



CONSULTATION DU CESE SUR LE PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RESILIENCE/ PROGRAMME NATIONAL DE REFORMES

Le 9 mars 2021

CONSULTATION DU CESE SUR LE PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RESILIENCE/

PROGRAMME NATIONAL DE REFORMES

Table des matières

Introduction.....	3
Les Stratégies de réformes et d'investissements.....	7
21 Résilience économique.....	7
22. Cohésion sociale.....	7
23. Résilience sociale.....	9
24. Cohésion territoriale.....	10
24. Transition verte.....	11
Les Composantes de réformes et d'investissements.....	13
Composante 1 : Rénovation énergétique (objectif : amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments).....	13
Composante 2 : Biodiversité, lutte contre l'artificialisation, décarbonation de l'industrie, économie circulaire et circuits courts, transition agricole (objectif : réduire l'impact écologique de nos modes de production et de consommation).....	15
Composante 3 : Infrastructures et mobilités vertes (objectif : investir dans les infrastructures et les moyens de transport respectueux de l'environnement).....	18
Composante 4 : Energies et Technologies vertes (objectif : développer de nouvelles technologies et énergies vertes).....	20
Composante 5 : Financement des entreprises et simplification administrative (objectif : renforcer les fonds propres des entreprises).....	20
Composante 6 : Souveraineté technologique et Recherche (objectif : améliorer la performance en termes d'innovation technologique).....	21
Composante 7 : Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises, (Objectif Favoriser la transition numérique).....	22
Composante 8 : Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle (objectif : préserver l'emploi et favoriser l'insertion de tous sur le marché du travail).....	24
Composante 9 : Recherche, Ségur de la santé et dépendance, Cohésion territoriale (objectif : renforcer l'investissement public dans des secteurs clés).....	27

Introduction

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est consulté chaque année par le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) sur le Programme national de réforme (PNR), exercice mis en place en 2010 et par lequel le gouvernement présente la stratégie de réformes envisagées en réponse aux recommandations adoptées par le Conseil européen l'année précédente. Le dialogue avec la représentation en France de la Commission européenne et le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) développé lors de cette mandature 2015-2020 (qui prendra fin à la fin du mois de mars 2021) permet d'organiser cette consultation dans les meilleures conditions possibles.

Contexte

Plusieurs contraintes ont néanmoins pesé cette année sur l'organisation de la consultation. Le format du document a largement évolué puisqu'au PNR s'est ajouté, cette année suite à la crise mondiale de la COVID-19, un Plan national de relance et de résilience (PNRR) soumis par les États membres à la Commission dans le cadre du déploiement du plan de relance européen. Les délais de consultation ont en outre été particulièrement resserrés dans un contexte marqué au CESE par une accélération du calendrier interne en raison de la fin de la mandature actuelle.

Evolution du format du document

En 2021, la France a fait le choix de fusionner les deux documents en un unique PNRR. Pour le CESE, ce choix induit une certaine confusion d'autant que le document est bâti autour d'un modèle imposé par la Commission européenne. L'objectif reste en effet de démontrer la conformité du plan de relance national France Relance avec les priorités d'action fixées par l'Union européenne (UE). À titre de rappel, la France doit bénéficier dans ce cadre de 40 milliards d'euros de subventions européennes qui viendront alimenter le plan de relance national de 100 milliards d'euros. Pour prétendre à l'obtention des fonds, la France doit présenter un PNRR conforme aux critères d'éligibilité énoncés dans le projet de Règlement pour la Facilité pour la relance et la résilience : conformité avec les priorités d'action de l'UE, respect d'un seuil minimal de 37 % de dépenses liées au climat et de 20 % au numérique. Il suit en cela le modèle précis imposé par la Commission qui s'articule autour de nombreuses rubriques.

- Les objectifs généraux de l'Union européenne : promouvoir la cohésion sociale et territoriale, renforcer la résilience économique et sociale, atténuer l'impact économique et social de la crise, accélérer les transitions verte et numérique ;

- Les initiatives phares européennes dans le domaine des réformes et des investissements (flagship initiatives) : monter en puissance sur les énergies propres renouvelables (hydrogène), rénover (rénovation thermique des bâtiments), connecter (très haut débit et inclusion numérique), moderniser (e-administration), promouvoir la reconversion et la mise à niveau des compétences) ;
- Les six piliers d'action décrits dans le Règlement sur la Facilité pour la Relance et la Résilience : transition verte, notamment la biodiversité ; transformation numérique ; cohésion économique et compétitivité ; cohésion sociale et territoriale ; préparation et réaction aux crises ; politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, y compris l'éducation et les compétences professionnelles.

Enfin, il fait également le lien avec le Semestre européen en indiquant clairement que les mesures présentées sont conformes aux recommandations 2019 et 2020 y compris en matière de soutenabilité des finances publiques.

La complexité du plan, les différents sujets traités et les annexes multiples du document nuisent à sa lisibilité et rendent la contribution plus complexe à établir, y compris dans la cohérence d'ensemble.

Remarques d'ordre général

Le CESE s'est au cours de l'année 2020, exprimé à plusieurs reprises sur les répercussions de la crise de la Covid en France et au sein de l'UE. Notre Assemblée a relevé en premier lieu la difficulté des États membres à apporter une réponse commune et solidaire, ainsi que leur dépendance des États de l'Union dans plusieurs secteurs stratégiques. Cette crise révèle donc, en premier lieu, pour le CESE, la nécessité d'une refondation de l'UE à la hauteur des défis auxquels elle est confrontée en mettant en place des mécanismes renforcés de solidarité entre États membres et en retrouvant une souveraineté dans les secteurs stratégiques. Dans un second temps, le CESE a salué la mise en œuvre, sur proposition de la Commission fin mai 2020, d'un plan de relance d'envergure (750 milliards d'euros dont la moitié de subventions) financé pour la première fois par une mutualisation de la dette entre États membres, signal d'une solidarité budgétaire renforcée. Le plan de relance introduit une dimension climatique conformément aux engagements de la présidente de la Commission à travers le Green deal. Néanmoins, le CESE apporte une appréciation critique sur le contenu (voir dans le corps du document).

Dans l'approche générale du document, le CESE considère qu'il peut exister une forme de contradiction entre les réformes structurelles présentées (notamment en réponse aux recommandations spécifiques par pays adressées à la France par le Conseil en 2019 et 2020) et les impératifs de la relance. Dans sa résolution de juin 2020 « Construire demain » et le document « Les

priorités essentielles pour la relance de la France »¹, le CESE a fait part de ses propres réflexions sur les axes à privilégier pour la relance, entre autres : créer de nouvelles solidarités et soutenir l'emploi ; un plan d'investissement et la refondation de nos systèmes de protection sociale qui permettraient de mieux lutter contre les vulnérabilités et les inégalités. Pour le CESE, la période actuelle est incompatible avec la mise au premier plan d'objectifs de maîtrise des finances publiques : ceux-ci se traduisent trop souvent par une réforme des systèmes de protection sociale à des fins de réduction des dépenses de l'État. Une restriction budgétaire dans la période actuelle risquerait par ailleurs d'aboutir à une remise en cause des investissements tant matériels qu'immatériels (dépenses de développement dans les capacités humaines, compétences, formations, embauches...). Ils sont pourtant indispensables au tournant nécessaire de la transition écologique et de la sécurisation des parcours professionnels et des emplois.²

Notre Assemblée rappelle d'ailleurs que le pacte de stabilité et de croissance a été suspendu depuis la pandémie et que cette mesure est reconduite pour 2021. En conséquence, les recommandations aux États membres auraient gagné à être provisoirement assouplies et suspendues elles aussi, le temps de la crise au moins.

