CONTRIBUTION DU CESE À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2019

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

20 MARS 2019

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 6 mars 2019

CONTRIBUTION DU CESE AU PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2019

SOMMAIRE

INTRODUCTION PRÉSENTÉE PAR LA SECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES (M. PAUL FOURIER, RÉFÉRENT) 5

ANNEXES.....17

ANNEXE 1: CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. ALAIN DRU, RÉFÉRENT).....19

ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DES ACTIVITES ECONOMIQUES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (MME MARIE-CLAIRE CAILLETAUD, RÉFÉRENTE ET M. FRÉDÉRIC GRIVOT, RÉFÉRENT).....26

ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE LA DELEGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'EGALITE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. BRUNO DUCHEMIN, RÉFÉRENT) 30

ANNEXE 4 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR), (M. JEAN-LOUIS CABRESPINES, RÉFÉRENT) 34

ANNEXE 5 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE, ET DE L'ALIMENTATION A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) 40

ANNEXE 6 : CONTRIBUTION DE LA SECTION DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION À LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR) (M. JACQUES PFISTER, RÉFÉRENT) 45

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

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

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

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

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

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

[1] « Fractures et transition : réconcilier la France » adopté en mars 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Défi 3 : Faire émerger le modèle de croissance de demain

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Suivi des objectifs Europe 2020

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

Fonds européens structurels et d’investissement (FESI)

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

Annexes au présent document

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

ANNEXES

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

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

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

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

I. SANTÉ

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

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

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

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

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

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

- **l'organisation territoriale de l'offre de soins**. Les fermetures d'hôpitaux ou de services de maternité ont régulièrement montré la mobilisation des habitants et des élus des territoires concernés pour protester contre ces décisions jugées injustes. Et, dans le climat actuel de défiance, le choix de recourir aux ordonnances pour modifier le statut des hôpitaux de proximité pose question. Le seul principe selon lequel l'offre de soin doit être disponible sur l'ensemble du territoire implique d'ouvrir au débat de nombreuses questions. Le CESE a contribué au débat et formulé des propositions à travers son avis sur les déserts médicaux[vii] ;

- **le financement de la perte d'autonomie**. Toutes les projections anticipent une très forte augmentation des besoins de financement de la dépendance, dans ses différentes dimensions (santé, prise en charge de la perte d'autonomie, hébergement). Dans son avis du 24 octobre 2018, le CESE a regretté que le débat sur le financement d'un « cinquième risque » ait été abandonné. La section réitère aujourd'hui la demande que soit ouvert sans tarder un large débat public sur les sources de financement de la prise en charge collective de la perte d'autonomie ;

- **la prévention et la promotion de la santé**. Son importance fait consensus, mais ni les voies à suivre pour progresser, qui doivent impliquer bien au-delà des acteurs de la santé, ni les conditions de son financement ne sont pas acceptées par tous ;

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

II. PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉ

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

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

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

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

citoyennes bénévoles, que pour ce qui est des modalités selon lesquelles ils peuvent coopérer et se coordonner[xi].

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

- le taux de privation matérielle, qui désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable, est passé, chez les personnes exposées au risque de pauvreté, de 7,1% à 9,3% en un an (contre 7,7% pour l'ensemble de l'UE)[xii] ;

- l'examen des effets cumulés des budgets 2018 et 2019 sur le revenu disponible des ménages, tel qu'il a été réalisé par l'Institut des politiques publiques[xiii], fait apparaître une baisse pour les 7 premiers déciles, c'est à dire pour les personnes les plus modestes. Celles-ci ne bénéficient pas des grandes mesures de soutien au pouvoir d'achat (prime d'activité, heures supplémentaires) car la plupart d'entre elles ne sont pas en activité. Elles subissent en revanche la baisse des Aides personnalisées au logement et la non-revalorisation du RSA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[3] « La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement », Isabelle de Kerviler, octobre 2011

[4] « TPE-PME, comment réussir le passage à la neutralité carbone ? », Antoine Bonduelle et Stéphanie Goujon, septembre 2018

