

PNR

Consultation du conseil économique, social et environnemental sur *le Projet du programme national de réformes 2023*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité

AVRIL 2023


cese
Conseil économique
social et
environnemental

4 Avril 2023

CONSULTATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
SUR LE PROJET DU PROGRAMME NATIONAL
DE RÉFORMES 2023

Document du CESE présenté par Catalina PAJARES Y SANCHEZ

Table des matières

<i>Préambule</i>	4
I. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE III DU PNR « REPONSES AUX DEFIS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS »	6
A. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE	7
1. Réduire l'impact environnemental et climatique du système productif.....	7
2. Réduire l'impact environnemental et climatique du transport et du bâtiment	10
3. Renforcer la durabilité et la résilience des réseaux et protéger la biodiversité.....	18
4. Inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique	21
B. ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI, RÉSORBER LES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET PRÉPARER LES COMPÉTENCES DE DEMAIN	22
1. Renforcer les incitations au retour à l'emploi et l'insertion des travailleurs qui en sont éloignés	22
2. Développer les compétences et les vocations à travers la formation et l'orientation : préparer les compétences de demain	25
3. Favoriser le travail des jeunes : formation et emploi des jeunes	28
4. Favoriser le maintien en emploi des seniors	30
5. La rémunération du travail.....	32
C. ASSURER LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE, ÉCONOMIQUE ET NUMÉRIQUE DE LA FRANCE	36
1. Favoriser la transition vers les énergies décarbonées.....	36
2. Conforter la compétitivité des entreprises françaises et renforcer leur capacité d'innovation	36
3. Poursuivre la rationalisation et la modernisation de l'État et des services publics	38
4. Assurer l'indépendance énergétique de la France et accompagner les ménages et entreprises à travers la crise énergétique	39
D. BÂTIR LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	40
1. Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique	40
2. Poursuivre la transformation et le renforcement de notre système de santé en renforçant l'accès aux soins, la prévention, et faire face au défi du vieillissement	45
3. Lutter contre les inégalités sociales et territoriales	48
4. Bâtir une République de l'égalité des chances correctrice des inégalités entre les femmes et les hommes.....	50
II. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE IV DU PNR « FONDS STRUCTURELS »	51
ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE	52

Consultation du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur le projet de programme national de réformes (PNR)

Préambule

En 2023, le CESE constate que contrairement aux pratiques habituelles, il a eu communication du projet complet de PNR trop tardivement et a par conséquent travaillé sur la base du plan détaillé.

Cette année, le CESE s'exprime donc uniquement sur la base des thèmes et mesures annoncés dans ce plan. Il faut aussi souligner que la nature délibérative des travaux du CESE ne lui permet pas, dans ces conditions, de bâtir une position sur de nouveaux projets de réformes structurantes et le plus souvent majeures comme celle des retraites, les partenaires sociaux ayant d'ailleurs exprimé leur position en dehors de l'enceinte du CESE.

De par sa vocation à traiter des trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), le CESE s'exprime ci-après essentiellement sur la partie III du PNR intitulée *Réponse aux Défis économiques et sociaux majeurs*, à partir des travaux qu'il a récemment publiés et dont la liste est rappelée en annexe, plus précisément sur les thèmes suivants.

Sur le Défi n°1 Répondre à l'urgence écologique

Décarbonation de l'industrie, approfondissement du budget vert, stratégie nationale bas carbone, Projet de Loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, transport et mobilités décarbonés dans les Outre-mer, efficacité énergétique des bâtiments, recyclage des friches, prévention du risque sismique dans les Outre-mer, Loi relative à l'économie circulaire, sécurisation des réseaux d'eau, stratégie nationale de biodiversité, inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique.

Sur le Défi n°2 Atteindre le plein emploi

Effectivité des droits, réforme de l'assurance-chômage, Plan d'investissement dans les compétences 2018-2022, Création de France Travail, Résorber les tensions de recrutement et préparer les compétences de demain, réforme des lycées professionnels, retour à l'emploi, formation et reconversion des actifs, formation et emploi des jeunes (dont soutien à l'alternance et apprentissage), financement et gouvernance de France Compétences, favoriser et maintenir l'emploi des seniors, rémunération du travail (revalorisation sous l'effet de l'inflation, question de l'attractivité, ...).

Sur le Défi n°3 Assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France

hydrogène décarboné, compétitivité des entreprises et capacité d'innovation, Stratégie de relance de la R&D, Crédit impôt recherche, entreprises innovantes, France 2030, évaluation de la qualité et de l'efficacité des dépenses publiques, gouvernance des finances publiques bouclier tarifaire énergie, service public de proximité.

Sur le Défi n°4 Bâtir la République de l'égalité des chances

Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique (orientation des jeunes, compétences et culture numériques), accès à l'offre de soins et défi du vieillissement (gouvernance des hôpitaux, prévention de la perte d'autonomie, métiers du soin, ...), déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé création d'un service public de la petite enfance, , conserver un service public de proximité accessible aux citoyens.

Enfin, le CESE rappelle sa préconisation, formulée dans son avis de septembre 2022, consacré à l'**autonomie stratégique de l'Union européenne** (cf. annexe *Travaux du CESE*), de voir ce thème irriguer l'ensemble du **semestre européen** et devenir l'une des **lignes directrices** du dialogue de la France et des États membres avec la Commission européenne.

Rappel et méthodologie

Consulté chaque année sur le projet de programme national de réformes (PNR) du Gouvernement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a mis en place un groupe de travail dédié qui suit les grandes échéances du semestre européen pour pallier les courts délais de consultation des parties prenantes. Coordonné par la Commission Affaires européennes et internationales, ce groupe rassemble l'ensemble des formations de travail du CESE (Aménagement durable des territoires, Éducation culture et communication, Travail et emploi, Économie et finances, Environnement, Affaires sociales et santé, Droits des femmes et égalité, Outre-mer).

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail PNR du CESE dialogue régulièrement, **à sa demande** et tout au long du semestre européen, tant avec le Secrétariat général des affaires européennes que la représentation en France de la Commission européenne. Il coopère également avec le Comité économique et social européen (CES européen) dans le cadre des travaux de ce dernier sur les modalités d'association de la société civile organisée au processus du semestre européen.

Dans cette contribution, le CESE réagit essentiellement à la partie III du PNR intitulée *Réponses aux défis économiques et sociaux majeurs* tant sur la partie *Réformes* présentée par le Gouvernement que sur la partie *Investissements*.

La partie Réformes structure le PNR du Gouvernement en défis répondant aux recommandations formulées par la Commission européenne. Les recommandations adressées à la France approuvées par le Conseil de l'UE le 21 juin 2023, portaient sur :

- les finances publiques, avec, comme pour tous les pays de la zone euro à dette élevée, la conduite d'une politique budgétaire prudente et la maîtrise des dépenses courantes tenant cependant compte de la nécessité de mesures de soutien ciblé face par exemple à la flambée des prix de l'énergie ;
- la mise en œuvre de son plan de relance et de résilience et la finalisation de la programmation de la politique de cohésion 2021-2027 (fonds structurels), recommandation formulée à l'ensemble des États membres de l'UE ;
- la réforme du système de retraite pour « *uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraites en vue d'en renforcer l'équité tout en préservant la soutenabilité du système* », recommandation adressée à la France depuis 2018 ;
- la pénurie de compétences en favorisant l'acquisition de compétences de base et l'apprentissage, ainsi qu'en revalorisant les carrières dans l'enseignement, l'année 2023 étant au demeurant l'année européenne des compétences (*skill*) ;
- l'énergie notamment avec l'appel à la sortie des combustibles fossiles mais aussi l'accélération du déploiement des énergies renouvelables, la France accusant un retard par rapport à ses engagements dans ce domaine.

La partie **Investissements** rend compte de l'avancement des jalons et cibles définis dans le cadre du plan national de relance et de résilience de la France. Pour rappel, la France doit recevoir entre 2021 et 2026 près de 40 milliards d'euros au titre du plan européen de relance (facilité pour la relance et la résilience, instrument principal de *NextGenerationEU*), soit près de 40 % des mesures du plan de relance français chiffré à 100 milliards d'euros sur 5 ans.

Sur la nature des recommandations adressées à la France, le CESE juge pertinentes celles portant sur la transition écologique (sortie des énergies fossiles et accélération du renouvelable) ainsi que sur la pénurie de compétences.

Sur celle concernant les finances publiques, le CESE a déjà préconisé en 2022 « d'éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaire (réduction massive de la dépense publique) qui aggravent la situation économique et sociale et peuvent entraver les investissements dans les enjeux d'avenir »¹. A cet égard, Le CESE rappelle que la **cohérence d'ensemble des recommandations adressées à la France** demeure un **point de vigilance**. En effet, selon notre assemblée, il peut sembler contradictoire que la France soit rappelée à la prudence budgétaire tandis qu'elle est aussi enjointe à des mesures, de soutien du pouvoir d'achat (certes ciblées), à des investissements pour la transition écologique, ainsi qu'à une politique visant à remédier à la pénurie de compétences. Toutefois, le CESE, comme la Commission européenne, est attentif aux **questions d'efficacité de la dépense publique**.

I. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE III DU PNR « REPONSES AUX DEFIS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MAJEURS »

Le CESE s'est déjà prononcé en 2021 sur le plan national de relance et de résilience dans le cadre de sa consultation sur le PNR de 2020 et 2021². Il rappelle toutefois ci-après des remarques d'ordre général sur le déploiement et le suivi du PNRR, ainsi que sur la situation des Outre-mer et l'intérêt d'une dimension genrée. En effet, pour le CESE, les 4 défis majeurs présentés dans la partie III du plan détaillé du PNR mériteraient tous d'être traités de manière croisée avec les enjeux de genre.

- ✓ Le CESE relève en premier lieu que, conformément à la demande formulée par plusieurs de ses contributions aux PNR annuels de la France, le premier des quatre volets du projet de PNR 2023 porte sur « l'urgence écologique », enjeu prioritaire mais longtemps très peu présent dans les PNR. À cet égard, le CESE souligne qu'il a organisé en septembre 2022 une journée d'information sur les différents scénarios de l'ADEME et de RTE. Le CESE rappelle en outre la nécessité de prendre en compte les inégalités de genre dans la lutte pour la transition écologique.
- ✓ Le projet de plan du PNR/PNRR du Gouvernement présente, dans sa première partie (Défi n°1), l'urgence écologique comme un axe majeur de sa politique économique et énergétique. Cependant, il n'en tire pas les conséquences dans la deuxième partie (Défi n°2) consacrée aux politiques de l'emploi, du travail et de la formation. Le CESE regrette que la trajectoire de transition écologique et d'atténuation du changement climatique n'apparaisse pas de manière prospective comme un fil conducteur des politiques de l'emploi, de la formation et du travail. Lors de sa précédente contribution à l'exercice du PNR, le CESE avait souligné que l'effort d'investissement dans les compétences devait s'articuler avec les objectifs de recomposition d'activités. Les moyens de la formation et de la reconversion professionnelle, ainsi que ceux consacrés à l'amélioration des conditions de travail et à la santé-environnement doivent impérativement être orientés en fonction des enjeux vitaux de la transformation du système productif.
- ✓ De la même façon, les inégalités sociales et territoriales liées à l'urgence écologique ne sont pas abordées dans ce Défi n°1. Pour le CESE, la transition socialement juste constitue pourtant un enjeu majeur et il explore d'ailleurs sa dimension genrée dans son récent avis « Inégalités de genre et crise climatique ». Il en rappelle dans ses commentaires sur ce Défi n°1, les principales conclusions et préconisations.

¹ Préconisation 19 du Rapport annuel sur l'état de la France, septembre 2022.

²https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_PNR.pdf
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_PNRR.pdf

- ✓ Concernant le déploiement du plan de relance dans les Outre-mer, si le CESE se félicite de la décision prise par le Premier ministre de désigner des sous-préfets à la relance afin d'accompagner la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires et de faciliter les relations avec les services déconcentrés de l'État, il regrette que l'ensemble des acteurs, et notamment les collectivités locales et la société civile n'aient pas été davantage associés à l'élaboration des plans territoriaux. Le CESE préconise la nomination de sous-préfets à l'investissement dans les départements et régions d'Outre-mer au même titre que ceux déjà déployés dans les 13 Régions de l'hexagone. Au vu des besoins d'ingénierie des collectivités locales ultramarines, le CESE plaide pour que le soutien aux collectivités soit renforcé et que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soient davantage dotés en compétences : ingénierie, gestion de projet, accès au financement, notamment. En complément des efforts déjà accomplis (renforcement des moyens de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, action de l'Agence française de développement et de la Banque des Territoires) le CESE plaide pour que France Expertise puisse venir en appui dans la réalisation d'opérations de soutien aux collectivités territoriales.

A. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE

1. Réduire l'impact environnemental et climatique du système productif

11. Décarbonation de l'industrie

Le secteur industriel contribue à hauteur de 18 % des émissions totales de CO₂ en France et 46 % de ces émissions résultent de processus de fabrication industriels. Il a émis plus de 78 millions de tonnes de CO₂ en 2021, en baisse cependant de 45 % par rapport à 2000. Pour réduire ces émissions, des investissements matériels (outils de production) et immatériels (R&D, formation et reconversion des salariés) sont indispensables : ces efforts permettront de décarboner les modes de production tout en préservant la compétitivité des économies française et européenne.

Le rôle de l'État est essentiel, à travers des subventions en R&D et dans les industries naissantes, l'arrêt des subventions aux énergies fossiles et la gestion, l'anticipation et l'accompagnement des retombés économiques et sociales des actifs échoués.

Avec la hausse du prix de la tonne de carbone sur les marchés des quotas d'émissions (au-dessus de 60 euro/tCO₂), la rentabilité des investissements en technologies de décarbonation augmente sensiblement.

Le CESE rappelle que dans son avis « [Industrie un moteur de croissance et d'avenir](#) » (2018), il avait préconisé de mettre en place une Programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI) élaborée avec toutes les parties prenantes, révisable à échéances régulières, qui permettrait d'établir les politiques publiques en termes de recherche et d'innovation, de formation, de financements, de services publics et d'infrastructures (préconisation n° 17). Cette démarche permettrait de renouer avec une véritable politique industrielle afin de partager et porter au plus haut niveau la gouvernance des futurs projets industriels.

12. Approfondissement du Budget vert

Le CESE se félicite de cet approfondissement et appelle à renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs. Le CESE constate que la méthodologie retenue dans le Projet de Loi de finances (PLF) 2023 reste perfectible :

elle exclut de la cotation près de 95 milliards d'euros de dépenses et ne cote que 60 milliards, soit 10 % des dépenses fiscales. Sur ce montant, 20 milliards de dépenses sont défavorables au climat, dont la moitié liée au bouclier tarifaire. Le CESE préconise l'adoption d'une feuille de route à 10 ans visant à (i) renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs ; (ii) fixer un objectif ambitieux de suppression progressive des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à un horizon de 10 ans

13. Stratégie nationale bas carbone

Le Gouvernement a engagé les travaux pour élaborer la future Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat (SFEC), qui doit définir la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique. Elle regroupe la Loi de programmation énergie-climat (LPEC), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC, 3ème édition), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE, 3ème édition) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC, 3ème édition).

Plusieurs institutions et observateurs ont alerté sur le non-respect par la France de ses objectifs climatiques. Dans son rapport annuel de juin 2021, le Haut Conseil pour le climat (HCC) estime que « les efforts actuels sont insuffisants pour garantir l'atteinte des objectifs »³. Le sixième rapport du GIEC confirme l'urgence des actions en ce domaine⁴. Sur ce sujet, le CESE est particulièrement attentif à ce qu'une stratégie d'adaptation soit mise en place, en tenant compte des enjeux de biodiversité.

Le CESE appelle le Gouvernement à bâtir la SFEC sur les principes de bonne gouvernance suivants :

- mettre la transition écologique au cœur de l'action gouvernementale ; le dispositif de pilotage de la planification écologique par la Première ministre appuyée par un Secrétariat général à la planification écologique est à cet égard positif ;
- renforcer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), actuellement de - 40 % en 2030 par rapport à 1990, pour le mettre en conformité avec l'objectif européen (- 55 %, FITFOR55) et mieux prendre en compte l'empreinte carbone ; clarifier les choix structurants et les soumettre à un débat public exigeant via un grand débat public national sur la SFEC pour légitimer les choix de la transition énergétique ;
- définir des objectifs chiffrés, avec des échéances, des indicateurs de suivi clairs en termes de résultats et un pilotage transparent ; mettre en cohérence les lois et décisions publiques avec les objectifs, car, avec seulement 3 % des articles de loi évalués sous l'angle du climat selon le HCC⁵, la France ne pilote pas sa stratégie pour atteindre la neutralité carbone ; assurer la cohérence des objectifs nationaux et territoriaux et les moyens des collectivités pour les atteindre ;
- intégrer la lutte contre les inégalités, **notamment de genre**, pour une transition juste ;
- engager et accompagner les acteurs économiques via une politique de réindustrialisation soutenable⁶.

³ CESE, résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?* rapportée par Pierre Goguet et Juliette Kacprzak (juin 2022) et CESE, avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, rapporté par Marie-Claire Cailletaud (2018).

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 6ème rapport d'évaluation « *Impacts, adaptation et vulnérabilité 2022* », 1ère partie août 2021, 2ème partie février 2022.

⁵ HCC rapport Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions (2019).

⁶ CESE résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?* rapporté par Pierre Goguet et Juliette Kacprzak (2022).

Par ailleurs, le financement de la Stratégie nationale bas carbone fait l'objet de l'avis « [Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements](#) », présenté aux pouvoirs publics et que le gouvernement pourra utilement consulter. Les préconisations principales en sont : tous les outils doivent être mobilisés (réglementation, planification, financement) ; supprimer progressivement les dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat ; établir une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques adossée à la Loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), redonner une trajectoire crédible au prix du carbone.

14. *Projet de Loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables*

Le CESE a été saisi par le Gouvernement sur l'acceptabilité locale des nouveaux projets d'infrastructure de transition énergétique destinés à concrétiser la politique climatique de la France. Dans cet avis, il souligne le **retard de la France** dans le développement des énergies renouvelables (EnR). Il note par ailleurs que la gouvernance de la transition énergétique ne prévoit **ni de réelle coordination** entre État, régions et intercommunalités, **ni la territorialisation des objectifs nationaux** fixés par la PPE et la SNBC, que l'approche des projets est sans vision d'ensemble et que la prise en compte des réalités territoriales reste trop souvent insuffisante. Une loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a depuis été adoptée⁷, qui marque sur certains points des avancées : ainsi, la loi d'accélération des EnR doit permettre aux élus locaux de définir des zones prioritaires permettant de contribuer aux objectifs nationaux. Le texte formalise aussi un processus de planification pour l'éolien offshore, le document stratégique de façade devant définir des zones prioritaires pour les parcs éoliens en mer et pour leurs raccordements, sur dix ans et d'ici 2050. Ce dispositif intervient toutefois sans l'organisation par la Commission nationale du débat public (CNDP) du grand débat public national sur la SFEC demandé par le CESE pour légitimer avec le public les choix de la transition énergétique.

Pour favoriser le développement des EnR, le CESE recommande de **favoriser des concertations territoriales volontaires** climat-énergie-paysage en amont des projets et de systématiser une **concertation préalable** aux projets d'EnR avec les porteurs de projet pour anticiper d'éventuels blocages. Il préconise, en cas d'accord dans la concertation au niveau de l'intercommunalité, de mettre en place une procédure accélérée d'autorisation des projets, inspirée du modèle de « permis enveloppe » de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Il recommande un suivi des engagements des porteurs de projets et un renforcement des moyens du ministère de la Transition écologique pour exercer leur mission d'expertise, d'instruction et de contrôle. Enfin, il préconise de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle équilibré et équitable, notamment en consacrant une part du coût des chantiers des projets d'EnR à des entreprises et emplois locaux et en renforçant l'éducation à la transition écologique⁸.