En outre, l'évaluation et le bilan des réformes passées et de leurs conséquences diverses pourraient prendre tout leur sens en cette période, notamment concernant le fonctionnement actuel des systèmes de protection sociale (systèmes de santé, transitions professionnelles, formation, ...). La commission d'experts, pluridisciplinaire et pluraliste, mise en place afin d'élaborer des propositions en matière d'évolution des règles de la dépense publique et de gouvernance (dont le cantonnement de la dette COVID) peut être utile si elle prend appui sur l'ensemble du système démocratique (Parlement, CESE, consultation citoyenne...). Le Conseil rappelle à ce sujet qu'il est favorable à un traitement spécifique de la dette verte, qui pourrait être exclue de la comptabilisation de la dette publique, sur le modèle des investissements stratégiques faits par les États dans le cadre du plan Juncker.³

Le CESE estime également que la poursuite de réformes structurelles comme celle du système de retraites et de l'assurance-chômage, annoncée dans le PNRR, n'est pas opportune au vu de la période et des répercussions possibles sur le plan social. Le CESE rappelle dans ce contexte, que ses contributions passées au Programme national de réforme restent d'actualité, tout comme certains de ses travaux comme l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France » de mars 2019 qui met l'accent sur la nécessité de promouvoir la cohésion sociale et territoriale.

¹ Elaboré par le CESE à la demande du Président de la République, ce document lui a été remis début juillet 2020.

² Cf. Avis du CESE « se donner un nouveau cap, Rapport annuel sur l'état de la France en 2020 », juillet 2020.

³ Cf. Avis du CESE « Climat, énergie, biodiversité – Contribution du CESE à la convention citoyenne » ; RAEF 2019.

Le contexte de la pandémie et le besoin de fonds européens pour répondre aux défis amènent le gouvernement à aborder l'impact social de la crise principalement sous l'angle de la préservation de l'emploi et de l'accès à celui-ci. Pour autant, le CESE rappelle que les indicateurs sociaux de l'UE, qui offrent une vue plus large, doivent rester la référence pour le document du gouvernement, qui reste rattaché au semestre européen.

Enfin, le maintien des recommandations 2019 et 2020 aux États membres interpelle le CESE sur l'articulation future, dans un contexte extrêmement dégradé, de leurs politiques sociales, économiques, environnementales et budgétaires avec les contraintes qui leur sont imposées par le semestre européen. A cet égard, le CESE considère que les États membres ne pourront pas s'exonérer d'un débat politique sur le bien-fondé de certaines dispositions issues des traités européens, dont le pacte de stabilité et de croissance.

Dans sa contribution, le CESE suit la structure adoptée par le PNRR, d'une part sur les stratégies de réformes et d'investissement, d'autre part sur les composantes détaillées dans les annexes.

*

* *

Les Stratégies de réformes et d'investissements

21 Résilience économique

Le plan de relance et de résilience prévoit une baisse de la fiscalité de 10 milliards d'euros par an imputée sur les impôts de production, considérant qu'ils sont l'une des causes de la perte de compétitivité de l'économie française et du déclin de l'industrie française. Les impôts de production constituent l'une des nombreuses composantes de la compétitivité-coût des entreprises. Pour sa part, le CESE a consacré de nombreux avis à l'industrie et la désindustrialisation française, qui en montre l'étendue des causes et propose des solutions. Par ailleurs, il considère que les allègements fiscaux destinés à encourager les investissements ne sont pas suffisamment subordonnés à la prise en compte de l'intérêt général tel que l'impact sur l'environnement, la politique de l'emploi, de la formation, de la R&D. Ainsi, les exonérations fiscales défavorables à la transition écologique devraient être progressivement supprimées en France et en Europe⁴. Par ailleurs, le CESE appelle plus généralement à une réforme fiscale globale privilégiant notamment une plus grande progressivité de l'impôt et une meilleure efficacité économique. En effet, concernant les particuliers par exemple, l'impôt sur le revenu est de moins en moins progressif alors que le caractère dégressif de la TVA au regard du revenu est depuis longtemps identifié⁵.

22. Cohésion sociale

Le CESE relève que le Programme national de relance et de résilience (PNRR) intègre des mesures conjoncturelles fortes pour assurer la cohésion sociale face à la crise et traite d'enjeux de transition de plus long terme. S'agissant des mesures conjoncturelles, il annonce la poursuite des mesures d'aides apportées aux entreprises pour limiter les licenciements économiques. D'autre part, il présente comme des mesures conjoncturelles la suspension de quelques mesures importantes de la réforme de l'assurance chômage. Par ailleurs, il prévoit également des actions pour assurer l'investissement dans les compétences nécessaires aux transitions écologique et numérique. Le CESE livre son analyse sur ces questions dans la partie « **Composante 8 : Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle (Objectif : Préserver l'emploi et favoriser l'insertion de tous sur le marché du travail)** ».

Notre Assemblée tient toutefois à attirer l'attention sur **la situation des seniors au regard du marché du travail**. Depuis le début des années 2000, les réformes successives des régimes de retraite se sont traduites par une augmentation sensible et régulière des taux d'activités et d'emploi des seniors. La croissance de leur participation au marché du travail se poursuit d'ailleurs actuellement sous l'effet de la mise en œuvre progressive des réformes de 2010 et de 2014. Néanmoins, les plus de

⁴Cf. Avis du CESE « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons ».

⁵Cf. Rapport annuel sur l'État de la France 2020.

cinquante ans présentent toujours une vulnérabilité particulière au chômage qui se traduit par leur surreprésentation parmi les chômeurs de longue et de très longue durée.

Dans la suite de son avis sur « L'emploi des seniors » d'avril 2018, le CESE considère que des dispositions visant à prolonger la durée d'activité professionnelle des seniors doivent s'appuyer sur un effort collectif préalable pour assurer leur maintien en emploi dans de bonnes conditions. Cet effort est à déployer dans quatre directions :

- agir en prévention de l'usure professionnelle et de l'exposition aux risques, y compris en favorisant les reconversions ;
- assurer l'effectivité de la formation professionnelle tout au long de la vie pour éviter la déqualification ;
- généraliser la formation des salariés seniors au numérique dans tous les secteurs d'activité ;
- combattre les représentations négatives du vieillissement au travail.

Le CESE est également attaché à la **promotion d'un dialogue social de qualité pour faire face aux grands enjeux du monde du travail**. Après les réformes de 2015 et 2016, les ordonnances « travail » de 2017 ont profondément modifié le cadre du dialogue social dans les branches et les entreprises. Dans des travaux antérieurs, le CESE a souligné que la simplification-réduction des Instances représentatives du personnel (IRP) risquait d'éloigner la représentation du personnel du terrain et donc de la réalité du travail. Cette préoccupation se trouve renforcée par la crise sanitaire qui perturbe, transforme les organisations du travail et qui détruit de nombreux emplois. Les confinements et le recours massif et continu au télétravail fragilisent les collectifs et compliquent la tâche des représentants du personnel (CSE et délégués syndicaux) alors que le besoin de d'informer, de consulter et de négocier sur l'emploi et les conditions de travail n'a peut-être jamais été aussi élevé que pendant cette période.

Le CESE considère qu'un dialogue social actif et de qualité constitue un atout essentiel pour permettre aux entreprises de s'adapter et de s'orienter pendant cette crise sanitaire et dans la conduite des transitions en cours (numérique, écologique). Dans l'esprit des recommandations formulées dans son avis sur le développement de la culture du dialogue social, il invite les pouvoirs publics à renforcer les moyens d'accompagnement du dialogue social en particulier au bénéfice des PME-TPE⁶.

⁶Cf. Avis du CESE « Le développement de la culture du dialogue social », Luc Bérille et Jean-François Pilliard, mai 2016.

Enfin, le CESE constate que la crise actuelle a révélé l'insuffisance manifeste de moyens en matériel et en personnel dont souffre notre système de soins. La réalisation du potentiel de créations d'emplois dans ce secteur est urgente et opportune à un double titre, pour répondre à un problème important de santé publique et pour contribuer à la gestion de l'emploi dans ce secteur.

23. Résilience sociale

La crise que traverse la France est multifactorielle et met en évidence de nombreuses fractures, territoriales mais aussi sociales. Les avis du CESE ont pointé ces isolements⁷, ruptures, déséquilibres et inégalités qui fragilisent la cohésion sociale.

