



CONSULTATION DU CESE SUR LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME POUR 2022

CONSULTATION DU CESE SUR LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME POUR 2022

Document du Conseil économique, social et environnemental
présenté par **Catalina Pajares y Sanchez**

Au nom de la Commission permanente des Affaires européennes
et internationales

SOMMAIRE

I - RÉPONSE AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS	6
1. Investir dans la transition écologique et incarner l'écologie au quotidien	6
2. Construire une société de production résiliente, durable, de connaissances et compétences	16
3. Refonder l'État providence pour une société plus juste	24
4. Poursuivre la modernisation et la rationalisation de l'État et des services publics	37
 II - LA SITUATION DES OUTRE-MER	 39
1. Renforcer la territorialisation du plan de relance	39
2. Soutenir davantage les entreprises ultramarines et l'emploi	39
3. Répondre à une situation sociale explosive	39
 III - FONDS DE L'UNION EUROPÉENNE	 40

CONSULTATION DU CESE SUR LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME POUR 2022

Rappel et remarques d'ordre général

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est consulté chaque année par le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) sur le Programme national de réforme (PNR), exercice mis en place en 2010 par lequel le gouvernement présente la stratégie de réformes envisagées en réponse aux recommandations adoptées par le Conseil européen l'année précédente. Le dialogue avec la représentation en France de la Commission européenne et le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) développé depuis plusieurs années permet d'organiser cette consultation dans les meilleures conditions possibles au vu d'un calendrier extrêmement contraint et percuté cette année par un certain nombre d'événements dont le conflit en Ukraine.

Un document structuré autour des réformes et investissements planifiés dans le cadre du plan de relance

Depuis 2021 et le déploiement du plan de relance européen, le PNR ne se cantonne plus à la présentation des réformes envisagées par le gouvernement : il comporte un volet consacré aux investissements prévus dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) et intègre par conséquent le suivi de ceux-ci.

De façon générale, la dimension réformes du PNR répond aux recommandations adressées à la France en 2019 et 2020 (l'année 2021 faisant exception en raison de la pandémie de Covid-19). En 2022, la composante du PNR consacrée aux réformes à venir reste toutefois limitée, essentiellement en raison de l'échéance électorale d'avril 2022 qui ne permet pas à l'actuel gouvernement de présenter sa feuille de route au-delà de cette date.

L'essentiel du PNR consiste donc cette année en un état des lieux précis des mesures prises et planifiées dans le cadre du plan de relance et de résilience. À titre de rappel, ce plan est construit autour de trois grandes priorités (transition écologique, compétitivité et cohésion), neuf composantes¹, 91 mesures et 21 réformes ; il doit aussi respecter un seuil minimal de dépenses consacrées aux transitions climatique et numérique (respectivement 37 et 20 % des dépenses totales), ce qui est le cas dans le PNRR français qui prévoit un peu plus de 50 % de dépenses liées au climat et 25 % au numérique. Dans le domaine de la cohésion sociale et territoriale, bien qu'aucun critère strict de dépense n'ait été fixé par la Commission, le gouvernement français annonce un peu plus de 15 milliards d'euros d'investissements soit un peu plus d'un tiers du plan.

Au total la France doit bénéficier de 39,4 milliards d'euros de subventions européennes qui viendront alimenter le plan de relance national de 100 milliards d'euros. Un premier décaissement de 7, 4 milliards d'euros a été réalisé au profit de la France au

¹ Rénovation énergétique, écologie et biodiversité ; infrastructures et mobilités vertes ; énergies et technologies vertes ; financement des entreprises ; souveraineté technologique et résilience ; mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises ; sauvegarde de l'emploi-jeunes-handicap-formation professionnelle.

tout début du mois de mars 2022 la Commission validant ainsi les choix politiques et économiques opérés par la France dans ce plan.

En raison de cet aspect financier, l'exercice du semestre européen et l'élaboration des plans nationaux pour les États membres revêtent désormais une dimension très concrète et leur évaluation constitue pour la Commission un levier de performance puissant.

Une nette inflexion en faveur des transitions écologique et numérique

Depuis son adoption à l'été 2021, le CESE a eu l'occasion de saluer à maintes reprises le caractère inédit du plan de relance européen : par son financement d'abord par une mutualisation de la dette entre les États membres, significatif d'une réponse solidaire et rapide à cette crise sans précédent ; par ses objectifs ensuite qui visent avant tout à la sauvegarde de l'emploi, avec des mesures d'accompagnement du chômage partiel, et à l'accompagnement des transitions.

La réponse apportée par l'UE à la pandémie a par conséquent semblé à la hauteur de ce point de vue et a marqué un tournant dans le semestre européen. En effet, la maîtrise des déficits publics ne constitue plus la priorité absolue et structurante dans le dialogue entre la Commission et les États membres. Les réflexions qui seront menées prochainement entre les 27 États membres autour d'un assouplissement éventuel du Pacte de stabilité et de croissance permettront aux États de se prononcer sur ce changement de cap au sein de l'UE.

En tout état de cause, comme il l'a souligné dans sa résolution 2022 : *la relance du projet européen* ? d'octobre 2021, le CESE se félicite de la prise en compte des impératifs de transition écologique et numérique dans le PNR avec des seuils fixés pour chacune de ces priorités. Notre Assemblée regrette toutefois qu'il ne comporte pas une plus grande ambition sociale avec des objectifs d'investissements et de réalisations plus précis. L'intégration de ces critères, souhaitée par le CESE, permettrait de mieux lutter contre les inégalités et d'accompagner des transitions socialement justes mais aussi de mieux protéger les populations les plus vulnérables.

Ainsi, si le PNR élaboré par le gouvernement français inclut bien des objectifs de résilience et de cohésion sociale, avec notamment « la lutte contre les inégalités sous toutes leurs formes », le document ne laisse pas toujours apparaître clairement la priorité donnée à ces objectifs et ne les relie pas toujours aux autres défis. À titre d'illustration, les enjeux environnementaux figurent en première partie des défis à relever sans prise en compte des questions sociales liées à la transition écologique en termes d'emploi ou de formation par exemple, celles-ci étant traitées séparément. En outre, la place à accorder à la jeunesse et les mesures à prendre en sa faveur représentent des sujets primordiaux pour le CESE qui mériteraient d'être encore plus développés dans le PNR.

Enfin, le conflit en Ukraine, après la pandémie de covid-19, place à nouveau au cœur des préoccupations de l'UE et de ses États membres, la question de l'autonomie stratégique, en matière de défense mais aussi de souveraineté énergétique et alimentaire. Ces préoccupations sont devenues des impératifs et le CESE souhaite qu'elles soient intégrées dans le déploiement du plan de relance européen et donc des plans nationaux, d'autant que la question de la souveraineté énergétique rejoint les initiatives déjà prises par l'UE pour accompagner la transition écologique (paquet *FIT FOR 55* notamment).

Dans sa contribution qui intègre les travaux de l'ensemble de ses formations de travail, le CESE, consulté sur les parties III, IV et V, suit la structure du document élaboré par le Gouvernement et s'exprime essentiellement sur la partie III Réponses aux défis économiques et sociaux majeurs.

Un focus est par ailleurs proposé sur l'égalité de genre avec une approche transversale sur différentes questions dont la fiscalité, ainsi que sur la situation spécifique des Outre-mer. Sur ce dernier point, le CESE rappelle d'ailleurs qu'il a présenté deux avis portant sur le plan de relance dans les Outre-mer².

I - RÉPONSE AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS

Le CESE regrette que, dans le titre III, les enjeux environnementaux soient découplés des enjeux économiques et sociaux, d'autant que le sujet de la résilience est traité dans ce chapitre. Nous proposons, *a minima*, « réponses durables aux défis économiques et sociaux majeurs ».

1. Investir dans la transition écologique et incarner l'écologie au quotidien

Le CESE note que, comme demandé par plusieurs de ses contributions aux PNR annuels de la France, l'un des 4 volets de la partie III du projet de PNR 2022 porte sur la transition écologique, longtemps très peu présente dans les PNR. Quant au cadre dans lequel s'inscrit l'action du Gouvernement en matière de transition écologique et énergétique, le CESE appelle l'attention sur les éléments suivants :

Le CESE a rendu un avis relatif aux projets de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)³. Il recommande notamment que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), actuellement de - 40 % en 2030 par rapport à 1990, soit renforcé pour être mis en conformité avec l'objectif européen⁴. Le sixième rapport du GIEC confirme l'urgence des actions en ce domaine⁵. Le CESE recommande aux pouvoirs publics d'organiser, avec la Commission nationale du débat public, un grand débat public national sur la stratégie française énergie climat (SFEC) et que ce grand débat de société aborde aussi le récit global de la transition énergétique, présentant les évolutions possibles des modes de vie. Accélérer les investissements dans les EnR est un impératif⁶.

Un des trois piliers du Plan de Relance est consacré à la transition écologique. Selon le Haut Conseil pour le climat, si le Gouvernement a annoncé en septembre 2020 un plan

² Avis Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer de janvier 2021 et Avis de suite Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer de février 2022.

³ CESE, avis Climat-énergie : la France doit se donner les moyens : avis sur les projets de Stratégie nationale bas carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie, rapporté par Guillaume Duval et Madeleine Charru (2019).

⁴ CESE, avis Climat, neutralité carbone et justice sociale, rapporté par Michel Badré et Claire Bordenave, (2021), p. 64.

⁵ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 6ème rapport d'évaluation « Impacts, adaptation et vulnérabilité 2022 », 1ère partie août 2021, 2ème partie février 2022.

⁶ CESE, projet d'avis Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie, rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard (2022), p. 8 et p. 15.

de relance de 100 Md€, dont 30 Md€ dédiés à l'écologie, « *les deux tiers (de France Relance) soutiennent l'activité économique dans la continuité des pratiques actuelles* »⁷, au risque que « *la part des activités fortement émettrices de GES (se maintienne) sur le long terme* »⁸, même si la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (2021) prévoit la promotion de *datacenters* et de réseaux moins énergivores⁹.

Le projet de PNR mentionne le plan biodiversité de 2018 sans faire référence à la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB3) 2021-2030 pour partie publiée en mars 2022, qui reste à compléter et à financer. Le CESE note que « *non seulement la reconquête de la biodiversité n'est pas amorcée, mais, au contraire, le déclin se poursuit* » et que, « *ni la 2^{ème} SNB pour 2011-2020, ni le Plan biodiversité de juillet 2018 n'ont joué leur rôle d'entraînement* ». Le CESE souligne alors la nécessité que « *la prochaine SNB pour la période 2021-2030 fixe des perspectives stratégiques permettant d'assurer la reconquête de la biodiversité au bénéfice de tous* »¹⁰.

1.1. Continuer le renforcement de notre cadre législatif et poursuivre le déploiement de réglementations sectorielles plus exigeantes¹¹

Biodiversité sur les territoires du projet de PNR¹²

Le CESE relève que « *Faute de moyens humains et financiers suffisants, de force juridique de la stratégie et de portage politique, la mise en œuvre des SNB1 et SNB2 s'est vite essoufflée et la France n'a pas atteint les objectifs d'Aichi* »¹³. Il appelle à élaborer une SNB3 ambitieuse et préconise pour ce faire de :

- traiter de manière intégrée et à la même hauteur l'enjeu de protection de la biodiversité et celui de réchauffement climatique, ainsi que de rendre la SNB3 juridiquement opposable en l'adoptant par voie réglementaire ;
- de renforcer les moyens humains et financiers de l'OFB et des services déconcentrés de l'État, ainsi que de conforter les efforts publics de recherche pour cette politique ;
- de mettre en place, dans l'étude d'impact des lois, plans et programmes, une évaluation obligatoire des mesures prévues au regard de l'atteinte des objectifs de la biodiversité ;
- de mettre en place des objectifs intermédiaires, nécessaires pour mesurer l'avancement de la SNB3¹⁴.

⁷ Haut Conseil pour le climat, *France Relance : quelle contribution à la transition bas carbone ?*, (décembre 2020), p. 4 et 5.

⁸ Comité d'évaluation du plan France Relance, Premier rapport, France stratégie et Inspection générale des finances, p. 22 (dernières données conjoncturelles prises en compte octobre 2022).

⁹ Projet de PNR p. 23, loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

¹⁰ CESE, avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, rapporté par Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey (2020).

¹¹ Projet de PNR p. 6 à 9.

¹² Projet de PNR p. 13 et 14.

¹³ CESE, résolution *Contribution du CESE à l'élaboration de la SNB 2021-2030*, rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling, p. 6.

¹⁴ CESE, résolution *Contribution du CESE à l'élaboration de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030* (2021).

Économie circulaire

Quant à la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de 2020¹⁵, le CESE rappelle sa préconisation d'intégrer dans l'affichage environnemental l'ensemble des impacts sur l'environnement (y compris ceux sur la biodiversité) et de ne pas viser seulement l'efficacité énergétique ou les émissions de GES, ni juxtaposer toutes les indications d'affichage successivement recommandées ou imposées (réparabilité, disponibilité des pièces jointes, etc.)¹⁶.

Le CESE préconise une évolution réglementaire dans le cadre des achats publics permettant la prise en compte de l'affichage environnemental dans les secteurs l'ayant déployé ainsi que celle d'indicateurs spécifiques, par exemple sur le critère de réparabilité¹⁷, afin que l'achat public devienne réellement un levier pour la prise en compte de l'économie circulaire¹⁸.

Pour le CESE, chaque filière devrait mettre en œuvre une réelle économie circulaire qui limite les extractions de ressources naturelles, favorise l'écoconception, la réparation, le réemploi, la transformation des matières, pour réduire les quantités de déchets. En parallèle, des politiques de lutte contre gaspillage et surconsommation sont à développer pour favoriser l'émergence de nouveaux modes de production et de consommation responsables¹⁹.

Ce volet du PNR fait par ailleurs notamment état de la loi du 22 août 2021 dite « loi Climat et résilience ». Le CESE a rendu un avis relatif à ce projet de loi.

Thématique : se déplacer²⁰

Le CESE rappelle que les transports restent le premier secteur émetteur de GES, avec 31 % des émissions de GES dans notre pays²¹. A ces émissions territoriales, il faut par ailleurs ajouter, celles des transports internationaux, « *en légère hausse et tirées par l'aviation* »²², même si des améliorations technologiques sont activement expérimentées.