Le CESE a par ailleurs adopté une étude sur le nucléaire⁹.

⁷ Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

⁸ CESE, avis *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard (2022).

⁹ CESE, étude *Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français : expérimentation de la méthode d'analyse de controverses*, rapportée par Sylvain Boucherand et Marie-Hélène Meyling (2022).

2. Réduire l'impact environnemental et climatique du transport et du bâtiment

21. Assurer l'essor de transports et de mobilités décarbonées

Dans les Outre-mer, ce volet du Plan de relance a été doté de 125 millions d'euros. Pour le CESE, ce poste pourrait améliorer la situation des transports tant privés que collectifs qui restent insuffisants. Or, il apparaît dans les plans territoriaux assez peu de projets pouvant faire évoluer la situation. Les quelques projets repérés dans l'analyse de plans territoriaux s'apparentent plus à des réponses ponctuelles qu'à des projets structurants. Par ailleurs, l'ampleur des besoins nécessite une politique beaucoup plus ambitieuse de grands travaux, territoire par territoire, afin de structurer une offre de transport beaucoup plus fluide et efficace, de minimiser le nombre de véhicules polluants et de valoriser les transports en commun, ainsi que les moyens de transport compatibles avec la transition écologique et énergétique. Dans tous les cas, le CESE souhaiterait des réponses plus fortes aux besoins de transport en commun des territoires et à leur nécessaire décarbonation.

22. Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et promouvoir un urbanisme durable

Le CESE préconise de favoriser les investissements de prévention sur le bâti et changer dans certains cas, le principe de « reconstruction à l'identique » et les normes de référence selon la zone d'exposition.

La question financière constitue un obstacle important pour les particuliers qui souhaitent engager des travaux de renforcement des fondations et de résilience de leur logement (notamment pour prévenir les dégâts induits par la sécheresse et le retrait-gonflement des argiles). Le CESE estime qu'un dispositif d'incitation fiscale ou de subvention, complété par un accompagnement renforcé dans les phases d'expression des besoins, d'évaluation des devis, de choix des professionnelles/professionnels, de suivi des travaux (labels), serait de nature à encourager les particuliers à s'engager dans ces travaux. L'opportunité et la faisabilité de jumeler ce mécanisme avec celui de rénovation énergétique mériteraient d'être explorées

Rénovation énergétique des bâtiments privés

Atteindre l'objectif visé de massification des rénovations de logement implique tout d'abord une prise de conscience et une mobilisation, collectives quant à l'importance des enjeux et à l'urgence de mettre en œuvre les actions qui s'imposent. Or, même si l'envolée actuelle du prix de l'énergie incite nos concitoyens à réduire leur consommation, nombreux sont encore celles et ceux qui sous-estiment les gains en la matière susceptibles d'être réalisés grâce à une rénovation performante des logements mais aussi des autres lieux de vie, publics et privés. De plus, au-delà des aspects strictement énergétiques, l'importance de l'apport potentiel de la rénovation globale dans la lutte contre le dérèglement climatique reste encore trop minimisée.

Dans la perspective des objectifs nationaux fixés en 2030 et 2050, un changement de paradigme est indispensable afin d'atteindre une massification, dans les limites de la rationalité économique. Un changement de paradigme est indispensable dans l'objectif de massification et de rationalité économique.

Il devrait viser à :

- rationaliser la dépense globale (économies obtenues par euro dépensé) en systématisant, via des accompagnements financiers adaptés, la rénovation globale à l'occasion d'autres travaux : transmissions, ravalements, changements de chaudières de copropriétés...

- restaurer la confiance des professionnels quant à la massification de la demande, à une échéance de temps proche, avec comme effets attendus des investissements dans des formations, dans les filières industrielles, dans des modes d'organisation collectifs pour faire des rénovations efficaces (groupements momentanés d'entreprises, coopératives artisanales de construction, coopératives et groupements d'achats, GIE, regroupements...).

Son objectif devrait également être de restaurer la confiance des propriétaires :

- dans les garanties de performances ; la revitalisation du label RGE et le nouvel audit énergétique récemment réformé devraient permettre aux opérateurs de donner des engagements de performance conventionnelle pour ces rénovations globales, et il conviendra de le confirmer ;
- dans la faisabilité des chantiers globaux, par le développement d'offres de maîtres d'œuvre/entreprises compétentes pour des rénovations globales ;
- dans les aides et les financements privés qu'ils peuvent obtenir et l'adaptation de celles-ci à leur situation : panel de solutions et des choix possibles entre subventions, bonifications de prêts, avances sur mutation, aides fiscales, prêts de type immobilier, prêts avance rénovation, prêts copropriété..., des critères d'attribution transparents et prévisibles prenant en compte les différentes situations, avec une attention particulière pour les propriétaires modestes... Plus largement, il s'agit d'améliorer les solutions de financement, la formation des personnels et l'orientation de l'épargne des ménages ;
- dans les possibles financements par création de surfaces (droits à construire) qui relèvent des collectivités locales.

De la même façon, pour restaurer la confiance des marchés, il convient de :

- chiffrer le chantier global et mettre en débat la part des aides, le reste à charge acceptable selon les ressources financières et la vulnérabilité des propriétaires, arbitrer sur la part des aides publiques vs la part à charge des propriétaires
- renforcer le dialogue avec l'ensemble de la filière et des professions, sous ses différents statuts, y compris les filières émergentes afin d'avoir une vision partagée de l'avenir du secteur
- accompagner les mesures d'une veille sur les réactions des marchés pour juger des éventuels effets pervers (niveau des loyers, valeurs des biens, impacts sur la vacance des locaux...)

La question de la généralisation d'une obligation soutenable de rénovation énergétique globale fait l'objet de débats au sein de notre assemblée. Le CESE considère qu'une obligation totale et systématique de rénovation globale, permettant de massifier et d'accélérer le processus en cours pour atteindre les objectifs fixés, doit prendre en compte la nature et l'ampleur des conséquences financières, sociales et sociétales d'une telle décision pour tous les acteurs concernés : particuliers, pouvoirs publics et entreprises du secteur. Il préconise donc de créer une mission gouvernementale ayant pour objet de déterminer avant fin 2024 les modalités, les mesures d'accompagnement et le calendrier, permettant d'instituer une obligation de rénovation globale de l'ensemble des logements, socialement, socialement et budgétairement soutenable. Il s'agira d'identifier les freins qui pourraient concerner les locataires, les propriétaires, les professionnels du secteur, les collectivités publiques..., et de proposer des solutions pour les surmonter. Cette mission devra tirer les conséquences des obstacles auxquels se heurtent les ménages les plus modestes : elle évaluera le coût que représenteraient l'application d'un reste à charge nul à ces foyers et la prise en charge de leur relogement durant la durée des travaux.

L'effort de solidarité nationale et son étalement dans le temps, indispensables à la concrétisation de cet objectif, devront être chiffrés par ce rapport qui serait présenté et débattu devant la représentation nationale à l'horizon 2024.

Le CESE invite à soumettre au Parlement en 2025 une loi de programmation pluriannuelle en cohérence avec la future SFEC et permettant de réaliser l'ensemble des conditions nécessaires posées par ce rapport afin de pouvoir généraliser à moyen terme une obligation soutenable de rénovation énergétique de tous les logements.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette loi, il convient de faire appliquer les obligations existantes s'agissant des passoires énergétiques, des bâtiments du secteur tertiaire..., en effectuant les contrôles et en prononçant si nécessaire les sanctions prévues.

La nécessité d'améliorer, de stabiliser et de pérenniser les dispositifs d'aides, en particulier en faveur des personnes plus âgées qui occupent ou qui louent un logement, est soulignée par le CESE. En effet, la complexité et l'enchevêtrement des dispositifs et des acteurs impliqués ont été soulignés, tout en rappelant que France Rénov - dont il est encore prématuré d'évaluer les apports - devait permettre d'améliorer les choses. Pour autant, il est probable que la création de ce guichet unique ne permettra pas d'unifier les différents types d'aides, leurs conditions d'attribution et leurs financeurs publics, et ainsi de résoudre toutes les difficultés constatées. C'est pourquoi des adaptations mériteraient d'être apportées aux systèmes actuels pour en favoriser l'accès. Par exemple, il faudrait faire en sorte que les Certificats d'économie d'énergie (CEE) et MaPrime Renov se complètent, sachant que leurs mécanismes diffèrent et ne font pas appel aux mêmes financeurs : les fournisseurs d'énergie pour les CEE versus des crédits budgétaires publics pour une MaPrime Renov.

Pour de nombreux observateurs, le pilotage direct par l'État ne constitue pas la solution la plus adaptée. Ils estiment que les Régions, dont un nombre important se sont déjà beaucoup investies dans une politique volontariste de rénovation, seraient les collectivités publiques les mieux à même de jouer ce rôle en fédérant notamment les différents types de financement et en adaptant aux spécificités territoriales dans le respect du cadre décidé au niveau national, certaines dispositions et actions. Les Régions pourraient s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le CESE préconise de mettre en place un dispositif, placé sous l'égide du ministère en charge de la rénovation et géré par les Régions avec l'appui des EPCI, permettant de regrouper l'ensemble des aides, notamment MaPrimeRénov' et les Certificats d'économie d'énergie, pour parvenir à de véritables guichets uniques territoriaux.

La rénovation globale, notamment des passoires énergétiques, est la seule approche susceptible d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des consommations énergétiques et d'émission de GES. Afin de généraliser sa mise en œuvre, il convient de soutenir tous les dispositifs privilégiant celle-ci. Actuellement, le différentiel des aides accordées dans ce cadre n'est pas suffisamment significatif par rapport à la somme de celles qui sont octroyées pour une rénovation « geste par geste ».

C'est pourquoi le CESE souhaite que soit renforcé significativement le forfait accordé pour une rénovation globale afin de rendre celle-ci beaucoup plus incitative que la rénovation par « gestes ».

Les aides publiques ne peuvent à elles seules assurer le financement de la totalité du programme de rénovation à réaliser. Or, force est de constater qu'il s'agit d'un domaine dans lequel jusqu'à une période très récente les établissements bancaires s'étaient très insuffisamment investis.

Les financements auxquels peuvent avoir recours les particuliers, en plus des aides publiques mentionnées ci-avant, consistent principalement en crédit à la consommation à trop court terme et à taux trop élevés. Les banques montrent peu d'appétence pour les Éco-prêts à taux zéro (Eco-PTZ) qui demandent trop d'expertise technique d'étude fiable et globale du gain de performance attendu des travaux financés. Créé par un décret du 30 mars 2022, l'éco-PTZ permet de financer des travaux de rénovation énergétique dans un logement. Il est distribué par certaines banques, pour le moment essentiellement par la Banque Postale.

Il apparaît donc important de mobiliser les établissements financiers pour qu'ils proposent des produits innovants destinés à financer des rénovations globales performantes, notamment des prêts « acquisition-amélioration » et « réhabilitation énergétique », remboursables lors de la mutation suivante, vente ou succession, à des conditions comparables à celles des prêts immobiliers.

Dans la rénovation des bâtiments privés, la question de la rénovation des copropriétés est fondamentale tant par le volume concerné que par leur importance pour le marché locatif. De nombreux freins viennent de la gouvernance des décisions des propriétaires, avec deux exemples :

- Les copropriétés, modestes ou non, dont chacun connaît la difficulté à prendre des décisions de travaux non obligatoires ;
- Les logements loués, où la question délicate du partage des charges associées à la rénovation entre propriétaire et locataire rend difficile toute décision de travaux.

Les réticences, voire les blocages, observés au sein des copropriétés pour engager une démarche de rénovation reposent d'abord sur des considérations financières en distinguant les différents types de copropriétaires qui n'ont ni les mêmes intérêts et obligations, ni pour le bénéfice du même régime fiscal quant à leurs revenus respectifs, copropriétaires-occupants soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et copropriétaires-bailleurs imposés sur leurs revenus fonciers.

D'autres aspects interfèrent aussi. Ils portent sur des questions techniques (nature des travaux à réaliser, choix des entreprises, coordination du chantier) mais également liées aux conditions de vie (nuisances et durée du chantier, nécessité de se reloger temporairement...). Plus globalement, certains propriétaires ne voient pas la nécessité de lancer un tel projet qui au moins à brève échéance n'est pas obligatoire pour eux s'ils n'envisagent ni de vendre ni de (re)louer leur logement. Les syndicats de copropriété ont un rôle non négligeable à jouer à cet égard.

S'agissant du financement des travaux au regard de l'enjeu que représente la rénovation des copropriétés, une priorité doit leur être accordée au risque que les retards déjà constatés s'amplifient. En effet, dans un immeuble l'incapacité avérée de quelques propriétaires à financer leur quote-part de travaux peut empêcher la rénovation de plusieurs dizaines d'appartements. Par conséquent, il importe qu'un examen approfondi de leur situation financière soit effectué afin que les solutions les plus adaptées soient mises en œuvre pour éviter les blocages. L'éco-PTZ, encore méconnu peut bien entendu être actionné en articulation avec d'autres modalités. Il faut aussi tenir compte du fait qu'un logement rénové va à la fois permettre de réduire les dépenses d'énergie mais aussi prendre de la valeur en cas de vente ou de succession. Toutefois, dans le cas de propriétaires particulièrement démunis occupant des logements très dégradés, les aides publiques apparaissent comme la solution prioritaire. Il faut aussi tirer le bilan des « coups de pouce Copropriété » lancés en fin de 4^{ème} période CEE, pour en mesurer l'efficacité.

Pour le CESE, il convient de favoriser et d'accélérer la rénovation globale des copropriétés, y compris les parties communes, en :

- obligeant les syndics à informer et sensibiliser les propriétaires aux enjeux de la rénovation globale et à leur proposer un plan de financement pour les travaux à réaliser
- prenant en charge, pour les copropriétaires-occupants les plus modestes la totalité du montant des travaux, via des aides directes ;
- mettant en place un dispositif d'avances remboursées lors de la vente du bien ou de la succession, accessible sous conditions de ressources
- mobilisant des emprunts bonifiés
- réintroduisant la déduction des intérêts pour ces travaux
- sanctuarisant et amplifiant l'aide forfaitaire au syndicat de copropriétaires, dans une loi de programmation pluriannuelle
- réduisant le plan pluriannuel de travaux à 5 ans avec pérennisation des aides dès qu'un plan est voté et en le rendant contraignant.

Rénovation énergétique des bâtiments publics

Il s'agit de la mise en œuvre du « décret tertiaire » pour les bâtiments publics et d'entreprise. Entré en vigueur le 1er octobre 2019, il prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments à usage tertiaire existants, soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Cette obligation doit être appliquée à tous les bâtiments à vocation tertiaire, commerciaux et publics notamment administratifs, scolaires et hospitaliers, à l'exception de ceux dont la surface est inférieure à 1000 m².

L'application du décret tertiaire constitue un défi ambitieux et sans doute difficile à relever par l'ensemble des collectivités publiques, y compris l'État, au regard du nombre de bâtiments concernés, de leurs surfaces et de leur diversité. En effet, l'étude réalisée dans le cadre du projet SFTE¹⁰ entre novembre 2013 et novembre 2014, évalue à 335 millions de m² le parc tertiaire public (hors logement social), soit entre 10 et 15 % de l'ensemble des surfaces bâties. Le coût de leur rénovation est estimé à plus de 30 milliards d'euros. De plus, l'étude pointe une méconnaissance de leur parc de la part les collectivités. *« À titre d'exemple, 30 % des villes de plus de 100 000 habitants connaissent mal leurs actifs immobiliers, et c'est le cas pour 60 % des villes entre 10 000 et 30 000 habitants. De nombreuses communes n'assurent pas de suivi des consommations énergétiques de leurs bâtiments. »*

Pour le CESE, le secteur public doit pourtant être exemplaire en matière de rénovation énergétique afin de favoriser un effet d'entraînement pour l'ensemble des bâtiments privés. Actuellement, l'Etat et les collectivités territoriales sont en retard en matière de rénovation. La première étape à mettre en œuvre sans attendre porte sur le recensement exhaustif des bâtiments et la réalisation d'un audit énergétique pour chacun d'entre eux.

Au regard de l'ampleur des travaux qui devront être réalisés sur la base de ce recensement, et donc des budgets à y être consacrés, il apparaît évident qu'un étalement dans le temps est à prévoir. De plus, des modes de financements et des appuis appropriés devront être recherchés, en particulier pour les petites communes.

Le CESE appelle à réaliser dans les 3 ans à venir le recensement exhaustif de tous les bâtiments publics concernés par le décret tertiaire ainsi que l'audit normalisé prévu par la loi Climat-résilience afin d'évaluer le montant des travaux correspondants ainsi que les économies d'énergie susceptibles

¹⁰ Société de Financement de la Transition Énergétique portée par l'association AFTER et un consortium d'industriels, de financeurs, de collectivités locales et de fondations.

d'être obtenues après leur achèvement. Sur cette base, élaborer, dans un délai de 2 ans des plans pluriannuels de réhabilitation énergétique, intégrant les travaux d'accessibilité et de préservation de la biodiversité, en commençant par les bâtiments les plus énergivores et les moins bien classés.

Afin de sécuriser le financement des projets et d'inciter à opter pour une rénovation globale, en particulier pour les entreprises et les collectivités de petite taille concernées par le décret tertiaire, la loi ALUR de 2014, puis celle de « transition écologique pour une croissance verte » de 2015 ont créé le statut de « sociétés de tiers-financement de la rénovation énergétique » (STF) qui visent à proposer un accompagnement sur différents aspects.

Il existe actuellement 7 STF. Elles offrent une gamme de services complémentaires tout au long de la conception et du déroulement du projet :

- visite avant la rénovation et réalisation d'un audit énergétique
- rédaction d'un projet de rénovation énergétique incluant un plan de travaux
- élaboration d'un plan de financement avec la facilitation de l'accès des propriétaires à des financements abordables, via des offres de prêts allant jusqu'à une durée de 25 ans afin de permettre des mensualités raisonnables et la simplification de la gestion (mensualité unique de remboursement de l'ensemble du crédit)
- coordination du processus de rénovation
- suivi de la consommation d'énergie à l'issue des travaux

Il convient par conséquent de favoriser le développement de sociétés de tiers financement (STF) en s'appuyant sur des partenariats public-privé de différents types, tant au niveau national, via l'ANAH, qu'en régions, afin de couvrir équitablement l'ensemble du territoire.

Dans les Outre-mer, la rénovation thermique des bâtiments de l'État représente, avec un objectif de 247 millions d'euros (16 % du plan de relance Outre-mer), un poids beaucoup plus important que ce qu'il pèse dans le plan national (4 %). Toutefois à défaut d'efforts pour adapter les normes européennes aux spécificités climatiques des différents territoires, ces investissements ne produiront pas tous les effets possibles. Le CESE s'interroge sur la mobilisation de 247 millions d'euros sur la rénovation thermique dans ces conditions. La mise en place rapide de solutions permettant de s'appuyer sur les normes appliquées par des pays disposant d'un système de certification reconnu, dans des conditions climatiques similaires, serait bénéfique sur tous les plans : réduction des coûts, limitation des désordres et réduction de l'empreinte carbone liée au transport. Le CESE invite donc l'État à accompagner les collectivités territoriales dans la constitution d'une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que sur les matériaux. Le CESE préconise également de favoriser la recherche et le développement de techniques innovantes, pour faire de l'habitat ultramarin un laboratoire d'expérimentation pour des bâtiments bioclimatiques à haute performance énergétique.