De trop nombreux droits sociaux et de santé sont reconnus mais non effectifs. Le non-recours demeure élevé. Ses ressorts sont complexes et loin de ne relever que du manque d'information. La trop grande complexité des dispositifs sociaux et de l'offre de soins, leur faible lisibilité, les délais imposés pour y accéder, mais aussi un discours public contreproductif qui stigmatise, sont autant de réalités qui ont pour effet concret de creuser le fossé entre les publics concernés et les politiques publiques, en matière de handicap par exemple⁸. A cela s'ajoute la grande hétérogénéité des pratiques en fonction des territoires, en matière d'aide sociale à l'enfance par exemple⁹, liée pour une large part à la disparité des choix politiques et aux limites des moyens financiers des départements, chefs de file sur les questions sociales.

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 vie¹⁰ et rend pour eux plus difficiles la recherche d'un emploi. A leur tour, ces facteurs retardent l'accès à l'autonomie qui passe par un logement, une protection santé notamment. Il persiste des ruptures, liées à l'empilement des dispositifs, à la persistance de seuils d'âge, à un non-recours trop élevé. Le CESE milite pour une politique plus globale et plus volontariste en faveur de la sécurisation des parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Il la conçoit non pas comme une charge mais comme une stratégie d'investissement social pour l'avenir. Il a redit cette conviction quand le Gouvernement l'a interrogé sur la situation des jeunes majeurs sortants de l'ASE et des « jeunes en difficultés multiples ». Il faut

⁷Cf. Avis du CESE « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », Jean-François Serres, 2017, « Fractures et transitions : réconcilier la France » 2019 et « Générations nouvelles : construire les solidarités de demain », 2020.

⁸Cf. Avis du CESE « Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global », Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez, 2020.

⁹Cf. Avis du CESE « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », Antoine Dulin, 2018.

¹⁰Cf. Déclaration « Jeunes, le devoir d'avenir » décembre 2020.

« 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'autonomie¹¹.

24. Cohésion territoriale

Ce point est également traité dans la partie Composante Composante 7 : Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises (Objectif : Favoriser la transition numérique)

Favoriser l'inclusion numérique pour toutes et tous

Dans une société où le numérique est devenu omniprésent, l'éducation au numérique, pour favoriser l'inclusion sociale et lutter contre l'illectronisme¹², est un enjeu majeur pour tous et toutes quel que soit l'âge comme l'a souligné le CESE dans de nombreux avis¹³.

L'exclusion numérique réside encore aujourd'hui autant dans le manque de compétences et de culture numériques que dans l'absence d'accès aux équipements matériels ou à une connexion à Internet. Les inégalités devant le numérique se forment dès le plus jeune âge. Elles concernent particulièrement les personnes socialement les plus fragiles ou en situation de handicap ainsi que les personnes âgées. Les usages et compétences numériques sont aussi différenciés et façonnés par des pratiques grandement liées à l'appartenance sociale ou un à niveau de diplôme. Elles frappent davantage certains territoires comme les territoires ruraux et les outre-mer. Enfin, dans le domaine scolaire et universitaire, la crise sanitaire a amplifié le recours aux outils et contenus numériques et a révélé, à la fois la fracture numérique matérielle, et celle des usages et des compétences, tant chez certaines enseignantes et enseignants que certains élèves, étudiantes ou étudiants ou leurs familles. L'ensemble de ces inégalités numériques sociales et territoriales, qui laissent de côté une partie importante de la population, met à mal la cohésion sociale, en renforçant les inégalités préexistantes.

Le CESE a formulé de nombreuses préconisations pour développer la culture et les compétences numériques pour tous et toutes, dès l'école et tout au long de la vie, afin de permettre leur émancipation pour exercer une citoyenneté numérique éclairée et de s'insérer socialement et professionnellement. Il s'agit notamment d'identifier, dès l'école les difficultés numériques

¹¹Cf. Avis du CESE, juin 2018, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », Antoine Dulin

¹² « État d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques », Larousse.fr

¹³Cf. Avis du CESE : « Les défis de l'éducation aux médias et à l'information », Marie-Pierre Gariel, décembre 2019 ; « L'éducation populaire : une exigence du 21^e siècle », Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, 2019 ; « Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? » (avis et rapport), Gérard Aschieri et Agnès Popelin, 2017 ; « Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté », Eric Peres, 2015.

rencontrées par certains élèves, familles, enseignantes et enseignants (défaut de compétences, d'équipements, d'accès au réseau Internet...) pour y apporter une solution adaptée (formation initiale et continue renforcée pour les enseignantes et enseignants, accompagnement des familles, équipement ciblé, meilleure coordination des acteurs du numérique [État, collectivités territoriales, opérateurs publics et privés, etc.],...). Il s'agit également de soutenir les actions en faveur de l'inclusion numérique menées par les associations, bien souvent en lien avec les collectivités territoriales, notamment dans des structures comme les tiers lieux. La maîtrise de la culture et de compétences numériques est, en effet, indispensable pour avoir un usage raisonné, responsable et durable des outils et des ressources numériques.

24. Transition verte

Il est regrettable et profondément anachronique que parmi les « principaux défis à relever » par le PNRR, les enjeux de l'environnement soient mentionnés d'un mot sur une page et bien après l'ensemble des développements sur les enjeux économiques et sociaux (page 2 du Document « Partie 1 Objectifs principaux et cohérence du plan »). Une partie intitulée « *Transition verte* » serait mieux intitulée « transition écologique », tant le qualificatif « vert » reste flou et recouvre de multiples acceptions et pratiques, y compris peu écologiques. Dans ce contexte, le CESE renvoie à deux de ses avis dont les préconisations sont rappelées ci-après dans le corps du texte : « Climat, neutralité carbone et justice sociale. Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », 27 janvier 2021, qui reprend et met à jour beaucoup de préconisations élaborées depuis une dizaine d'années¹⁴, et « Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie » d'avril 2019¹⁵.

Par ailleurs, concernant le financement de la transition écologique, le CESE renouvelle sa recommandation de mettre en cohérence la progression prévue de la contribution climat énergie avec la trajectoire voulue de réduction des émissions, en assurant les mesures de compensation sociale indispensables à l'égard des ménages les plus modestes, sur lesquels cette contribution pèsera fortement. Il recommande d'affecter majoritairement au financement de la transition écologique et énergétique le produit de cette contribution, pour assurer à la transition des financements pérennes au-delà du seul plan de relance, et pour une meilleure acceptabilité. Les bénéficiaires de mesures de justice climatique ne devraient pas se limiter aux personnes répondant aux critères de précarité énergétique mais inclure plus largement les personnes modestes et les plus vulnérables aux effets du changement climatique.

¹⁴ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_04_climat.pdf

¹⁵ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf

*

*

*

Les Composantes de réformes et d'investissements

Le PNRR s'attache à la stratégie générale d'investissements de la France. Il est bien sûr fortement influencé par les conséquences de la crise de la COVID. Dans son avis de janvier 2021 « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », le CESE a précisément réfléchi aux objectifs et aux critères qui rendent une filière stratégique et doivent inspirer l'action gouvernementale. Plus qu'une liste de projets, il s'est attaché à proposer une méthode de travail et a retenu quatre objectifs :

- renforcer la souveraineté économique ;
- avoir des filières répondant aux besoins économiques, sociaux, sanitaires et ainsi qu'aux impératifs environnementaux ;
- mettre les filières industrielles dans une cohérence d'ensemble pour mieux identifier les technologies transverses (nœuds technologiques) et assurer leur montée en gamme ;
- retrouver l'esprit industriel en renforçant les capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois, installer une forte culture de l'industrie dans notre pays.

Pour atteindre ces objectifs un Commissariat au plan, rattaché au Premier ministre, doit proposer une prospective globale dans le domaine économique national industriel ainsi qu'une démarche planificatrice, mettant en œuvre une programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI) dans une vision de long terme.