Le CESE préconise notamment dans ce cadre : de préférer l'objectif de réduction des déplacements contraints « à la source », chaque fois que possible, pour diminuer les émissions de GES associées ; il recommande la mise en place d'un dispositif d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues par ces mesures de réduction des besoins de mobilité contraints ; que les pouvoirs publics français accentuent la pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone ou environnementale et du marché du carbone européen ; si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'UE devra étudier la mise en œuvre de mesures en ce domaine sur son territoire et la France étudier la mise en œuvre

¹⁵ Cf. Projet de PNR p. 7.

¹⁶ CESE, avis *Climat, neutralité carbone, justice sociale*, p. 52.

¹⁷ CESE, avis *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire*, rapporté par Philippe Dutruc (2019), p. 39.

¹⁸ CESE avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale*, p. 56.

¹⁹ CESE avis *Climat, énergie, biodiversité, contribution du CESE à la convention citoyenne*, rapporté par Marc Blanc (2019), p. 24.

²⁰ Projet de PNR 2022, p. 6.

²¹ CITEPA : *Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques : bilan des émissions en France de 1990 à 2020*, édition juillet 2021, p. 394 et Haut Conseil pour le Climat, *Rapport annuel 2020 Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation* (juin 2021), p. 5.

²² Haut Conseil pour le Climat, *Rapport annuel 2020 Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation* (juin 2021), p. 5.

d'une taxation ou contribution des vols ; dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que les contributions ou la fiscalité ainsi mises en place assurent l'équité entre les opérateurs des différents modes de transport²³ et au niveau international.

Thématique : se loger²⁴

Le CESE rappelle qu'en 2019, les émissions des bâtiments représentent 17 % des émissions de GES²⁵. Il considère que la sincérité et l'atteinte des ambitions dépendront du niveau de financement public et d'autres financements consentis à la fois pour les objectifs climatiques et pour garantir la justice sociale vis-à-vis des nouvelles obligations, qu'il s'agisse de rénovation ou de réalisation d'audit, afin de limiter le reste à charge pour les ménages modestes, voire de l'annuler pour les ménages en situation de précarité énergétique. Elles dépendront également de la qualité de l'accompagnement et de la compétence du secteur du bâtiment. Le financement des mesures de compensation pour les ménages ne doit pas aboutir à une hausse de la fiscalité pour les ménages²⁶. Un encouragement aux rénovations globales performantes serait souhaitable.

Le CESE préconise de préciser les moyens alloués au développement du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), qui garantit l'homogénéité de traitement des demandes sur tout point du territoire²⁷.

Thématique : budget vert

Le projet de PNR fait état du budget vert et note que les dépenses ayant un impact défavorable sur l'environnement sont évaluées à 10,8 Md€, stables par rapport au budget 2021 (10,6 Md€)²⁸. Le CESE rappelle que, dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique de 2010 (« objectifs d'Aichi »), la France s'est engagée aux côtés d'autres États à, d'ici 2020 au plus tard, mettre fin, réduire progressivement ou réformer les subventions dommageables pour la biodiversité (déjà identifiées dans le « rapport Sainteny » il y a 10 ans). Alors que l'échéance de 2020 est dépassée, le budget Vert identifie encore de nombreuses dépenses publiques dommageables à la biodiversité, en particulier les soutiens à l'artificialisation nette des terres pour des constructions neuves. Le CESE préconise la présentation dans le cadre de la SNB3 d'un plan d'action national de réduction significative des dépenses ayant un impact néfaste sur la biodiversité avec des échéances. Il conviendra d'inclure les dépenses non classées et répertoriées²⁹.

²³ Avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale*, rapporté par Michel Badré et Claire Bordenave (2021), p. 25 et 31.

²⁴ Projet de PNR 2022, p. 6 et 7.

²⁵ Haut Conseil pour le Climat, *Rapport annuel 2020 Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation* (juin 2021), p. 5.

²⁶ CESE, avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale* 2021, p. 9.

²⁷ CESE, avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale* 2021, p. 35, 41, 42 et 46.

²⁸ Cf. Projet de PNR p. 9 et 10 : le budget vert vise à coter l'ensemble du budget de l'État au niveau de l'action budgétaire et des dépenses fiscales en fonction de leur impact environnemental et effectue cette cotation selon les 6 axes suivants : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels, gestion de la ressource en eau, économie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques, lutte contre les pollutions, biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

²⁹ CESE, résolution *Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB3)*, rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling (2021), p. 10.

1.2. Réduire l'impact environnemental de nos modes de production et de consommation

D'une façon générale, le CESE estime que le soutien de l'État doit encourager les entreprises à respecter des critères environnementaux en orientant les aides publiques en fonction des enjeux environnementaux et de cohésion sociale et territoriale et en les assortissant de contrôle a posteriori (diminution des émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité, participation au développement local, partage de valeur ajoutée, formation des salariés/salariées, soutien au développement de l'économie circulaire, études d'impact sur la croissance à long terme, limites aux délocalisations)³⁰ dans un objectif moyen et long terme. Les exonérations fiscales défavorables à la transition écologique devraient être progressivement remplacées, en France et en Europe³¹.

La rénovation, notamment énergétique et thermique, des bâtiments

Selon la Stratégie National Bas-Carbone (SNBC) révisée en mars 2020, le secteur du bâtiment « résidentiel/tertiaire » a émis 90 Mt de CO₂ en 2017, soit 19 % des émissions nationales et 28 % en considérant les émissions liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments. Ces émissions n'ont baissé que de 3,1 % sur la période 1990/2017. La SNBC fixe comme objectif une diminution de 49 % par rapport à 2015 d'ici 2030, et la neutralité carbone en 2050, ce qui constitue un défi majeur au regard de la lutte contre le dérèglement climatique. Le contexte stratégique et énergétique actuel invite aussi à accélérer la transition, en particulier pour les personnes en situation précaire. Le Plan Climat de 2017 prévoit la rénovation annuelle de 500 000 logements sur les plus de 7 millions de « passoires thermiques » recensées et une accélération de la rénovation des bâtiments tertiaires, privés comme publics. Ce résultat est pour le moment très loin d'être atteint malgré les moyens budgétaires consacrés comme en témoigne l'augmentation très importante au cours des dernières années des montants d'aides accordées au titre de MaPrimeRénov. Pour autant, outre le problème du financement des travaux, en particulier du reste à charge pour les ménages, les projets se heurtent à de nombreuses difficultés particulières : complexité technique, lourdeur de l'ingénierie financière et administrative, longueur des procédures de décision, inadéquation de la gouvernance, durée des travaux, gêne occasionnée pendant cette phase...

La mise en place de *France Rénov* au début de cette année va sans doute permettre d'en surmonter quelques-unes même si à ce stade il est impossible de mesurer les apports de ce nouveau dispositif.

Par ailleurs, d'autres freins à la massification nécessaire appellent des réponses appropriées. Il s'agit par exemple du nombre insuffisant de professionnels (entreprises artisanales ou non du bâtiment) pour répondre aux besoins. De plus, ces professionnels doivent pouvoir intervenir de manière coordonnée pour réaliser des rénovations globales et performantes en mettant en œuvre des techniques innovantes nécessitant des compétences actualisées en permanence. D'autres acteurs aujourd'hui sans doute

³⁰ RAEF 2021 « Face au choc, construire ensemble la France de demain »

³¹ Avis « les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons », 2021

insuffisamment impliqués doivent l'être pleinement : banques, assurances, mutuelles, syndicats, notaires, experts comptables...

La lutte contre l'artificialisation des sols

Ce volet du PNRR souligne l'importance des enjeux environnementaux liés à l'artificialisation du sol et les objectifs fixés par la loi *Climat et résilience* de 2021 de division par deux du rythme de consommation d'espaces naturels des dix prochaines années par rapport à la décennie précédente afin d'atteindre le « zéro artificialisation nette » d'ici 2050. Il souligne les deux dispositifs prévus et mis en œuvre pour encourager et accompagner cet objectif dans le cadre du plan France Relance à savoir les aides à la relance de la construction durable pour favoriser une utilisation plus efficiente du foncier déjà urbanisé ou ouvert à l'urbanisation en subventionnant les collectivités instruisant des projets de logements collectifs denses et le fonds pour le recyclage des friches. Il indique que plus de 1 300 communes ont bénéficié de l'aide à la construction durable au cours de l'année 2021 et que 1 118 projets ont été retenus pour subventionner par le fonds la réhabilitation et la dépollution de plus de 2 700 hectares de friches, permettant la construction de 5,7 millions de mètres carrés de logements et de 4,1 millions de mètres carrés de surfaces économiques.

Le CESE note que la loi portant lutte contre les dérèglements climatiques adopte un objectif quantitatif qui se rapproche de celui qu'il recommandait dans son rapport annuel sur l'État de la France en 2014 où il appelait à fixer pour objectif la réduction d'au moins 50 % de la consommation de surface artificialisées d'ici à 2025. De plus, pour notre assemblée, au-delà d'une approche strictement quantitative, il est nécessaire de prendre en compte des aspects plus qualitatifs liés aux différentes densités démographiques et à la diversité géographique des territoires, en intégrant notamment la qualité agronomique et la valeur environnementale des sols. À cet égard, le CESE souligne la dépendance de notre alimentation au sol qui représente un patrimoine commun limité, progressivement réduit par son artificialisation mais aussi par le changement climatique. Il est donc urgent de prendre conscience de la valeur des sols et de la nécessité de les protéger en les utilisant de manière responsable et partagée entre tous leurs usages. Dans cet objectif, le CESE appelle à la nécessité de veiller à la cohérence des documents stratégiques d'urbanisme (SCOT) qui doivent être effectifs partout.

Pour le CESE, certaines des mesures prises dans le cadre de la loi *Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique* (ELAN), la loi *Climat et résilience* et la loi *3DS* appuyées par les aides financières prévues dans le cadre de France Relance vont dans le bon sens. Cependant, le CESE demande que les décrets d'application encore attendus soient conformes à l'esprit de la loi et cohérents avec les finalités visées.

Plan protéines végétales

Le CESE soutient pleinement la mise en œuvre du Plan Protéines Végétales et souhaite qu'il soit pérennisé en mettant la priorité sur la culture de légumineuses. En effet, comme notre assemblée l'a souligné dans son avis de 2020 *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, une place renforcée des légumineuses constitue la clé de voûte d'une transition vers les systèmes alimentaires durables. Dans l'alimentation humaine, les légumes secs sont à la fois des aliments sains, énergétiques et peu coûteux. Grâce à leur capacité naturelle de fixer dans les sols l'azote atmosphérique, les légumineuses offrent des avantages agronomiques et écologiques de plus en plus étayés par la recherche et les retours d'expérience des agriculteurs et agricultrices. Elles réduisent voire suppriment le recours aux engrais azotés de synthèse et évitent le lessivage des nitrates dans les eaux. Leur introduction dans des rotations plus diversifiées permet de faire revenir moins fréquemment certaines cultures et donc de limiter les maladies et infestations parasitaires, ce qui entraîne une diminution de l'emploi de pesticides et une amélioration de la vie biologique des sols. Les associations légumineuses/céréales accroissent et stabilisent les rendements. Leur utilisation en alimentation animale (luzerne, trèfle, sainfoin pour les fourrages et pois, soja, féverole, lupin pour les graines) est une clé de l'indépendance protéique des élevages. Le CESE y affirmait que le prochain Plan Protéines Végétales national doit établir des mesures structurelles en faveur de l'augmentation des surfaces cultivées en légumineuses, en intégrant pour la première fois un volet alimentation humaine, en lien avec les recommandations du PNSS.

L'amélioration, la reconstitution et l'adaptation des forêts au changement climatique

Le CESE considère qu'il convient effectivement de soutenir, y compris financièrement les propriétaires publics et privés de forêts, pour qu'ils s'inscrivent dans une démarche dynamique de gestion durable pour préparer les forêts aux conséquences du changement climatique en les rendant plus résilientes. Il rappelle les préconisations qu'il a formulées dans cet objectif dans son récent avis de 2021 *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser les forêts françaises ?* :

- assurer l'efficacité et la pertinence du Plan de relance pour lutter contre le changement climatique, en renforçant les objectifs de diversification, en conditionnant l'octroi de ses aides au respect strict des critères des documents de gestion ;
- étendre au secteur forestier l'expérimentation des paiements pour services environnementaux (PSE), et identifier de nouveaux protocoles éligibles au label bas-carbone dans l'Hexagone et en Outre-mer ;
- stabiliser les dispositifs d'aides et les mesures fiscales pour donner de la visibilité à moyen terme en pérennisant et augmentant le Fonds Stratégique de la Forêt et du Bois, et en prorogeant le Dispositif d'Encouragement Fiscal à l'investissement en Forêt (DEFI) ;

- encourager la création de caisses régionales « santé des forêts », financées par l'État, les Régions et les propriétaires, telles que celle du massif landais, en s'inspirant des fonds de mutualisation agricoles, pour aider les propriétaires à replanter en cas de crise majeure, tout en favorisant les « solutions fondées sur la nature » ;
- utiliser le Plan de relance pour soutenir la mise en place de filières locales et l'économie circulaire afin de valoriser tous les types de bois locaux en privilégiant les usages du bois ayant une plus longue durée de vie et un potentiel de substitution élevé, conformément à la Stratégie nationale bas-carbone, et en s'appuyant notamment sur les marchés publics.

1.3. Développer les infrastructures et les mobilités vertes

Dans son avis « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons » (2021), le CESE se félicite des mesures mises en place pour développer l'hydrogène vert, notamment dans les transports. Des investissements massifs sont effectivement nécessaires pour augmenter l'offre d'hydrogène et atteindre une maturité technico-économique, en développant les infrastructures et la distribution, notamment les stations d'hydrogène pour les véhicules. Le développement du secteur de l'hydrogène, comme pour toute filière stratégique, passera toutefois également par une masse critique d'investissements et de commandes publics, un cadre réglementaire favorable, des travaux continus de recherche et d'innovation portant sur des technologies transformatrices et débouchant sur la commercialisation de nouvelles solutions, ainsi qu'un réseau d'infrastructures de grande envergure que l'UE et le marché unique sont les seuls à pouvoir offrir. La France doit saisir l'occasion de développer une nouvelle filière industrielle créatrice d'emplois dans un contexte où notre tissu industriel est fragilisé depuis plusieurs décennies.

De plus, l'investissement dans la transition écologique pour ce qui concerne la mobilité passe par un report modal de l'avion et du transport de marchandises vers des modes plus respectueux de l'environnement.

Dans le passé, le transport ferroviaire tant urbain que régional ou interurbain a fait preuve de son efficacité. La mise en service du tramway a conduit à une baisse de l'utilisation de l'automobile aussi bien dans les grandes agglomérations comme Nantes que les petites comme Tours. La réouverture de plusieurs lignes régionales, en Allemagne, a attiré de nombreux automobilistes. Quant au TGV, il a permis de supprimer bon nombre de dessertes aériennes. Mais l'urgence climatique nous oblige à accélérer le rythme de ces investissements.