Recyclage des friches

Les friches n'avaient pas de définition juridique précise avant 2021. Elle a été introduite dans le Code de l'urbanisme¹¹ : « on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. »

L'absence de définition réglementaire stricte a rendu difficile le recensement des friches. En 2020, l'Observatoire a estimé la superficie totale des friches industrielles entre 90 000 et 150 000 ha.

¹¹ Article L111-26

Les friches et espaces vacants, qui sont les conséquences de l'évolution des modèles économiques actuels, constituent de véritables ressources foncières et immobilières, au regard du ZAN, du renchérissement foncier et des enjeux climatiques et de biodiversité. Le CEREMA est chargé de renforcer la capacité d'ingénierie présente sur les territoires, en mettant en place différents outils de recensement. Il s'agit notamment de découvrir des friches « invisibles » au premier regard, de donner à voir des espaces à reconvertir et de chercher les outils pour repérer les espaces vacants, par exemple en fonction de l'absence de consommation d'eau ou d'électricité. Dans un second temps, il convient de les caractériser et de connaître leur potentiel de réutilisation, réactivation ou de maintien de milieu ouvert en zone dense. Ainsi, un Réseau des inventaires territoriaux de friches, coordonné par le LIFTI¹², a été mis en place. Le CEREMA a développé différents outils cartographiques, à destination des collectivités.

Dans le cadre du plan France relance, un fonds Friches a été créé en 2020. Il concerne deux types d'espaces : tout terrain nu, déjà artificialisé et qui a perdu son usage ou son affectation ; un îlot d'habitat, d'activité ou mixte, bâti et caractérisé par une importante vacance, ou à requalifier.

Le fonds a initialement été doté de 300 M€. Il a été ensuite abondé à deux reprises : 350 M€ en 2021, puis 100 M€ en janvier 2022.

Ce sont donc 750 M€ qui ont ainsi été consacrés au financement :

- du recyclage des friches et à la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition), dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain. Ces projets ont été sélectionnés à l'issue d'appels à projets régionaux pilotés par les Préfets ;
- de la reconversion de friches polluées issues d'anciens sites industriels ICPE¹³ ou sites miniers, dans le cadre d'un appel à projet de l'ADEME.

Selon le ministère de la Transition écologique, les trois tranches devraient permettre de recycler plus de 3 000 ha de friches, soit entre 2 et 3,5 % seulement des friches industrielles, qui devraient, à travers plus de 1300 projets retenus, générer plus de 6,2 millions de m² de surfaces de logements dont une large part à caractère social, plus de 4 millions de m² de surfaces économiques (bureaux, commerces, industrie...) et plus de 200 000 m² d'équipements publics.

Dans un récent rapport d'information¹⁴, le Sénat salue la création du fonds mais regrette son caractère trop limité en soulignant que ses deux premières éditions n'ont permis que de réhabiliter 2 700 ha de friches, soit environ 5 à 10 % seulement de la superficie moyenne qui est artificialisée chaque année en France. C'est pourquoi ce rapport appelle à un élargissement du fonds « friches » pour en faire un fonds « ZAN » englobant tous les terrains susceptibles d'être aménagés sans nouvelle extension urbaine, comme les « dents creuses » en zones agglomérées.

De plus, ce fonds devrait être doté de ressources budgétaires pérennes et suffisantes, et non ponctuelles comme c'est le cas pour le moment avec la dotation du Plan de relance. Le CESE partage et soutient à la fois cette analyse et la demande qui en découle. Ainsi, il souhaite que soit renforcé les moyens des collectivités et acteurs publics pour mettre en œuvre la sobriété foncière, en pérennisant et abondant le « fonds friches » pour le transformer en fonds ZAN destiné à soutenir la valorisation de tous les terrains et immeubles susceptibles d'être aménagés sans extension urbaine ; ceci afin que les

¹² Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes

¹³ Installations classées au titre de la protection de l'environnement

¹⁴ *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette* M. Jean-Baptiste BLANC au nom de la commission des finances 29 juin 2022

collectivités puissent utiliser les outils déployés par le CEREMA pour recenser, cartographier, caractériser et qualifier écologiquement et agronomiquement les friches.

Dans les Outre-mer, les crédits engagés concernant le premier volet relatif à la transition écologique du plan de relance comprennent un fonds Friches dont le montant n'a pas été communiqué par la Direction générale des Outre-mer mais dont l'impact positif a été relevé par différents acteurs.

Prévention du risque sismique dans les Outre-Mer

Le budget prévu sur ce sujet ne semble pas avoir fait l'objet de nombreuses demandes de financement. Sur ce sujet primordial pour les territoires, le CESE met en évidence dans son avis « *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques* » fait apparaître que la formidable résilience des Outre-mer doit être mieux accompagnée par des dispositifs adaptés. En effet, la faible couverture assurantielle des particuliers constitue une spécificité ultramarine. Pour 4,1 % de la population française, les Outre-mer représentent moins de 2 % des primes collectées, et 13 % des indemnités « CatNat ».

Le CESE considère qu'il convient d'inciter les particuliers à mieux s'assurer grâce à un effort d'accompagnement et d'accès à des produits d'assurance adaptés. Notre Assemblée préconise de développer des produits d'assurance adaptés aux situations locales et qui répondent aux besoins des particuliers, notamment sous forme de « micro-assurance » à même de leur ouvrir des garanties essentielles à un tarif très abordable.

Le CESE appelle également à renforcer la culture de prévention des risques que beaucoup d'acteurs ne perçoivent pas suffisamment. Les mesures d'anticipation, de prévention, d'adaptation, de résistance et de résilience, sont essentielles. Les Outre-mer sont riches de bonnes pratiques telles que le plan séisme Antilles qui comprend des actions de développement de la prévention du risque sismique, ou la création et le balisage de lieux de refuge en cas de raz-de-marée qui se développent dans chacun des territoires exposés.

La réduction de la vulnérabilité passe par la réalisation de plans locaux de prévention des risques. Toutes les communes de Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon sont couvertes par de tels plans, approuvés par les préfets et préfètes. La couverture est en cours d'élaboration à Mayotte. Il est à présent nécessaire de faire respecter les plans d'urbanisme et de prendre des mesures d'évacuation des zones non constructibles en informant les habitantes et habitants des risques, notamment sismiques, et en proposant des solutions de relogement durable à proximité. L'adaptation des constructions est un chantier à poursuivre. L'adaptation des normes en Outre-mer, préconisée par le CESE, permettra d'avoir recours à ces matériaux et techniques constructives plus adaptées, plus durables et moins coûteuses, tout en favorisant l'emploi local.

3. Renforcer la durabilité et la résilience des réseaux et protéger la biodiversité

31. Créer des réseaux résilients et durables

Loi relative à l'économie circulaire

Le CESE rappelle, quant à la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de 2020¹⁵, sa proposition d'intégrer dans l'affichage environnemental, non pas seulement l'efficacité énergétique ou les émissions de gaz à effet de serre (GES), mais l'ensemble des impacts sur l'environnement (y compris ceux relatifs à la biodiversité). Il préconise de mettre en place un affichage environnemental à deux niveaux afin de toucher l'ensemble de la population : une information agrégée à lecture rapide, par exemple sous la forme d'une note, avec un accès à des informations détaillées expliquant l'attribution de cette note.

Pour le CESE, chaque filière devrait mettre en œuvre une économie circulaire qui limite les extractions de ressources naturelles, favorise l'écoconception, la réparation, le réemploi, la transformation des matières, pour réduire les quantités de déchets. C'est notamment le cas en matière de métaux stratégiques. Il appelle à faire de l'achat public un levier pour la prise en compte de l'économie circulaire. Pour le CESE, la sobriété est un vecteur indispensable pour répondre à l'urgence écologique et atteindre les objectifs environnementaux de notre pays. Le CESE préconise entre autres, pour aller vers une sobriété juste, d'adopter, renforcer et évaluer les démarches de sobriété (éviter et réduction de la demande, normalisation, écoconception, relocalisations, économie circulaire, économie de la fonctionnalité, location, réparabilité, réemploi, circuits courts, pilotage numérique ...), et d'intégrer toute la chaîne de valeur dans la politique de sobriété, dont la logistique et le numérique.

Sécurisation des réseaux d'eau

La gestion de l'eau est organisée dans le cadre des six grands bassins hydrographiques en métropole et dans les Outre-mer, ce qui permet la nécessaire territorialisation des enjeux et de la concertation. Les réseaux d'eau représentent en France un linéaire d'environ 875 000 km pour l'eau potable et d'environ 425 000 km pour l'assainissement, dont environ la moitié en zone rurale. Le taux de fuite du réseau de distribution d'eau potable à l'échelle de la métropole est estimé à 20 % et le taux de renouvellement moyen du réseau est inférieur à 1 % par an¹⁶, ce qui signifie qu'il faut plus de 100 ans pour renouveler l'ensemble de ce réseau, en grande partie vieillissant. Le CESE appelle à amplifier les investissements en ce domaine pour accélérer la rénovation de ce réseau¹⁷. Un règlement européen prévoit des exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau¹⁸. La France apparaît à cet égard en retrait par rapport à des pays comme l'Espagne ou l'Italie. L'action des Assises de l'eau vise à tripler le volume d'eaux non conventionnelles utilisées d'ici à 2025. Pour le CESE, des solutions pour recycler et retraiter les eaux usées hors habitat existent et leur implémentation est à accélérer¹⁹. Les travaux en cours sur la gestion durable de l'eau soulignent les difficultés de la France à atteindre les objectifs (100 % d'eaux de bonne qualité en 2027) fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE).

¹⁵ Cf. point C2R2 du Projet de PNRR.

¹⁶ Audition de M. Maximilien Pellegrini, président de la FP2E, par la commission de l'environnement le 1er février 2023.

¹⁷ Cf. CESE, *Déclaration du Bureau sur l'eau* (2022), p. 5. Le CESE travaille à l'élaboration d'un avant-projet d'avis intitulé « Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité et partage) face aux changements climatiques ? » qui doit être adopté au mois d'avril 2023.

¹⁸ Règlement UE 2020/741 du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau.

¹⁹ Cf. CESE, *Déclaration du Bureau sur l'eau* (2022).

Dans les Outre-mer

Malgré les fonds prévus par le plan de relance et les différents plans et contrats (Plan Eau-DOM, Contrats de convergence et de transformation, FEDER), la situation reste problématique. Dans son avis « *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer* », le CESE relève que les coupures d'eau, les problèmes de gouvernance et de mauvaise gestion, le manque d'infrastructures, les inégalités d'accès... génèrent un très fort mécontentement des usagers et usagères en Outre-mer, tandis que le manque d'eau reste un véritable obstacle au développement économique et social des territoires. Cette insuffisance a été particulièrement criante pendant la crise sanitaire qui a montré l'importance vitale de l'accès à l'eau pour maintenir des conditions de santé et l'hygiène acceptables. De nombreuses problématiques devront être solutionnées dans les meilleurs délais : le renouvellement des réseaux, la création d'infrastructures, le rétablissement de la confiance...Le CESE a formulé plusieurs préconisations dans cet avis dont :

- la nécessité d'apporter un accès à l'eau aux personnes les plus démunies vivant dans les quartiers d'habitat informel, à Mayotte et en Guyane, qui aujourd'hui vivent avec une ressource fragile et non contrôlée sur le plan sanitaire ;
- l'assainissement et la mise en conformité avec la directive européenne Eau 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cette obligation normative oblige la France à s'adapter face à une situation très insuffisante en matière d'assainissement qui met en danger la santé humaine et l'état écologique de l'environnement ;
- la mise en place de véritables plans d'action partagés, définis dans le temps, associant des comités de financeurs au sein des Conférences régionales des acteurs de l'eau, afin d'identifier les priorités de rattrapage en infrastructures et de mobiliser les moyens budgétaires disponibles des différents plans (Plan Eau-DOM, Contrats de convergence et de transformation, FEDER, Plan de relance) ;
- la tenue de comités de financeurs dans le cadre des Conférences régionales des acteurs de l'eau, qui doit permettre de mobiliser davantage les crédits disponibles des différents plans sur des objectifs communs et de planifier les investissements ;
- la préservation de ressources en eau pour les générations futures. Leur préservation revient d'abord à éviter l'utilisation en surface de substances chimiques susceptibles de contaminer les nappes par infiltration, comme cela a été le cas par le passé avec le chlordécone ou le reste avec l'orpaillage illégal en Guyane.

32. Préserver la richesse des milieux et de la biodiversité

Stratégie nationale de biodiversité

Le projet de plan détaillé du projet de PNRR mentionne la Stratégie nationale biodiversité (SNB3) 2021-2030, pour partie publiée en mars 2022, qui reste à compléter et à financer. Le CESE note que « *non seulement la reconquête de la biodiversité n'est pas amorcée, mais, au contraire, le déclin se poursuit* » et que, « *ni la 2ème SNB pour 2011-2020, ni le Plan biodiversité de juillet 2018 n'ont joué leur rôle d'entraînement* ». Le CESE souligne alors la nécessité que « *la prochaine SNB pour la période 2021-2030 fixe des perspectives stratégiques permettant d'assurer la reconquête de la biodiversité au bénéfice de tous* »²⁰ et insiste sur le rôle des aires protégées.

²⁰ CESE, avis Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, rapporté par Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey (2020).

Le CESE insiste sur la nécessité d'intégrer et de mener en parallèle les politiques de lutte contre le dérèglement climatique et contre l'érosion de la biodiversité. Il appelle à veiller à ce que la SFEC soit pleinement cohérente avec la stratégie nationale pour la biodiversité dont la finalisation est en préparation²¹. Il relève que « *Faute de moyens humains et financiers suffisants, de force juridique de la stratégie et de portage politique, la mise en œuvre des SNB1 et SNB2 s'est vite essoufflée et la France n'a pas atteint les objectifs d'Aichi* »²².

Il appelle à élaborer une SNB3 ambitieuse et préconise pour cela de :

- traiter de manière intégrée et à la même hauteur l'enjeu de protection de la biodiversité et celui de réchauffement climatique, ainsi que de rendre la SNB3 juridiquement opposable en l'adoptant par voie réglementaire ;
- renforcer les moyens humains et financiers de l'OFB et des services déconcentrés de l'État, ainsi que de conforter les efforts publics de recherche pour cette politique ;
- présenter dans le cadre de la SNB3 un plan d'action national de réduction significative des dépenses ayant un impact néfaste sur la biodiversité avec des échéances. Il conviendra d'inclure les dépenses non classées et répertoriées ;
- mettre en place, dans l'étude d'impact des lois, plans et programmes, une évaluation obligatoire des mesures prévues au regard de l'atteinte des objectifs de la biodiversité ;
- mettre en place des objectifs intermédiaires, nécessaires pour mesurer l'avancement de la SNB3²³.

Dans les Outre-mer

Dans un plan de relance dont le pilier Transition écologique est de 669 millions d'euros pour les Outre-mer, les sommes dédiées à la préservation de l'environnement et de la biodiversité ne sont que de 31 millions, soit 4,6 %. Cette enveloppe issue de fonds européens ne bénéficie qu'aux départements et régions d'Outre-mer. Pour les Collectivités ultramarines, une enveloppe complémentaire d'un million d'euros a été trouvée sur le budget de droit commun. Toutefois, le taux d'engagement moyen des 74 projets ultramarins retenus (57 %) reste inférieur au taux hexagonal de 80 %, même si des départements comme la Guadeloupe ou la Guyane, sont au même niveau. Si des projets intéressants ont pu être soutenus, tel un projet d'agroforesterie à Mayotte, ou des sentiers de tourisme en Guyane, les fonds sont principalement fléchés sur les parcs naturels ou les aires marines protégées. Le CESE regrette la trop faible place accordée aux projets de protection de l'environnement.

Chaque territoire ultramarin abritant une forte biodiversité, souvent unique, le CESE invite les différentes parties prenantes à utiliser au maximum les possibilités offertes, à identifier et monter des projets forts dans ce domaine, notamment en direction de la mer, des littoraux, des espèces marines en danger et de la protection des récifs coralliens (en particulier IFRECOR). Ainsi, les zones humides et les lagons doivent impérativement être préservés. Les écosystèmes côtiers et estuariens de Guyane, Martinique et Guadeloupe sont très riches en biodiversité. Ils fournissent de nombreux services écosystémiques essentiels, comme un assainissement naturel des eaux de rivière ou le stockage du

²¹ Avis du CESE *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de la transition énergétique* rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard au nom de la commission de l'environnement (2022).

²² CESE, résolution Contribution du CESE à l'élaboration de la SNB 2021-2030, rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling, p. 6.

²³ CESE, résolution Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB3), rapportée par Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling (2021), p. 10.

carbone. Ces dernières années, la qualité du lagon au large de Nouméa s'est rapidement dégradée du fait de la pression humaine. À Mayotte, les pressions anthropiques dégradent l'état des eaux du lagon d'année en année. Le contrôle du traitement des eaux usées est indispensable à proximité de ces zones naturelles les plus sensibles. Pour le CESE, il est impératif de protéger prioritairement les espaces naturels uniques que sont les mangroves et les lagons des Outre-mer.

En outre, l'orpaillage illégal, qui représente 95 % de l'or prélevé en Guyane, est un véritable fléau environnemental qui s'attaque au plus grand massif forestier tropical encore préservé. Pour le CESE, protéger cet espace naturel exceptionnel qu'est la forêt amazonienne, c'est aussi maintenir la préservation de ressources pour toutes les populations du plateau des Guyanes.

Les Outre-mer font face à des problématiques spécifiques en matière de gestion des déchets. Dans tous les territoires, les insuffisances de gestion de certains déchets se traduisent par des dépôts sauvages qui créent des risques de pollution et nuisent à la biodiversité. Les enjeux de soutien sont donc d'amorcer l'investissement dans des équipements locaux et de garantir un niveau de ressources de fonctionnement, dans un contexte où la fiscalité locale est loin d'être suffisante, pérenne et adaptée aux besoins.

4. Inclure les femmes dans la réponse à l'urgence climatique

Dans son avis de mars 2023 « *inégalités de genre, crise climatique et transition écologique* » adossé à un rapport conséquent, a mis en lumière plusieurs constats : les femmes sont impactées par le changement climatique de manière disproportionnée. Elles sont les premières victimes des catastrophes, avec une surmortalité qui se retrouve sur tous les continents. Ce constat est parfaitement documenté mais peu connu du grand public. Les femmes sont donc concernées au premier chef par la lutte contre le réchauffement climatique et la transition écologique. Elles en sont d'ailleurs au quotidien des actrices majeures, adoptant plus volontiers que les hommes des comportements vertueux, qu'ils soient ou non économiquement contraints (agriculture raisonnée ou de subsistance, consommation moindre de viande, pratique de éco-gestes etc.). Pourtant, elles sont tenues éloignées des négociations internationales sur le sujet et des décisions qui y sont prises, qui les concernent directement. Elles sont également largement absentes des secteurs et métiers directement impliqués dans la transition : énergie, transport, bâtiment etc. des pans entiers de l'économie qui restent globalement investis et dirigés par les hommes. Fruit d'une orientation scolaire genrée, les femmes sont peu présentes dans les métiers verts et verdissants. C'est pourquoi le CESE a émis, entre autres, les préconisations suivantes afin que :

- le GIEC produise un rapport synthétisant la recherche sur les impacts différenciés du changement climatique sur les femmes et les hommes, basé sur des données sexospécifiques ;
- les études d'impact des grands projets et des politiques publiques en matière d'environnement prennent bien en compte ces impacts différenciés ;
- les effets du changement climatique et de l'exposition à des produits toxiques sur les femmes fassent l'objet d'études spécifiques pour mieux préserver leur santé ;
- la France soutienne, dans la politique de développement, les projets et les associations de femmes qui les supportent dans le cadre d'une diplomatie féministe encourageant la présence d'un plus grand nombre de femmes dans les négociations internationales et la gestion des fonds dédiés ;
- soient renforcés la mixité des métiers « verts et verdissants » et la promotion des femmes aux postes à responsabilité dans ces métiers, et que soit intégrée une dimension genrée dans les plans de transformation des secteurs d'activités les plus concernés par la transition écologique.

B. ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI, RÉSORBER LES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET PRÉPARER LES COMPÉTENCES DE DEMAIN

1. Renforcer les incitations au retour à l'emploi et l'insertion des travailleurs qui en sont éloignés

11. Effectivité des droits

Les réformes relatives à l'incitation au retour à l'emploi et à l'insertion des travailleurs, et notamment la création de France travail, pointent les limites, pour les personnes bénéficiaires de minima sociaux, d'une politique qui serait essentiellement axée sur un retour rapide à l'emploi. L'accompagnement social et professionnel de ces personnes éloignées de l'emploi sur tout le territoire doit être effectif. Il faut mesurer les conséquences négatives de la mise en place de procédures de sanctions et de radiation des bénéficiaires de minima sociaux : le droit de toutes et tous à des moyens convenables d'existence doit être garanti, conformément à la Constitution ».

12. Pôle emploi : offre de service et moyens

Dans son rapport et avis de juin 2020 sur « la prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale », le CESE tout en soulignant la pertinence des modalités d'accompagnement renforcée et globale à destination des demandeurs d'emploi de longue durée, observait leur sous-dimensionnement, en particulier au regard des besoins des demandeurs d'emploi allocataires du RSA, tenus de respecter un contrat d'engagement réciproque et de réaliser des actes de recherche d'emploi.

Depuis 2019, le marché du travail a profondément évolué. Pôle emploi se trouve aujourd'hui fortement engagé dans la réduction des tensions de recrutement. Dans le cadre d'un plan spécifique lancé par le Gouvernement à l'automne 2021, financé à hauteur de 1,4 milliard d'euros, des « viviers de recrutement » ont été mis en place dans chaque agence de Pôle emploi. Les demandeurs d'emploi volontaires sont éligibles à des actions de formation en vue de faciliter la prise de poste. Cette démarche qui associe les branches et les entreprises dans les bassins d'emploi semble avoir produit de premiers résultats : les offres d'emploi pourvu par Pôle emploi ont sensiblement augmenté et le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée et de très longue durée a baissé de 19 % depuis le lancement de ce plan.

Le CESE invite à poursuivre l'effort d'accompagnement vers et dans l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée en particulier par des périodes d'immersion et des formations facilitant la prise de poste. Il engage également Pôle emploi à renforcer son offre de service aux entreprises qui ont besoin de recruter.

13. Réforme de l'assurance chômage : un pilotage conjoncturel de l'indemnisation est-il réaliste et souhaitable ?

Cette réforme, de nature contracyclique, consiste à moduler les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi en fonction de la conjoncture économique et de la situation de l'emploi : plus restrictives lorsque les entreprises peinent à recruter, plus généreuses lorsque la conjoncture économique devient plus difficile.

Cependant, les difficultés de recrutements ne peuvent être rapportées à la seule conjoncture. L'appariement des offres et des demandes d'emploi se heurtent aussi à des obstacles plus permanents comme la répartition des activités dans l'espace, l'organisation des transports et les problèmes de logement, l'insuffisance du nombre de candidates et candidats formés à certains métiers ou compétences ou encore les difficultés pour nombre d'actifs de concilier les responsabilités parentales ou l'aide apportée à des ascendants en perte d'autonomie avec les caractéristiques de l'emploi proposé. Ce dernier frein à la prise ou à la reprise d'emploi concerne surtout des femmes, mères de famille qui élèvent seules leurs enfants ou « aidantes » qui s'occupent de proches dépendants ou en situation de handicap.

En outre, la réforme ne prend pas en compte la dimension géographique du chômage : dans le nord et le nord-est du pays, les taux de chômage sont largement au-dessus de la moyenne nationale et les créations d'emploi sont plus faibles qu'ailleurs²⁴. Cette géographie du chômage correspond aussi précisément à celle de la pauvreté. Les pouvoirs publics ont renoncé à appliquer la réforme à l'Outre-mer en raison de taux chômage durablement élevés. Il aurait été cohérent d'appliquer le même principe afin de tenir compte de l'inégalité des situations territoriales en métropole. La réforme ne prend pas non plus en considération la notion de tranche d'âge qui a une influence très forte sur le taux de chômage notamment des moins de 25 ans.

Le CESE considère que des actions de longue haleine doivent être entreprises ou poursuivies, notamment dans le champ de l'accompagnement social et médico-social pour permettre à un plus grand nombre de chômeuses/chômeurs ou à de personnes inactives relevant du « halo autour du chômage de revenir dans l'emploi.

Il considère aussi que l'effort soutenu en faveur de l'alternance devrait à moyen terme limiter les tensions aujourd'hui très vives dans certains métiers de l'artisanat et de l'industrie sous réserve que la grande majorité des contrats d'apprentissage débouchent sur des recrutements en bonne et due forme (cf. *infra*).

14. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022 : une évaluation nécessaire

Le PIC est orienté vers la formation et l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées, demandeurs d'emploi de longue durée et jeunes sans solution d'insertion professionnelle. Des mesures exceptionnelles prévues dans le plan de relance ont été déployées à l'intérieur du PIC, en particulier un effort complémentaire de 100 000 formations qualifiantes à destination de jeunes adultes orientés vers des « métiers d'avenir ». La déclinaison du plan national dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences a bien fonctionné. De nombreuses mesures développées dans le cadre du PIC seront prorogées en 2023, avec un budget de 2,5 milliards € dont 1,6 milliard pour les contrats régionaux.

²⁴ Insee : taux de chômage par zone d'emploi en France métropolitaine au 2^e trimestre 2022.

Dans son rapport et avis de juin 2020 sur « la prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale », le CESE préconisait d'inscrire le plan d'investissement dans les compétences dans la durée, au-delà de son terme envisagé en 2022 car la lutte contre le chômage exige un effort de moyen long terme. Cependant, après quatre années de mise en œuvre, le PIC financé par l'Etat et les entreprises mériterait d'être plus précisément évalué dans ses résultats au regard des trajectoires des bénéficiaires des prestations qu'il finance.

15. Création de France Travail

Les différents acteurs nationaux et territoriaux de l'emploi et de l'insertion, notamment Pôle emploi et les missions locales, seront regroupés en 2023 dans une même structure. Les conditions de lancement de cette nouvelle agence peuvent être jugées à ce stade insuffisamment claires. Le sens de cette réforme et son intérêt pour les demandeurs d'emploi et les entreprises demeurent, à ce stade, inexplicables. Le CESE souligne la nécessité de disposer d'un outil suffisamment efficace pour accompagner la transformation profonde des métiers en lien avec la transition écologique et la généralisation de l'usage des technologies numériques.

La gestion du PIC revient depuis janvier 2023 à cette nouvelle agence qui est également chargée d'organiser l'accompagnement des 300 000 Neets auxquels devraient être proposé un contrat d'engagement en 2023 (CEJ). Des difficultés ont cependant été observées dans la mise en œuvre du CEJ par le conseil d'orientation des politiques de jeunesse, notamment le faible niveau de l'allocation (très inférieur au seuil de pauvreté) et l'insuffisance de l'accompagnement global pour traiter les problèmes de santé, de logement et de mobilité qui se posent aux jeunes bénéficiaires les plus fragilisés socialement.

16. Réduction des tensions de recrutement : situation dans les Outre-mer

Dans son avis consacré aux métiers en tension, le CESE relevait que malgré des niveaux de chômage particulièrement élevés, des difficultés de recrutement persistent en Outre-mer. Derrière ce paradoxe apparent se cachent des problématiques de formation, de mobilité, d'accès au logement, très spécifiques aux différents contextes sociaux et territoriaux. Dans les Outre-mer pour certains secteurs d'activité, les difficultés (attractivité, bas salaires, conditions de travail, saisonnalité ou rareté des compétences) sont bien souvent amplifiées et aggravées par des obstacles liés à la situation hétérogène de ces territoires : démographie, manque de disponibilité des formations, niveau de qualification de la main-d'œuvre, « fuite des cerveaux ». Le marché du travail ultramarin se présente ainsi comme un vaste ensemble de « micro-marchés » peu connectés, ce qui renforce les difficultés d'appariement entre offre et demande. Les besoins de recrutement concernent prioritairement les métiers du tourisme, de la santé, de l'aide à la personne, du bâtiment et travaux publics. Les professions de santé et paramédicales font partie des métiers fortement en tension, notamment en Guadeloupe, à Saint-Martin, en Guyane et à Mayotte. La Cour des comptes a souligné les difficultés aiguës de recrutement médical comme l'une des causes principales des inégalités considérables d'accès aux soins en Outre-mer, faisant de la Guyane et de Mayotte, des déserts médicaux.

Les Pactes ultramarins permettent de mieux outiller les territoires, en améliorant les travaux de diagnostic de l'emploi local, afin de mieux répondre aux besoins des entreprises et aux enjeux de transformation des métiers. Les Pactes ultramarins font l'objet d'une concertation spécifique pour prendre en compte les singularités de chaque bassin d'emploi. Ils s'articulent avec les contrats de convergence et de transformation.

Le plan « Un jeune, une solution » semble porter ses fruits en Outre-mer. Le CESE préconise sa prolongation, afin de maintenir la dynamique là où existe un vivier de jeunes en insertion important.

Les compétences liées à l'encadrement ou l'ingénierie font souvent défaut en Outre-mer, tant dans le secteur public que privé. Le CESE soutient le dispositif de formation des « Cadres d'avenir pour Mayotte » et appelle à sa généralisation aux autres territoires. Lancé à la rentrée 2018, ce programme vise à promouvoir la formation de cadres locaux du secteur public pour soutenir le développement de l'île. Enfin, le numérique s'impose comme l'un des secteurs les plus prometteurs en termes d'emploi dans les années à venir en Outre-mer. Le CESE appelle à faire de la lutte contre l'exclusion numérique et de la promotion des outils numériques, des priorités de l'accompagnement des demandeurs / demandeuses d'emploi et de la formation professionnelle.

2. Développer les compétences et les vocations à travers la formation et l'orientation : préparer les compétences de demain

21. Financement et gouvernance de France Compétences

Un déficit structurel

Les finances de France compétences sont grevées par l'obligation de financer à la fois les dépenses de formation au titre du CPF et les contrats d'apprentissages, en constante augmentation depuis 2020. L'importance du déficit qui s'annonçait à la fin 2022, a conduit à deux recapitalisations successives de l'agence 2 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative d'août 2022 et 1,7 milliard dans la loi de finances pour 2023. Au cours des deux années écoulées, ce déficit n'a cessé de se creuser en dépit d'une augmentation des recettes de la contribution unique à la formation professionnelle (Cufpa) portée par la hausse de la masse salariale. À l'augmentation des dépenses liées à la forte dynamique de l'apprentissage et du CPF sont venus s'ajouter les coûts de nouvelles missions confiées à l'agence (FAF des non-salariés notamment).

L'insuffisante association des partenaires sociaux à la gouvernance de France compétences

Une partie des partenaires sociaux porte un regard critique sur la gouvernance de l'instance qui constitue depuis 2018 le cœur de notre système de formation professionnelle : les voix des représentants de l'État et des personnalités qualifiées y sont prépondérantes ce qui limite la participation des partenaires sociaux à la prise décision. Le budget prévisionnel 2022 de l'établissement avait ainsi été adopté sans l'aval des partenaires sociaux qui s'étaient abstenus ou avaient voté contre.

Le CESE demande une évolution de la gouvernance de France compétences, vers davantage de participation par la prise en compte de l'ensemble des positions des membres de son Conseil d'administration.

22. Le CPF, outil central de la formation des actifs : un développement dont le coût n'est pas maîtrisé et qui ne répond qu'imparfaitement aux objectifs de formation et d'emploi

Depuis trois ans, le compte personnel de formation connaît un développement quantitatif impressionnant favorisé par l'ouverture de la plateforme « mon compte formation » administrée par la caisse des dépôts et consignations. Depuis 2019, plus de 5 millions de demandes ont ainsi été acceptées dont 1,7 million pour la seule année 2022. 17 000 organismes de formation sont inscrits sur la plateforme pour une offre d'environ 200 000 formations.

Cette montée en charge s'accompagne cependant de sérieuses faiblesses qualitatives dans la mise en œuvre du dispositif : le caractère réellement professionnalisant de certaines formations est sujet à caution ; le démarchage abusif et les fraudes sont facilités par la dématérialisation complète de la procédure. Pour lutter contre le démarchage « agressif » et les fraudes, le ministère du Travail et la caisse des dépôts et consignations se sont engagés, en 2022, à sécuriser le dispositif et à se montrer plus sélectifs vis-à-vis des organismes inscrits sur la plateforme. En outre, une campagne « grand public » visant à sensibiliser les titulaires de compte a été réalisée à l'initiative du ministère.

Ces insuffisances et ces abus sont d'autant plus préoccupants que le poids du CPF dans le financement global de la formation a très fortement augmenté et que cette augmentation peut être appelée à se poursuivre en fonction de l'utilisation de ce compte personnel par les actifs.

Dans sa contribution 2022 à l'exercice du PNR, le CESE invitait à promouvoir un usage plus systématique du conseil en évolution professionnelle (CEP) dans l'accompagnement de la consommation des droits à CPF. Il considère aujourd'hui que le CEP pourrait être un instrument efficace de régulation qualitative des utilisations du CPF en accompagnant les actives et actifs dans une véritable réflexion sur leur parcours professionnel. La mise en visibilité du CEP sur la plateforme « mon compte formation » semble avoir contribué à sa progression (100 000 accès dénombrés en 2020 ; 155 000 en 2022). Cette évolution n'est cependant pas à la hauteur des enjeux d'accompagnement des personnes dans la formation et l'emploi.

Le CESE considère qu'une possibilité de recours au conseil en évolution professionnelle devrait être ouverte avant toute consommation des droits du CPF. La personne resterait évidemment libre du choix de sa formation après avoir reçu ce conseil. Les TPE-PME pourraient aussi se voir offrir une possibilité de consulter un dispositif complémentaire au CEP lorsqu'elles souhaitent accompagner leurs salariés dans leur projet professionnel.

En tout état de cause la perspective d'un reste à charge automatique, avancé dans la loi de finance en contrepartie des 4 milliards apportés à France Compétence pour l'exercice 2023, dans la mise en œuvre du CPF ne semble pas nécessaire et comporte le risque de freiner la dynamique de développement du CPF et de la rendre moins favorable aux publics les plus éloignés de la formation.

En vue d'atténuer les difficultés financières de France compétences²⁵ et de rationaliser les parcours de formation, la loi de finances pour 2023 a introduit le principe d'un reste à charge pour l'acheteur d'une action de formation à travers son CPF²⁶. Les demandeurs d'emplois et les salariés ayant co-construit un projet professionnel avec leur employeur par abondement du CPF en sont cependant dispensés.

Le CESE considère que cette évolution risque de faire dévier le CPF de son objectif initial : celui d'un droit à formation fondé sur l'alimentation progressive de ce compte et uniquement conditionné par la qualité et la finalité professionnelle des formations ainsi financées. En outre, 8 % des utilisateurs du CPF paient déjà une partie de leur formation en raison de l'insuffisance des sommes accumulées sur le compte. Or, il s'agit plus souvent de formations longues et inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)²⁷. Il est loin d'être certain qu'une obligation légale mise à la charge des utilisateurs soit un facteur d'assainissement du marché de la formation car les formations les plus courtes et les moins coûteuses sont rarement celles dont la dimension professionnelle est la

²⁵ Cf. *infra*.

²⁶ Les modalités de mises en œuvre de cette disposition, notamment le montant ou le taux de ce reste à charge, feront l'objet d'un décret en Conseil d'État.

²⁷ DARES, Les usages du CPF : reste à charge pour les utilisateurs, février 2023.

plus affirmée. À ce stade, cette disposition revêt surtout un caractère inégalitaire puisqu'elle ne tient pas compte de la capacité des titulaires de compte à contribuer à leur formation.

23. Projet de transition professionnelle et transco : des dispositifs de reconversion insuffisamment mobilisés pour répondre à la nécessité d'une transformation structurelle du tissu économique et du travail

Le projet de transition professionnelle (PTP) ou CPF de transition créé en 2019 constitue une modalité particulière d'utilisation du CPF qui vise à favoriser les reconversions professionnelles et le développement économique des territoires. Il permet au salarié de quitter son poste de travail pour suivre une formation certifiante afin de changer de métier. Un premier bilan du PTP, publié l'an passé, fait ressortir un taux de réussite important à la certification de l'ordre de 90 %. Entre 2020 et 2021, 33 000 salariés avaient terminé une formation dans le cadre d'un PTP.

Le dispositif Transitions collectives (Transco), déployé depuis le 15 janvier 2021, a pour ambition d'anticiper l'impact des mutations économiques et technologiques pour les salariés et les entreprises. Il repose sur le support juridique du projet de transitions professionnelles. Les coûts de formation et de rémunération sont pris en charge en tout ou partie par l'État, selon la taille de l'entreprise et le volet mobilisé. Un barème majoré permet d'accompagner plus fortement les entreprises dont les salariés s'orientent vers des formations d'une durée supérieure à douze mois pour favoriser notamment la formation de celles et ceux pouvant être recrutés dans des secteurs connaissant des tensions de recrutement. Après des résultats très décevants de sa première année d'existence, les modalités de mise en œuvre du dispositif par les entreprises ont été modifiées en 2022. La condition préalable de négociation d'un accord GEPP a notamment été levée pour celles employant moins de 300 salariés. Un tel assouplissement avait été demandé en 2021 par le CESE dans son avis sur les reconversions professionnelles sous une forme toutefois différente puisqu'à défaut d'accord d'entreprise, il fallait s'appuyer sur un accord GPEC de branche ou sur un accord territorial.

Le CESE considère que, malgré le bon bilan du CPF de transition, ces deux outils de reconversion professionnelle ne répondent pas à l'urgence de l'adaptation de l'activité aux conséquences du dérèglement climatique et aux objectifs de la transition écologique. Il rappelle que, dans l'avis précité il avait défendu l'idée d'un adossement des dispositifs de reconversion professionnelle à une prospective des métiers et des qualifications, conçue au niveau national et dans les territoires, et intégrant des hypothèses volontaristes en matière de transition écologique. Une réflexion nationale sur le sens du travail intégrant une prospective sur les emplois de demain permettrait d'accompagner utilement cette dynamique après que la crise Covid a conduit de nombreux salariés à s'interroger sur leur engagement dans leur métier.

Le CESE appelle aussi de ses vœux un engagement plus soutenu des branches professionnelles dans le dispositif de transitions collectives. Il regrette qu'une vision trop étroite des intérêts de la branche ou de l'entreprise ne vienne souvent entraver les possibilités de reconversion.

3. Favoriser le travail des jeunes : formation et emploi des jeunes

31. Soutien à l'alternance/apprentissage

Un soutien financier public de grande ampleur pérennisé en 2023

L'effort financier en faveur du développement de l'apprentissage, poursuivi en 2022, est reconduit en 2023 avec un léger aménagement de l'aide versée aux entreprises. Le montant total de cette aide exceptionnelle a été estimé, par la Cour des comptes, à 4,4 milliards d'euros en 2020-2021. Pour 2023, 3,5 milliards d'euros sont inscrits à la loi de finances, indépendamment du financement de France Compétences. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'atteindre le million d'entrées en apprentissage en 2027.

