CONTRIBUTION DU CESE À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2018

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

20 MARS 2018

SOMMAIRE

Introduction présentée par la section des affaires européennes et internationales p.3

Contribution de la section de l'aménagement durable des territoires p.6
Contribution de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation p.7
Contribution de la section des activités économiques p.9
Contribution de la section de l'éducation, de la culture et de la communication p.10
Contribution de la section du travail et de l'emploi p.12
Contribution de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité p.14
Contribution de la section de l'environnement p.16
Contribution de la section des affaires sociales et de la santé p.18
Contribution de la section de l'économie et des finances p.20

Introduction présentée par la section des affaires européennes et internationales

Rapporteur : Paul Fourier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Observations et préconisations du CESE sur le projet de PNR 2018

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

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

Il constate que le défi n°2 consacré à la transformation des secteurs clefs de notre économie et à la construction d'un nouveau modèle de croissance ne contient qu'un seul axe : préparer une économie de

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

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

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

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

Si des faiblesses dans notre modèle social sont à déplorer, il importe de comprendre lesquelles et comment les réformes proposées sont de nature à y porter remède. Le rapport pays relève d'ailleurs de manière significative que, pour l'un des indicateurs où la France fait partie des cinq pays les plus performants, l'augmentation du taux de personnes exposées à une grande pauvreté, sa position est en train de se dégrader, sans proposer d'explication à cette situation[4].

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[6] « *Perspectives pour la révision de la stratégie UE 2020* », juin 2015.

Contribution de la section de l'aménagement durable des territoires

Rapporteur Jacky Bontems

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

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

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

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

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

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

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

Contribution de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

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

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

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

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

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

Parallèlement, en s'appuyant sur l'exemple de l'Allemagne, le CESE appelle à ne pas se limiter à la prise en compte du montant des exportations pour évaluer la compétitivité d'une filière. En effet, il convient également de considérer le montant des importations nécessaires aux productions (intrants, équipements…), la valeur ajoutée générée ainsi que les emplois maintenus ou créés. En outre, l'utilisation d'espaces agricoles pour des productions « standards » (céréales, poudre de lait…) à vocation exportatrice et à faible valeur ajoutée, peut contribuer à rendre insuffisantes certaines productions destinées à la consommation intérieure (fruits et légumes, légumineuses…) et, par conséquent, contraindre à importer ce type de produits pour répondre aux besoins de nos concitoyen.ne.s.

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

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

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

du FEAMP plus favorable à l'aquaculture et la mise en place à la fois d'un cadre plus simple et d'un pilotage efficace des dossiers de demandes d'aides entre les niveaux régional et national. Il demandait de veiller à ce que les crédits nationaux et régionaux nécessaires au cofinancement du FEAMP soient suffisamment abondés et mieux coordonnés.

Contribution de la section des activités économiques

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

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

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

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

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

Enfin, plusieurs autres thèmes abordés par le PNR renvoient aux orientations de mandature du Cese. Pour notre Assemblée, la croissance ne peut constituer, un objectif en soi car elle doit être liée à la réponse aux besoins sociaux, environnementaux et à l'efficience des services publics. Pour accompagner les différentes transitions dans lesquelles notre pays est engagé (numérique, écologique, énergétique et sociale), la question de l'évaluation et du renforcement des moyens d'accompagnement des entreprises, en particulier des TPE-PME, constitue une priorité.

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

Contribution de la section de l'éducation, de la culture et de la communication

Rapporteure : Laurence Roger

Si la question des sortant.e.s non qualifié.e.s du système scolaire est ancienne, celle du décrochage scolaire est plus récente ; elle s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000 notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis de la stratégie UE 2020. Le décrochage scolaire est défini comme la situation « d'anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire »[7].