En matière de transport interurbain, pour moderniser le réseau ferroviaire, il faudra mobiliser non pas 4,7 milliards d'euros jusqu'en 2025, mais de l'ordre de 6 milliards d'euros par an. Ce chiffre peut paraître important mais est à relativiser : il représente 80 € par habitant alors qu'en Suisse il atteint 400 € par habitant³². L'amélioration du réseau existant, grandes lignes mais aussi petites lignes, ne nécessite aucune occupation foncière

³² Données issues du chiffrage des propositions de la Fédération Nationale des Usagers des Transports, fondés sur des données publiques (France comme Suisse).

supplémentaire, c'est pourquoi ces investissements devraient être considérés comme des investissements verts.

En matière de transport urbain, un plan pluriannuel d'aide aux agglomérations et aires urbaines pour développer des tramways, des bus à haut niveau de service ainsi que des réseaux cyclables à l'échelle des agglomérations est aussi à prévoir. Il permettrait des reports modaux importants par rapport à l'usage individuel de la voiture, et donc une baisse des émissions et des congestions de trafic. De plus, cela favoriserait l'augmentation progressive de mobilités plus actives (marche et vélo) favorables à la santé.

Les mobilités en zones peu denses

La question des mobilités revêt une importance croissante particulièrement dans les zones rurales, au regard des enjeux sociaux, économiques et environnementaux qu'elle porte. En effet, aujourd'hui, il n'est plus possible d'y accomplir les actes élémentaires de la vie (se ravitailler, se soigner, travailler, étudier, accéder aux lieux de culture, entretenir des liens familiaux et sociaux...) sans utiliser des moyens de transports. Parallèlement, les transports collectifs s'y sont raréfiés et le recours à la voiture individuelle, solution la plus fréquente (63 % des déplacements locaux effectués hors Ile-de-France d'après l'Enquête *Mobilités Déplacements* réalisée en 2018-2019), pose des difficultés de plus en plus fortes, sur les plans financier au niveau individuel, et climatique³³ comme l'a montré la crise dite des Gilets jaunes. La liberté de se déplacer dans un temps et pour un coût acceptables, quelle que soit sa situation individuelle (âge, handicap...), font partie des aspirations légitimes de nos concitoyennes et concitoyens, notamment ceux à mobilité réduite. En effet, l'exclusion spatiale est souvent synonyme d'isolement social. Ainsi, sur une période de 30 ans, entre 2010 et 2040 environ, les pouvoirs publics français s'attendent à une augmentation comprise entre 20 % et 30 % de la demande de mobilité tant sur la longue distance que sur les trajets infrarégionaux³⁴.

Le Covid a accentué le désir de revenir vivre dans des zones moins densément peuplées. Cependant, les insuffisances de transports conjuguées à la fracture numérique, constituent des freins majeurs à ce mouvement, en prolongeant ainsi la diminution du nombre d'habitantes et habitants, de services publics et au public, et d'activités économiques, observée depuis maintenant plusieurs décennies dans certains territoires. La mise en place de solutions de mobilité durables et accessibles à tous et toutes, qui doivent de surcroît prendre en compte la grande diversité des réalités locales, s'y heurte à des objectifs de rentabilité, faute de moyens de rabattements permettant un minimum de massification. En 2019, la loi d'orientation des mobilités a pourtant traité, sur le plan des prérogatives institutionnelles, la question des « zones blanches de transport », c'est-à-dire des territoires qui ne disposaient pas d'une collectivité ayant les compétences et les missions d'autorité organisatrice des mobilités. Cette problématique a d'ailleurs fait l'objet de préconisations dans l'avis relatif à ce projet de loi. La mise en œuvre de solutions adaptées reste toutefois essentiellement le fait d'initiatives et de dynamiques locales encore trop sporadiques.

³³ Le secteur des transports est le 2^{ème} le plus producteur de GES en France ; dans son rapport 2021 le Haut Conseil pour le Climat prévoit une stabilité, voire une légère aggravation, de son empreinte.

³⁴ Enquête *THEMA 2016* du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer.

Le CESE note les actions mises et les moyens annoncés dans le PNRR pour répondre aux besoins et aux difficultés qu'il a identifiés et présentés ci-dessus. Pour autant, il s'interroge quant à leur dimensionnement au regard des enjeux considérés en particulier s'agissant de l'insuffisance patente de transports collectifs en zones périurbaines et rurales.

1.4. Réduire l'impact environnemental et de nos modes de production et de consommation : soutien à la transition agricole³⁵

La décarbonation des filières agroalimentaires

À l'exception des circuits courts de proximité, les filières agroalimentaires se caractérisent par une chaîne logistique à la fois longue et complexe. Elle va de la production à la commercialisation en passant par la transformation. Ces filières font intervenir différents acteurs parfois éloignés géographiquement les uns des autres.

En France métropolitaine, la matière première agricole est produite par des fermes de taille souvent modeste, disséminées sur l'ensemble du territoire, ce qui nécessite des opérations importantes de collecte puis de stockage intermédiaire. Celui-ci qui peut nécessiter des opérations connexes comme le séchage, implique la mise en œuvre de dispositifs fortement consommateurs d'eau et énergie. Il convient également de prendre en compte l'utilisation de matériels et d'intrants pour la production agricole. Parallèlement, une part croissante de l'alimentation intègre totalement ou partiellement, des denrées importées qui ont circulé sur de longues distances.

Ensuite intervient la transformation qui peut comprendre plusieurs étapes successives en fonction des caractéristiques du produit final. Elle est suivie de l'emballage, l'entreposage puis l'acheminement auprès des distributeurs qui assurent l'approvisionnement de leurs magasins ou de leurs clients restaurants, artisans..., avec la problématique cruciale du « dernier kilomètre ». Enfin, il faut ajouter en bout de chaîne, les déplacements des consommateurs et consommatrices pour se rendre aux points de vente, dans la majorité des cas des moyennes et grandes surfaces installées à la périphérie des villes.

L'ensemble de ces opérations, transports et processus industriels, sont de fortes consommatrices d'énergies fossiles et donc des émettrices importantes de gaz à effet de serre, en particulier si les modes de production font appel à des matières premières génératrices de déforestation importée. Selon une récente étude, l'alimentation représente 24 % des émissions de GES des ménages français. Pour la FAO, les systèmes alimentaires sont à l'origine de plus du tiers de ces émissions au niveau mondial.

Au regard de ces données et de l'importance vitale de l'alimentation pour une population sans cesse croissante, la décarbonation rapide et significative des filières considérées apparaît comme un enjeu majeur pour réussir l'indispensable transition écologique et lutter contre le changement climatique, tout en veillant à la sécurité alimentaire.

³⁵ Pages 22-23 du PNR

Pour le CESE, il convient d'examiner toutes les pistes susceptibles de contribuer à réduire les impacts climatiques de ces filières: réorganisation de certains *process*, reterritorialisation de l'alimentation grâce à la déspecialisation agricole et industrielle régionale, innovations techniques, sensibilisation des consommateurs et consommatrices..., en prenant en compte les conséquences potentielles en termes d'économie, et d'aménagement du territoire et d'emplois, tant au plan quantitatif que qualitatif, l'agroalimentaire étant le premier secteur industriel avec plus de 400 000 emplois.

Pour le CESE, la globalité de la transition à réaliser par tous les échelons des filières, donc non seulement par l'agriculture, apparaît insuffisamment prise en compte dans le PNNRR et le Plan de Relance.

2. Construire une société de production résiliente, durable, de connaissances et compétences

Le CESE exprime de fortes réserves sur la notion de « société de production » qui apparaît dans l'intitulé du paragraphe 2 du titre III du plan du projet de PNR. Il considère en effet que la production n'est pas une fin en soi mais un moyen qui doit être adapté pour servir un projet de société fondé sur la durabilité et la cohésion de ses membres.

2.1. Investir dans les compétences des français

Investir dans les compétences de nos concitoyennes et concitoyens: une profonde réforme de la formation professionnelle mise en œuvre dans un contexte de crise sanitaire

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a introduit de profondes transformations dans le champ de la formation professionnelle, à commencer par les modalités de sa gouvernance et de son financement. La présentation de ce projet de loi mettait en avant trois objectifs :

- la promotion du droit individuel à la formation par un accès facilité au CPF et par l'élargissement des possibilités d'abondement ;
- une profonde réforme de l'apprentissage soutenu par un effort financier exceptionnel de la part du Gouvernement ;
- le pari de la montée en compétences avec une attention particulière portée au moins qualifiés. Cette ambition s'est concrétisée dans le plan d'investissement dans les compétences (PIC), pour la période 2018-2022.

Durant l'année 2020, la formation professionnelle a été perturbée par les périodes de confinement sanitaire. L'adaptation des méthodes pédagogiques et le recours aux outils numériques ont cependant permis aux opérateurs de poursuivre leur activité. En septembre 2020, le Gouvernement a décidé d'accompagner la reprise de l'activité par un plan de relance doté de 100 milliards d'euros. Dans le cadre de ce plan, des moyens supplémentaires ont été affectés, notamment en matière de formation des publics vulnérables sur le marché du travail.

L'effort d'investissement dans les compétences doit s'articuler avec les objectifs de recomposition d'activités

Le « Plan National de Relance et de Résilience » doit veiller à intégrer cette dernière notion partout et de manière très transversale. C'est ce que martèle le second volet du 6^{ème} rapport du GIEC publié en février, qui démontre que « *la situation s'est significativement aggravée* » et qui, face à cette dégradation, pointe un « *manque de volonté politique* » pour remédier à l'inadéquation entre les moyens mis en œuvre et la rapidité des changements.

Toujours dans l'actualité et comme la crise sanitaire, la guerre en Ukraine nous rappelle également le besoin de regagner en souveraineté dans bien des domaines, en particulier dans les domaines vitaux que sont la production agricole et l'énergie.

Ces impératifs imposent des transformations massives dans les métiers et les emplois, non plus de demain mais d'aujourd'hui. Le « Plan de relance et de résilience » doit servir la planification de ces transformations pour préserver la stabilité sociale et assurer une transition juste.

Le CESE regrette que l'action publique en faveur de la montée en compétences ait, dans le contexte de la crise sanitaire et de la reprise qui a suivi, pris une dimension conjoncturelle aux dépens d'un objectif d'accompagnement des transformations d'activités en lien avec la transition écologique et la transformation numérique.

Dans son avis sur les reconversions professionnelles, rendu en mars 2021, il invitait les pouvoirs publics à investir massivement dans les transitions professionnelles en mobilisant notamment le plan d'investissement dans les compétences. Il invitait également à renforcer la prospective des métiers et des qualifications réalisée par France Stratégie et la Dares en y intégrant les objectifs de politique publique à atteindre à l'échéance de l'exercice prospectif, en particulier dans le champ de la transition écologique, en y intégrant la lutte contre le dérèglement climatique³⁶.

Dans des avis récents³⁷, le CESE a identifié, parmi les priorités des politiques de l'emploi et de la formation, des secteurs et des professions qui apparaissent comme essentiels dans le double contexte de la crise écologique et de la crise sanitaire : métiers verts et verdissants, métiers de la santé, du social et du médico-social. À cet égard, il s'interroge sur la réalité de la mise en œuvre des mesures en faveur des compétences et des emplois nécessaires à la transition écologique, à la santé et la cohésion sociale. Il considère qu'un bilan des financements issus du plan de relance et de résilience devra être réalisé, dans cette optique, à court et moyen terme. Une attention particulière devrait être portée aux impacts sur l'emploi des plans de relance régionaux, en principe abondés à hauteur de 16 Md€ par le plan de relance national.

Le CESE a, par ailleurs, approuvé le principe de « Transitions collectives » (ou Transco), dispositif créé par l'État et les partenaires sociaux pour anticiper les mutations économiques sectorielles et permettre aux employeurs d'accompagner les salariées et salariés dans un projet de reconversion vers un métier « porteur » de son territoire. Il a cependant observé qu'une part importante des besoins en emplois se trouvait dans des métiers aujourd'hui peu attractifs et dont la professionnalisation devait être renforcée

³⁶ Les reconversions professionnelles, avis du CESE, mars 2021.

³⁷ *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, décembre 2020 ; *Les reconversions professionnelles*, op.cit. ; *Les métiers en tension*, janvier 2022.

comme les métiers du « care » ou les métiers verts et verdissants à forte intensité de main-d'œuvre. Il a également identifié les difficultés d'accès à Transco pour les petites structures et a envisagé les conditions d'un accès simplifié au dispositif en invitant, notamment les pouvoirs publics à aménager la condition d'un accord de GEPP négocié dans les PME³⁸.

Le CESE souligne l'intérêt potentiel du dispositif Transco dans le contexte actuel, caractérisé à la fois par la menace d'une crise économique d'origine géopolitique et par des difficultés majeures de recrutement dans des secteurs essentiels (transition écologique et énergétique, santé publique et cohésion sociale). Il considère que la volonté de promouvoir les transitions collectives doit prendre appui sur une forte valorisation des professions utiles à la transition écologique et au renforcement du lien social.

Pour favoriser l'attractivité des métiers de la transition écologique (TE), le CESE préconise la massification des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ainsi que l'intégration du Revenu de transition écologique (RTE) dans leur budget.

L'effort accru de formation des personnes les moins qualifiées, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences, doit être poursuivi

Amorcé en 2018 et doté de 15 milliards d'euros jusqu'à la fin du quinquennat, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue un effort conséquent pour remédier à l'accès très insuffisant à la formation professionnelle des personnes éloignées de l'emploi.

Dans son avis sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, rendu en juin 2020, le CESE a souligné l'efficacité du PIC pour améliorer quantitativement et qualitativement l'offre d'accompagnement et de formation à destination des chômeuses et chômeurs de longue durée ainsi que la pertinence de sa déclinaison territoriale à travers une démarche de contractualisation régionale. Il a préconisé d'inscrire cet effort d'investissement dans la durée, au-delà du terme envisagée de 2022.

La démarche du PIC s'est encore trouvée renforcée par l'initiative, prise par le Gouvernement le 27 septembre 2021 dans le cadre du plan de relance, pour faire face aux difficultés de recrutement sectorielles. Ce « nouveau plan d'investissement dans les compétences » doté de 1,4 milliard d'euros qui court jusqu'à la fin de 2022, vise à développer les formations destinées à des salariées et salariés peu qualifiés et à des demandeuses et demandeurs d'emploi, en particulier ceux de longue durée ainsi qu'à financer des aides exceptionnelles au recrutement d'apprentis.