Un recalibrage à la marge des aides au contrat

La forte hausse des entrées en apprentissage a essentiellement concerné la préparation de diplômes supérieurs puisque la part des formations bac + 2 et au-delà est passée de 38 % en 2018 à 61 % en 2021. Il s'agit cependant de l'accentuation d'une tendance ancienne entamée après que la loi Seguin a étendu en 1987, l'apprentissage à tous les niveaux de formation. Elle correspond aussi en partie à l'évolution de la structure des emplois et des qualifications. Les formations en alternance sont aussi à considérer comme un investissement collectif en vue de se doter, dans des délais contraints, des compétences indispensables aux transitions écologiques et énergétiques.

Néanmoins, dans un rapport de 2022, la Cour des Comptes a considéré que les fonds publics de soutien à l'apprentissage ne bénéficiaient que très insuffisamment à des publics connaissant des difficultés d'accès à la formation et à l'emploi²⁸. Dans un souci de rééquilibrage du dispositif, le CESE considère que les jeunes peu qualifiés postulant à une formation en alternance devraient en priorité bénéficier de l'effort financier de la collectivité. Il recommande également une évaluation précise des effets de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle en particulier lorsqu'il prépare des diplômes de l'enseignement supérieur de niveau master.

Des effets importants sur l'emploi mais dont la pérennité n'est pas assurée

Le taux d'emploi des jeunes a progressé très rapidement depuis 2020. Selon l'Insee et l'Urssaf, les entrées en apprentissage ont représenté un tiers de toutes les créations d'emplois entre la fin 2019 et la fin 2021. Cependant, ces entrées massives en apprentissage sont venues grossir la population active et n'ont donc guère entamé le chômage des jeunes.

L'aide exceptionnelle de l'État pour soutenir l'embauche d'apprentis a été justifiée par une conjoncture particulière et n'a, en principe, pas vocation à perdurer. La question est donc de savoir si cet effort financier aura eu l'effet d'amorçage escompté et si, avec un soutien moins conséquent, le niveau de recrutement se maintiendra.

²⁸ Cour des Comptes, La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir, juin 2022.

32. La question du lycée professionnel

Un projet de réforme du lycée professionnel a été lancé à la fin de 2022 sous la responsabilité de la ministre déléguée à l'enseignement et à la formation professionnelle.

À l'issue d'une première phase de travail et de concertation, l'idée d'un allongement de la durée des stages en entreprise (période de formation en milieu professionnel - PFMP) a été abandonnée car elle aurait conduit à réduire le temps consacré aux enseignements généraux. D'autres pistes pour renforcer l'attractivité et leur adaptation aux territoires, notamment un rapprochement avec la région au titre de sa compétence en matière de formation professionnelle sont actuellement à l'étude avant des arbitrages annoncés au printemps.

Pour sa part, le CESE tout en affirmant son attachement à une formation professionnelle initiale de qualité permettant à terme l'insertion professionnelle durable de lycéens, émet de fortes réserves sur une conception de la formation à court terme répondant aux besoins immédiats du tissu économique et qui nuirait à l'employabilité des salariés. Alors que les techniques évoluent à un rythme toujours plus soutenu et que notre économie et notre société se trouvent placées devant des enjeux de transformation vitaux, il est essentiel de doter ces jeunes des savoirs et des compétences qui leur permettront de s'adapter et de participer pleinement aux évolutions nécessaires tout au long de la vie professionnelle. Une logique trop adéquationniste de la formation serait en rupture avec les précédentes réformes et renforcerait les déterminismes sociaux et genrés déjà très prégnants dans les différentes filières du lycée professionnel.

33. Contrats aidés pour les jeunes (PEC et CIA) dans les Outre-mer

Le Plan France Relance prévoit d'importantes mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes. Sur le 1,5 milliard d'euros dédié aux Outre-mer, c'est le plus important budget du plan ultramarin. Les différentes déclinaisons territoriales prévoient des mesures significatives sur le service civique (le CESE a recensé plus de 20 000 places programmées), les Parcours Emploi Compétences (PEC), les Contrats initiative emploi (CIE, 10 000 contrats) et la Garantie jeunes prévue pour 7 000 jeunes. Ces chiffres ne reflètent sans doute qu'une partie du total, sur la base des déclinaisons détaillées de certains plans territoriaux.

À cela s'ajoute la montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) avec un objectif de 6 500 jeunes accompagnés. La délégation soutient une augmentation des capacités du SMA pour répondre aux besoins d'insertion, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande : la Guyane, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française²⁹. Pour un budget annuel de 240 millions d'euros, en partie financé par le Fond social européen (FSE, 35 % hors dépenses de personnel) et les collectivités territoriales, le SMA remplit une mission essentielle mais qui ne parvient toutefois pas à satisfaire les besoins de l'ensemble des territoires. Le CESE soutient une augmentation des capacités du SMA pour répondre aux besoins d'insertion, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande.

Le CESE invite également l'État et les exécutifs locaux à bâtir en lien étroit avec les partenaires sociaux, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences basée sur un schéma directeur de développement du territoire favorisant l'émergence de filières d'excellence et répondant aux besoins des populations.

²⁹ La délégation rappelle l'avis adopté en 2015 sur *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins* présenté par Eustase Janky.

4. Favoriser le maintien en emploi des seniors

Si pour les tranches d'âges des 25-49 ans et des 50-59 ans les taux d'emploi sont aujourd'hui pratiquement équivalents, la part des personnes en emploi connaît une diminution brutale à partir de 60 ans et nombreuses sont celles qui ne sont plus en emploi entre 60 et 62 ans.

Au-delà de la question des équilibres de financiers, le Gouvernement vise, en repoussant l'âge de départ en retraite, à obtenir une élévation du taux d'emploi dans la tranche d'âge des 60-64 ans.

Cette ambition risque cependant de se traduire par un creusement des inégalités face au travail et à l'emploi car, dans les conditions actuelles, le report de l'âge de la retraite ne permettra pas à toutes et tous de se maintenir en emploi.

4.1. La traversée d'une zone grise entre l'emploi et la retraite pour de nombreux seniors

De nombreux seniors basculent dans le chômage ou l'inaptitude professionnelle avant d'avoir atteint l'âge de leur retraite. L'âge moyen de cessation définitive d'activité est nettement plus précoce que celui de l'accès à la retraite. C'est ce que soulignait déjà le CESE en 2018 dans son avis sur l'emploi des seniors. Les sorties vers l'invalidité ou les abandons de recherche d'emploi touchent souvent des actifs précaires qui ont connu des trajectoires professionnelles discontinues dans des métiers à forte pénibilité. En 2021, 16,7 % des personnes âgées de 62 ans étaient dans cette « zone grise », ni en emploi ni en retraite, dont 3 % au chômage et 13,7 % en inactivité et donc dépendantes des minima sociaux. Les plus de 55 ans sont également surreprésentés parmi les demandeurs d'emplois de longue durée. Ils sont en proportion plus nombreux parmi les allocataires de l'ASS à laquelle sont éligibles les chômeurs en fin de droit³⁰. Une étude réalisée en 2022 par la DARES pour le COR a ³¹estimé qu'un report de deux ans de l'âge légal de départ en retraite pourrait se traduire par un transfert de charge très conséquent de l'assurance vieillesse vers l'assurance chômage et le régime d'invalidité³².

Aux âges élevés, les inégalités devant l'emploi selon la catégorie socio-professionnelle et le genre sont particulièrement fortes. En 2019, seulement 28 % des ouvrières et ouvriers étaient en emploi à 61 ans contre 60 % des cadres du même âge. 35 % des ouvrières et ouvriers âgés de 61 ans n'étaient ni en emploi ni à la retraite³³. Selon l'enquête conditions de travail, 37 % des salariés jugeaient ne pas être capables de faire le même travail jusqu'à la retraite et ne considéraient pas leur travail comme soutenable. Il s'agit notamment de métiers requérant l'accueil du public, ceux du soin et de l'action sociale ainsi que certains métiers d'ouvriers non qualifiés³⁴.

³⁰ Fin juin 2022, selon l'Unedic, 123 800 bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique sur 302 000, soit 41 %, étaient âgés de plus de 55 ans.

³¹ Dans son avis de juillet 2022 sur « Les métiers de l'action sociale », le CESE a souligné que la pénibilité attachée à ces professions étaient étroitement liée aux difficultés de recrutement qui les caractérisent.

³² Estimation de 1,3 milliard pour l'assurance chômage et 1,8 milliard pour l'invalidité.

³³ Michael Zemmour, Les effets du report de l'âge légal de la retraite à 62 ans : une approche par catégorie socio-professionnelle. Note de recherche, juin 2022.

³⁴ DARES Analyses, n°28, juin 2022

42. Les deux freins principaux au maintien en emploi des seniors, l'usure professionnelle et la discrimination dans l'emploi, n'ont pas été suffisamment traités

Une prévention très insuffisante de la pénibilité et de l'usure professionnelle

Si le degré d'exposition aux contraintes et facteurs de risques est plutôt moindre aux âges élevés, la manifestation des pathologies professionnelles est, en revanche, beaucoup plus forte après 50 ans. L'association du temps d'exposition et l'effet différé de nombreuses pathologies expliquent ce phénomène. Il en est ainsi par exemple des cancers liés au travail de nuit et des TMS qui constituent la première cause de maladie professionnelle indemnisée.

Or, la prévention de l'usure professionnelle n'a pas, dans les faits, constitué une priorité des politiques publiques. Elle relève d'ailleurs d'une politique globale de prévention des risques professionnels car les expositions qui pourront à terme provoquer une cessation d'activité involontaire et trop précoce interviennent très tôt dans la carrière.

Les dispositions légales sur la prise en compte et la prévention de la pénibilité sont apparues dans le contexte des débats sociaux sur l'allongement de la vie professionnelle à partir de 2003.

Le compte personnel de prévention et de pénibilité (C3P) a été créé en 2014 et remplacé en 2017 par le C2P³⁵. Lors de cette dernière réforme, l'accent a été mis sur les droits à aménagement du temps de travail, à formation et reconversion attachés à certains niveaux d'exposition professionnelle plutôt que sur les possibilités de départ anticipé³⁶. L'efficacité de ces mesures s'est révélée assez médiocre et l'ensemble des dispositifs légaux et conventionnels visant l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail n'ont, jusqu'à présent pas été suffisamment investis et mobilisés pour atténuer la pénibilité physique ou mentale toujours attachée à certaines professions. Parmi les critères d'exposition exclus du C2P en 2017, le port de charge lourdes rassemblait le plus grand nombre de bénéficiaires. Les professions concernées étaient concentrées dans les secteurs de l'industrie et des services essentiels (logistique, transport, services à la personne)³⁷. Il y a une forme d'anachronisme dans cette absence de prise en compte de la pénibilité pour laquelle aucun correctif n'est envisagé dans le PNR.

L'efficacité des cellules de prévention de la désinsertion professionnelle, dont la mise en place a été décidée par la récente loi santé au travail, dépend largement du bon fonctionnement de tous les services de prévention et de santé au travail et de leur capacité de prendre en charge cette mission sur l'ensemble du territoire. Quant à la création d'un fond dédié à la prévention de la désinsertion professionnelle, envisagée par le projet de loi portant réforme des retraites, il ne peut trouver de sens que par son intégration dans une politique globale de prévention, car l'enjeu du maintien des seniors en emploi relève d'une action sur les conditions de travail conduites très en amont des premières manifestations de l'usure professionnelle.

Une appréhension large de la santé de celles et ceux qui travaillent sur l'ensemble de leur trajectoire professionnelle apparaît d'autant plus nécessaire que la crise sanitaire a renforcé chez nombre de nos concitoyens le désir de travailler autrement et que le dérèglement climatique constitue désormais un facteur d'aggravation des conditions de travail.

³⁵ Cette transformation s'est traduite par la disparition de quatre facteurs de pénibilité sur dix (postures pénibles, charges lourdes, vibration, exposition aux produits chimiques).

³⁶ Selon les chiffres de la CNAV, seulement 3 343 personnes ont bénéficié en 2021 d'un départ avant l'âge légal sur le fondement des points qu'elles avaient acquis dans le cadre du C2P.

³⁷ Dares Analyses, n°28, juin 2022

Les seniors continuent de pâtir d'une image négative sur le marché du travail

Les entreprises ne se sont pas dégagées d'une culture ancienne de la sortie anticipée d'activité des salariés âgés. Les plans de départ volontaires et les ruptures conventionnelles de fin de carrière ont partiellement pris le relai des dispositifs de préretraite. Dans certaines professions soumises à des conditions d'aptitude physique particulières (conducteurs de véhicules, fonctions de sécurité), les critères d'aptitudes peuvent conduire à des sorties d'emploi en l'absence d'une obligation de reclassement de l'entreprise.

Lorsque les seniors de plus de 50 ans sont au chômage, il leur est beaucoup plus difficile de retrouver un emploi que les autres actifs. Leur durée moyenne d'inscription à l'assurance chômage était de 520 jours en 2021 contre 340 pour les 25-49 ans³⁸. Cette durée dans le chômage ne touche uniquement les catégories employées et ouvrières. Elle concerne aussi les cadres.

Cette tendance à exclure les salariés les plus âgés du marché du travail peut être alimentée par un calcul objectif comme le coût d'un collaborateur expérimenté en comparaison d'un plus jeune ou par l'anticipation d'un risque d'absence pour maladie plus élevée notamment en raison d'exposition professionnelles antérieures. Mais c'est loin d'être le seul cas d'obstacle à l'inclusion sur le marché du travail : des représentations négatives sur le genre, le milieu social ou le territoire amplifient les difficultés. Les salariés âgés accèdent aussi moins souvent à la formation professionnelle, ce qui peut aussi passer comme le signe d'un manque d'intérêt qui leur est porté dans l'entreprise.

Pour le CESE, la prévention en santé et la promotion d'une culture de la formation tout au long de la vie sont des domaines qu'il convient d'investir urgemment pour sécuriser, dans la durée, le maintien en emploi des femmes et des hommes qui doivent vivre de leur travail quels que soient leur niveau de qualification et la profession qu'ils exercent.

5. La rémunération du travail

5.1. Accords de revalorisation salariale, la question de l'inflation

Face au choc énergétique provoqué par la forte reprise mondiale post-covid et par le conflit russo-ukrainien, le gouvernement français a fait le choix d'un soutien global aux revenus par la mise en place d'un bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz dès la fin de 2021 et d'une remise sur le carburant entre avril et décembre 2022. Des mesures d'aide directe aux ménages (indemnité inflation, chèque énergie...) s'y sont ajoutées. Cette politique non ciblée a globalement limité la perte de pouvoir d'achat des ménages. Elle a aussi permis de limiter la hausse de l'inflation qui, en 2022, a évolué moins vite en France que dans la zone euro.

Toutefois, les salaires supérieurs au Smic évoluent sous le niveau de l'inflation³⁹. Pour de nombreuses branches professionnelles, les premiers niveaux de leur grille salariale ont été rattrapés par le Smic. Si le décrochage peut venir, le plus souvent, d'une simple difficulté de calendrier⁴⁰, il s'explique aussi par le comportement des partenaires sociaux de nombreuses branches consistant à aligner les premiers niveaux de grille sur le montant exact du Smic. La proportion des branches disposant d'une grille commençant au moins au niveau du Smic décroche au 1^{er} janvier 2022 par

³⁸ Source : Pôle emploi 2022.

³⁹ Le salaire minimum n'a pas subi cette érosion car son montant est indexé sur l'inflation.

⁴⁰ Le retard d'actualisation s'explique souvent par un calendrier de négociations salariales calé sur celui de la revalorisation annuelle du Smic (au 1er janvier)

rapport aux années précédentes, en lien avec la hausse du 1^{er} octobre 2021⁴¹. Cet effort se trouve cependant compromis dans ses résultats par la persistance de l'inflation à un niveau élevé en 2022. Les dernières révisions d'accords salariaux prévoient moins souvent un relèvement des salaires uniformes sur l'ensemble de la grille, ce qui conduit à un tassement des pieds de grille.

Les agents publics sont également fortement concernés par cette évolution négative même s'ils connaissent des modalités différentes de fixation des salaires. De surcroît, les enseignants et les personnels hospitaliers connaissent depuis plus de dix ans une dégradation sensible de leurs conditions de rémunération en raison du blocage de la valeur du point sur la période malgré la hausse de 2022.

La baisse des salaires réels constitue également un enjeu d'attractivité pour des professions considérées comme essentielles au même titre que l'amélioration des conditions de travail qui reste insuffisamment traité. Alors que les tensions de recrutement pourraient contribuer aux hausses de salaires dans les métiers ou les secteurs les plus touchés, elles ne semblent pas dans les faits jouer de rôle majeur dans la détermination des salaires sur les derniers mois⁴². Ce constat doit toutefois être nuancé selon l'étude la Banque de France, qui note que les entreprises rapportant systématiquement des difficultés de recrutement anticipent une croissance des salaires de base plus élevée que celles qui ne rapportent aucune difficulté.

52. Un enjeu d'attractivité pour les secteurs santé, médico-social et travail social dans le contexte de la reprise post-covid

Après le Ségur de la santé, la revalorisation du traitement indiciaire à hauteur de 183 euros a été étendue aux personnels de soin des EHPAD. Les accords Laforcade ont ensuite appliqué cette revalorisation aux personnels qui ne relevaient pas du code de la santé publique (aides médico-psychologiques, accompagnants éducatifs et sociaux et auxiliaires de vie). Le Gouvernement a, dans un troisième temps, à l'issue de la Conférence des métiers de l'accompagnement du social et du médico-social du 18 février 2022, étendu ces augmentations salariales aux « métiers socio-éducatifs ».

Si les mesures prises par le Gouvernement ont permis des rattrapages dans le secteur sanitaire, elles ont conduit à maintenir des inégalités de traitement entre les professionnels du secteur social et médico-social, titulaires d'un même diplôme et exerçant le même métier. Pour des structures majoritairement de statut privé associatif, dont l'activité participe d'un service d'intérêt général, les négociations salariales apparaissent très fortement contraintes par l'origine essentiellement public de leur financement. Le CESE dans son avis de juillet 2022 sur « Les métiers de la cohésion sociale » a considéré que les récentes revalorisations ne répondaient que très partiellement au problème d'attractivité de ces professions par ailleurs très féminisées. De surcroît, la poursuite de l'inflation a largement anéanti cet effort de rattrapage salarial.

⁴¹ Parmi les branches devenues non conformes à la suite de la revalorisation d'octobre 2021, 30 d'entre elles l'étaient déjà avant le 1^{er} octobre.

⁴² Source DARES.

53. Une capacité inégale à faire évoluer les salaires selon les secteurs et les entreprises

Au-delà de l'augmentation du SMIC la négociation collective sur les rémunérations constitue un autre levier d'augmentation des salaires. Si en avril 2022 les partenaires sociaux ont conclu un ANI réaffirmant la place de la démocratie sociale, à ce stade l'accord ne s'est pas traduit en termes dynamiques des négociations.

La Commission européenne rappelle aujourd'hui qu'« *un dialogue social fort peut contribuer à faire en sorte que les mécanismes de fixation des salaires atténuent les pertes de pouvoir d'achat, en particulier pour les bas salaires (...)* » et qu'« *une négociation collective efficace est essentielle pour parvenir à une évolution globale des salaires qui soit en phase avec l'évolution des conditions macroéconomiques tout en évitant le risque d'un désenclavement (sic) des anticipations d'inflation.* ».

Cependant, dans un contexte économique globalement plus contraint (les entreprises subissent elles aussi l'impact de l'inflation, en particulier de l'énergie et des matières premières qui augmentent les coûts de production), les employeurs ne disposent pas tous, selon leur taille et la nature de leur activité, des mêmes marges de manœuvre en matière de négociation salariale ce qui pourrait se traduire par des inégalités sectorielles accrues. De surcroît, le rôle de régulateur de la branche en matière de détermination des salaires doit aujourd'hui être renforcé.

La loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat prévoit la possibilité pour le ministre du travail d'engager la restructuration d'une branche au regard d'un faisceau d'indices caractérisant son manque de vitalité conventionnelle parmi lesquels figurera la faiblesse du nombre d'accords garantissant un salaire minimum au moins équivalent au SMIC.

Le CESE comprend que cette mesure vise à inciter les branches à négocier plus régulièrement des accords sur les salaires. Il attire l'attention du Gouvernement sur l'importance d'étendre rapidement les accords relatifs aux salaires conformément à la procédure accélérée (durée maximale de deux mois) prévue par la loi du 16 août 2022 pour certains avenants salariaux et par le décret du 14 février 2023, lorsqu'au moins deux revalorisations du SMIC sont intervenues dans les douze derniers mois précédant la conclusion de l'avenant.

54. Défisiscalisation des HS et rachat de RTT : une interrogation sur le travail alors que les indicateurs santé au travail doivent être améliorés

D'autres mécanismes permettent de répondre aux *questions de pouvoirs d'achat des salariés sans augmenter le coût du travail tels que défiscalisation de certaines formes de rémunération comme les heures supplémentaires.*

Depuis le 1^{er} octobre 2022 la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022 prévoit que pour les entreprises comptant entre 20 et 249 salariés, la réalisation d'heures supplémentaires ouvre droit à une déduction forfaitaire des cotisations patronales fixée à 0,50 € par heure supplémentaire. Cette disposition a été pérennisée et alignée sur les modalités appliquées aux entreprises de moins de 20 salariés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Cette déduction s'applique désormais également pour le rachat de journées de RTT (acquis entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2025). Ces journées sont rémunérées dans les conditions applicables aux heures supplémentaires⁴³.

⁴³ Elles bénéficient à ce titre du dispositif d'exonérations des cotisations salariales d'assurance vieillesse prévue à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, ainsi que de la déduction forfaitaire de cotisations patronales applicable dans les entreprises de moins de 20 salariés en application de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale).

Le CESE s'interroge sur la portée d'un dispositif qui contribue à augmenter le temps de travail effectif alors que la question de l'intensification du travail est clairement posée et que certains secteurs se trouvent confrontés à des problèmes d'attractivité du fait de conditions de travail et d'emploi insatisfaisantes.

De surcroît, ces exonérations de cotisations salariales peuvent indirectement contribuer à fragiliser le système de protection sociale.

55. L'ANI sur le partage de la valeur : apports et limites

Prime de partage de la valeur, intéressement, participation, actionnariat salarié... plusieurs dispositifs de partage de la valeur permettent d'associer les salariés à la performance et au capital de leur entreprise. Certains de ces dispositifs sont facultatifs, d'autres sont obligatoires. Ces dispositifs de partage de la valeur bénéficient de manière hétérogène aux salariés en fonction de la taille de l'entreprise.

C'est pourquoi avec l'ANI du 10 février 2023 sur le partage de la valeur au sein de l'entreprise les partenaires sociaux souhaitent rendre plus accessibles ces dispositifs d'intéressement et de participation aux entreprises et à leurs salariés, en particulier ceux des petites entreprises. La priorité des organisations signataires est de mettre en place les conditions d'un développement de la couverture de l'ensemble des entreprises et de leurs salariés par des accords de participation ou d'intéressement, d'une Prime de Partage de la Valeur ou d'un plan d'épargne salariale (plan d'épargne entreprise, plan d'épargne interentreprises, plan d'épargne pour la retraite collectif). Les signataires invitent par cet accord le législateur à procéder aux modifications nécessaires du cadre législatif et réglementaire pour permettre sa pleine mise en œuvre.

Si cet ANI traduit l'attachement des organisations signataires aux dispositifs de partage de la valeur qui sont au cœur de la stratégie de l'entreprise et de la valorisation du travail, il rappelle néanmoins que ceux-ci complètent la rémunération salariale et ne s'y substituent pas : le salaire doit en effet rester la forme essentielle de la reconnaissance du travail fourni par les salariés et des compétences mises en œuvre à cet effet.

Selon la dernière prévision de la Banque de France, le versement de primes et notamment de partage de la valeur souvent négociée dans le cadre d'accords d'entreprise et versée fin 2022-courant 2023 devrait soutenir la croissance des salaires et conduire à une hausse du salaire moyen par tête supérieure à 6 % en moyenne annuelle en 2023.

Enfin, l'ANI préconise une simplification du forfait social (contribution patronale notamment sur les sommes versées au titre de la participation, l'intéressement et de l'épargne salariales) de nature à inciter la mise en place d'accords d'intéressement ou de participation et à encourager le versement de suppléments de participation et d'intéressement plus conséquents en faveur de l'épargne et du pouvoir d'achat des salariés. Le CESE recommande une certaine vigilance quant à l'évolution du rendement de cette contribution qui abonde le financement de la protection sociale.

56. La possibilité d'une mutualisation de certains avantages non pécuniaires au niveau de la branche (avis du CESE 2021 « Les métiers en tension »)

Dans l'ANI du 10 février 2023 sur le partage de la valeur au sein de l'entreprise les partenaires sociaux rappellent qu'outre le salaire et les outils d'épargne salariale, le partage de la valeur dans l'entreprise se concrétise aussi par l'attribution d'avantages sociaux : titres restaurants, CESU préfinancés, participation supra-légale à la prise en charge des abonnements de transport public, forfait mobilité, réduction sur les biens et services vendus par l'entreprise, etc.) ainsi que le financement par l'employeur de dispositifs volontaires de protection sociale (surcomplémentaires retraite, régimes de prévoyance, services supplémentaires des complémentaires santé, etc.).

Le CESE dans son avis sur les métiers en tension a recommandé l'adoption de mesures visant à améliorer le pouvoir d'achat qui pourraient être négociées au niveau des branches pour indemniser des coûts liés à l'emploi par la négociation d'avantages collectifs aux salariés (mobilité, frais d'alimentation, etc.) exonérés fiscalement et socialement pour les entreprises et pour les salariés sous réserve que la première rémunération conventionnelle soit au moins égal au Smic.

C. ASSURER LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE, ÉCONOMIQUE ET NUMÉRIQUE DE LA FRANCE

1. Favoriser la transition vers les énergies décarbonées

Développer l'hydrogène décarboné

Le développement de l'hydrogène décarboné fait l'objet de [l'avis « Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons » \(2021\)](#). Les préconisations principales portées par le CESE sur ce sujet étaient : renforcer et pérenniser le rôle de l'État stratège à travers des investissements publics, des soutiens et un cadre juridique stable sur un horizon de 15 ans au moins ; mettre en place des achats garantis par l'Etat au prix de référence ; mettre rapidement en œuvre un dispositif de label ou de garantie d'origine renouvelable ; favoriser la production locale d'hydrogène renouvelable à partir de la ressource de biomasse en complément de la filière électrolyse.

2. Conforter la compétitivité des entreprises françaises et renforcer leur capacité d'innovation

Le CESE soutient les actions du gouvernement en matière de compétitivité des entreprises françaises et renforcement de leur capacité d'innovation. Il note cependant dans son avis [« Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements »](#) que le prix du carbone peut alourdir leurs coûts de production et peser sur la compétitivité face aux produits importés, entraînant des délocalisations et des « fuites carbone ». C'est pourquoi le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est nécessaire non seulement pour limiter ces fuites mais également pour améliorer notre compréhension des enjeux pour les produits semi-finis ou finis pour lesquels le coût carbone est souvent moins bien calculé.

21. Stratégie de relance de la R&D

La France a une trajectoire insuffisante pour atteindre l'objectif de 3 % de son PIB en dépenses de R&D comme cela est régulièrement souligné dans les Rapports annuels sur l'état de la France (RAEF) du CESE. Dans sa contribution au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (2021-2030), le CESE relevait que la programmation financière n'était pas à la hauteur des défis pour le pays notamment dans le domaine de la transition écologique, avec cependant des efforts importants sur l'énergie. Par ailleurs, pour parvenir à la neutralité carbone, le rôle de l'État est essentiel en matière de subventions en R&D et en faveur des industries naissantes.

Au vu des enjeux liés à la transition écologique, le CESE réitère l'urgence absolue de dédier davantage de ressources à la R&D publique et privée, avec l'objectif d'atteindre au moins 1 % du PIB pour la recherche publique et 2 % pour celle des entreprises. Concernant les priorités, le CESE rappelle que si les secteurs d'avenir sont importants, l'effort de recherche ne doit pas pour autant délaisser les secteurs moins technologiques : ce raisonnement est un facteur explicatif de l'abandon, il y a 15 ans, des recherches sur le coronavirus. De plus, le CESE souligne l'importance de mieux doter les sciences humaines et sociales (SHS) : face aux enjeux de la transition écologique, les SHS constituent des domaines tout aussi importants que les domaines techniques. À l'inverse, le CESE invite les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires à l'arrêt rapide des financements publics dans la recherche sur les combustibles fossiles. De manière générale, les enjeux actuels comme la crise du Covid, la guerre en Ukraine ou encore le changement climatique et les évolutions démographiques (longévité) mettent en lumière de nombreux besoins nouveaux pour la recherche, en matière de santé, de défense, de réduction rapide de nos émissions et de transformation de nombreux secteurs économiques, ou encore d'adaptation aux conséquences du changement climatique. La réponse à ces enjeux nécessite une vision partagée des grandes priorités en termes de recherche et d'innovation, afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence des dépenses engagées. Le CESE recommande ainsi de produire au niveau national une nouvelle orientation stratégique et partagée de la recherche et de l'innovation française pour répondre à ces nouveaux défis. Cette stratégie passerait par la définition de grands enjeux prioritaires et l'établissement de choix politiques structurants, répondant en priorité à l'intérêt général et portant une vision de long terme.

22. Crédit Impôt Recherche (CIR)

Le Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a évalué les effets du CIR sur le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, les exportations, les investissements et l'innovation. Si les effets du CIR sur les PME ont été positifs, ils ne sont pas significatifs au niveau des ETI et des grandes entreprises (qui représentent environ 70 % des montants publics engagés). Le rapport de la CNEPI met en avant le fait que le CIR n'a pas suffi à contrecarrer la perte d'attractivité de la France pour la localisation de la R&D de multinationales étrangères : il apparaît en effet que l'attribution d'aides publiques n'est pas le facteur déterminant pour la localisation des activités de R&D. Le CESE s'inquiète par ailleurs de la concentration des aides publiques dans trois secteurs (automobile, aéronautique, pharmaceutique) alors que l'industrie manufacturière dépense moins en R&D, conséquence mécanique de la désindustrialisation. Le CESE estime que la multiplication des dispositifs et leur complexité nuisait à la performance de la dépense publique.

23. Entreprises innovantes

Le CESE se félicite du soutien des entreprises innovantes via le PIA4. Ce PIA4 prévoit notamment un soutien financier au développement des innovations et technologies vertes (énergies décarbonées et en particulier l'hydrogène, le recyclage, les produits biosourcés et les biotechnologies industrielles). 4 milliards du PIA4 sont destinés à financer des stratégies d'investissement prioritaire et des projets d'innovation pour la transition écologique (dont par exemple 2,3 milliards pour l'hydrogène décarboné)

24. France 2030

Le CESE soutient ce plan France 2030 mais regrette la lourdeur des appels à projets prévus, qui peut être un obstacle pour les petites entreprises.

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

31. Gestion des risques systémiques

L'État stratège doit piloter le changement de paradigme en créant à son plus haut niveau, une autorité politique de plein exercice, chargée de la prévention et de la gestion des risques majeurs.

32. Renforcer l'évaluation, la qualité et l'efficacité des finances publiques

Évaluation de la qualité des dépenses publiques

Le **RAEF 2022** traitait de ce point dans sa préconisation 13 : « assurer une meilleure efficacité des aides, en termes de performance au regard de l'objectif fixé mais aussi en termes de compatibilité avec la transition écologique et la justice sociale, en renforçant les critères de la conditionnalité et une plus stricte évaluation du respect des engagements au regard des objectifs fixés ».

Deux objectifs complémentaires sont à prendre en compte : s'assurer d'une part de l'efficacité des aides ciblées « climat » au regard de l'objectif de réduction des émissions qui leur est fixé, mais également veiller à ce que les aides « générales », qui ont un objet principal différent, ne soient pas incompatibles avec les objectifs de transition écologique. Il s'agit de pratiquer le *mainstreaming* des enjeux climatiques et environnementaux, préconisé par la Commission européenne qui consiste à évaluer la compatibilité environnementale de tout investissement.

Gouvernance des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques 2023-2028 fixe, pour la première fois, un objectif de diminution de 10 % du ratio des dépenses brunes sur les dépenses vertes ou mixtes entre 2022 et 2027, ambition jugée limitée, car il ne s'agit pas simplement de « rééquilibrer » le niveau des dépenses favorables relativement aux dépenses défavorables, mais d'accroître les premières tout en faisant disparaître aussi vite que possible les secondes. Pour autant, les déclinaisons sectorielles sont insuffisantes tant en termes de concordance d'objectifs, qu'en termes de fiabilisation des trajectoires financières associées (cf. Contrats de Performance État/SNCF Réseau, MaPrimeRénov', etc.).

Le CESE préconise de supprimer progressivement les dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat.

33. Conserver un service public de proximité accessible aux citoyens

Le CESE préconise une augmentation des moyens financiers et humains pour renforcer la présence des services de l'État dans les territoires ainsi que la qualité et l'accessibilité des services pour tous (transport). Cela implique également une réflexion sur l'attractivité des métiers de la fonction publique (santé, éducation notamment), y compris territoriale. Dans plusieurs avis, le CESE a alerté sur l'insuffisance des moyens octroyés aux différents services publics (éducation, transport, recherche, santé...) afin de répondre aux besoins des usagers. Les conditions de travail des agents des services publics devront également être améliorées afin de rendre plus attractifs les métiers. En parallèle, il faudrait s'interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité des services publics de proximité et d'évaluer la répartition de leurs ressources. Le CESE préconise d'apporter une attention particulière aux « déserts administratifs » (zones rurales, quartiers prioritaires, Outre-mer...) en renforçant le maillage territorial des services publics de façon générale, tout en consolidant leur financement. À l'instar du Défenseur des droits et notamment pour lutter contre le non-recours et l'accès aux droits et aux services sociaux, le CESE invite les pouvoirs publics à favoriser l'inclusion numérique et à déployer des moyens pour rendre plus accessibles et ergonomiques les sites internet administratifs, mais aussi à offrir un accompagnement notamment humain aux usagers qui en expriment le besoin.

Par ailleurs, les différents programmes régionaux développés en France dans les filières stratégiques, souffrent structurellement d'un manque de coordination entre la mise en place de l'infrastructure et les utilisatrices et utilisateurs potentiels. La problématique de l'emploi et de la formation vers de nouveaux métiers y est centrale. Le CESE préconise de renforcer la coordination entre les actrices et acteurs régionaux tant de l'emploi et de la formation, que des branches professionnelles, de recenser les projets en particulier dans les filières innovantes, et de créer une banque de données.

4. Assurer l'indépendance énergétique de la France et accompagner les ménages et entreprises à travers la crise énergétique

4.1. Bouclier tarifaire électricité et gaz

Le bouclier tarifaire, contrairement au signal-prix, ne modifie pas les comportements en termes de consommation d'énergie et en conséquence, ne va pas dans le sens d'une diminution des GES. Le bouclier est dégressif et socialement injuste : si en moyenne, les ménages bénéficieraient d'une aide de 1 500 euros, ce montant est en réalité proche de 1 000 euros pour les ménages du premier décile et de 2 000 euros pour ceux du dernier décile.

Si la mise en place de ce bouclier répondait à un besoin d'une partie de la population face à une hausse exceptionnelle du prix de l'énergie, il ne faudrait pas pour autant que les dépenses liées au bouclier obèrent les futures capacités de financement des investissements de transition écologique, indispensables de plus à la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles et à l'amortissement des prochaines crises. Ce bouclier insuffisamment sélectif a un double effet négatif : baisse des capacités publiques disponibles pour financer l'accélération de la transition et réduction du signal-prix de l'énergie qui baisse la compétitivité des investissements et renchérit le coût du soutien compensatoire de l'État à l'opérateur historique. Le CESE recommande de revoir la mise en œuvre du bouclier tarifaire, si celui-ci devait se prolonger, pour permettre une meilleure justice sociale et dégager des ressources budgétaires pour mettre en œuvre les mesures de transition écologique destinées en priorité à sortir ces ménages les plus vulnérables de leur dépendance aux énergies fossiles (rénovation énergétique, déploiement des énergies renouvelables...). La mise en place d'un « bouclier progressif » (sur critères d'éligibilité) ciblerait principalement les ménages les plus vulnérables et les TPE.

42. Chèque énergie, chèque fioul et chèque bois

Les chèques (énergie, inflation, alimentation) se multiplient pour faire face à l'urgence, mais ne répondent pas toujours à une stratégie de long terme et ne sont pas toujours bien adaptés aux besoins. De plus, comme le bouclier tarifaire, ils ne modifient pas les comportements en termes de consommation d'énergie et en conséquence, ne vont pas dans le sens d'une diminution des GES.

D. BÂTIR LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Remarque liminaire :

Le CESE s'interroge sur le fait que ce défi pourtant intitulé « *Bâtir la République de l'égalité des chances* », n'évoque dans aucune de ses déclinaisons les inégalités de genre.

1. Investir dans l'éducation et l'innovation pédagogique

L'École joue un rôle central dans la construction de l'avenir d'un pays et de ses habitantes et de ses habitants. À ce titre elle doit être un lieu réellement inclusif, de formation à l'environnement, à la citoyenneté, d'émancipation, d'accès aux savoirs, à la culture et aux activités physiques et sportives pour tous les enfants sans aucune distinction. Elle doit être un lieu assurant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il s'agit aujourd'hui de donner à tous les enfants les moyens de leur réussite dans une société et un monde complexes et en mutation permanente. Réussir cette transformation de l'École suppose la mise en œuvre d'une politique globale jouant en cohérence sur de multiples leviers.

11. Conforter la capacité des jeunes à s'orienter

Dans un monde incertain où de nombreux métiers se transforment, disparaissent et se créent, en particulier du fait de la transition écologique, où les besoins en qualification et en compétences augmentent, où les statuts des activités professionnelles sont interrogés, la capacité à s'orienter et se former tout au long de la vie devient essentielle. Comme l'a rappelé l'avis du CESE⁴⁴, l'orientation des jeunes agrège les débats voire les polémiques autour de notre modèle social. Les valeurs de la République sont ainsi interrogées à travers les notions d'égalité des chances, d'égalité des droits, de méritocratie, de sélection, d'accès durable à l'emploi, d'adéquation entre la formation et l'emploi, de discrimination ou encore de ségrégation. Dans l'avis précité, le CESE a réaffirmé le principe que le choix d'orientation soit laissé aux jeunes et a rappelé la nécessité de donner à tous les élèves, dès le collège, les informations et les outils qui leur permettront de faire un choix éclairé pour la poursuite de leurs études au terme de leur scolarité obligatoire.

Or, depuis les années 2017/2018, la politique menée par les pouvoirs publics en matière d'orientation scolaire et professionnelle à destination des jeunes a été marquée par une multiplication des réformes, ce qui a suscité de la confusion dans les objectifs politiques visés. Parmi ces réformes, figure la création de la plateforme d'affectation dans l'enseignement supérieur Parcoursup⁴⁵, plateforme critiquée, notamment par la Défenseure des droits, pour son manque de transparence, et révélatrice de discriminations en matière de mixité et d'inclusion des élèves en situation de handicap.

⁴⁴ *L'orientation des jeunes*, rapporteurs : Mme Laure Delair et M. Albert Ritzenthaler, adopté le 11 avril 2018.