Cette programmation devra se baser sur une évaluation préalable des besoins sociaux (alimentation, santé, bien-être, environnement, numérique, mobilité, culture, éducation...) pour identifier des filières concourant à la souveraineté nationale. Elle visera à orienter tout ou partie de la production vers les biens et services essentiels à la vie du pays, ou stratégiques pour son développement. Elle fera de l'enjeu environnemental un élément structurant et transverse. Un critère central sera le maintien et la création d'emplois en lien avec une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences s'appuyant sur les branches professionnelles afin de répondre au mieux aux besoins évolutifs des filières industrielles. Finalement elle permettra de maîtriser les technologies transverses et d'impliquer l'ensemble de la chaîne des filières stratégiques y compris les ETI et les PME.

Composante 1 : Rénovation énergétique (objectif : amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments)

En 2018, les émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel-tertiaire ont représenté 83,1 Mt CO₂eq, soit la deuxième source d'émissions avec 19 % du total national¹⁶.

¹⁶ Il s'agit des émissions directes dites « scope 1 » liées aux consommations d'énergie pendant la phase d'usage des bâtiments (gaz, fioul...) et aux fuites de fluides frigorigènes. En y ajoutant les émissions indirectes du « scope 2 » (production d'énergie liée à la consommation d'électricité, de chaleur ou de froid issus des réseaux), on atteint 26 % des émissions nationales, selon l'étude ADEME-Carbone 4 « Neutralité et bâtiment » de juin 2019.

L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle un effort soutenu dans le secteur du bâtiment, qui a accumulé un retard important sur la trajectoire de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), avec un dépassement du premier budget carbone (2015-2018) de 34 Mt CO₂eq, soit environ 11 %. Le rythme de réduction des émissions demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la SNBC¹⁷.

Sur la rénovation des bâtiments, le CESE a déjà souligné¹⁸ que « le financement de la transition reste très flou », en s'appuyant notamment sur le « Panorama des financements climat » d'I4CE : les financements publics considérés nécessaires pour que la totalité du parc de résidences principales atteigne le niveau Bâtiment basse consommation (BBC), à raison d'un million de rénovations par an, sont de 8 Mds € par an entre 2022 et 2050 (soit environ un tiers des 24 Mds € annuels nécessaires, en incluant les financements privés). Par ailleurs, le Haut Conseil pour le climat (HCC) estime que l'effort public actuel pour la rénovation énergétique des bâtiments dans leur ensemble (et non des seuls logements) doit être quadruplé, pour atteindre un montant d'environ 16 Mds€ par an.

Le CESE considère que la sincérité et l'atteinte des ambitions dépendront du niveau de financement public et d'autres financements consentis à la fois pour les objectifs climatiques et pour garantir la justice sociale vis-à-vis des nouvelles obligations, qu'il s'agisse de rénovation ou de réalisation d'audits, afin de limiter le reste à charge pour les ménages modestes, voire de l'annuler pour les ménages en situation de précarité énergétique. Elles dépendront également de la qualité de l'accompagnement, et de la compétence de la filière du bâtiment. Le financement des mesures de compensation pour les ménages ne doit pas aboutir à une hausse de la fiscalité des ménages.

Le CESE recommande de préciser les moyens alloués au développement du Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH). Le CESE insiste sur la nécessité que les missions, la densité et les moyens du réseau harmonisé de guichets uniques garantissent l'homogénéité de traitement des demandes en tout point du territoire.

Le CESE recommande que les catégories de performance des bâtiments mettent au même plan les 2 étiquettes qui composent le Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) : l'étiquette énergie pour informer sur la consommation d'énergie, et l'étiquette climat pour connaître la quantité de gaz à effet de serre émise. Cette dernière est beaucoup moins connue et mise en avant, or la qualité d'une rénovation environnementale doit prendre en compte son impact en émissions de CO₂.

<http://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2019/07/Publication-neutralite%CC%81-et-batiment-Carbone-4-ADEME.pdf>

¹⁷Haut Conseil pour le climat : « Rénover mieux: leçons d'Europe », novembre 2020.

¹⁸Cf. Avis du CESE « Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie », Guillaume DUVAL et Madeleine CHARRU, 2019.

Le CESE préconise par ailleurs de renforcer le « parcours rénovation » des logements individuels ou des copropriétés en commençant par un audit complet effectué par un organisme agréé et pris en charge totalement par l'État. Cela concerne la rénovation globale et pas seulement thermique. Cela appelle, comme noté ci-dessus, une augmentation importante des financements prévus et aussi une prise en charge totale par l'État pour mieux inciter¹⁹.

Composante 2 : Biodiversité, lutte contre l'artificialisation, décarbonation de l'industrie, économie circulaire et circuits courts, transition agricole (objectif : réduire l'impact écologique de nos modes de production et de consommation)

Biodiversité, lutte contre l'artificialisation

Ce volet du PNRR souligne les incidences de la construction de bâtiments et routes sur l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols, la fragmentation des espaces naturels, la biodiversité et le réchauffement climatique.

L'actuel projet de loi portant lutte contre les dérèglements climatiques adopte un objectif quantitatif consistant à diminuer par deux le rythme d'artificialisation des sols en France dans les dix ans à venir²⁰. Le CESE note que cet objectif se rapproche de celui qu'il recommandait dans son rapport annuel sur l'état de la France en 2014, où il appelait à fixer pour objectif la réduction d'au moins 50 % de la consommation de surfaces artificialisées d'ici à 2025.

Il est nécessaire de prendre en compte dans l'approche de l'artificialisation les différentes densités et la diversité géographique des territoires. Le CESE souligne l'importance de veiller à la cohérence des décisions d'urbanisme : les Programmes locaux de l'habitat (PLH), adossés aux plans locaux d'urbanismes et aux plans locaux d'urbanisme intercommunal doivent devenir un véritable outil de la politique du long terme, en intégrant l'ensemble des besoins en logements²¹. Il importe d'enrayer les phénomènes de mitage, en densifiant l'habitat et en mettant l'accent sur l'aménagement et la rénovation des centres villes et centres-bourgs, et d'intégrer dans les documents d'urbanisme les valeurs agronomiques et environnementales des sols²².

Le CESE préconise, avant d'ouvrir à l'urbanisation, de réaliser un véritable diagnostic urbain en étudiant en priorité la possibilité de « reconstruire la ville sur la ville », Il préconise de limiter l'étalement urbain

¹⁹Cf. Avis du CESE « *Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons* », Patricia Blancard et Didier Gardinal, février 2021.

²⁰Cf. Avis du CESE « *Mission commerce saisine gouvernementale* », Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (février 2021).

²¹Cf. Avis du CESE « *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?* » Isabelle Roudil, 2017.

²²Cf. Rapport annuel sur l'état de la France 2020, contribution de la section Aménagement durable des territoires.

en incitant à la requalification prioritaire des friches et en développant des modèles favorables au « recyclage foncier » des friches (entre autres industrielles et commerciales) et des anciennes Zones d'aménagement concerté (ZAC). Il appelle dans les métropoles à faire évoluer et concevoir l'urbanisme pour réduire les risques liés au changement climatique et à améliorer la résilience²³.

Il préconise d'instaurer, en contrepartie des autorisations d'aménagement commercial accordées en Commission départementale et nationale d'aménagement commercial (CDAC et CNAC), un mécanisme de compensation par le porteur de projet dès lors qu'il existe dans la zone de chalandise concernée des friches qu'il ne contribue pas à résorber²⁴.

Le CESE préconise donc que l'évitement de toute artificialisation des sols soit pris en compte dans la planification stratégique et en amont des projets d'infrastructures à tous ses niveaux ; l'imposition plus stricte de mesures de compensation et leur contrôle doit les rendre plus coûteuses, et conduira donc plus souvent à l'évitement ou à la réduction.

La définition des aires protégées doit s'accompagner au plus vite de moyens financiers et humains pour assurer la pérennité de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées. Le CESE recommande de définir un sous-objectif de protection forte. Ceci est particulièrement vrai dans les territoires ultramarins, compte tenu de leur isolement et des enjeux considérables de la biodiversité qu'ils renferment.