Le CESE considère que le temps de forte reprise d'activité qui suit la période marquée par les confinements et les restrictions de circulation apparaît propice à la montée en charge d'outils qui ont montré leur efficacité pour favoriser le retour sur le marché du travail des demandeuses et demandeurs d'emploi de longue durée. À cet égard, il approuve l'amplification des dispositifs de POEI dans le cadre du nouveau plan d'investissement dans les compétences³⁹. Il invite à ne pas relâcher les efforts déployés pour lutter contre le chômage de longue durée qui n'a été que peu entamé par

³⁸ Préconisation 15 de l'avis *Reconversions professionnelles*.

³⁹ Dans son avis sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale* (juin 2020), le CESE invitait à sécuriser le financement des dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi et encourageait le développement des actions en situation de travail.

l'amélioration récente de la situation de l'emploi et attire l'attention sur la réforme de l'assurance chômage qui accentue les inégalités sociales des jeunes.

Mieux accompagner l'usage du compte personnel de formation (CPF) en favorisant le recours au conseil en évolution professionnelle (CEP)

Le compte personnel de formation, droit individuel de la salariée et du salarié, a connu une forte augmentation en 2020 (984 000 formations suivies contre 517 000 auparavant). Cette tendance haussière a été confirmée au premier semestre 2021. Les chiffres montrent une progression des ouvrières et ouvriers et des employés parmi les utilisatrices et utilisateurs. Le CPF est cependant utilisé pour des formations courtes pour un montant moyen de 1 360 €. Cette modalité nouvelle de la formation professionnelle est investie par de nombreux organismes de formation à but lucratif qui démarchent les salariées et salariés sans s'attacher à la finalité réelle de la formation proposée ni à sa cohérence vis-à-vis des parcours professionnels des personnes. L'enjeu d'une utilisation informée de ce droit personnel en lien avec la construction d'un parcours professionnel demeure entier. Le Conseil en évolution professionnelle (CEP) a été conçu pour répondre à ce besoin.

Dans ses avis récents sur les reconversions professionnelles et sur les métiers en tension, le CESE a souligné que le CEP restait trop peu connu et a invité les pouvoirs publics ainsi que les acteurs du service public de l'orientation à assurer une plus grande publicité à ce dispositif. Très récemment une nouvelle version du site « *Mon compte formation* », plateforme d'activation du CPF s'efforce d'assurer une meilleure visibilité du CEP. Le CESE considère néanmoins que cette initiative intéressante n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Il invite les pouvoirs publics à promouvoir un usage plus systématique du conseil en évolution professionnelle (CEP) non seulement en relation avec la consommation des droits du CPF mais plus largement dans la perspective d'accompagner les actifs et les actives dans la construction d'un véritable parcours de formation et de carrière.

Une relance de la formation des salariées et salariés dans l'entreprise s'impose au-delà des mesures d'exception mises en œuvre via le fond national de l'emploi (FNE) pendant la crise sanitaire

Si le CESE approuve le renforcement des moyens de la formation des demandeuses et demandeurs d'emploi, il a cependant observé un relatif affaiblissement de la formation professionnelle en entreprise après 2018. Les deux dernières lois sur la formation professionnelle (2014 et 2018) qui ont promu le droit individuel à la formation *via* le CPF, ont réduit la capacité de financement des entreprises sur leur plan de formation. La dernière réforme a strictement limité la mutualisation du financement des plans de formation des entreprises. Les OPCO, chargés de la gestion paritaire de fonds issus de la contribution unique à la formation professionnelle sont tenus de les orienter vers le développement des compétences dans les seules entreprises de moins de 50 salariées et salariés. Les PME de 50 salariées et salariés et plus, dont les actions de formation étaient antérieurement fortement liées à l'offre de service et de financement des OPCA, se trouvent désormais exclues du bénéfice de cette mutualisation⁴⁰.

⁴⁰ *Ibid* rapport, page 117.

L'apprentissage, une dynamique positive mais un équilibre à trouver dans la durée et une meilleure prise en compte des publics les moins diplômés

Le CESE considère que la montée en charge des formations en apprentissage relève d'une dynamique positive. Les formations en alternance offrent en effet de meilleures garanties d'insertion dans l'emploi⁴¹. Le nombre d'apprenties et apprentis est passé de 320 000 en 2018 à 718 000 en 2021, soit une progression de plus de 120 % en moins de quatre ans. Plus de 2 500 CFA ont été créés depuis 2018. Il observe toutefois les limites de cette politique.

Une interrogation sur la possibilité d'assumer durablement le coût du développement de l'apprentissage dans les conditions actuelles

La loi de 2018 a profondément modifié les modalités de financement des CFA. Ces derniers sont désormais financés pour chaque contrat en fonction de leur activité et non plus par subvention. Le niveau de la prise en charge est déterminé par la branche professionnelle et fait ensuite l'objet de recommandations par France compétences. Cette procédure a permis aux CFA d'augmenter leurs ressources en 2020 et 2021, en partie responsable (avec la montée en charge du CPF) des difficultés financières de France compétences qui a dû être recapitalisée une première fois en 2020 et une seconde fois en 2021, à hauteur de 2,7 milliards d'euros. France compétences a lancé à la fin 2021 une nouvelle procédure de détermination des niveaux de prise en charge de l'apprentissage (NPEC) pour parvenir à une régulation plus efficace de la dépense.

La très forte croissance du nombre des entrées en apprentissage et dans une moindre mesure en contrat de professionnalisation s'est aussi appuyée sur un dispositif exceptionnel d'aide au recrutement d'apprenties et apprentis dans les entreprises, instauré à la rentrée de 2020, par le Gouvernement dans le cadre du Plan de Relance. Ce dispositif prorogé jusqu'en juin 2022, fait l'objet, pour cette année, dans le programme 364 de la mission « plan de relance » d'un financement de 1,6 milliard d'euros au titre de l'apprentissage et de 267 millions d'euros au titre des contrats de professionnalisation.

Ainsi, la perspective d'un resserrement du financement « coût/contrat » des CFA et la fin du dispositif exceptionnel d'aide au recrutement d'apprenties et apprentis pourraient entraver la dynamique de développement de l'alternance observée depuis deux ans.

Le déséquilibre tendanciel du dispositif au profit des étudiantes et étudiants de l'enseignement supérieur est un autre motif d'interrogations⁴²

« Alors que les contrats permettant de préparer une formation du supérieur comptaient pour un peu moins de 4 entrées sur 10 en 2018, ils en représentent près de 6 sur 10 en 2020. C'est la part des contrats de niveau Bac+3 à Bac+5 qui s'accroît le plus entre 2019 et 2020 (+9 points, de 26 % à 35 %). À l'inverse, la part des niveaux équivalents au CAP se replie (-9 points), bien que le nombre d'embauches sur ces niveaux de formations augmente (+7 %). »⁴³

⁴¹ Thomas Couppié, Céline Basquet, Débuter en CDI : le plus des apprentis. BREF Céreq, n° 406. *Les métiers en tension*, avis du CESE, janvier 2022, p. 65 et préconisation 16.

⁴² Rapport d'information de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cf. annexe travaux de la commission : séance du 19 janvier 2022.

⁴³ Une très forte augmentation des entrées en contrat d'apprentissage en 2020, *DARES FOCUS* n° 38, 8 juillet 2021.

Cette part prise par les formations *post-bac* dans l'apprentissage peut certes être mise en relation avec l'élévation du niveau de diplôme au fil des générations. Il correspond aussi aux besoins des entreprises. L'Association nationale pour l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (Anasup) fait ainsi valoir que la majorité de ces apprenties et apprentis *post-bac* sont recrutés dans des PME. Toutefois, le risque que les jeunes les moins diplômés soient progressivement écartés d'un dispositif propre à assurer de bonnes conditions d'insertion professionnelle doit être pris en considération d'autant plus que ce développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur apparaît particulièrement rapide. Dans sa note sur l'insertion des jeunes du 14 décembre 2021, la Cour des Comptes critique le fait que l'aide exceptionnelle à l'embauche d'une apprentie ou d'un apprenti (de 5 000 à 8 000 euros selon l'âge) soit attribuée sans considération du niveau de diplôme. Elle constate que le développement de l'apprentissage, a eu lieu au prix d'un élargissement vers les niveaux de diplôme élevés. Elle souligne que ce financement public de l'apprentissage ne bénéficie que très peu aux publics vulnérables et est à près inutile à l'insertion des jeunes les plus diplômés déjà bien positionnés sur le marché du travail⁴⁴.

Dans ces conditions, le CESE considère qu'une attention beaucoup plus soutenue au recrutement de jeunes dont le niveau d'étude n'excède pas le baccalauréat doit conditionner la poursuite d'une politique d'incitation au développement de l'apprentissage. Il préconise en outre de procéder à une évaluation qualitative de cette dynamique de l'apprentissage de manière à éviter une éventuelle dérive de cette forme d'alternance et à s'assurer qu'il permet aux apprentis d'obtenir des emplois pérennes et de qualité.

2.2. Renforcer la compétitivité des entreprises françaises

Les impôts de production constituent une des nombreuses composantes de la compétitivité-coût des entreprises. Le plan de relance prévoit à ce titre une baisse de 10 milliards d'euros par an, considérant qu'ils sont l'une des causes de la perte de compétitivité de l'économie française et du déclin de l'industrie française. Pour sa part, le CESE a consacré de nombreux avis sur l'industrie et la désindustrialisation française, qui en analysent les causes et proposent des solutions. Par ailleurs, il considère que les allègements fiscaux destinés à encourager les investissements ne sont pas suffisamment subordonnés à la prise en compte de l'intérêt général tel que l'impact sur l'environnement, la politique de l'emploi, de la formation, de la R&D. Le CESE appelle plus généralement à une réforme fiscale globale privilégiant notamment une plus grande progressivité de l'impôt et une meilleure efficacité économique. En effet, concernant les particuliers par exemple, l'impôt sur le revenu est de moins en moins progressif alors que le caractère dégressif de la TVA au regard du revenu est depuis longtemps identifié⁴⁵. Ainsi, plusieurs avis votés par le CESE⁴⁶ ont formulé des recommandations allant dans ce sens, notamment l'augmentation de la contribution des ménages les plus fortunés ainsi que

⁴⁴ Cour des Comptes, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Les enjeux structurels pour la France*, décembre 2021, page 18.

⁴⁵ RAEF 2020 « Se donner un nouveau cap »

⁴⁶ CESE, Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et à cohésion sociale, avis rapporté par M. Antoine Dulin, décembre 2016 ; CESE, Fractures et transitions : réconcilier la France, avis rapporté par MM. Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019 CESE, Générations nouvelles : construire les solidarités de demain, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamal Teskouk, juillet 2020 ; CESE, Rapport annuel sur l'état de la France- Se donner un nouveau cap, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

des entreprises mondialisées qui échappent à la régulation fiscale. Il faudra néanmoins veiller à en éviter les éventuels effets récessifs.

Financement des TPE PME

Le CESE a appelé à des mesures spécifiques pour appuyer le développement des dépenses matérielles et immatérielles des entreprises, notamment des PME/TPE⁴⁷ avec une conception originale de l'efficacité, centrée sur la valeur ajoutée et l'économie de capital et non sur la rentabilité financière. Il s'agit de viser le bien commun. La création du label « France relance » pourrait permettre de consacrer une partie des fonds des établissements bancaires (prêts participatifs) et des sociétés de gestion (obligations Relance) à l'appui des entreprises implantées en France. Toutefois, les critères doivent être orientés dans cette direction, car comme le souligne le CESE dans son avis « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités » de janvier 2021, les conditions financières exigées (notation 5+) pour prétendre à un prêt participatif font craindre un retard d'investissement qui dégraderait la compétitivité et un accès aux financements réservé à quelques grands donneurs d'ordre. Si le label France Relance a permis de mobiliser une partie de l'épargne des Français vers le renforcement des fonds propres des entreprises, des mesures complémentaires sont nécessaires. Cela doit passer par la mise en œuvre d'une garantie de l'État⁴⁸ et d'instruments bancaires et financiers adaptés à des investissements efficaces tant matériels qu'immatériels au détriment d'opérations purement spéculatives ou de délocalisation. De façon générale, le CESE préconise la définition d'un cadre renouvelé pour le financement des PME, la modulation du taux de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui affectent leur résultat dans leurs fonds propres afin d'investir dans le développement d'activités efficaces et créatrices d'emplois stables et non délocalisables⁴⁹.

2.3. Investir dans la recherche et l'innovation

Sur le plan du financement, avec un effort de recherche qui stagne depuis le début des années 1990 à environ 2,2 % du PIB, la France s'est éloignée de l'objectif fixé lors du sommet de Lisbonne et renouvelé dans la stratégie « Europe 2020 » qui prévoyait d'investir un minimum de 3 % du PIB dans la recherche au plus tard à partir 2020. La trajectoire budgétaire annoncée par la loi, à hauteur de 2,5 milliards par an d'ici 5 ans, est insuffisante pour rattraper notre retard : le CESE préconise d'affecter 7,5 milliards d'euros par an à la recherche d'ici la fin du quinquennat (2022), pour atteindre l'objectif de 1 % de dépenses publiques dans le PIB⁵⁰. De plus, cela permettrait aux entreprises d'augmenter leurs dépenses de recherche de 14 milliards d'euros supplémentaires, pour atteindre 2 % du PIB. Ceci redonnerait aux établissements de recherche la marge de financements de base pour développer une véritable politique scientifique.

Sur le plan de l'organisation administrative, le CESE regrette l'état particulièrement alarmant de la recherche publique et la désaffection pour les métiers de la recherche due à leur manque d'attractivité. Il constate que ses propositions concernant notamment les rémunérations, le statut et les conditions de travail des personnels, l'égalité professionnelle, l'accès au doctorat et les évolutions de carrière n'ont pas permis de faire

⁴⁷ Avis « Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », 2017 ; RAEF 2020

⁴⁸ Avis « les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons » 2021

⁴⁹ RAEF 2021

⁵⁰ Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche, 2020

évoluer la loi. Le CESE se félicite de l'accord du 12 octobre 2020 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, la refonte indemnitaire de l'ensemble des personnels concourant à la recherche et à l'enseignement supérieur. Il proposait cependant un plan plus ambitieux de recrutements effectifs de l'ordre de 5 000 à 6 000 emplois par an pendant cinq ans dans les universités et les organismes de recherche publique, alors que le PNR ne propose que 100 recrutements pour 2022.