⁴⁵ Plateforme mise en place par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Par ailleurs, la réforme du baccalauréat général et technologique, adoptée à l'été 2019⁴⁶, a conduit à la suppression des séries générales au profit d'un système articulant disciplines communes obligatoires et disciplines d'enseignement de spécialité. Entrée pleinement en vigueur lors de la session 2021 du baccalauréat, il été très vite constaté un effondrement du choix de l'enseignement des mathématiques (devenue discipline d'enseignement de spécialité optionnelle après la seconde), à l'exception des élèves des catégories socioprofessionnelles favorisées. Les mathématiques ont fait leur retour, partiellement, comme discipline obligatoire après la seconde à la rentrée 2022. Cette expérience incite à prendre en compte les conséquences sur les stratégies d'orientation de la réforme annoncée du lycée professionnel avant sa mise en œuvre.⁴⁷ De surcroît, la commission ECC tient à souligner les difficultés de coordination entre les différents acteurs intervenant sur les parcours d'orientation, le manque de lisibilité de l'offre pour les élèves et leurs familles, ainsi que l'insuffisance de la formation des enseignants et des enseignantes en matière d'orientation. Par ailleurs, le nombre de psychologues de l'éducation nationale « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle » reste insuffisant et inégalement réparti sur le territoire.

Les inégalités sociales en matière d'orientation, ont récemment été remises en lumière par la publication de l'indice de position sociale des collèges et des lycées fin 2022⁴⁸. Ainsi, les indices de position sociale des lycées montrent un véritable « tri social » à l'œuvre, les jeunes issus des catégories populaires étant davantage orientés vers les filières professionnelles⁴⁹. S'agissant de l'influence du genre dans l'orientation des jeunes, d'après *L'état de l'Ecole 2022*⁵⁰, les scolarités se distinguent nettement en fonction des orientations au cours du lycée et à l'entrée de l'enseignement supérieur. Par exemple, si les filles sont moins nombreuses dans les spécialités professionnelles (42 %) et plus nombreuses dans la filière générale (56 %), elles sont largement majoritaires dans les spécialités et les séries qui débouchent sur des métiers très féminisés comme les spécialités sanitaires et sociales. L'avis du CESE, *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*⁵¹, insiste sur ces enjeux de mixité en termes de transition écologique. Enfin, en matière de mixité territoriale, la même publication constate que les parcours et résultats scolaires sont différents selon les territoires où résident les jeunes. Ces disparités interviennent à des échelles multiples : l'académie, le département ou encore le quartier de résidence. Ainsi, après la troisième, si l'orientation en seconde générale et technologique dépend des résultats scolaires des élèves et de leur milieu social, elle dépend aussi du contexte géographique. En effet, dans les départements où les élèves sont majoritairement scolarisés dans des communes urbaines denses ou très denses, l'orientation en seconde générale et technologique est plus fréquente. De plus, la diversité et la proximité des formations, notamment d'enseignement supérieur, favorisent l'orientation vers des études longues. Inversement, dans les territoires éloignés des grandes villes, à résultats scolaires équivalents, l'orientation des élèves se fait plus souvent dans l'enseignement professionnel⁵². Enfin perdurent encore des phénomènes d'autocensure des élèves et de leurs familles. Comme l'a constaté le CNESECO, « *l'autocensure des familles, le contexte scolaire*

⁴⁶ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

⁴⁷ Les quatre groupes de travail nationaux sur la réforme des lycées professionnels, installés en octobre 2022, ont clôturé leurs travaux le 27 janvier dernier.

⁴⁸ Publication du ministère de l'Éducation nationale.

⁴⁹ *Au lycée, de nouvelles données révèlent l'ampleur du « tri social » entre les voies générale et professionnelle*, Le Monde, 11 janvier 2023.

⁵⁰ *L'état de l'Ecole 2022*, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, octobre 2022, pages 72-73 (publication annuelle du ministère de l'Éducation nationale).

⁵¹ *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*, avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Antoine Gatet et Mme Aminata Niakaté, mardi 14 mars.

⁵² *L'état de l'Ecole 2022*, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, octobre 2022, pages 74-75 (publication annuelle du ministère de l'Éducation nationale).

ségrégué et le processus d'orientation dans l'institution elle-même vont créer des inégalités d'orientation complémentaires des autres inégalités, à tous les paliers du parcours scolaire »⁵³

La commission ECC rappelle l'importance à faire de l'orientation un choix réfléchi et positif et non une étape couperet où l'élève est passif, étape déterminée uniquement par ses résultats au collège puis au lycée et par l'offre de formation.

12. Acquérir et renforcer dès l'école les compétences et la culture numériques

Les outils et support numériques (équipements informatiques, applications numériques, algorithmes, intelligence artificielle, etc.) et leurs contenus constituent aujourd'hui un puissant facteur d'évolution de la société, tant au plan économique et social que dans la vie quotidienne. Ils structurent de plus en plus les sphères privées, professionnelles ou académiques. Ils occupent une place importante à toutes les étapes d'une vie même si leur appropriation diffère selon l'âge.

Ces outils et supports numériques ont aussi impulsé la constitution d'un grand secteur économique créateur d'emplois. Ils ont également eu pour conséquence l'apparition de nouveaux métiers ainsi que la disparition et/ou la transformation à divers degrés d'autres métiers.

Néanmoins si l'essor du numérique a permis de nombreux progrès, ses conséquences négatives doivent maintenant être mieux prises en compte dans le développement et la sécurisation des usages : fracture numérique, illettrisme⁵⁴, désinformation, discours de haine, menaces sur la vie privée, effets sur le développement de l'enfant et sur la santé, obsolescence des équipements, bilan carbone, etc.

Dans un monde en mutation⁵⁵, l'acquisition des compétences et de la culture numériques⁵⁶ devient primordiale dès le plus jeune âge et renvoie à plusieurs enjeux.

Mais c'est avant tout un enjeu pour la vie démocratique, alors que le numérique prend une place de plus en plus importante dans la vie de chacun et chacune, notamment pour s'engager⁵⁷ et pour s'informer⁵⁸. Il s'agit ici de contribuer à former la citoyenneté numérique des élèves, des étudiantes et des étudiants en développant notamment leur esprit critique. Il est également nécessaire d'avoir des politiques publiques du numérique éducatif qui ne soient pas uniquement abordées par des aspects

⁵³ *Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, rapport scientifique du CNESCO, septembre 2016.

⁵⁴ « *État d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques* ». Larousse.fr

⁵⁵ *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019.

⁵⁶ PIX, plateforme d'évaluation, de développement et de certification des compétences numériques, dénombre 16 compétences numériques regroupées en 5 domaines : Information et données (Mener une recherche et une veille d'information / Gérer des données / Traiter des données) ; Communication et collaboration (Interagir / Partager et publier / Collaborer / S'insérer dans le monde numérique) ; Création de contenu (Développer des documents textuels / Développer des documents multimédia / Adapter les documents à leur finalité / Programmer) ; Protection et sécurité (Sécuriser l'environnement numérique / Protéger les données personnelles et la vie privée / Protéger la santé, le bien-être et l'environnement) ; Environnement numérique (Résoudre des problèmes techniques / Construire un environnement numérique). PIX est opérateur de l'État constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

⁵⁷ *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?* avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Gérard Aschiéri et Mme Agnès Popelin, janvier 2017.

⁵⁸ *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019.

techniques mais mises au service des apprentissages et de la réussite de tous et toutes. C'est aussi un enjeu central pour une croissance intelligente, durable et inclusive, l'innovation et, s'agissant d'un domaine stratégique, la souveraineté de notre pays, comme le souligne le Programme national de réforme⁵⁹. La France a et aura de plus en plus besoin de professionnels et de professionnelles du numérique. Enfin, il y a un enjeu social primordial d'inclusion sociale par la lutte contre l'illectronisme.

Pour relever ces défis, en janvier 2023, le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse a présenté sa stratégie du numérique pour l'éducation⁶⁰. Cette stratégie s'appuie sur de nombreux travaux dont certains avis du CESE qu'elle cite⁶¹. En effet, le Conseil a formulé des préconisations, dans de nombreux avis⁶², pour développer les compétences et la culture numériques pour tous et toutes, dès l'école et tout au long de la vie. Il s'agit notamment d'identifier, dès l'école, les difficultés numériques rencontrées par certains élèves, familles, enseignantes et enseignants, l'ensemble de la communauté éducative, pour y apporter une solution adaptée parmi lesquelles une formation initiale et continue renforcée pour les enseignantes et enseignants, un accompagnement des familles, une meilleure coordination des acteurs du numérique ou encore un soutien de certains opérateurs incontournables de l'État (Canopé, Centre national d'éducation à distance, Pix). L'État et les collectivités territoriales devraient garantir pour cela un socle d'équipements numériques. 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 aujourd'hui indispensable pour avoir un usage raisonné, responsable et durable des outils et des supports numériques.

13. Soutenir davantage les dispositifs d'accompagnement au service de la réussite de toutes et tous

En matière de dispositifs d'accompagnement au service de la réussite de toutes et tous il reste encore beaucoup à faire, le système scolaire français restant l'un des plus inégalitaires parmi les pays européens. Dans le cadre du projet de plan du PNR 2023, le Gouvernement, pour répondre au défi N°4, *bâtir la République de l'égalité des chances*, rappelle en particulier l'état des lieux des mesures incluses dans le PNRR et relatives aux internats d'excellence, à la création de places pour la poursuite d'études de jeunes bacheliers et les parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18 ans ne respectant pas l'obligation de formation. Ces mesures très ciblées en appellent d'autres et complémentaires sur lesquelles le CESE⁶³ souhaite attirer l'attention.

⁵⁹ Défi n°3 : assurer la souveraineté énergétique, économique et numérique de la France.

⁶⁰ *Numérique pour l'éducation 2023-2027, la vision stratégique d'une politique publique partagée*, Ministère de l'Éducation et de la Jeunesse, janvier 2023.

⁶¹ *L'école à l'ère du numérique*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, mars 2021. *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019.

⁶² *L'école à l'ère du numérique*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, mars 2021. *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information*, avis dont la rapporteure est Mme Marie-Pierre Gariel, décembre 2019 ; *L'éducation populaire : une exigence du 21^e siècle* dont les rapporteurs sont MM. Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, mai 2019, *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?*, avis et rapport du CESE dont les rapporteurs sont M. Gérard Aschieri et Mme Agnès Popelin, janvier 2017 ; *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Eric Peres, janvier 2015.

⁶³ Des avis CESE (*Les inégalités à l'école* dont le rapporteur est M. Xavier Nau, 2011 et *Une école de la réussite pour tous* dont la rapporteure est Mme Marie-Aleth Grard, 2015), abordent ces questions ainsi que des contributions de la commission ECC aux Rapports annuels sur l'état de la France.

Le défi d'une école inclusive est une des ambitions des politiques publiques rappelée depuis deux décennies à travers plusieurs lois. Ainsi, la loi du 11 février 2005 institue l'inclusion des élèves à besoins particuliers dont les élèves en situation de handicap, dans le système scolaire ordinaire. La loi pour la refondation de l'école de la République de 2013 a mis l'accent sur la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, ainsi que l'inclusion de tous les élèves. La loi *Pour une école de la confiance* en 2019 abaisse l'âge de l'instruction obligatoire, crée une obligation de formation jusqu'à 18 ans mais aussi un service public de l'école inclusive. Cette école inclusive au sens large qui accueille tous les enfants sans distinction semble faillir dans sa mission de faire réussir chacun et chacune en fonction de ses besoins. De nombreux enfants et jeunes se trouvent à l'école et au collège en situation d'échec, les objectifs fondamentaux de la scolarité obligatoire ne sont pas atteints, les jeunes des milieux défavorisés réussissent moins bien que les autres. Dans ce contexte, le CESE attaché au principe de l'école inclusive, rappelle entre autres l'importance *d'un service public de l'éducation conçu en fonction des élèves* et qui conduise à la prise en compte dans l'enseignement de la diversité des élèves dans la classe en visant la réussite de tous et toutes. Considérant la forte corrélation entre l'origine sociale et les difficultés scolaires dès le plus jeune âge ; il est nécessaire de concentrer les efforts sur l'école maternelle et primaire.

Le CESE insiste en particulier sur la force et l'importance du projet pédagogique dans la démarche d'apprentissage qui doit conduire à la formation et à l'autonomisation des élèves : développer les travaux communs par projet favorisent notamment l'acquisition de savoirs, valorisent les compétences, les qualités personnelles et développent l'estime de soi et la coopération entre les élèves. À cet égard, les projets culturels, artistiques, environnementaux et sportifs sont porteurs de plaisir, de découverte des capacités créatives de toutes et tous dans l'objectif de participer à la vie d'un groupe ou à la réalisation d'une œuvre commune. La restitution publique de ces projets est une source de fierté pour tous et toutes celles qui y ont participé. Les écoles ou établissements scolaires doivent pouvoir s'ouvrir davantage aux partenaires de l'éducation, aux associations, aux parents, aux acteurs culturels, aux partenaires économiques et sociaux, dans le cadre de projets d'école ou d'établissement, voire dans le cadre des projets éducatifs de territoire.

La lutte contre le décrochage scolaire et les sorties précoces du système scolaire demeure une préoccupation du CESE. Les politiques publiques en la matière, parce qu'elles étaient coordonnées et avaient une certaine constance, ont permis de faire baisser significativement le taux de jeunes sortis précocement du système scolaire, il se situe en dessous de la moyenne européenne (8 % versus 9,9 % dans l'Union européenne en 2020). Mais la sortie précoce reste un échec de notre système éducatif et rend plus difficile l'insertion des jeunes. Un ensemble de dispositifs nationaux concourt à la lutte contre le décrochage scolaire (missions de lutte contre le décrochage scolaire, groupes de prévention du décrochage scolaire, équipes éducatives des réseaux de Formation Qualification Emploi) à travers des mesures de prévention, de repérage et d'identification pour mieux repérer aux fins de remobiliser et accompagner les jeunes concernés. L'obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans, en vigueur depuis la rentrée scolaire 2020 est un levier important pour faciliter l'accès des jeunes mineurs à la formation et à l'emploi. Pour assurer le déploiement du dispositif d'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans et favoriser son efficacité, le CESE encourage une coordination plus forte entre les acteurs de terrain concernés, en particulier dans le cadre de la nécessaire relance de la politique d'éducation prioritaire. Il demande l'évaluation des résultats des dispositifs mis en place par le ministère de l'Éducation nationale et les Régions au regard des objectifs poursuivis (reprise d'études, orientation, formation, engagement citoyen, insertion professionnelle) et de rendre compte des actions engagées. De plus, le CESE souhaite le renforcement et la pérennisation des missions et les moyens financiers et humains alloués par les ministères à la politique de lutte contre le décrochage scolaire dont ceux attribués à la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). Cet effort porté

sur les dispositifs d'accompagnement doit se conjuguer avec un renforcement de la formation de l'ensemble des personnels éducatifs afin qu'ils puissent mieux détecter les signaux liés au décrochage mais aussi accompagner et soutenir plus fortement les élèves fragilisés, en lien avec leurs parents.

2. Poursuivre la transformation et le renforcement de notre système de santé en renforçant l'accès aux soins, la prévention, et faire face au défi du vieillissement

L'hôpital et la santé sont toujours considérés comme une charge et non comme un investissement malgré la crise sanitaire que nous avons connue. Ces stratégies d'économies de court terme ont finalement un coût élevé : les patients reviennent à l'hôpital, le plus souvent *via* les urgences, dès que leur santé se dégrade, en raison du manque de suivi et de l'absence de services de premier recours (médecins, centres et maisons de garde ou de santé...).

21. Le financement et la gouvernance des hôpitaux

Dans sa structuration actuelle en « sous-enveloppes », l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) reproduit les « silos » qui caractérisent l'offre de soins et empêchent de progresser vers un parcours coordonné. Le CESE demande une réorganisation du débat parlementaire au moment du vote du budget de la sécurité sociale⁶⁴. Au-delà de la régulation des dépenses, il doit traduire budgétairement ce que devrait être une politique de santé accordant plus de place à la prévention, à la qualité et la pertinence du soin, à la coordination et à la continuité des parcours. Ces priorités doivent se décliner à tous les niveaux et constituer les objectifs donnés au financement, à la gouvernance et à la place des hôpitaux dans le système de santé.

22. La lutte contre les déserts médicaux doit être une priorité

Il faut renforcer les moyens humains et financiers, pour former les étudiants et les internes dans de bonnes conditions. Il faut aussi agir sur l'installation, au-delà de la seule simplification des aides, telle qu'elle est envisagée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale : à ce sujet, le CESE souligne que le principe de la liberté d'installation ne peut plus s'opposer à celui d'un égal accès aux soins dans tous les territoires métropolitains et ultramarins.

23. Ruptures dans les parcours de soin

Pour lutter contre les ruptures dans les parcours de soin, il est impératif de mieux organiser les interfaces entre les différents intervenants en amont et en aval de l'hospitalisation. Le CESE a formulé plusieurs propositions concrètes : assurer l'interopérabilité des systèmes d'information ; orienter davantage les patients vers la ville en encourageant les regroupements pluriprofessionnels au sein des Communautés pluriprofessionnelles territoriales de santé mais aussi des maisons ou des centres de santé ; lever les freins à l'hospitalisation à domicile ; consolider les missions et les moyens du service social à l'hôpital ; redimensionner les équipes mobiles de gériatrie qui ont montré leur capacité à assurer efficacement la coordination entre l'hôpital, les EHPAD et les intervenants à domicile.

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

24. Renforcer la démocratie en santé pour une plus grande adéquation entre les besoins et l'offre

Les avis du CESE expriment enfin une conviction forte : c'est en renforçant la démocratie en santé que l'on progressera vers une plus grande adéquation entre les besoins et l'offre. Or, le CESE a fait le constat d'une difficulté dans l'expression des besoins et dans l'organisation de la réponse, qui ne sont pas assez démocratiques. Les conseils territoriaux de santé (CTS) sont certes chargés de réaliser « un diagnostic territorial partagé », mais ils ne peuvent que difficilement être les leviers d'une remontée des besoins au niveau régional : il faut les renforcer, tout en s'efforçant d'organiser à l'échelle régionale un pilotage plus démocratique de l'offre et des moyens. Les projets régionaux de santé, qui se déclinent localement dans les contrats locaux de santé, doivent être le résultat d'une véritable co-construction entre les ARS, les conseils régionaux, les CESER et les conférences régionales de la santé et de l'autonomie.

25. Prévention de la perte d'autonomie

Toutes les projections démographiques indiquent que la part des plus âgés va s'accroître lourdement dans les prochaines années. De fait, l'espérance de vie a beaucoup augmenté : elle est aujourd'hui de 85,4 ans pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Elle a néanmoins baissé en 2020 et la hausse observée en 2021 n'a pas permis de retrouver exactement le niveau de 2019. Surtout, les années de vie gagnées ne le sont pas nécessairement en bonne santé. C'est tout l'intérêt de l'indicateur sur l'espérance de vie en bonne santé : l'analyse qu'en fait chaque année le CESE met l'accent sur les inégalités que celui-ci révèle, inégalités socio-professionnelles et sociales (les populations les moins favorisées qui cumulent une espérance de vie plus faible et des années vécues avec des incapacités plus nombreuses), inégalités de genre (les femmes vivent plus longtemps, mais plus longtemps en incapacités) et inégalités géographiques (dans certains territoires, la population cumule espérance de vie plus faible et nombre plus élevé d'années vécues en mauvaise santé).

Des choix stratégiques sont nécessaires et urgents, ainsi qu'un débat public sur les réponses à apporter. C'est pour alimenter ce débat que le CESE a choisi de consacrer un avis à la prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement qui sera présenté en assemblée plénière le 12 avril. Le CESE souhaite que les préconisations de cet avis alimentent, aux côtés de celles du Conseil National de la Refondation (CNR), la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France.