Economie circulaire et circuits courts, transition agricole

Concernant le secteur agricole, le CESE recommande la mise en œuvre rapide d'un programme d'actions opérationnelles qui permette de se mettre sur la trajectoire de réduction d'au moins 18 % des émissions de GES notamment par réduction de l'usage des fertilisants minéraux à l'horizon 2030 par rapport à 2015, prévue dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Il recommande également de porter au niveau européen le développement d'instruments économiques qui permettront d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie européenne « De la ferme à la table » à l'horizon 2030.

Le CESE a souligné dans son avis récent « *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires* », que, si on constate l'émergence de nombreuses initiatives collectives et des Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T) visant à favoriser une alimentation durable et de proximité, ils ne sont pour le moment pas généralisés sur l'ensemble du territoire. Les politiques publiques sont encore trop cloisonnées et peu efficaces. Elles sont insuffisamment accompagnées par les acteurs économiques

²³ Cf. Avis du CESE, « Métropoles : apports et limites pour les territoires », Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage, 2020.

²⁴ Cf. Avis du CESE « Mission commerce saisine gouvernementale », Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (2021).

dont les stratégies d'implantation ou de segmentation ne contribuent pas à la réduction des fractures sociales. Dans un contexte de crise sanitaire qui a amplifié les défis, le CESE a identifié des faiblesses de nos systèmes alimentaires comme une certaine dépendance aux importations pour des aliments (fruits et légumes frais, légumineuses) nécessaires à des régimes équilibrés au plan nutritionnel ou des tensions entre l'organisation actuelle de l'aide alimentaire et la réduction du gaspillage alimentaire. Dans ses préconisations, le CESE appelle à renforcer la démocratie alimentaire en créant des « maisons de l'alimentation », espaces d'éco-citoyenneté et de solidarité par la mise en œuvre d'écosystèmes locaux. Il appelle à soutenir les PAT dans leurs démarches systémiques et disposant des moyens et temps nécessaires à leur déploiement. Pour renforcer la cohérence des politiques publiques, il préconise une nouvelle loi foncière, une PAC qui renforce la conditionnalité environnementale, notamment par des aides couplées en faveur des légumineuses, fruits et légumes frais, prairies) et crée une conditionnalité sociale. Le CESE propose également des mesures visant à mieux accompagner la restauration collective et étendre les mesures de la loi EGALIM (50 % de produits sous signe de qualité dont 20 % de bio) à la restauration collective privée. Il appelle enfin à développer les réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire, notamment dès le stade de la production.

Par ailleurs, le PNR évoque « *un soutien aux modes de production agroécologiques et des investissements pour le développement des protéines végétales* ». La nécessité de favoriser l'atteinte de ces objectifs a fait l'objet de préconisations dans la plupart des avis récents du CESE et en particulier dans celui de 2016 « *La transition agroécologique : défis et enjeux* » et dans celui de 2020 « *Le rôle de l'UE dans la lutte contre la déforestation importée* ». Pour notre Assemblée, la facilitation des transitions à réaliser revêt une importance particulière. Dans ce cadre, des investissements sont certes souhaitables mais il convient avant tout d'accompagner les agriculteurs et les autres acteurs des filières alimentaires pour qu'ils puissent opérer les changements de pratiques nécessaires en mettant en œuvre des solutions techniques et organisationnelles innovantes. L'appui apporté par toutes les structures institutionnelles et associatives peut-être déterminant. Celles-ci doivent donc être soutenues, y compris sur le plan financier.

Economie circulaire

Le CESE préconise une évolution réglementaire dans le cadre des achats publics permettant la prise en compte de l'affichage environnemental dans les secteurs l'ayant déployé ainsi que celle d'indicateurs spécifiques, par exemple sur le critère de réparabilité, tant que celui-ci n'est pas intégré à l'affichage environnemental, afin que l'achat public devienne un réel levier pour la prise en compte de l'économie circulaire.

Investissement dans le réemploi et le recyclage du plastique

Dans sa résolution de 2019 sur « La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne », le CESE insiste sur la nécessité d'accélérer la transition pour passer d'une gestion des déchets à une gestion des ressources en favorisant la productivité matière et la sobriété carbone. Parce qu'elle donne une valeur aux emballages, la consigne est un outil de la responsabilité élargie des producteurs qui peut favoriser un changement de comportement. Les débats se sont concentrés autour de la consignation pour recyclage des emballages en plastique des boissons, thème qu'il convient d'élargir. Il s'agit de réduire la consommation de plastique et d'élaborer en concertation un programme de fin par étape de production et d'utilisation du plastique à usage unique issu du pétrole et des emballages non recyclables. Pour cela, il faut :

- intensifier l'effort de recherche en faveur de l'écoconception et d'alternatives au tout jetable ;-
- développer et encadrer toutes les formes de consignes pour augmenter le taux de tri ;
- prévoir un cadre évolutif comme par exemple des machines pouvant gérer à la fois la consigne pour recyclable et celles pour réemploi ;
- poursuivre enfin les négociations entre tous les acteurs dont il faut reconnaître les intérêts divergents en faveur d'un dispositif de consigne efficace, responsable et équitable.

Composante 3 : Infrastructures et mobilités vertes (objectif : investir dans les infrastructures et les moyens de transport respectueux de l'environnement)

Transport

Les émissions nationales de gaz à effet de serre du secteur des transports ont représenté en 2018²⁵ 139 Mt CO₂eq, hors émissions de nos transports internationaux aériens, maritimes ou fluviaux, soit la première source d'émission avec 31% des émissions nationales.

L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle donc un effort tout particulier dans le secteur des transports : une inversion de tendance, puis une baisse très forte sont indispensables, pour le respect de la trajectoire définie par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Le CESE préconise de préférer l'objectif de réduction des déplacements contraints « à la source » chaque fois que possible, pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées. Il recommande la mise en place d'un dispositif permanent d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues, à court, moyen ou long terme, par ces mesures de réduction des besoins de mobilité contrainte. Un tel dispositif est indispensable pour apprécier en continu au

²⁵Source : Citepa, rapport Secten 2020.

cours des années à venir si l'effort consenti est compatible avec les trajectoires de réduction des émissions résultant de la stratégie nationale bas-carbone, ainsi que son acceptabilité sociale, et de prendre si besoin est les mesures correctrices nécessaires.

Le CESE recommande également de rechercher la pérennisation de certaines évolutions constatées à l'occasion de la pandémie de Covid 19, notamment en matière de télétravail ou de développement des mobilités actives, pour bénéficier durablement de leurs avantages en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en maîtrisant leurs impacts négatifs, notamment sociaux, et dans le respect des conditions fixées par le droit du travail en matière de télétravail.

Le CESE recommande de revenir sur l'avantage comparatif au profit du secteur aérien, le plus émetteur de GES au voyageur par kilomètre, constitué par la détaxation du kérosène.

Il recommande surtout, comme dans son avis de 2019 portant sur les projets de PPE et de SNBC, que les pouvoirs publics français accentuent leur pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone ou environnementale et du marché du carbone européen. Si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'Union européenne devra étudier, sans délai, la mise en œuvre de mesures sur son territoire dans ce domaine. La France devra de même étudier la mise en œuvre d'une taxation ou contribution des vols intérieurs, en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres pays. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que les contributions ou la fiscalité ainsi mises en place assurent l'équité entre les opérateurs des différents modes de transport.

La partie du PNRR sur les infrastructures et la mobilité annonce notamment un investissement d'1,2 milliard d'euros dans le ferroviaire et la réforme du système pour l'ouvrir à la concurrence. Dans son avis de 2020 sur « L'impact des infrastructures de réseau dans l'économie », le CESE rappelle que si la France possède l'un des meilleurs réseaux d'infrastructures au monde de par ses dimensions et son accessibilité, les retards d'investissements pour le maintenir et le moderniser sont énormes. Il affirme que l'État doit se doter d'une stratégie de long terme en matière d'infrastructures de réseaux et missionner une instance existante pour la préparer et la coordonner. Cela passe par une programmation pluriannuelle des infrastructures de réseaux qui devra inclure l'entretien, la maintenance et la modernisation et être dotée de moyens financiers à la hauteur des enjeux. Par ailleurs, les méthodes comptables doivent permettre de prendre en compte dans les bilans des gestionnaires une valeur des actifs qui traduise réellement l'état des réseaux et notamment leur usure et leur adéquation aux variations d'usages.