2.4. Réindustrialiser et numériser le tissu productif

Les efforts d'investissements sociaux, humains et de R&D, publics et privés, doivent s'accompagner d'une nouvelle politique industrielle afin de redresser nos secteurs industriels et préparer notre système productif aux grands défis de demain. Dans son rapport annuel sur l'état de la France 2021, le CESE préconise, au-delà des mesures de France Relance, la définition d'une véritable stratégie de ré-industrialisation, co-construite par l'État et les entreprises en lien avec les partenaires sociaux. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État. Le CESE a insisté sur la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif et porteur d'emplois, à sa rentabilité et à son efficacité, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures qui orienteraient les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée. Comme il l'a proposé dans les avis « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir » (2018) et « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités » (2021), le CESE appelle à développer une politique de soutien à l'industrie en mettant en place rapidement une programmation pluriannuelle qui promeuve un mode de développement respectueux des êtres humains et de l'environnement. Il s'agirait de limiter l'utilisation de ressources non renouvelables en intégrant l'impératif climatique et la protection de la biodiversité dans toute décision, tout en préservant l'efficacité économique et la compétitivité des entreprises.

Concernant le numérique, si le CESE considère que l'exploitation de la donnée offre un champ considérable d'opportunités économiques et de développements, il a souligné également les dangers liés à la gouvernance et au manque de régulation de ce secteur et en incluant la sécurisation des informations. Le CESE est favorable au principe d'une loi triennale d'orientation et de suivi de la souveraineté numérique permettant de rationaliser d'une part les efforts budgétaires de l'État et d'autre part, de fixer les lignes d'orientation de notre stratégie numérique, en fonction des évolutions et des innovations constatées dans le secteur⁵¹.

⁵¹ Avis « Économie et gouvernance de la donnée », 2021.

3. Refonder l'État providence pour une société plus juste

3.1. Faire de l'emploi la première protection contre la précarité

Les politiques de formation et d'insertion dans l'emploi ne peuvent être l'instrument unique pour prévenir et faire reculer la précarité

Dans ses travaux, le CESE a mis en exergue les très fortes inégalités sociales et territoriales en matière de conditions de déplacement entre le domicile et le lieu de travail. Donc, pour le CESE, l'emploi ne peut tenir lieu de première protection contre la précarité. L'expérience montre que le traitement des difficultés à se soigner, à se loger, à se déplacer doit intervenir préalablement ou concomitamment avec les actions d'accompagnement vers et dans l'emploi.

Il a souligné que pour de nombreux chômeurs et chômeuses, les difficultés de la recherche d'emploi, dans un contexte de transformation de la nature et de la géographie des activités économiques, se doubleraient d'une injonction à la mobilité et que cette mobilité contrainte comportait des risques d'aggravation des situations personnelles. Sur la base de ce constat, il a préconisé un ensemble de mesures pour agir sur l'offre de transport collectif, les équilibres territoriaux et pour renforcer les plans de mobilités⁵².

Les problèmes de santé sont aussi identifiés parmi les principaux facteurs d'éloignement durable du marché du travail. Or, la politique de prévention des affections invalidantes contractées au travail reste insuffisante en dépit de politiques de prévention organisées par les organismes de sécurité sociale et les branches professionnelles. La part consacrée aux actions de prévention dans la branche ATMP (accidents du travail et maladie professionnelle) reste à améliorer. La coordination entre les acteurs de la prévention et de la santé au travail est trop peu développée, ce qui pèse sur l'efficacité de politiques de prévention.

Notre capacité collective à maintenir en emploi les personnes malades ou invalides est, de surcroît, beaucoup trop faible. Le système français de traitement des maladies professionnelles et des situations d'incapacité est majoritairement orienté vers la réparation de préjudice. On observe des sorties anticipées du marché du travail particulièrement chez les actifs de plus de cinquante ans. Les accords collectifs de branche ou d'entreprises, incluant notamment les problématiques d'aménagement de l'organisation du travail sont peu nombreux sur ces sujets. D'une manière plus générale, l'amélioration des conditions de travail et de vie des salariées et salariés constitue aujourd'hui dans notre pays un défi de première importance. Une course irraisonnée à la productivité peut se révéler particulièrement coûteuse de par ses conséquences sanitaires et conduire à l'exclusion de nombreux actifs du marché du travail. Ces enjeux font partie de ceux qui devront être traités par la mise en œuvre de la loi du 2 août 2021 sur le renforcement de la prévention en santé au travail.

Un impératif : lutter contre la précarité dans l'emploi

Dans les éditions de son Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) pour 2016, 2017 et 2018, le CESE a mis l'accent sur une augmentation tendancielle de la précarité dans l'emploi. La part des CDD très courts a fortement progressé dans la dernière décennie. Ces contrats très courts sont concentrés dans certains secteurs dont l'activité obéit souvent à des rythmes particuliers (saisonnalité des professions agricoles et de celles liées au

⁵² Travail, emploi et mobilités, avis du CESE, novembre 2019.

tourisme). D'autres professions (animation périscolaire ; employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration ; cuisiniers/cuisinières etc.) font un recours intensif aux contrats courts (CDD d'usage) et au temps partiel. Cette situation répond largement à des besoins de flexibilité inhérents à ces activités soumises à des variations temporelles importantes mais peuvent aussi tenir à un choix d'organisation⁵³.

Ces salariées et salariés précaires, pris dans un va-et-vient permanent entre emploi et chômage, ont payé un tribut assez lourd à la crise sanitaire en 2020 : la hausse du nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi au premier semestre de 2020 était en effet imputable au non-renouvellement de missions d'intérim et de contrats courts et à la quasi-absence de nouvelles embauches pendant la période de confinement. Dans le même temps, les sorties de Pôle emploi pour reprise d'emploi ou entrée en formation se sont considérablement raréfiées⁵⁴. Un grand nombre de ces actifs et actives précaires sont restés à l'écart du dispositif exceptionnel d'activité partielle.

Le poids des formes de contrats de travail dites « atypiques » sur la structure de l'emploi se traduit dans le nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite à Pôle emploi : 2 266 000 personnes étaient dans cette situation au 4^{ème} trimestre 2021, soit 42 % des inscrites et inscrits. De surcroît, ces personnes en activité réduite ont jusqu'à présent assez peu bénéficié de la reprise accédant rarement à un emploi plus stable ou à temps plein⁵⁵. De ce point de vue, les conditions d'éligibilité plus restrictives et règles d'indemnisation moins favorables issues de la récente réforme de l'assurance chômage peuvent constituer un facteur d'aggravation de la situation de ces salariées et salariés qui alternent entre périodes d'emploi et de chômage et/ou qui se trouvent enfermées dans des emplois à temps partiel ou incomplet peu rémunérateurs⁵⁶.

Toutefois, l'aggravation des difficultés de recrutement dans certains secteurs professionnel devraient être regardée par les branches professionnelles concernées et par l'État comme une occasion pour rechercher des voies d'amélioration des conditions d'emploi de professionnels qui, au plus fort de la crise sanitaire, ont souvent fait la preuve du caractère essentiel de leurs missions⁵⁷.

Une attention soutenue doit être portée aux professions numériquement les plus nombreuses et les plus féminisées de la sphère sociale et médico-sociale dont l'amélioration des conditions de travail et d'emploi conditionne aussi notre capacité à « pérenniser notre système de santé et de prise en charge de l'autonomie »⁵⁸.

⁵³ Avis du CESE, *Les métiers en tension*, janvier 2022, pp. 34-35.

⁵⁴ Rapport annuel sur l'état de la France 2020 (RAEF), juillet 2020.

⁵⁵ <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>.

⁵⁶ https://www.unedic.org/sites/default/files/2021-04/Impact%20evolution%20regles%20assurance%20chomage%201er%20juillet%202021_3.pdf.

⁵⁷ *Les métiers en tension*, opus.cit.

⁵⁸ Sur ce sujet, cf. *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, avis du CESE, décembre 2020.

3.2. Pérenniser notre système de santé et la prise en charge de l'autonomie

La pandémie liée au coronavirus a mis en évidence ou renforcé les multiples fractures qui rongent notre société. La cohésion sociale de notre pays est fragilisée par les ruptures et inégalités suivantes :

L'effectivité des droits

Si les droits sont reconnus, ils ne sont pas tous effectifs. Le droit au logement opposable reste emblématique de ce hiatus. L'élargissement des déserts médicaux⁵⁹ pointe des fractures territoriales dans l'accès au droit à la santé. L'accès aux minima sociaux reste complexe et stigmatisant, entraînant un taux de non recours élevé. En matière de handicap, le fossé se creuse entre le discours et le vécu des personnes. Tous ces éléments conduisent à une défiance vis-à-vis des politiques publiques, d'autant que les inégalités territoriales se traduisent aussi, selon les départements, chefs de file en matière de politique sociale, par des disparités dans les priorités et sa mise en œuvre. La dématérialisation des procédures administratives peut être source de difficultés accrues.

Une jeunesse particulièrement touchée

La pandémie a eu des effets délétères pour l'ensemble de notre jeunesse qui ont remis en lumière la triste réalité des services d'accompagnement et de soin.

Ce sont les enfants en situation de handicap qui ont subi le plus de conséquences sur leur droit à l'inclusion scolaire. La revalorisation des personnels accompagnants, la mise en place dans les dispositifs d'aménagement et d'adaptation d'une analyse croisée associant toutes parties prenantes, la construction d'un volet spécifique handicap dans les projets éducatifs de territoire⁶⁰ prennent tout leur sens. Le manque de moyens de la pédopsychiatrie est apparu crûment, la saturation des centres de prise en charge exige un plan d'urgence⁶¹ pour compenser le sous-investissement dans le secteur public en moyens matériels et humains. En ce sens, le remboursement de la prise en charge par les psychologues est un premier pas intéressant qu'il conviendra d'évaluer.

Pour les adolescentes et les adolescents, mais aussi pour les jeunes adultes, notamment les étudiantes et étudiants, la fermeture des lycées et des universités, la perte des emplois même à temps partiel type « job étudiants » ont conduit à une augmentation significative des troubles en santé mentale et de la pauvreté. Pour ces publics, la faiblesse du système de santé universitaire a dû être compensée, notamment par un système de premiers secours en santé mentale et le recours aux psychologues.

Pour les jeunes non étudiants, le Cese s'est prononcé, outre l'extension de la garantie jeunes, pour la création d'un revenu minimum social garanti (hors allocations familiales et logement) ouvert dès 18 ans sous conditions pour les jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation ni en emploi.⁶² Cela répond aux pages 48-49 du PNRR.

⁵⁹ *Les déserts médicaux* – Sylvie Castaigne et Yann Lasnier 2017.

⁶⁰ *Jeunes et enfants en situation de handicap : pour un accompagnement global* – Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez, 2020.

⁶¹ *Améliorer le parcours de soin en psychiatrie* – Alain Dru et Anne Gautier -2021.

⁶² *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030* ; Marie Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique -2019.

Un système de santé en crise

Outre la démographie médicale qui pose problème, le vieillissement global de la population et par voie de conséquence l'augmentation des maladies chroniques sont des urgences à prendre en compte dès aujourd'hui vu le temps de formation des médecins.

L'urgence est donc de construire une prise en charge en partant des besoins des patientes et patients, et non de l'offre disponible⁶³. La démocratie sanitaire passe par le renforcement des conseils territoriaux de santé qui élaboreraient des diagnostics et une analyse prévisionnelle des besoins partagée par les acteurs concernés⁶⁴. En attendant ces diagnostics, un moratoire sur les fermetures de lits et de services serait instauré.

Il est nécessaire de faire travailler ensemble et de mieux coordonner médecine de ville et médecine hospitalière en articulation avec les secteurs sociaux et médico-sociaux et renforcer la place des patients.

Pour l'hôpital, le Cese souhaite redonner de l'attractivité et du sens aux métiers de la santé. Pour cela, il faut augmenter les recrutements, revaloriser les métiers de la santé, de la prévention et du soin pour atteindre la moyenne des 10 pays premiers pays de l'OCDE. Par ailleurs, redonner du sens - et la crise Covid l'a montré - nécessite un rééquilibrage dans la gouvernance des hôpitaux. Il faut rendre aux médecins, aux soignantes et soignants une place de co-décideurs sur le projet médical d'établissement et les nominations des responsables de services ou de pôles. Il faut enfin relancer l'investissement hospitalier en restructurant la dette et en la sortant du secteur marchand et en supprimant la taxe sur les salaires des personnels hospitaliers (page 50 du PNRR).

L'autonomie, une question non traitée

Le report permanent d'une loi sur le grand âge, demeure l'arlésienne des gouvernements successifs depuis plus de 10 ans. Pourtant, toutes les projections démographiques indiquent que la part des plus âgés va s'accroître lourdement dans les prochaines années : des choix stratégiques sont nécessaires et urgents, ainsi qu'un débat public sur les réponses à apporter.

Là encore, la Covid a mis en évidence les limites du modèle de l'EHPAD : isolement des résidents au nom d'un principe de précaution lié à la pandémie, souffrance de nombreux résidents, de leur famille et mise en tension des personnels jusqu'à l'épuisement. L'intérêt croissant porté par le secteur marchand qui surfe sur la « *silver economy* » est à surveiller afin de le réguler à l'heure où l'insuffisance des contrôles constitue un risque supplémentaire.

Le maintien à domicile reste le premier souhait des personnes âgées, mais demeure une course d'obstacles tant sur le plan financier que de l'accompagnement.

Le CESE rappelle⁶⁵ que le financement du maintien de l'autonomie relève de l'intérêt général, il doit être mis sur la table avec tous les acteurs publics et privés. Un prix élevé ne garantit pas une prise en charge de qualité optimale. Cela pose aussi la question d'un contrôle renforcé de tous les établissements en dotant les services concernés des moyens nécessaires.

⁶³ *Les maladies chroniques*, Michel Chassang et Anne Gautier, 2019.

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

⁶⁵ *Vieillir dans la dignité*, Marie Odile Esch, 2018.

Pour améliorer les prises en charge, il faut une norme d'encadrement « au chevet » des personnes âgées, opposable. Elle doit tendre rapidement sur un taux de 1 pour 1 tout en réaménageant les temps de travail et en revalorisant ces métiers pour les rendre plus attractifs⁶⁶. La présence de médecins coordonnateurs, d'infirmiers, infirmières de nuit ou la contractualisation avec des maisons ou centres de santé doit se généraliser.