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

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

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

En 2016, dans l'Union européenne, le taux de sortant.e.s précoces est de 10,7 % parmi les jeunes âgé.e.s de 18 à 24 ans tandis qu'il est de 8,8 % pour la France[10]. Ce pourcentage correspond pour la France à environ 450 000 jeunes âgé.e.s de 18 à 24 ans qui ne sont pas diplômé.e.s ou ont au plus le diplôme national du brevet et qui n'ont pas suivi de formation au cours des quatre dernières semaines. La France a donc déjà dépassé son objectif fixé au niveau européen. En outre, le nombre de jeunes qui sortent chaque année de formation initiale sans diplôme est passé de 140 000 à 80 000 entre 2010 et 2017. C'est le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

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

Agir de façon préventive sur les facteurs de décrochage scolaire liés à l'établissement

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

---

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

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

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

10 Source : Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte).

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

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

Améliorer la relation entre les parents et l'école

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

La mise en place systématique des espaces parents semblant loin d'être appliquée, le CESE la recommande. De plus, pour améliorer la relation entre les parents et l'école, le CESE préconise de créer dans tous les établissements d'enseignement un espace de rencontre, lieu privilégié de temps d'échange, entre tous les acteur.rice.s de l'éducation agissant sur le territoire de ces établissements (élèves, parents, personnels, travailleur.e.s sociaux.ales, représentant.e.s de la mission de lutte contre le décrochage scolaire, associations, etc.) avec une animation conciliant les horaires de l'ensemble des parties concernées.

Mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement

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

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

Contribution de la section du travail et de l'emploi

Rapporteur : Laurent Clevenot

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

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

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

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

Paradoxalement des difficultés de recrutements existent dans certains secteurs pouvant subir une pénurie de compétences ou dans lesquelles les conditions de travail ou de rémunération sont parfois peu attractives. D'autres métiers sont en cours de création et de transformation dans une perspective de transition écologique[15], de digitalisation croissante ou de relocalisation.

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

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

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

---

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

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

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

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

[17] Compte personnel d'activité (CPA), Compte personnel de formation (CPF).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contribution de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité

Rapporteur : Bruno Duchemin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La formation professionnelle doit être un des leviers de l'égalité professionnelle et de la mixité des métiers. Or, si les femmes en bénéficient à peu près autant que les hommes (43 % contre 45 %), l'accès à la formation reste inégalitaire. Un récent rapport[23] précise que 57 % des femmes cadres bénéficient de formation contre 62 % des hommes, l'écart atteignant 9 points entre les ouvrières et les ouvriers. En 2016 l'avis du CESE sur les CQP rappelait qu'alors que les hommes constituent 33 % des employé.e.s de la propreté, ils comptent pour 51 % des effectifs formés. L'absence de formation contribue au maintien des femmes dans des emplois mal rémunérés.

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

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

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

---

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

[24] Etude de l'ORSE « *Pratiques d'égalité professionnelle en entreprise* », mars 2009.

[25] Etude de l'ORSE op. cité.

Contribution de la section de l'environnement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mesures qui doivent permettre de concilier la simplification des procédures et le respect des normes environnementales, discutées actuellement avec les parties prenantes du secteur dans le cadre du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), devraient figurer en bonne place dans le PNR 2018.

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

Contribution de la section des affaires sociales et de la santé

Rapporteure : Catherine Pajares y Sanchez

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

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

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

Certains chiffres communiqués dans la partie 4 du PNR (sur les progrès dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie UE 2020) montrent qu'en dépit de ces nouveaux mécanismes, les résultats en matière de lutte contre la pauvreté ne sont pas à la hauteur de la situation et ne sont donc pas acceptables. Le pourcentage de personnes en risques de pauvreté ou d'exclusion sociale est ainsi passé de 17,7 % en 2015 à 18,2 % en 2016. De même, la France n'est située dans les cinq premiers pays de l'UE que pour trois des indicateurs du « tableau de bord social »

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

D'une part, il est impératif que les évaluations conduites par la Commission et le Conseil dans le cadre du semestre européen prennent mieux en compte l'impact social des politiques publiques et des réformes envisagées.

D'autre part, pour que les conséquences de la proclamation du socle soient tangibles, il faut, comme le souligne son préambule, que des mesures concrètes ou des actes législatifs soient adoptés aussi bien au niveau des Etats membres qu'à celui de l'Union européenne.