Le CESE souhaite également que soit effectuée une évaluation *ex ante* et *ex post* des partenariats publics privés intégrant l'ensemble des acteurs concernés, sur des périmètres pertinents et cohérents avec leurs objets respectifs. Pour cela les services de l'État doivent être renforcés en compétences

économiques et juridiques afin d'assurer un suivi vigilant et transparent, dans toutes les étapes et tout au long de la vie des contrats de partenariat public-privé.

Composante 4 : Energies et Technologies vertes (objectif : développer de nouvelles technologies et énergies vertes)

Le CESE approuve la mise en cohérence de la SNBC et de la stratégie nationale de recherche, et considère que les soutiens à la recherche et développement et à l'innovation devraient favoriser des investissements dans l'économie, en particulier dans l'industrie et les services permettant de produire et commercialiser des produits ou services à forte contribution à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou l'adaptation au changement climatique.

Le CESE considère qu'agir à l'échelon local autour d'énergies renouvelables est important pour l'acceptabilité de projets ou d'investissements.

Ils doivent être pensés conjointement dans un cadre de cohérence nationale afin de préserver l'égalité de traitement, notamment visée par la péréquation tarifaire des réseaux publics de distribution d'énergie et afin de garantir la continuité de fourniture dans des conditions optimales. La différenciation locale doit s'exercer en préservant le service public, et les solidarités entre citoyens et entre territoires.

Développement de la filière « hydrogène vert » en France

Sur le soutien à la montée en puissance de la filière hydrogène, notamment par la « stratégie hydrogène », le CESE appelle l'État à intervenir davantage, notamment par la mise en place d'achats garantis par l'État, l'instauration d'un label de garantie d'origine renouvelable et le soutien de la production d'hydrogène par la biomasse, ainsi que l'installation de bornes de rechargement pour les mobilités des véhicules (bus, camions, trains, bateaux, voitures) à hydrogène le long des axes de transports, dans les ports, les gares et les aéroports.

Composante 5 : Financement des entreprises et simplification administrative (objectif : renforcer les fonds propres des entreprises)

Le CESE a appelé à des mesures spécifiques pour appuyer le développement des dépenses matérielles et immatérielles des entreprises, notamment des PME/TPE²⁶ avec une conception originale de l'efficacité, centrée sur la valeur ajoutée et l'économie de capital et non sur la rentabilité financière. Il s'agit de viser le bien commun. Dans le contexte de la crise sanitaire, le CESE a préconisé qu'en sortie de crise, les prêts garantis par l'État (PGE) puissent se transformer en quasi-fond-propres pour appuyer le développement des compétences, des embauches, des investissements. Dans le même temps, la création du label « France relance » pourrait permettre de consacrer une partie des fonds nationaux

²⁶Cf. Avis du CESE « Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », 2017 ; RAEF 2020

ou régionaux à l'appui des entreprises implantées en France, ainsi que la possibilité pour les banques d'octroyer aux entreprises des prêts participatifs (enveloppe de 15 à 20 milliards d'euros). Toutefois, les critères doivent être centrés dans cette direction, car comme le souligne le CESE dans son avis « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités » de janvier 2021, les conditions financières exigées (notation 5+) pour prétendre à un prêt participatif font craindre un retard d'investissement qui dégraderait la compétitivité et un accès aux financements réservé à quelques grands donneurs d'ordre. Ensuite, l'intervention de l'État doit se faire en levier sur le secteur privé, pour inciter à respecter des critères sociaux et environnementaux. L'État et les banques doivent financer les besoins en fonds de roulement pour éviter les faillites ou les rachats d'entreprises sans pour autant appuyer celles dont la rentabilité est structurellement négative ou qui étaient déjà en forte difficulté financière avant la crise²⁷. Des mesures complémentaires sont nécessaires pour orienter l'excédent d'épargne des ménages du fait de la crise Covid19 vers le financement en fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises. Cela doit passer par la mise en œuvre d'une garantie de l'État²⁸ et d'instruments bancaires et financiers adaptés à des investissements efficaces tant matériels qu'immatériels au détriment d'opérations purement spéculatives ou de délocalisation.

Accélération et simplification de l'action publique

L'effort de simplification administrative annoncé par le gouvernement correspond aux préconisations portées par le CESE. Mais il rappelle que La simplification peut aussi poser des problèmes de régularité des contrôles a posteriori, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Par ailleurs, la simplification doit veiller à la stabilité des procédures et des dispositifs d'aides, sans laquelle les mesures de soutien peuvent se révéler inefficaces²⁹.

Composante 6 : Souveraineté technologique et Recherche (objectif : améliorer la performance en termes d'innovation technologique)

Recherche

L'essentiel du document « Souveraineté technologique et résilience » est consacrée à la loi de Programmation Pluriannuelle de la Recherche votée en 2020. Le CESE y a consacré deux avis critiques. Sur le plan du financement, avec un effort de recherche qui stagne depuis le début des années 1990 à environ 2,2 % du PIB, la France s'est éloignée de l'objectif fixé lors du sommet de Lisbonne et renouvelé dans la stratégie « Europe 2020 » d'investir un minimum de 3 % du PIB dans la recherche d'ici 2020. La trajectoire budgétaire annoncée par la loi est beaucoup trop lente et le CESE demande d'affecter 6 milliards d'euros à la recherche d'ici la fin du quinquennat, pour atteindre l'objectif de 1 % de dépenses

²⁷Cf. Avis du CESE « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons ».

²⁸Cf. Avis du CESE « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons ».

²⁹Cf. Avis du CESE « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons ».

publiques dans le PIB et de mettre en œuvre une politique qui permettra aux entreprises d'augmenter leurs dépenses de recherche de 14 milliards d'euros supplémentaires. Ceci permettrait de redonner aux établissements de recherche la marge de financements de base pour développer une véritable politique scientifique.

Sur le plan de l'organisation administrative, le CESE regrette l'état particulièrement alarmant de la recherche publique et la désaffection pour les métiers de chercheurs due à leur manque d'attractivité. Il constate que ses propositions concernant notamment les rémunérations, le statut et les conditions de travail des personnels, l'égalité professionnelle, l'accès au doctorat et les évolutions de carrière n'ont pas permis de faire évoluer la loi. Il proposait par exemple un plan exceptionnel de recrutements effectifs de l'ordre de 5 000 à 6 000 emplois par an pendant cinq ans dans les universités et les organismes de recherche publique.

Soutien au numérique

Le document sur la souveraineté technologique et la résilience décrit le soutien proposé au développement des marchés clés du numérique (cyber, cloud, quantique, edtech, intelligence artificielle). Le CESE a adopté en février 2021 l'avis « Economie et gouvernance de la donnée ». L'économie de la donnée offre en effet des possibilités de développement et d'innovation majeures pourvu que sa gouvernance traite les effets pervers des technologies sur lesquelles elle repose.

La première condition est la maîtrise du stockage et surtout du traitement des données. Elle est essentielle pour des raisons de souveraineté dans un environnement international très concurrentiel. Elle passe par une coopération industrielle européenne.

Une autre condition est de bâtir des garde-fous qui protègent les libertés individuelles et collectives ; et corrigent aussi le déséquilibre entre le simple citoyen et la multinationale qui contrôle les plateformes. L'illusion de géants du Web dégagés de toute contrainte sur les données utilisées gratuitement ne tient plus. Dans un paysage dessiné à ce jour par les États-Unis et la Chine, il faut s'appuyer sur les atouts institutionnels, industriels et de recherche dont disposent la France et les autres États-membres de l'UE : d'où la nécessité d'un service public de la donnée (cf. infra) sur le plan national et de régulation européenne. Enfin, un effort massif indispensable aussi bien pour l'information des citoyens que pour la formation initiale et surtout la formation continue de tous les professionnels doit être engagé.