3.3. Lutter contre les inégalités sous toutes leurs formes

a) Lutte contre la fracture numérique

Ce volet du PNRR souligne l'importance de l'accessibilité des services publics et d'accélérer la transformation numérique du service public afin d'offrir à la population des services en ligne de qualité, plus simples et efficaces. Il note aussi la nécessité d'accélérer la numérisation des entreprises françaises, qui reste insuffisante, et en particulier celle des TPE/PME. Pour le CESE, une bonne couverture numérique est essentielle pour l'attractivité des territoires, leur développement économique et social, pour l'accès aux services publics et privés, et l'accès aux droits de leur population. Le confinement imposé et les différentes mesures prises dans le cadre de la gestion de la pandémie Covid-19 ont mis en évidence l'utilité des technologies numériques avec notamment le développement du télétravail, mais aussi leurs limites tant du point de vue des infrastructures que des usages.

Pour le CESE, il convient par conséquent d'accélérer le déploiement sur tout le territoire des infrastructures de très haut débit (THD). De plus, notre assemblée, comme elle l'avait préconisé dans l'avis *Mission commerce* (saisine gouvernementale), appelle à mieux soutenir la numérisation, toujours insuffisante, des entreprises des PME-TPE et en particulier de celles du commerce et de l'artisanat de proximité en généralisant l'approche omnicanale.

Par ailleurs, elle souhaite que soient identifiées les actions de services publics « non numérisables » (en particulier dans les services de la Santé) et à renforcer leur accès sur les territoires où leur présence n'est pas suffisante

b) Un système scolaire aux résultats insatisfaisants

« Dans les collèges accueillant les élèves les plus favorisés socialement, les taux de maîtrise s'élèvent à 96 % en français et 86 % en mathématiques. Dans les établissements les moins favorisés, les taux de maîtrise sont respectivement de 75 % et de 50 %, pour le français et les mathématiques. ». 30 % des enfants d'ouvrières et ouvriers sont diplômés de l'enseignement supérieur, contre 80 % des enfants de cadres ou professions intellectuelles supérieures. Ces extraits du rapport 2021 sur l'état de l'École⁶⁷ publié par le ministère de l'Éducation nationale, illustrent l'effet des inégalités sociales sur les résultats scolaires, mais surtout la difficulté pour le système éducatif à réduire les inégalités. Cette situation fragilise la cohésion sociale et interroge la capacité réelle de la France à développer les compétences de tous et toutes. Dans le cadre de la contribution au PNRR 2022, la commission ECC ne peut que souligner le décrochage entre la promesse

⁶⁶ Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, Nathalie Canieux 2020.

⁶⁷ L'état de l'École, édition 2021, page 58, DEPP, ministère de l'Éducation nationale.

républicaine de justice sociale et d'élévation du niveau de connaissances et de compétences et la réalité observée. Le CESE a formulé de nombreuses préconisations notamment celles liées au numérique, à l'environnement ou aux « *soft skills* » pour inverser cette tendance. Plus globalement, le CESE entend rappeler combien la réduction des inégalités scolaires est un enjeu démocratique majeur.

La France comme de nombreuses sociétés industrielles et démocratiques, a pris le virage d'une massification du système scolaire pour répondre aux nouveaux enjeux de la société depuis près d'un demi-siècle. Ce long processus de démocratisation devait répondre à une promesse de justice, où tous les jeunes quelle que soit leur origine sociale devaient pouvoir accéder aux études secondaires et supérieures, avec la perspective de corriger les inégalités sociales. Mais il s'agissait aussi à travers la massification d'élever le niveau général des compétences et des connaissances en investissant dans l'humain indispensable au développement social et économique. « *Depuis les années 70 les transformations du marché du travail ont rendu le niveau de compétences et le niveau d'éducation central pour accéder à l'emploi. Pour autant le niveau d'éducation est de plus en plus nécessaire mais de moins en moins suffisant. Toutes les politiques publiques ont un rôle à jouer dans cette perspective* »⁶⁸. La première phase de massification du système scolaire et de l'enseignement supérieur a vu le nombre de bacheliers et bacheliers⁶⁹ augmenter pour atteindre un taux⁷⁰ de 87 % d'une génération en 2020, et plus de 45 % d'une génération est diplômée de l'enseignement supérieur. Pour autant, la proportion de bacheliers et bacheliers scientifiques (30 %) n'a pas évolué depuis les années 1990. Sans conteste le niveau d'éducation générale de la population a évolué positivement et l'impact des inégalités de genre s'est fortement réduit. « *L'école de la République a longtemps semblé moins injuste que la société. Grâce à elle quelques enfants de paysans et d'ouvriers pouvaient échapper à leur destin social* »⁷¹. Mais depuis quelques années les résultats des enquêtes nationales et internationales, qui font référence pour évaluer les performances du système scolaire égrènent des résultats qui révèlent les choix des politiques publiques qui ont continué à concentrer les moyens financiers et humains vers la formation des élites.

Les résultats des évaluations confirment encore trop souvent une maîtrise imparfaite des savoirs fondamentaux, dès l'école primaire. En CM1 en mathématiques la France se situe en dessous de la moyenne européenne⁷². L'étude internationale PIRLS 2016 mesure les performances en compréhension de l'écrit des élèves de CM1, et fait apparaître des résultats en deçà de la moyenne européenne et de celle de l'OCDE⁷³. Depuis PIRLS 2001, la performance globale française baisse progressivement à chaque évaluation. L'enquête nationale relative aux acquis en lecture des jeunes âgés de 16 à 25 ans qui ont effectué leur Journée défense et citoyenneté (JDC), montre que près de 22 % ne sont pas des lectrices et lecteurs efficaces⁷⁴. Les sorties précoces du système scolaire même si elles ont baissé concernent encore en moyenne près de 80 000 élèves par an.

⁶⁸ Audition de Tom Chevalier chargé, de recherche CNRS au laboratoire Arènes, par la Commission Éducation Culture et Communication au CESE le 29 septembre 2021.

⁶⁹ Enseignement général, technique et professionnel.

⁷⁰ Sources : Depp ; Insee ; ministère en charge de l'agriculture.

⁷¹ *L'école peut-elle sauver la démocratie*, François Dubet, Marie Duru-Bellat, Seuil. Août 2020.

⁷² Note d'information N° 20.46, DEPP, MEN, TIMSS 2019 - *Évaluation internationale des élèves de CM1 en mathématiques et en sciences*, Décembre 2020.

⁷³ Note d'information N°17.24, DEPP, MEN, PIRLS 2016 : *évaluation internationale des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit*, Décembre 2017.

⁷⁴ Note d'information, Direction de l'évaluation, de la prospective et de ma performance, MEN, juin 2021.

L'évaluation internationale PISA⁷⁵, publiée en 2019, qui apprécie les compétences des élèves âgés de 15 ans affiche des résultats pour la France stable depuis 2012 et dans la moyenne des pays européens. En compréhension de l'écrit ou en mathématiques la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE et loin derrière les pays les plus performants (Canada, Finlande ou Royaume-Uni). 15,9 % des élèves françaises et français sont performants voire très performants dans au moins un domaine⁷⁶ et 12,5 % sont peu performants dans les 3 domaines, ce qui situe la France dans la moyenne de l'OCDE. Cette évaluation 2019 montre également que le système scolaire tend à reproduire les inégalités sociales plus qu'à les corriger. L'origine sociale est déterminante dans le parcours scolaire. L'écart entre les élèves de milieux socio-économiques favorisés et défavorisés est remarquable : dans l'OCDE, le niveau à l'écrit des 10 % d'élèves des familles les plus riches équivaut à une avance de trois années scolaires environ par rapport aux 10 % d'élèves les plus pauvres alors qu'en France cet écart est de quatre années. Et dans le prolongement de ce constat, PISA souligne que la France favorise la réussite des enfants qui réussissent le mieux tandis qu'elle est de moins en moins capable de faire réussir les enfants les moins privilégiés. Même si « *cette tendance a ralenti [...], les écarts de performances restent la marque de notre système éducatif* »⁷⁷. Les évaluations de compétences publiées par la DEPP en 2019 mettaient en évidence un pourcentage entre 15 % et 20 % d'élèves en forte difficulté scolaire et ceci très tôt dans leur scolarité. Le destin scolaire semble ainsi pour certaines et certains se figer très tôt, réduisant leur capacité de s'insérer professionnellement.

Il n'y a pas de fatalité en matière d'échec scolaire, et la Nation dans son programme de réforme doit inverser cette tendance et donner les moyens à tous et toutes et en particulier aux plus fragiles de maîtriser les compétences de base en français (lecture, écriture, compréhension et vocabulaire) et en mathématiques et de garantir l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture pour favoriser la réussite de tous et toutes.

Élever le niveau de connaissances et de compétences pour faciliter les transitions

Aujourd'hui, face aux enjeux de cohésion sociale et territoriale et pour répondre aux défis des futures transitions sociales, économiques et écologiques, l'École, pierre angulaire du pacte républicain, doit « *permettre à chaque jeune de s'insérer pleinement dans la société, d'être acteur, chercheur, responsable, autonome, de se former à devenir citoyen dans une démocratie* »⁷⁸. Cet objectif du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, prend encore plus de force en période de crise pour en atténuer les effets. Les savoirs fondamentaux sont le socle de la construction et de l'acquisition des compétences indispensables pour s'insérer dans la société et dans le monde du travail. Parmi ces dernières, les compétences numériques, les compétences environnementales et les compétences « douces » sont à renforcer. Et, pour que la société soit capable de penser le monde de demain, il faut apprendre également aux élèves à être créatifs et leur permettre des pas de côté. La culture et les arts doivent avoir une place plus systémique dans les enseignements et hors temps scolaire. Le sport a aussi un rôle à jouer.

⁷⁵ Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

⁷⁶ Domaines : compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences.

⁷⁷ Eric Charbonnier analyste au sein de l'OCDE, *le Monde* 14 février 2022.

⁷⁸ *Une école de réussite pour tous*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Aleth Grard, page 13, mai 2015.

Dans une société où le numérique est devenu omniprésent, l'éducation au numérique, pour favoriser l'inclusion sociale et lutter contre l'illectronisme⁷⁹, est un enjeu majeur pour tous et toutes quel que soit l'âge comme l'a souligné le CESE dans de nombreux avis⁸⁰. Le CESE a formulé de nombreuses préconisations pour développer la culture et les compétences numériques pour tous et toutes, dès l'école et tout au long de la vie, afin de permettre leur émancipation et leur insertion sociale et professionnelle. Il s'agit notamment d'identifier, dès l'école, les difficultés numériques rencontrées par certaines et certains élèves, familles, enseignantes et enseignants pour y apporter une solution adaptée parmi lesquelles une formation initiale et continue renforcée pour les enseignantes et enseignants, un accompagnement des familles ou encore une meilleure coordination des acteurs du numérique. Il s'agit également de soutenir les actions en faveur de l'inclusion numérique menées par les associations, bien souvent en lien avec les collectivités territoriales, notamment dans des structures comme les tiers lieux. La maîtrise de la culture et de compétences numériques est, en effet, indispensable pour avoir un usage raisonné, responsable et durable des outils et des ressources numériques.

Par ailleurs, pour faire face aux futures transitions dont la transition environnementale, il est indispensable que tous les citoyennes et citoyens qu'ils soient enfants, jeunes, adultes ou seniors, puissent se construire en « éco-citoyennes/citoyens responsables » c'est-à-dire qui s'informent, s'éduquent, se forment et agissent, de façon responsable en faveur du développement durable. Le CESE a formulé de nombreuses préconisations pour développer les compétences environnementales⁸¹. Il s'agit de s'assurer que, dans le cadre de la formation initiale, les jeunes acquièrent les connaissances relatives aux objectifs du développement durable. Dans ce contexte, les établissements scolaires et d'enseignement supérieur mais aussi les campus doivent devenir pour les jeunes de véritables lieux d'expérimentation des dispositifs favorisant la transition écologique en mettant en pratique les connaissances et les compétences acquises sur ce sujet.

Face à la transformation des métiers, à l'évolution des méthodes et des formes de travail ou encore aux difficultés d'insertion professionnelle, l'éducation informelle, les « compétences douces » ou « *soft skills* » apparaissent de plus en plus comme des atouts indispensables pour s'adapter à ces mutations et préparer les transitions économique et écologique. Ces compétences renvoient à des aptitudes comportementales ou des traits de personnalité. Il s'agit davantage de savoir-être que de savoir-faire. Il s'agit par exemple de capacités de communication (aptitude à transmettre des savoirs, etc.), d'adaptation (s'adapter à de nouvelles situations de travail, etc.), de créativité, de confiance, d'intelligence socio-émotionnelle (savoir gérer son stress, etc.). Ces « compétences douces » viennent en complément des « compétences dures » ou « *hard skills* », qui s'apprennent lors des études et sont mesurables avec des indicateurs de performance ou des diplômes. Si elles peuvent être acquises en partie dans la vie ou dans les situations de

⁷⁹ *État d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numérique*, Larousse.fr.

⁸⁰ *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019 ; *L'éducation populaire : une exigence du 21^e siècle* dont les rapporteurs sont MM. Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, mai 2019 ; *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?*, avis et rapport du CESE dont les rapporteurs sont M. Gérard Aschieri et Mme Agnès Popelin, janvier 2017 ; *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Eric Peres, janvier 2015.

⁸¹ *Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable*, avis dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, octobre 2020. *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*, avis dont les rapporteurs sont Antoine Dulin et Allain Bougrain-Dubourg, novembre 2013.

travail, sans être pour autant toujours reconnues et valorisées, la question de leur développement en formation initiale et continue doit être mieux prise en compte.

« Conforter les compétences des Français et des Françaises » (voir aussi défi 2), comme se donne pour objectif le PNRR 2022, participe de la formation de citoyens et de citoyennes, plus émancipés et donc plus à même d'être acteur et actrice de leur vie personnelle, sociale et professionnelle et de relever les défis futurs. C'est un gage de cohésion sociale, mais aussi un enjeu démocratique. Dans son avis « *Fractures et transitions* » élaboré en 2019, le CESE soulignait la dégradation de la capacité du système éducatif à corriger les inégalités sociales et la menace d'une fracture profonde, minant notre modèle démocratique : « *L'École apparaît alors comme une institution de reproduction des inégalités qui continue d'être pilotée par l'objectif de formation des élites au nom de la promesse méritocratique (carte scolaire sur critères de résidence ; filières sélectives et cloisonnées ; orientation par l'échec, accès payant au secteur privé et aux écoles supérieures, etc.). La France ne peut se satisfaire de cette situation où l'avenir est prédéterminé par les conditions de naissance des individus.* ». Pour investir dans les compétences des Françaises et des Français et garantir l'accès à la réussite de tous et de toutes, la France doit décider de politiques publiques claires d'éducation et de formation en faveur de la réduction des inégalités.

c) Lutter contre les inégalités de genre

La lutte contre les inégalités sous toutes leurs formes est un objectif clairement défini par le PNRR. Pourtant, les inégalités de genre persistent. Elles sont souvent renforcées par les inégalités territoriales ainsi que par un système social et fiscal issu d'une politique familiale d'après-guerre insuffisamment connectée aux réalités sociales d'aujourd'hui et ce malgré certains ajustements⁸². Les inégalités de genre sont trop souvent oubliées dans la construction des politiques publiques alors même que les pouvoirs publics entendent en faire une priorité.