La prévention doit être une priorité centrale et transversale des politiques publiques. Le lien étroit entre la santé de l'homme et le bon fonctionnement des écosystèmes impose de mettre fin aux cloisonnements et de développer, dans une approche *One Health*, une politique de santé environnement. Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'espérance de vie en bonne santé intègrent soin, préservation des écosystèmes, et prévention globale.

La prévention de la perte d'autonomie ne doit pas s'envisager de façon uniquement médicale : l'approche doit être globale et profiter à tous et toutes. Cela impose de changer de regard sur l'âge. C'est un préalable pour intégrer la prévention de la perte d'autonomie dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier celles qui contribuent au cadre de vie (urbanisme, mobilité, transports, sport, culture...). L'habitat apparaît comme un facteur de risque de perte d'autonomie, alors qu'à travers une plus grande anticipation, il peut contribuer à sa prévention

Beaucoup se joue avant le vieillissement. L'état de santé des personnes est le reflet de leurs conditions de vie, de travail, et de la qualité de leur environnement : tous les facteurs de risque, les expositions, l'exposome doivent faire l'objet d'un suivi plus approfondi. Il s'agit, à travers cette prévention primaire, de peser sur les grands déterminants de santé et de l'autonomie mais aussi d'agir très en amont sur les facteurs de risque. L'instauration de rendez-vous de prévention proposés à

l'ensemble des assurés, à des âges clés par la dernière loi de financement pour la sécurité sociale va dans le bon sens. Toutefois, le troisième rendez-vous devrait être organisé dès l'âge de 55 ans, pour les actifs comme pour les personnes sans activité. L'objectif est de sensibiliser les personnes sur les facteurs de risques liés à l'âge, sous l'angle des habitudes de vie (alimentation, activité physique, sommeil, lien social, rappel de l'importance des dépistages organisés). En ce qui concerne l'habitat, un diagnostic sur l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, une information sur les aides et les ressources disponibles, devraient être automatiquement proposés.

Les inégalités sociales sont fortes face au risque de perte d'autonomie sans que les politiques publiques conduites jusqu'alors ne parviennent à les atténuer. Il faut redoubler d'effort pour atteindre les personnes qui, en raison de la précarité et l'isolement en particulier, sont les plus concernées.

Le CESE est enfin convaincu qu'un plus grand soutien aux aidants et qu'une meilleure valorisation des professionnelles et professionnels de l'accompagnement permettrait de prévenir la perte d'autonomie.

26. Une priorité : les métiers du soin et de l'accompagnement

Pour moderniser l'offre de soins et l'hôpital, renforcer l'accès aux soins et la prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement, il est urgent de redonner de l'attractivité et du sens aux métiers du soin et de l'accompagnement.

Si l'identité et l'engagement professionnels restent forts, l'absence de reconnaissance des métiers du soin et de l'accompagnement social aggravent les risques psycho-sociaux, la souffrance au travail, le sentiment d'un travail déshumanisé. Le sous-effectif est le nœud des difficultés, il est à l'origine de la dégradation des conditions de vie au travail qui, elle-même, rend les professions du soin et de l'accompagnement toujours moins attractives. A domicile comme dans les Ehpad ou à l'hôpital, les sous-effectifs déstabilisent les prises en charge, l'organisation du travail et la cohésion des équipes. La Cour des comptes⁶⁵ a récemment alerté sur le niveau « hors normes » des accidents de travail et des maladies professionnelles. L'absentéisme et le turn-over sont élevés. Faute de personnel, de nombreux services fonctionnent en mode dégradé ou sont contraints de fermer des lits ou de stopper leur activité. Cette situation est dangereuse tant pour les patients des établissements de santé que pour les usagers des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Il faut augmenter les recrutements, revaloriser les métiers de la santé, de la prévention et du soin. Les accords salariaux conclus dans le cadre du Ségur ont constitué un progrès mais ne suffiront pas : il faut, pour briser ce cercle, passer une nouvelle étape pour un niveau de recrutement à la hauteur des besoins. L'instauration et le respect de normes d'encadrement (ratio effectifs/patient ou résident) dans les établissements de soin et d'accompagnement social et médico-social est incontournable. Enfin, la reconnaissance professionnelle passe autant par l'amélioration des conditions de travail que par des formes de gouvernance des établissements et services qui redonnent leur place à chacune et chacun et la prise en compte des différents savoirs professionnels. Il faut remettre l'accès aux soins au centre du quotidien des personnels, du financement et de la gouvernance de notre système de santé⁶⁶.

⁶⁵Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2022

⁶⁶CESE, octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé*, (Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier) ; CESE, mars 2021, *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie* (Alain Dru et Anne Gautier) ;

Le CESE tient enfin à souligner le rôle essentiel des métiers du lien, exercés très majoritairement par des femmes, au domicile des personnes vulnérables. Il est indispensable d'améliorer l'attractivité de ces professions, en formant, qualifiant et certifiant leurs compétences, en revalorisant les salaires et les rémunérations, en améliorant leurs conditions de travail. Il faut garantir des conditions qui permettent effectivement aux professionnelles de l'accompagnement d'exercer leur mission essentielle qui concourt à maintenir l'autonomie des personnes et au développement de leurs liens sociaux. Il faut considérer le temps qu'exige la vigilance sur l'évolution de l'état physique et mental de la personne et le maintien de ses liens sociaux, en garantissant des interventions à domicile d'une durée minimale d'une heure.

3. Lutter contre les inégalités sociales et territoriales

31. Déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Le CESE salue la déconjugalisation de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) adoptée en 2022, qui pourrait constituer un premier pas vers une logique rattachant l'impôt ou les prestations sociales à la personne et non en fonction de son statut conjugal. En proposant la déconjugalisation du quotient conjugal, le CESE avait émis, dans sa contribution au PNR de 2022, le souhait d'une réforme fiscale globale moins pénalisante pour les femmes. Le taux d'imposition individualisé ou la suppression de l'imposition sur les prestations compensatoires après un divorce qui figurent dans la proposition de loi déposée par Marie-Pierre RIXAIN pour renforcer l'autonomie économique des femmes vont dans le bon sens.

32. Vers plus de transversalité dans l'intégration du genre dans les politiques publiques ?

La DDFE se félicite également de la tenue prochaine, annoncée le 8 mars dernier par la ministre Isabelle ROME, d'un comité interministériel pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dont le dernier remontait à 2018. Réunissant l'ensemble du gouvernement, ce comité devrait permettre d'insuffler la thématique transversale des droits des femmes dans tous les secteurs et l'ensemble des politiques publiques. C'est pourquoi la DDFE avait émis en 2022 le souhait de sa tenue dans des délais proches.

33. Création d'un service public de la petite enfance

Pour le CESE, le périmètre d'un « *service public de la petite enfance* » ne saurait en aucun cas se limiter à « l'accueil » de jeunes enfants. D'autres politiques, relatives à la santé de l'enfant (mises en œuvre en particulier par la Protection maternelle et infantile), au soutien à la parentalité, à l'aide sociale à l'enfance, à l'éducation, à la lutte contre la pauvreté ou encore à l'égalité entre les hommes et les femmes devraient trouver toute leur place dans un tel service public.

Le CESE relève des avancées récentes qui font écho aux préconisations d'un avis qu'il a rendu le 22 mars 2022 :

- l'instauration sur l'ensemble du territoire des comités départementaux des services aux familles constitue une réponse à la préconisation d'un renforcement de la concertation avec les collectivités territoriales, sans attendre une réforme de plus grande envergure, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins et l'offre ;
- la réforme du complément de libre choix de mode de garde, adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, pourrait répondre à la préconisation d'un renforcement de la solvabilisation des familles avec, en particulier, l'objectif de réduire le reste à charge des familles les plus modestes qui recourent aux assistantes maternelles

Pour autant, il est nécessaire d'aller plus loin sur ce sujet. L'approche doit être pragmatique : c'est d'abord aux attentes des parents qu'il faut répondre en assurant le bien-être des enfants.

De nombreux points primordiaux requièrent des décisions qu'il ne faut plus différer :

- Il faut prioritairement mettre fin à la grave insuffisance des recrutements dans le secteur de la petite enfance. Le CESE demande que le « comité de filière petite enfance » accorde dans ses travaux sur la revalorisation des métiers une place significative aux questions de rémunérations, de formation, de perspectives professionnelles et de reconnaissance des compétences. La formation des professionnels doit être renforcée, notamment sur l'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques.
- Il faut renforcer l'offre d'accueil et l'égalité territoriale. Ainsi que l'avis du CESE le souligne : « *L'Etat devra être le garant de l'égalité d'accès aux différentes offres d'accueil sur tout le territoire* »
- Le développement et le bien-être de l'enfant doivent être au centre des décisions prises en matière d'accueil. Le congé parental apparaît comme une étape à renforcer dans l'accueil du jeune enfant, sans engendrer d'effets opposés aux principes auxquels le CESE est particulièrement attaché, comme le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'égalité entre les familles. Le CESE est ainsi favorable à un congé parental plus court et mieux indemnisé qui permettrait aux parents, s'ils le souhaitent, de rester auprès de leur enfant jusqu'à son premier anniversaire.
- La situation actuelle se traduit par un émiettement des interventions ainsi qu'une gouvernance et un financement éclatés. Le CESE a pris position sur ce point : soulignant le rôle majeur que jouent d'ores et déjà les communes et intercommunalités dans le financement et la gestion des crèches, il considère que le bloc communal est le mieux placé pour assurer une nouvelle compétence obligatoire, en concertation avec les autres acteurs de la petite enfance. Une telle attribution de compétence au bloc communal devrait être assortie « *des moyens financiers correspondants* » via un conventionnement avec la CNAF.

34. Renforcer la cohésion territoriale de la métropole à l'Outre-mer

Le troisième volet du plan de relance relatif à la cohésion territoriale comprend 566 millions d'euros prévus via de nombreuses mesures de soutien à l'emploi. Ce volet « cohésion sociale » comprend toutefois pour plus de la moitié des mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes, qui ne sont pas toutes intégrées. Après un travail sérieux et approfondi à l'écoute des acteurs de terrain, la délégation aux Outre-mer du CESE constate que le plan de relance a joué son rôle d'amortisseur de crise.

Toutefois, en raison du nombre de femmes et d'hommes vivant en dessous du seuil de pauvreté (un seuil plus bas dans les Outre-mer que dans l'hexagone) le CESE demande la déclinaison territoriale des dispositifs de la stratégie de prévention et de lutte contre la grande pauvreté. Le CESE appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut.

4. Bâtir une République de l'égalité des chances correctrice des inégalités entre les femmes et les hommes

Pour être effectif, ce défi 4 du projet de PNR « *Bâtir une République de l'égalité des chances* » ne peut s'exonérer d'un travail en profondeur sur la justice sociale. Or, les femmes sont particulièrement frappées par les injustices sociales tout au long de leur vie. Les débats actuels sur le projet de réforme des retraites a particulièrement éclairé les trajectoires hachées des carrières des femmes, leur participation très majoritaire dans les métiers les moins bien rémunérés car souvent moins qualifiés ou dont les compétences sont moins reconnues, les temps partiels, les interruptions dues aux grossesses et à l'éducation des enfants. Des inégalités en cascade qui se cristallisent lors de la retraite, avec des écarts de pensions allant jusqu'à près de 40 % de celles des hommes et même jusqu'à 60 % pour les femmes cadres. La question des retraites pose celle du travail, de son accès, des qualifications requises mais aussi de l'accès au service public de garde d'enfants et de la prise en compte des aidantes (pour les personnes en perte d'autonomie) qui ont des conséquences sur les carrières professionnelles des femmes, lesquelles constituent le plus gros contingent des personnes pauvres, particulièrement dans les cas de monoparentalité.

- ✓ Les femmes gagnent toujours en moyenne 22 % de moins que les hommes⁶⁷ et ont toujours des déroulements de carrières moins favorables malgré une législation contraignante concernant les postes à responsabilité ;
- ✓ La formation et l'orientation des filles restent trop genrées, avec des filières professionnelles toujours mal distribuées entre filles et garçons et une absence de mixité des métiers, particulièrement pénalisante dans les secteurs d'avenir comme le numérique ou les métiers de la transition écologique ;
- ✓ La réforme des retraites en cours risque de pénaliser une fois de plus les femmes. Dans sa contribution au PNR 2022, le CESE avait rappelé dans que, quel que soit le projet de réforme, celui-ci ne pourrait pas se faire au détriment des femmes ni sans réduire l'écart de retraites entre les femmes et les hommes mentionnées ci-dessus même si les pensions de réversion permettent artificiellement de le limiter à 24 %⁶⁸ ;
- ✓ Les violences sexistes et sexuelles demeurent structurelles, les dispositifs mis en œuvre ne permettant pas d'enrayer le nombre conséquent de féminicides chaque année ;
- ✓ Les inégalités territoriales accentuent les inégalités de genre : ainsi les femmes peuvent être confrontées à de graves difficultés pour accéder aux services de santé sexuelle et reproductive. La fermeture des maternités et des centres d'IVG peuvent être délétères en cas de situation d'urgence. Leur mobilité peut également être entravée par le manque de transports en communs, leurs déplacements étant moins pendulaires que ceux des hommes et le permis de conduire (et le véhicule requis) trop cher pour les plus pauvres.

Enfin, la pauvreté des familles monoparentales serait, selon une étude de la DREES, sous-estimée. En effet, dans le calcul du taux de pauvreté, les statistiques officielles, basées sur des « unités de consommation », sont pondérées selon des échelles d'équivalence internationale. Elles ne différencient donc pas un couple avec enfant(s) d'une personne seule avec enfant(s). Ainsi, il nous paraît légitime de se poser la question d'ajouter une unité de consommation supplémentaire aux familles pour prendre en compte cette donnée qui aboutirait à un taux de pauvreté accru. Cette

⁶⁷ Ce chiffre est celui du revenu salarial annuel moyen 2019, l'écart allant de 19 % pour les -25 ans à 27 % pour les + de 55 ans, les écarts s'amplifiant pour les plus bas et les plus hauts revenus (INSEE références édition 2022).

⁶⁸ Femmes et hommes, l'égalité en question INSEE références 2022.

question mériterait d'être examinée au niveau international, avec des travaux complémentaires nécessaires à engager.

Traiter des inégalités entre les femmes et les hommes requiert une expertise et des données spécifiques. Si les études de genre sont aujourd'hui reconnues comme des disciplines universitaires à part entière, la thématique de l'égalité peine à infuser. Malgré un affichage de neutralité, la prédominance du genre masculin dans les sphères économiques, sociales, sociétales, environnementales, continue de masquer les différences pourtant flagrantes des situations entre les femmes et les hommes. Il est urgent que la dimension genrée soit prise en compte dans tous les défis que la France doit résoudre et figure clairement en tant que telle dans le PNR 2023.

II. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE IV DU PNR « FONDS STRUCTURELS »

L'analyse formulée par le CESE dans son avis de juin 2018 consacrée à la réforme des fonds structurels, reste d'actualité. Notre Assemblée y pointait le caractère central de la politique de cohésion, acquis majeur de l'UE dont il importe de préserver la pertinence stratégique tout en simplifiant les procédures et en améliorant la visibilité. Le CESE se félicite d'ailleurs de l'annonce par le SGAE de la création d'une cellule en son sein chargée de favoriser le déploiement des fonds en France.

Dans le cas des Outre-mer (voir aussi rubrique Sécurisation des réseaux d'eau), le CESE, souligne l'apport même l'apport considérable que représentent les fonds structurels européens pour nos territoires. Les régions ultrapériphériques (RUP, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin) françaises ont ainsi bénéficié de 4,9 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (FEDER, FSE, FEAMP, FEADER, soit 17,4 % des fonds reçus par la France. Toutefois, pour la programmation 2014-2020, dont la consommation pouvait s'étirer jusqu'au 31 décembre 2022, l'enveloppe de Fonds européens non mise à profit reste **encore conséquente sur plusieurs territoires ultramarins faute de moyens d'ingénierie** pour les solliciter.

Par ailleurs, dans sa contribution à la concertation de la Commission européenne de 2021 sur la stratégie pour les RUP, le CESE saluait par ailleurs l'initiative d'une stratégie pour les RUP et propose que les Pays et territoires d'Outre-mer, qui ne font pas partie du territoire européen mais bénéficient de fonds européen de développement, fassent aussi l'objet d'une stratégie européenne propre. En complément, l'Europe doit donner sa pleine dimension à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet des mesures spécifiques d'application pour ces territoires aux handicaps structurels, et qui représentent des atouts géopolitiques majeurs. Ce message important devra être porté à l'attention de la Commission européenne car il conditionne la bonne articulation des dispositifs de soutien à la relance.

ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE

Avis Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_05_inegalites_genre.pdf

Avis Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_04_strategie_energie_climat.pdf

Avis Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_03_politique_fonciere.pdf

Avis Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? (2023)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_01_evolution_societe_sobriete.pdf

Consultation du CESE sur le Programme national de réforme 2022 (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_PNR.pdf

Avis Rapport annuel sur l'état de la France 2022 – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_14_raef.pdf

Avis Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_03_politique_fonciere.pdf

Déclaration du Bureau du CESE *sur l'eau* (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Declarations/2022/220903_eau.pdf

Déclaration du Bureau du CESE *en vue de la Cop 15 sur la biodiversité* (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Declarations/2022/220904_biodiversite.pdf

Résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?* (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_10_gouvernance_transition.pdf

Avis Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_07_risques_emergents_systeme_assurantiel.pdf

Avis Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_02_plan_relance_om.pdf

Avis La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_15_gestion_eau.pdf

Avis Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

Avis Les métiers en tension (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022-01_metiers_tension.pdf

Avis Les métiers de la cohésion sociale (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_12_metiers_cohesion_sociale.pdf

Avis Pour une politique publique nationale de santé-environnemental au cœur des territoires (2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_08_sante_environnement.pdf

Étude *Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français : expérimentation de la méthode d'analyse de controverses* (2022)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2022/2022_11_controverse_nucleaire.pdf

Consultation du CESE sur le plan national de relance et de résilience/Programme national de réforme (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_PNRR.pdf

Avis *Climat, neutralité carbone, justice sociale* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_04_climat.pdf

Avis *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_03_plan_relance_om.pdf

Avis *Les reconversions professionnelles* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_08_reconversions_professionnelles.pdf

Résolution *Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030* (2021)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_003_elaboration_snb3.pdf

Avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

Étude *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2020/2020_22_pouvoir_achat_coh%C3%A9sion.pdf

Étude *L'accès aux services publics dans les Outre-mer* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2020/2020_03_services_publics_outremer.pdf

Avis *L'hôpital au service du droit à la santé* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_21_hopital_droit_sante.pdf

Avis *Vers un service public de la petite enfance* (2020)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_04_sp_accueil_enfance.pdf

Avis *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_08_affichage_environnemental.pdf

Avis *Climat, énergie, biodiversité, contribution du CESE à la convention citoyenne* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_20_climat_energie_biodiversite.pdf

Avis *La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_03_métaux_strategiques.pdf

Avis *Les maladies chroniques* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_14_maladies_chroniques.pdf

Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf

Avis *Les défis de l'éducation aux médias et à l'information* (2019)
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_30_defi_education_medias_informati.pdf

Avis Industrie : un moteur de croissance et d'avenir (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_07_industrie_croissance_avenir.pdf

Avis Vieillir dans la dignité (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_13_vieillir_dignite.pdf

Avis L'orientation des jeunes (2018)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_12_orientation_jeunes.pdf

Avis Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? (2017)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_01_reseauxsociaux.pdf

Avis Une école de la réussite pour tous (2015)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_13_ecole_reussite.pdf

Avis Les inégalités à l'école (2011)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_09_inegalites_ecole.pdf

lecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