Composante 7 : Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises, (Objectif Favoriser la transition numérique)

Ce volet du PNRR note l'importance de l'accessibilité des services publics et d'accélérer la transformation numérique du service public afin d'offrir à la population des services en ligne de qualité,

plus simples et efficaces. Il note aussi la nécessité d'accélérer la numérisation des entreprises françaises, qui reste insuffisante, et en particulier celle des TPE/PME.

Pour le CESE, une bonne couverture numérique est essentielle pour l'attractivité des territoires, leur développement économique et social, pour l'accès aux services publics et privés, et l'accès aux droits de leur population. Le confinement imposé dans le cadre de la pandémie Covid19 souligne l'utilité des technologies numériques mais aussi leurs limites tant du point de vue des infrastructures que des usages³⁰.

Le CESE demande l'accélération sur tout le territoire du déploiement des infrastructures THD et d'outils d'acculturation numérique³¹.

Le CESE préconise de faire du numérique un service public à part entière : celui-ci doit répondre aux principes de continuité, de mutabilité, d'égalité et de neutralité.

Le CESE appelle à définir les actions de services publics "non numérisables" (en particulier dans les services de la Santé) et à renforcer leur accès par une présence physique à la juste "distance-temps" des usagères et usagers des services publics et au public³².

Il préconise de faire de l'inclusion numérique une priorité du service public numérique en : renforçant la formation initiale, continue et tout au long de la vie ; facilitant le financement public et privé des dispositifs d'inclusion sous contrôle public à l'échelon régional et en liens avec les communes ; soutenant l'engagement associatif au service de l'inclusion, notamment *via* des tiers-lieux et l'engagement de jeunes en service civique ; encourageant le développement de lieux dédiés à l'acculturation numérique des entreprises en liens avec les chambres consulaires³³ et les organisations professionnelles spécifiques (CAPEB, FFB, FNSEA...).

Dans l'avis « *Mission commerce saisine gouvernementale* » de février 2021, le CESE confirme l'insuffisance de la numérisation des entreprises des PME-TPE et en particulier de celles du commerce. Pour renforcer leur numérisation, il préconise de généraliser l'approche omnicanale du commerce et de l'artisanat de proximité en valorisant l'utilisation des outils numériques qui facilitent le commerce de proximité et en créant un label de qualité numérique ; de renforcer l'appropriation des enjeux

³⁰Cf. Avis du CESE « *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

³¹ Cf. Avis du CESE avis « *Mission commerce saisine gouvernementale* », Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (2021).

³² Cf. Avis du CESE « *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

³³ Cf. Avis du CESE « *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

numériques par les commerçants et artisans de proximité en s'appuyant en priorité sur la coordination structurée des acteurs (réseaux consulaires, collectivités et filières) ainsi qu'en amplifiant la formation à la transition numérique des commerçants et artisans par une politique massive d'accompagnement³⁴.

Composante 8 : Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle (objectif : préserver l'emploi et favoriser l'insertion de tous sur le marché du travail)

Les dispositifs d'activité partielle : le maintien en emploi et la formation plutôt que le chômage

Par le dispositif d'activité partielle, le Gouvernement espère éviter la destruction d'emplois dans la conjoncture actuelle pendant un temps limité à la période de réduction de l'activité. Il s'agit d'une part, du dispositif d'activité partielle de droit commun pour les entreprises dont l'activité est nécessairement réduite par l'application des mesures de fermetures administratives et, d'autre part, du dispositif d'activité partielle de longue durée pour les entreprises dont l'activité est réduite en raison du contexte macroéconomique global.

Le CESE approuve de telles mesures qui permettent de limiter les flux d'entrées sur la liste des demandeurs d'emploi. Il accueille très favorablement l'ouverture du Fonds national pour l'emploi aux salariés dont l'emploi est concerné par une réduction d'activité pour que ceux-ci puissent bénéficier d'une offre de formation adéquate. En faisant le choix du maintien dans l'emploi et de la formation professionnelle, cette politique, sous réserve qu'elle soit effective, doit permettre d'éviter une aggravation de la crise actuelle déjà très lourde de conséquences.

Le CESE considère néanmoins que le soutien à l'activité partielle des entreprises pour éviter les licenciements ne doit pas fléchir. En effet, au fur et à mesure que la crise s'installe dans la durée, la situation des entreprises conduit inévitablement à leur faire réviser leur stratégie d'emploi. Les chiffres des licenciements économiques, un temps gelés pendant le premier confinement et jusqu'à la fin 2020, repartent à la hausse³⁵. Surtout, les chiffres de sortie du chômage se dégradent, les emplois en CDD et le secteur de l'intérim étant particulièrement touchés dans une économie fortement ralentie. Cela compromet fortement les chances d'accéder ou de retrouver un emploi, en particulier pour les jeunes.

Or, l'installation de la crise dans la durée peut conduire à un affaiblissement des moyens consentis en faveur de cette politique. En particulier, les entreprises ont été récemment plus fortement sollicitées dans le cadre du dispositif APLD, qui laisse un reste à charge de 15 % du salaire des personnes en activité réduite. Le CESE considère que pour encourager les partenaires sociaux à s'engager dans la

³⁴ CESE avis Mission commerce saisine gouvernementale, rapporté par Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (2021).

³⁵ Dares, Pôle emploi, Demandeurs d'emploi inscrits 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2020, Dares indicateurs.

négociation prévue en vue de bénéficier du dispositif d'APLD, et favoriser ainsi la mise en œuvre de plans de formation des salariés en besoin de reconversion, la politique d'activité partielle de longue durée doit être poursuivie avec constance. Une modification du reste à charge des entreprises risque constamment de la compromettre.

En outre, le CESE attire l'attention des pouvoirs publics sur l'intérêt du dispositif d'activité partielle de droit commun pour les entreprises de plus petite taille plus particulièrement impactées par la crise et dans lesquelles l'ingénierie de la négociation collective nécessaire à un accord ne peut être mise en œuvre. Dans les entreprises concernées, à l'exception de celles des secteurs les plus touchés, un reste à charge est également apparu, tandis que les mesures prévoyant un niveau de rémunération des salariés passant de 70 à 60 % du salaire brut ont été repoussées.

Le CESE considère que l'incertitude sur les taux de rémunération des indemnités d'activité partielle ne peut que nuire à la confiance collective dans le dispositif. Il recommande de laisser inchangés les taux d'indemnisation de l'activité partielle. Une telle mesure aurait tout son sens dans le PNRR.

La réforme de l'assurance chômage, un amortisseur social particulièrement utile dans la conjoncture

La réforme de l'assurance chômage reportée à la suite de la crise, fait aujourd'hui l'objet d'une nouvelle concertation avec les partenaires sociaux. Cette réforme, qui visait à renforcer les incitations au travail pour les salariés et à limiter le recours des entreprises aux contrats de courte durée tout en assurant des droits réduits à indemnisation pour l'ensemble des actifs, s'inscrivait dans la conjoncture de croissance de l'activité qui a précédé la pandémie. Le CESE considère que le Gouvernement a choisi avec raison d'en ajourner les dispositions les plus fortes.

En effet, la disposition prévoyant une durée de 6 mois dans les 24 derniers mois, au lieu de 4 mois dans les 28 derniers mois antérieurement, qui devait s'appliquer depuis le 1^{er} novembre 2019, a été suspendue en août 2020. L'effondrement des offres d'emploi en CDD ou en CDI rendait encore plus difficile la réalisation de telles conditions.

Le Gouvernement a aussi remis à plus tard - après une décision du Conseil d'État annulant le mode de calcul des indemnisations - la révision à la baisse du salaire journalier de référence, pour ne pas amoindrir le niveau de protection des demandeurs d'emploi, dans une conjoncture devenue négative.