La situation des femmes évolue en matière d'emploi, de carrières et de salaires mais des progrès importants restent à accomplir

Aux âges actifs, les comportements d'activité des femmes se rapprochent de ceux des hommes. De 1975 à 2018, l'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes s'est considérablement réduit : il est passé de 31 points à 8 points⁸³. Mais les femmes en activité sont plus nombreuses que les hommes dans le sous-emploi, les métiers les moins qualifiés, les bas salaires et les temps partiels subis. Elles occupent plus souvent que les hommes des emplois moins qualifiés : en 2018, 25,9 % des femmes en emploi sont sur des postes d'employés ou d'ouvriers non qualifiés, contre 15,0 % des hommes. À l'inverse, elles sont moins souvent cadres (15,7 % contre 20,8 % des hommes)⁸⁴.

⁸² Par exemple en faveur des familles monoparentales qui bénéficient d'une demi-part fiscale supplémentaire ou par des modulations des allocations familiales au-delà de certains revenus.

⁸³ Tableaux de l'économie française INSEE 2020.

⁸⁴ *Idem*.

L'écart de rémunération stagne depuis 1990⁸⁵. **Les femmes gagnent en moyenne 23 % de moins que les hommes** et à temps de travail égal, elles touchent 17 % de moins et ces écarts se creusent avec le niveau de rémunération⁸⁶. Environ deux tiers de ces écarts s'expliquent par un meilleur positionnement des hommes sur le marché du travail et en particulier dans les secteurs dans lesquels ils travaillent⁸⁷. Les métiers dans lesquels les femmes sont majoritaires (éducation, social, santé...) restent les moins bien rémunérés, malgré le coup de projecteur dont ils ont bénéficié suite à la crise sanitaire. Par conséquent, un effort majeur sur la rémunération et la considération de ces métiers doit être une priorité qui aura des conséquences immédiates sur l'ensemble de la carrière des femmes concernées et donc sur leurs retraites.

Le plafond de verre⁸⁸ persiste, les femmes ont toujours plus de mal à accéder aux postes les mieux payés et connaissent des déroulements de carrière moins favorables que ceux des hommes, surtout lorsqu'elles sont mères. De plus, 29 % des femmes sont en temps partiels contre 8 % des hommes.

Enfin, les contraintes associées à la parentalité et à la charge domestique qui repose majoritairement sur elles, incitent un nombre toujours très important de femmes à réduire ou interrompre leur activité professionnelle après la naissance d'un.e enfant : devenir mère implique un ralentissement de progression de carrière alors que la parentalité n'a aucun effet ou au contraire des effets positifs (escalier de verre) pour les hommes.

On peut néanmoins se féliciter des avancées issues de lois récentes ou nouvelles :

- **La loi Coppé-Zimmermann de 2011 instaurant des quotas** pour assurer la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein de conseils d'administration et des conseils de surveillance des grandes entreprises publiques ou privées ;
- **l'allongement du congé paternité** (ou de parentalité) depuis le 1^{er} juillet portant ces congés à 28 jours avec une période obligatoire de 4 jours calendaires prise immédiatement après le congé de naissance de 3 jours à laquelle s'ajoute une autre période de 21 jours calendaires ;
- **la loi du 24/12/2021 sur l'égalité économique et professionnelle.**

Cet ensemble va dans le bon sens mais est insuffisant et des efforts majeurs doivent être menés pour améliorer l'articulation vie privée vie professionnelle des femmes.

La formation et l'orientation des filles et des garçons restent trop genrées ; les filières professionnelles sont trop inégalement distribuées entre femmes et hommes. Les femmes restent très majoritairement cantonnées dans des familles de métiers très restreintes, peu rémunérées et peu valorisées. La mixité des filières et des métiers, dont le CESE⁸⁹ soulignait l'importance, est loin d'être réalisée. Les assistantes maternelles, employé.es de maison, aides à domicile et aides ménagères sont des femmes à plus de 95 %, 91 % des aides soignant.es sont des femmes ainsi que 87 % des infirmier.es⁹⁰. Ces

⁸⁵ Dans tous les pays européens les européens gagnent plus que les européennes, Observatoire des territoires, 2022.

⁸⁶ Laboratoire des inégalités 5/03/2021

⁸⁷ Les écarts de rémunération femmes-hommes : surtout l'effet du temps de travail et de l'emploi occupé, INSEE Première n. 1803, 18/06/2020.

⁸⁸ On estime que les 1 % d'emplois les mieux rémunérés sont occupés à 80 % par des hommes (Observatoire des territoires, 2022, op. cité).

⁸⁹ Agir pour la mixité des métiers, avis du CESE rapporté par Patrick Liébus, novembre 2014.

⁹⁰ Oxfam France 15/06/2021 <https://www.oxfamfrance.org/inegalites-femmes-hommes/inegalites-hommes-femmes-travail/>.

métiers du soin (« care »), dont la demande est en forte augmentation, restent considérés comme « naturellement féminins » et les hommes ne s'y engagent pas, au contraire la parité semble même reculer sur ce type d'emploi⁹¹. A l'inverse, les femmes sont encore sous-représentées dans les métiers d'avenir : leur part dans les disciplines scientifique est faible et l'écart tend à se creuser du fait de la réforme du lycée et du baccalauréat ; les femmes restent également minoritaires dans les emplois du numérique et de la transition écologique.

Avant la réforme des lycées et du baccalauréat de 2018, 90 % des élèves de terminale suivaient des cours de mathématiques. Cette part est tombée à moins de 60 %, l'enseignement des mathématiques ayant disparu du tronc commun en classe de 1ère. Un tiers des élèves renoncent à cette option, particulièrement **les filles dont la part dans l'enseignement des maths en terminale serait retombée aux chiffres antérieurs à l'année 1994⁹². D'une manière générale, les filles sont sous représentées dans les enseignements STEM⁹³, ce qui les exclue des métiers à haut niveau de qualification technologique et scientifique.** À la rentrée 2021, seules 39,8 % des filles suivaient l'enseignement mathématique, en recul de 2 % par rapport à 2020, ce qui est considérable. Seules 14 % des filles suivent le cursus « numérique et sciences informatiques ».

Cette tendance se traduit également dans l'enseignement supérieur. En 2019, si les femmes représentent 49 % des étudiant.es de l'ensemble des disciplines scientifiques, des disparités importantes persistent : 63 % des étudiant.es en sciences de la vie sont des femmes, mais elles sont seulement 30 % en sciences fondamentales. De même, les effectifs des titulaires d'un diplôme d'ingénieur qui se sont féminisés lentement de 22 % en 2000⁹⁴ à 28 % aujourd'hui, stagnent en réalité depuis 2013. De plus, dans certaines filières comme l'informatique, l'automobile, l'aéronautique ou le spatial la part des étudiantes se situe autour de 15 % seulement.

Les femmes sont trop peu représentées dans les métiers de l'économie verte et du numérique. Alors que les emplois verts concernent 4 millions de postes en France en 2018⁹⁵, et qu'ils progressent plus rapidement que l'emploi total (+1,4 % par an de 2008 à 2016, contre 0,1 % pour l'emploi total)⁹⁶, les femmes ne sont que 18 % à occuper ces emplois en 2018. De même dans les métiers du numérique, où elles ne représentent que 23 % des effectifs en France en 2020⁹⁷. **Les investissements de la France dans la formation dans le domaine de la transition écologique et numérique doivent tenir compte de ce déséquilibre.**

C'est d'ailleurs ce que préconise le CESE dans son avis « *Crise sanitaire et inégalités de genre* » publié en mars 2021. Il demande qu'un effort de formation et de reconversion soit spécifiquement mené en direction des femmes, en particulier vers les métiers d'avenir en lien avec le numérique et la transition écologique. Il appelle en particulier à la mise en

⁹¹ Secteurs féminisés, la parité s'éloigne encore, INSEE Analyses Centre Loire 10/07/2020
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4625796>.

⁹² L'inquiétant recul des mathématiques au lycée, Sylvie Lecherbonnier, *Le Monde* 4/02/2022.

⁹³ STEM : anglicisme désignant 4 disciplines : sciences, technologie, ingénierie et mathématiques, dont l'enseignement est indispensable pour former des profils scientifiques et technologiques ouvrant la voie à des métiers très demandés et bien rémunérés.

⁹⁴ Enseignement supérieur, recherche et innovation - *Vers l'égalité femmes-hommes ?* - chiffres clés, ministère de l'enseignement supérieur, 2021.

⁹⁵ Étude du ministère de la transition écologique : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/metiers-verts-et-verdissants-pres-de-4-millions-de-professionnels-en-2018>.

⁹⁶ Les emplois dans les activités de l'économie verte Les emplois - notre-environnement.gouv.fr.

⁹⁷ Chiffres-cles-Egalite-femmes-hommes-02-12-2021.pdf, Source : Fondation Femmes Numériques.

conditionnalité du financement public des écoles de l'enseignement supérieur à des actions en termes de diversité de genre et visant à la parité des effectifs, notamment dans les filières d'entrepreneuriat (cf. l'étude *Femmes et entrepreneuriat*, rapporteure : Mme Eva Escandon, 2020)⁹⁸.

Les retraites des femmes restent inférieures de plus de 40 % à celles des hommes et cet écart ne doit pas s'aggraver du fait d'une réforme. Selon la DREES⁹⁹, en 2018, **les femmes perçoivent en moyenne un montant de retraite inférieur de 28 % à celui des hommes.** Cet écart augmente jusqu'à 41 % si l'on ne prend en compte que les pensions de droits directs. Certains dispositifs de droits dérivés, comme la réversion, permettent de réduire cet écart, les femmes en étant les principales bénéficiaires. **Toutes les inégalités professionnelles se retrouvent dans les pensions de retraite** : précarité des emplois, bas salaires, carrières hachées, choix familiaux... Les femmes connaissent plus de périodes d'inactivité que les hommes. Pour compenser, **les femmes partent à la retraite en moyenne un an plus tard que les hommes** et seules 60 % d'entre elles partent à taux plein pour une moyenne de 68 % femmes et hommes confondus.

Les effets inégalitaires du quotient conjugal

Le CESE prône une réforme fiscale globale en souhaitant « *engager le chantier indispensable de la refondation globale de la fiscalité dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale* »¹⁰⁰. **Une réforme de la fiscalité des ménages, pour une fiscalité plus juste ne pourra se faire qu'en prenant en compte les biais générés de la fiscalité actuelle.** Aujourd'hui le système fiscal français, basé non pas sur les individus mais sur les ménages, peut engendrer dans certains cas des logiques de renforcement des inégalités entre les femmes et les hommes.

La conjugalisation¹⁰¹ de l'impôt accroît le taux d'imposition du membre du couple qui a les revenus les plus faibles. **Dans la majorité des cas, cela signifie un gain pour les hommes et une perte pour les femmes**, ce qui pourrait décourager certaines à participer au marché du travail. **Cela questionne donc la légitimité du principe d'imposition commune obligatoire qui masque les inégalités de revenus entre les femmes et les hommes** et favorise également les ménages les plus aisés¹⁰².

Une telle réforme satisferait également à **l'exigence d'une citoyenneté pleine et entière pour les femmes.**

- ✓ **Les inégalités territoriales renforcent les inégalités de genre par exemple en matière de santé**

En étendant la compétence des sages-femmes à la méthode chirurgicale d'interruption volontaire de grossesse (IVG) par voie instrumentale, la loi visant à renforcer le droit à l'avortement adoptée le 23 février 2022 à l'Assemblée nationale permet

⁹⁸ Préconisation 12 de l'avis *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, DDFE, CESE, 2021.

⁹⁹ Infographies retraites DREES 2021.

¹⁰⁰ Préconisation n°7 du RAEF 2021.

¹⁰¹ Le quotient conjugal se base sur le gain global pour un couple ce qui n'a de sens que dans les cas de mise en commun des ressources. Toutefois, différentes pratiques existent en la matière, souvent déterminées par des facteurs comme la longévité du couple, son mode d'union ou la présence d'enfants au foyer. 82 % des couples mettent leurs revenus en commun : 64 % totalement et 18 % partiellement, mais, parmi les couples bi-actifs, seuls 59 % déclarent mettre en commun la totalité de leurs ressources et seulement 30 % parmi les couples pacés. Même si les ressources ne sont pas mises en commun, il y a une décision au sein du couple pour savoir comment faire face aux dépenses collectives et le plus souvent, il est décidé que chaque conjoint contribue proportionnellement à ses revenus, ce qui reste défavorable au revenu le plus bas (généralement la femme).

¹⁰² L'imposition conjointe des couples mariés et pacés organise une redistribution en faveur des couples les plus aisés dont les effets ont augmentés entre 2012 et 2017, INSEE références 19/01/2019.

notamment de renforcer le maillage territorial des professionnelles habilitées à pratiquer une IVG, conformément aux préconisations du CESE¹⁰³. Cette nouvelle mesure permet de réduire les inégalités d'accès aux soins en « *améliorant la couverture des soins à hauteur des besoins et de garantir le choix des femmes sur la méthode* ». ¹⁰⁴

Cette avancée ne doit pas masquer les autres inégalités d'accès aux soins qui compliquent la vie de certaines femmes. La désertification médicale touche particulièrement les gynécologues puisque 13 départements en sont totalement dépourvus. Le nombre de maternité a également été divisé par trois en 40 ans.¹⁰⁵ Cela entraîne une détérioration de la santé et du suivi médical des femmes en milieu rural, pouvant même conduire à un renoncement de suivi gynécologique et à des faibles taux de dépistage des cancers féminins. Plus généralement, la fermeture de lits dans les hôpitaux¹⁰⁶ renforce les inégalités territoriales de santé et pénalise lourdement la santé et les droits reproductifs des femmes. Il est essentiel que les réformes futures **confortent l'accès aux soins, aux services de la petite enfance, à l'accès de toutes et tous au numérique, etc.**

Par ailleurs, **l'accès aux services publics et services au public** dont les services d'accueil de la petite enfance constitue un maillon vers plus d'égalité car ce sont les femmes qui en très grande majorité abandonnent leur travail lorsque les frais de garde sont trop importants faute de crèches abordables.