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

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

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

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

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

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

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

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

Contribution de la section de l'économie et des finances

Investir dans la croissance de demain

Le CESE estime indispensable de poursuivre et développer une politique d'investissements ambitieuse, destinée à engager la France face aux défis d'aujourd'hui et de demain. Ces investissements matériels et immatériels doivent favoriser la transition écologique et la transition numérique dans une France créatrice d'emplois et plus solidaire. Il nous faut investir dans les compétences et dans une économie fondée sur l'innovation et la qualité. Pour le CESE, les mesures visant à maîtriser l'endettement public ne doivent pas, en effet, se faire aux dépens des dépenses d'investissement, qui ont un effet accélérateur sur l'activité économique et l'emploi et peuvent créer des conditions (infrastructures, formation, recherche et développement, etc.) favorables à l'investissement privé et donc à la croissance

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

Une meilleure efficacité des investissements publics est un des leviers à moyen ou long terme pour réduire l'endettement en étant davantage créateur de richesse. Le CESE souligne également que les politiques publiques doivent favoriser la capacité d'autofinancement des entreprises pour investir efficacement, tout comme leur accès au financement (en particulier les PME/PMI et TPE), afin de répondre à leurs projets d'investissement. Une attention particulière doit être donnée aux partenariats public/privé, qui sans être à exclure à priori, peuvent s'avérer couteux à terme si l'étude d'impact et les coûts de fonctionnement sont mal évalués. Il rappelle que l'appréhension des investissements publics ne peut pas se limiter aux seuls actifs tangibles mais qu'il faut prendre en compte les dépenses d'éducation ou de santé, ainsi que celles en capital immatériel, qui s'avèrent déterminantes pour la croissance. Le CESE rappelle également que toute dépense d'investissement génère mécaniquement 15 % de frais de fonctionnement.

L'amélioration des études d'impact des politiques publiques sur le choix des investissements notamment d'avenir est indispensable et doit être associé à la mise en place d'une réelle culture de l'évaluation. Il est donc nécessaire de dépasser les seules analyses financières destinées à évaluer la rentabilité financière d'un investissement, en se plaçant du point de vue de l'intérêt collectif, de l'efficacité économique et d'une volonté de réduire les inégalités et de garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire. Il faut également évaluer les investissements des collectivités locales, qui représentent 60% à 70% de la totalité des investissements publics, pour qu'elles s'inscrivent dans une politique d'aménagement du territoire et des investissements d'avenir pour la France et de réduction des inégalités. La politique de la Banque centrale européenne (BCE) doit être interrogée en ce sens, en particulier celle dite de quantitative easing.

Assurer une croissance plus inclusive

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

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

Le CESE a souligné à de nombreuses reprises les difficultés liées au logement qui contribuent au renforcement des inégalités et à d'importantes fractures territoriales. Il regrette le manque de concertation et d'évaluation concernant la baisse des aides personnalisées au logement (APL), qui bénéficient à hauteur des trois quarts aux ménages modestes. Il convient qu'un choc d'offre est nécessaire pour exercer une pression à la baisse sur les loyers mais s'interroge sur le faible rythme de construction des logements en Ile de France, où les besoins sont pressants. Il

regrette aussi l'absence d'objectif de construction de logements sociaux, alors que 1,8 million de Français sont dans l'attente d'un logement.

Equilibrer les comptes publics

Le CESE reconnaît la nouvelle trajectoire de croissance qui permettra probablement de passer sous la barre des 3 % de déficit public en part de PIB en 2018. Il note cependant que cette situation reflète davantage des facteurs conjoncturels (amélioration de la conjoncture économique, nouvel allègement de la charge de la dette) que des efforts structurels de réduction des déficits publics. Or la montée de l'endettement demeure un sujet d'inquiétude, ce qui conduit le CESE, au regard du relèvement progressif des taux d'intérêt engagé depuis l'été 2016, à renouveler ses mises en garde sur les risques liés à une brutale remontée des taux d'intérêt même si pour le CESE cela ne peut se faire aux dépens des investissements.

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

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

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

Pour le CESE, afin de préparer l'avenir, il semble indispensable, après expertise, de mettre en œuvre des investissements efficients, tant dans le domaine économique, social qu'environnemental, de façon à dynamiser le marché de l'emploi et redresser durablement notre croissance potentielle et la porter au-dessus du niveau du taux apparent de la dette. Il rappelle toutefois que la seule réduction des déficits publics ne saurait constituer l'horizon indépassable de l'action publique. Il exprime son attachement à des services publics de qualité et de proximité qui constituent de puissants facteurs de maintien de la cohésion sociale et d'efficacité économique.