La dégradation marquée de la qualité d'une partie des emplois constitue, en effet, une tendance de fond encore aggravée par les conséquences économiques de pandémie. Dans les activités les plus concernées avant la crise (l'hébergement médico-social et l'action sociale, les arts et le spectacle, l'hôtellerie-restauration, les services administratifs et de soutien) le recours aux contrats très courts avaient plus que doublé depuis l'an 2000. La situation de ces personnes qui évoluent en permanence

entre l'emploi et le chômage et qui accèdent difficilement à la formation professionnelle s'est considérablement dégradée au cours des derniers mois.

Le CESE considère qu'un durcissement des règles d'indemnisation du chômage pour les personnes en activité réduite (demandeurs d'emploi de catégories B et C), qui anticiperait le rattrapage du niveau d'activité d'avant la crise dans les secteurs actuellement les plus éprouvés, serait particulièrement préjudiciable et aggraverait le risque de pauvreté.

En outre, le CESE constate que la gouvernance de l'assurance chômage est appelée à évoluer à la suite de la réforme décidée par le Gouvernement en 2019 et en particulier après l'ouverture de droits à indemnisation au bénéfice de travailleurs non-salariés. Notre Assemblée soutient la concertation en cours entre l'État et les partenaires sociaux en particulier sur la question de la future gouvernance.

Un plan de relance qui doit trouver à s'articuler avec la poursuite d'objectifs de plus long-terme sur le fondement de mesures structurelles, en particulier dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation

L'orientation de la politique de l'emploi et de l'appareil de formation professionnelle vers des activités stratégiques et essentielles à la réalisation des transitions écologique, numérique et démographique (c'est-à-dire liée au vieillissement de la population) constitue un moyen efficace de lutter contre le chômage sous toutes ses formes et de développer l'emploi. L'identification des besoins en emplois dans ces différentes filières, la solvabilisation de ces emplois et la qualification de celles et ceux qui les occupent et les occuperont sont indispensables à un projet de transformation durable de notre économie.

Dans un récent avis, sur « Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien », le CESE a souligné la nécessité d'une meilleure reconnaissance de ces métiers et de leurs qualifications afin d'en assurer l'attractivité et le développement pour satisfaire aux besoins de la collectivité.

Les mesures récemment conçues pour développer les formations en alternances au bénéfice des jeunes entrant sur le marché du travail et de salariés en reconversion (Pro A), de même que celles visant à faciliter les transitions professionnelles (PTP ou CPF de transition) et à renforcer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi grâce aux financements du PIC et des régions, vont dans le bon sens. Toutefois, le CESE s'interroge sur le montant des financements effectivement mobilisés pour assurer la formation des salariés dans les entreprises. En outre, il souligne l'importance **d'inscrire le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) dans la durée et d'inclure, parmi ses publics cibles les salariés de faible niveau de qualification dont l'emploi est**

menacé (préconisation 7 de l'avis sur « La prévention et la réduction du chômage de longue durée » de juin 2020).

Concernant les jeunes, il approuve l'idée d'un plan d'accompagnement vers l'activité des jeunes les plus éloignés de l'emploi et l'intention affichée par le gouvernement d'assurer la montée en charge de la Garantie jeune. Il rappelle sa préconisation visant à **garantir un droit effectif à la Garantie jeune en renforçant l'effectivité de ce dispositif d'insertion dans l'emploi** (préconisation 11 de l'avis sur « Les jeunes et l'avenir du travail » de mars 2019).

Composante 9 : Recherche, Ségur de la santé et dépendance, Cohésion territoriale (objectif : renforcer l'investissement public dans des secteurs clés)

Trop importantes en France, les inégalités sociales et territoriales de santé ne régressent pas.

Les conditions sociales et économiques interagissent et influent l'état de santé des populations. Les actions conduites jusqu'à présent n'ont pas permis de réduire le poids des déterminants dans ces inégalités, qu'ils soient sociaux, économiques, environnementaux (éducation, accès à l'emploi, conditions de travail, âge de la retraite, logement, isolement), ou liés aux comportements de santé (dont en particulier la consommation de tabac et d'alcool³⁶, mais aussi la nutrition, la sédentarité..) - eux-mêmes fortement liés à la catégorie sociale - ; ou directement corrélés au système de soins et à la prévention.

L'un des défis majeurs concerne l'offre de soin et sa répartition géographique. La France ne manque pas de professionnels et professionnelles de santé mais leur répartition sur le territoire est très inégale. Il n'existe aucune politique contraignante en la matière. Pour lutter contre les déserts médicaux³⁷, le CESE a préconisé d'agir sur plusieurs leviers concernant l'attractivité de la médecine générale, les conditions de l'installation, les évolutions de la pratique de la médecine (place de la prévention, importance de la coordination, soutien, piloté par les Agences régionales de santé (ARS), aux structures regroupées et aux acteurs des projets locaux de santé, répartition des tâches, télémédecine). Le CESE s'est également alarmé de 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 scolaire³⁸. Les moyens doivent affectés prioritairement aux territoires qui en ont le plus besoin.

Les avis du CESE déplorent la place insuffisante accordée à la prévention. La prévention en santé doit être affirmée comme un objectif commun des politiques publiques et sa mise en œuvre doit être

³⁶ Cf. Avis du CESE « Les addictions au tabac et à l'alcool », Etienne Caniard et Marie-Josée Augé-Caumon, 2019.

³⁷ Cf. Avis du CESE « Les déserts médicaux », Sylvie Castaigne et Yann Lasnier, 2017

³⁸ Cf. Avis du CESE « Pour des élèves en meilleure santé », Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve, 2018.

régulièrement évaluée. Elle doit s'articuler avec un repérage des troubles et une prise en charge précoce et coordonnées des personnes qui en ont besoin³⁹. Les avis du CESE plaident pour une démarche intersectorielle, médicale et sociale.

Le CESE déplore un fonctionnement social, médico-social et sanitaire trop cloisonné, qui ne répond pas à la réalité des parcours de vie. Il faut en effet sortir d'une gestion « en silos » des risques et apporter des réponses transversales. Les avis du CESE avancent des pistes pour « travailler ensemble autrement », mieux évaluer le temps de la coordination, valoriser cette fonction, lui donner plus de place dans les formations. Cela concerne les relations des professionnelles et professionnels du sanitaire et du secteur médico-social entre eux. Cela impose aussi de concevoir de nouvelles formes de coopérations, à l'échelle des territoires, avec les partenaires incontournables que sont les familles, les proches, les aidantes et les aidants, les associations et les personnes engagées.

Enfin, de nombreuses pétitions avaient, bien avant la crise de la Covid-19, attiré l'attention du CESE sur la situation de l'hôpital. Présentées en octobre 2020⁴⁰, les préconisations du CESE ont pour premier objectif de remettre l'accès aux soins au centre du quotidien des personnels, des moyens et de la gouvernance des hôpitaux. Il faut recruter et investir pour l'hôpital, mais aussi revoir son financement et rééquilibrer sa direction. L'avis demande l'instauration d'un ratio effectifs/patient qui garantira la sécurité et la qualité des soins ainsi que de meilleures conditions de travail. Il faut, au-delà de la reprise de la dette annoncée par le Ségur de la santé, relancer l'investissement dans les hôpitaux, réserver la tarification à l'activité (T2A) aux soins standardisés et restructurer l'Objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) autour des priorités de la politique de santé, dans un cadre pluriannuel et décloisonné. L'avis comprend par ailleurs plusieurs propositions de nature à rééquilibrer la gouvernance des établissements au profit des soignants, des usagers et des élus, à mieux intégrer l'hôpital dans les territoires et à mieux organiser les interfaces entre les différents intervenants en amont et en aval de l'hospitalisation.

³⁹ Cf. « Résolution du CESE sur les États généraux de la prévention des cancers » 2018, et avis « Les maladies chroniques » Michel Chassang et Anne Gautier, 2019.

⁴⁰ Cf. Avis du CESE « L'hôpital au service du droit à la santé », Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier, 2020.