✓ **Les violences sexistes et sexuelles restent structurelles**

La législation française en matière de violence faites aux femmes s'est fortement renforcée depuis 2018, avec notamment :

- la loi du 3 août 2018 qui étend à 30 ans le délai de prescription des crimes sexuels commis sur des mineurs et crée une infraction d'outrage sexiste ;
- la loi du 28 décembre 2019 qui raccourcit le délai maximal de délivrance d'une ordonnance de protection par le juge aux affaires familiales ;
- la loi du 30 juillet 2020 qui transcrit dans la législation les travaux du Grenelle contre les violences conjugales pour renforcer la protection des victimes ;
- la loi du 21 avril 2021 qui crée de nouvelles infractions sexuelles afin de protéger les mineurs des violences sexuelles et de l'inceste.

Malgré ce renforcement de la législation sur la période récente, les violences faites aux femmes demeurent un problème majeur. En 2019, en moyenne, le nombre de femmes âgées de 18 à 75 ans qui se déclarent victimes de violences physiques et/ou sexuelles de leur conjoint ou ex-conjoint au cours d'une année est estimé à 213 000 femmes¹⁰⁷. En 2020, 102 femmes ont été tuées par leur conjoint, les femmes représentant 82 % des morts au sein du couple¹⁰⁸. De même s'agissant des violences sexuelles : en

¹⁰³ Étude du CESE, *Droits sexuels et reproductifs en Europe : entre menaces et progrès*, adoptée le 12/11/2019, Rapporteuse : Véronique Séhier.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ Rapport de la DDFE du Sénat *Femmes et ruralité : en finir avec les zones blanches de l'égalité*, 14/02/2021.

¹⁰⁶ *Malgré la pandémie plus de 7500 lits d'hospitalisation ont été fermés en 2020*, étude de la DREES de Bénédicte Boisguérin, Aurélie Delaporte et Thomas Vacher parue le 29/06/2021 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/entre-fin-2019-et-fin-2020-la-capacite-daccueil-hospitaliere>.

¹⁰⁷ [Les chiffres de référence sur les violences faites aux femmes | Arrêtons les violences \(arreteonslesviolences.gouv.fr\)](https://arreteonslesviolences.gouv.fr/).

¹⁰⁸ Source : *Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple. Année 2020*, ministère de l'Intérieur, Délégation aux victimes. Ces chiffres du ministère de l'intérieur invisibilisent de faits des atteintes faites aux femmes non déclarées, qui restent largement majoritaires.

moyenne, au cours d'une année, 94 000 femmes de 18 à 75 ans se déclarent victimes de viols et/ou tentatives de viols, et seules 12 % d'entre elles portent plainte¹⁰⁹. En outre, ces chiffres ne reflètent pas l'ampleur réelle des violences sexistes et sexuelles en France puisqu'ils relèvent pour la majorité d'entre eux de déclarations, et ne constituent alors qu'une estimation minimale.

Lutter contre les violences sexistes et sexuelles demande des moyens. La somme de 1 Mld€ attribuée en Espagne à ce combat a donné des résultats très concrets. **La formation des professionnel.les de santé et des agent.es de police accueillant les plaignantes dans les commissariats est encore insuffisante et doit être renforcée.**

La part des femmes dans les postes de direction doit encore progresser

Comme le soulignait la DDFE dans son étude *Femmes et entrepreneuriat*¹¹⁰, la loi Coppé-Zimmermann de 2011 instaurant des quotas pour assurer la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et des conseils de surveillance des grandes entreprises publiques et privées a produit des effets positifs, plaçant la France à un très bon niveau par rapport à ses partenaires européens.

La loi du 24/12/2021 sur l'égalité économique et professionnelle (cf. supra) impose désormais **des quotas de représentation de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les instances dirigeantes** et la publication annuelle de ces écarts de représentation. Cela représente un progrès : cette démarche doit maintenant être effectivement mise en œuvre.

Des marges de progrès sont envisageables : les femmes sont davantage représentées dans les comités RSE, mais moins dans les audits ou les comités rémunération plus influents et possédant un pouvoir décisionnaire plus important. Elles demeurent peu présentes dans la gouvernance des startups, en corrélation directe avec la faiblesse de l'actionnariat féminin dans ces entreprises.

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

4.1. Restaurer les finances publiques

Le CESE, favorable à un désendettement de la France sur le long terme, soutient la démarche de la Commission européenne qui invite à un large débat sur le réexamen du « cadre de gouvernance économique ». Les réajustements potentiels des règles de Maastricht permettraient de dégager des ressources budgétaires, et de répondre ainsi aux préoccupations du CESE en matière d'investissements matériels et immatériels dans la recherche et le développement, ainsi que pour le financement de la transition écologique et numérique. En vue de cet aggiornamento de la gouvernance économique, le CESE rappelle qu'il est favorable à un traitement spécifique de la dette verte, qui pourrait être exclue de la comptabilisation de la dette publique, sur le modèle des investissements stratégiques faits par le États dans le cadre InvestEU. Une fiscalité plus simple et plus équitable, notamment par la progressivité des impôts directs, doit être recherchée, ainsi qu'une meilleure prise en compte des revenus des ménages en matière de fiscalité écologique. Au niveau français et européen, la lutte contre l'évasion fiscale et

¹⁰⁹ [Les chiffres de référence sur les violences faites aux femmes | Arrêtons les violences \(arretonslesviolences.gouv.fr\).](https://www.arretonslesviolences.gouv.fr/)

¹¹⁰ *Femmes et entrepreneuriat*, étude DDFE CESE 27/10/2020 rapportée par Eva Escandon.

l'optimisation fiscale agressive doivent permettre de dégager des moyens supplémentaires¹¹¹. L'ensemble de ces dispositions doit permettre de renforcer la cohésion sociale¹¹².

4.2. Moderniser l'action publique

Le CESE est favorable à un pacte social fondé sur notre système de protection sociale, sur des services publics ambitieux et efficaces, et sur une fiscalité plus lisible et plus équitable. Une société plus juste passera également par un renforcement de la cohésion des territoires. Il est urgent, au-delà de la loi 3DS de février 2022, de développer, moderniser et améliorer l'efficacité des services publics et renforcer l'égalité des territoires¹¹³ : une meilleure coordination entre les différents services et niveaux de l'État ainsi qu'avec les collectivités territoriales, semble indispensable. Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises ces dernières années sur les principes qui doivent gouverner ces évolutions, et a rappelé certains points de vigilance : l'accès à la santé, à l'éducation, la préservation de l'environnement, entre autres, sont autant de missions de service public que le principe d'égalité suppose d'organiser d'une manière suffisante sur le territoire, sans que des considérations de coûts uniquement budgétaire emportent le sens des décisions à prendre.

L'effort de simplification administrative engagé par la loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique) correspond en partie aux préconisations portées par le CESE. Mais il est rappelé que la simplification peut aussi poser des problèmes de régularité des contrôles a posteriori, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Par ailleurs, la simplification doit veiller à la stabilité des procédures et des dispositifs d'aides, sans laquelle les mesures de soutien peuvent se révéler inefficaces¹¹⁴.

4.3. Mettre fin progressivement aux mesures de crise

Le retrait des mesures d'urgence de soutien à la consommation et aux entreprises doit être progressif et accompagné de mesures de transition permettant aux ménages comme aux entreprises un retour à la vie « normale » sans choc violent qui pourrait être néfaste au rebond de l'économie française et pousser certains ménages dans une situation de précarité. Le CESE se félicite à cet égard des mesures du plan d'action du gouvernement pour accompagner les entreprises fragilisées dans la sortie de crise.

Toutefois, sur le plus long terme, le CESE a souligné dans son Rapport annuel sur l'état de la France 2021, que la sortie de crise nécessite pour les différents acteurs et actrices de la société, entreprises incluses, d'entrer dans une autre relation, « de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble ». Ce nouveau mode de fonctionnement implique de rechercher une meilleure efficacité d'ensemble en finançant les investissements matériels et immatériels. La crise n'a pas été synonyme que de destruction : elle a aussi révélé de nouvelles sources d'innovation et d'activités, et encouragé des systèmes productifs et des modes de consommation réellement adaptés aux transitions et à un développement plus durable. L'amélioration de notre capacité de résistance aux crises est directement liée à la composante sociale de notre appareil productif.

¹¹¹ Avis « Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale », 2016

¹¹² RAEF 2021

¹¹³ RAEF 2021

¹¹⁴ Avis « les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons »

II - LA SITUATION DES OUTRE-MER

1. Renforcer la territorialisation du plan de relance

La délégation demande la tenue de « Conférences d'évaluation » des plans territoriaux de relance associant élues et élus locaux, représentantes et représentants de la société civile. Ces conférences auront pour mission de faire des points d'étape, d'identifier les blocages à lever, et d'informer concrètement les citoyennes et citoyens sur le déroulement du plan de relance. Nous préconisons la désignation d'un coordonnateur ou d'une coordinatrice par territoire qui serait chargé de faire le lien entre les différents opérateurs en matière d'ingénierie, les financeurs et les exécutifs locaux. Les CESER pourraient également être mobilisés pour cette mission.

La délégation préconise la mise en place de plateformes d'appui technique et de soutien aux collectivités territoriales et/ou aux structures associatives dans les préfectures, notamment pour les aider dans la réalisation de leurs missions d'investissement. Celles-ci pourront mettre à disposition des compétences pour la passation de marchés publics et d'ingénierie pour la réalisation de projets d'équipement complexes, ainsi que pour la mobilisation des fonds européens. Les CCI ont aussi un rôle d'accompagnement des entreprises dans ce type de projets. Les méthodes pour simplifier les procédures doivent être recherchées en s'appuyant sur les entreprises qui les vivent.

2. Soutenir davantage les entreprises ultramarines et l'emploi

La délégation invite l'État et les exécutifs locaux à renforcer les dispositifs de soutien et d'accompagnement, tels que prêts à long terme et mesures de haut de bilan, pour les entreprises qui auraient des difficultés à respecter le calendrier de remboursement des PGE, de report de cotisations sociales et prélèvements fiscaux, sur la base d'engagements en matière de maintien de l'emploi. Nous invitons les services des impôts et de recouvrement des cotisations sociales à délivrer les attestations de régularité fiscale et sociale sur la base des plans d'apurement acceptés, ou du calendrier de remboursement des cotisations sociales et contributions fiscales.

La question de la simplification et de l'adaptation des normes, notamment européennes, n'est pas nouvelle et a fait l'objet de nombreux rapports. La délégation invite l'État à accompagner les collectivités dans la constitution d'une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que les matériaux. Les maîtres d'ouvrage ultramarins devront être encouragés à utiliser les possibilités d'équivalence issues de la loi ESSOC dans la mise en œuvre du plan de relance et à constituer une base d'équivalence mutualisée.

3. Répondre à une situation sociale explosive

La délégation appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations, soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut.

Un plan urgent d'accès aux services publics doit être engagé par l'État pour ses missions régaliennes, et aux côtés des collectivités territoriales pour les compétences transférées. Ce plan devra cibler en priorité l'éducation, la santé, l'emploi, la sécurité et la justice.

Comme le souligne le programme national de réforme 2022, **l'accès à l'eau, la sécurisation et la modernisation des réseaux, constituent des priorités** pour nos territoires ultramarins.

Pour la délégation aux Outre-mer, **l'accélération de la mise en œuvre du plan eau DOM, en cours depuis 2016, doit être une priorité du Plan de relance**. La délégation va prochainement être chargée d'une saisine d'initiative concernant *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer* qui permettra d'effectuer un bilan de la situation et de proposer des avancées supplémentaires.

III - FONDS DE L'UNION EUROPÉENNE

En préambule, la délégation aux Outre-mer souhaite souligner l'apport considérable que représentent les fonds structurels européens et le plan de relance européen pour nos territoires. La délégation rappelle sa contribution à la concertation de la Commission européenne sur la stratégie pour les Régions ultrapériphériques (RUP¹¹⁵, validée par le Bureau du CESE du 26 octobre 2021). Dans celle-ci, la délégation salue l'initiative d'une stratégie pour les RUP et propose que les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM¹¹⁶), qui ne font pas partie du territoire européen mais bénéficient de fonds européen de développement, fassent aussi l'objet d'une stratégie européenne propre. En complément, l'Europe doit donner sa pleine dimension à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet des mesures spécifiques d'application pour ces territoires aux handicaps structurels, et qui représentent des atouts géopolitiques majeurs. Ce message important devra être porté à l'attention de la Commission européenne car il conditionne la bonne articulation des dispositifs de soutien à la relance.

Dans le cadre de la consultation du CESE sur le Programme national de réforme, la délégation souhaite insister sur la mise en œuvre du plan de relance, compte tenu des spécificités importantes de ces territoires, sans oublier les autres plans en cours (Contrat de convergence et de transformation, Trajectoire 5.0...). Après un premier avis sur saisine gouvernementale, présenté en janvier 2021, la délégation a élaboré un *Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, adopté le 9 février 2022, conçu comme un bilan d'étape. L'État fait un effort considérable, il faut le reconnaître. La territorialisation a bien eu lieu, des contrats ont été signés avec les collectivités de chacun des territoires, comme le CESE l'avait préconisé. Des moyens importants ont été mobilisés : 1,5 milliard d'euros mobilisé par l'État, pour un total de plus de 4 milliards d'euros en ajoutant les crédits apportés par les collectivités territoriales, et grande partie issus des différents fonds européens.

¹¹⁵ Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

¹¹⁶ Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna.

Les appels à projet ont été lancés, les aides aux entreprises ont permis de sauver une grande partie de nos économies. Il faut à présent accompagner le redémarrage de certains secteurs, le tourisme notamment, et préserver le tissu des petites et moyennes entreprises qui forment l'essentiel de l'activité. Compte-tenu des différents niveaux d'intervention, comportant des apports financiers de différentes sources et des programmations distinctes dans le temps, il apparaît important de bien concevoir la complémentarité des différentes programmations et de les articuler de manière cohérente.

La délégation propose donc quelques ajustements qui sont de nature à rendre encore plus efficace le dispositif du plan de relance en Outre-mer, et plus partagé, pour qu'il réponde pleinement aux enjeux de chaque territoire en s'appuyant sur les élues et élus locaux et la société civile, pour bénéficier à tous et toutes.

France relance Outre-mer a donné une priorité à la transition écologique comme principal vecteur de la relance, tout comme les Contrats de Convergence et de Transformation. **Pour le CESE, cette priorité doit à présent pleinement être mise en œuvre.**