvé de travail et de vieux parents de moins en moins autonomes (source : La Note de veille n° 187 - Centre d'analyse stratégique, juillet 2010). Des associations se battent pour que ces prises en charge informelles et souvent invisibles soient reconnues et soutenues. Les choses avancent peu à peu. La Journée nationale des aidants, créée en 2010, participe chaque 6 octobre à la prise de conscience collective.