[5] « Quelle politique pour les pôles de compétitivité ? », Frédéric Grivot, octobre 2017

[6] « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », Marie-Claire Cailletaud, mars 2018

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

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

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

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

---

[7] « Efficacité énergétique ; un gisement d'économies ; un objectif prioritaire », Anne de Béthencourt et Jacky Chorin, janvier 2013

[8] « Innovations technologiques et performance industrielle globale : l'exemple de l'impression 3D », Renée Ingelaere, mars 2015

[9] « La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ? », Philippe Saint-Aubin, janvier 2019

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

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

---

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

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

Contexte

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

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

Les femmes paient la fracture sociale

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

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

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

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

La fracture territoriale accentue les inégalités entre sexes

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

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

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

Avis sur les réformes déjà engagées ou envisagées par la France

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

Inégalités et risques de fractures territoriales

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

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

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

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

Observations du CESE en matière de connectivité numérique

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

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

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

les débits mesurés continuent à progresser, le débit moyen demeure nettement inférieur à ceux des zones denses et intermédiaires »[xxii].

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

Observations du CESE en matière de logement :

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

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

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

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

Observations portant sur les mobilités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[…]

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

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

[…]

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

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

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

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

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

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

I. LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE POUR TOUS, UN ENJEU CENTRAL

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

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

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

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

---

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

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

disparités socioéconomiques et territoriales en matière de résultats scolaires restent fortes à tous les niveaux d'enseignement »[13].

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

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

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

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

---

[13] Ibid, page 54.

[14] 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.

[15] Source : Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte) / Enquête emploi.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

[20] Ministère de l'éducation nationale – Direction du Budget – 2012.

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

I. LIBÉRER LE PLEIN POTENTIEL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. PROTÉGER EN REFONDANT NOTRE ETAT PROVIDENCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES ACTIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

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

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

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

III. LA RÉFORME DE LA GARANTIE JEUNES

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

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

IV. EMPLOI DES SENIORS ET RÉFORME DU SYSTÈME DE RETRAITE

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

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

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

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

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

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

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

[ii]NOTES ET REFERENCES

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

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

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

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

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

[vi] Sondage CSA pour Cofidis, *Les Français et les frais de santé*, octobre 2018

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

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

[ix] Cf. notamment : Haute Autorité de Santé, R*apport d'analyse prospective 2018 : de nouveaux choix pour soigner mieux*, juillet 2018

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

xi Julie Argouac'h, Sébastien Picard, *Les niveaux de vie en 2016*, Insee Première, N°170, septembre 2018

xii Document de travail des services de la Commission, *Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques*, SWD(2019) 1009 final

xiii Institut des politiques publiques, *Budget 2019: quels effets pour les ménages?,* graphique 3 page 7 (l'IPP est développé dans le cadre d'un partenariat entre l'Ecole d'économie de Paris et le Centre de recherche en économie et statistiques)

xiv *Stratégie nationale de lutte de prévention et de lutte contre la pauvreté*, octobre 2018, introduction, page 4.

xv Julie Argouac'h, Sébastien Picard, *Les niveaux de vie en 2016*, Insee Première, N°170, septembre 2018

xvi Sur ce point, cf. France stratégie, *Nés sous la même étoile ? Origine sociale et niveau de vie,* Note d'analyse n°68, juillet 2018.

xvii Avis du 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, Antoine Dulin

xviii Avis du 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, Antoine Dulin

xix *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement des territoires ?,* Paul de Viguerie (2013), p. 47.

xx Avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des territoires ruraux*, Guillaume de Russé (2015), p. 47.

xxi Avis *Tourisme et numérique*, op. cit. p. 25.

xxii Arcep, *Qualité des services mobiles*, 17 octobre 2018.

xxiii Avis et rapport *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires*, Isabelle Roudil (2017), p. 117 à 120.

xxiv Avis *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires (*2017), et avis *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer* (2016).

xxv Avis *Projet de loi d'orientation des mobilités*, Bruno Duchemin (2018), p. 47.