



# CONTRIBUTION DU CESE A LA CONSULTATION SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME 2020





# SOMMAIRE

I - DEFI 1: REFONDER L'ETAT PROVIDENCE POUR UNE SOCIETE PLUS JUSTE.....	7
A - Axe 1: rendre le système de retraite plus juste et plus universel.....	7
B - Axe 2 : soutenir les mesures de promotion de la santé et de prévention des maladies, et faire évoluer et investir dans le système de santé pour le préparer aux enjeux de demain.....	7
C - Axe 3: renforcer l'accompagnement vers l'emploi et soutenir le pouvoir d'achat pour revaloriser le travail.....	9
D - Axe 4 : améliorer la prise en charge de la dépendance et mieux inclure les personnes en situation de handicap .....	10
E - Axe 5: lutter contre la pauvreté par l'accompagnement et l'insertion dans l'emploi..	11
F - Axe 6: lutter contre les inégalités de destin dès le plus jeune âge .....	11
G - Axe 7: promouvoir l'égalité femmes-hommes, grande cause nationale du quinquennat .....	13
H - Axe 8: renforcer la cohésion entre les territoires .....	13
II - DEFI 2: ACCROITRE L'EFFORT DANS LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET INCARNER L'ECOLOGIE AU QUOTIDIEN.....	15
A - Axe 1: affirmer des objectifs et une trajectoire ambitieux et les mettre en œuvre.....	15
B - Axe 2: renforcer le suivi et la prise en compte de l'impact écologique de l'action des acteurs publics.....	16
C - Axe 3: renouveler la gouvernance pour la renforcer et la rendre plus démocratique pour les enjeux de politique de transition écologique et énergétique.....	17
D - Axe 4: accompagner les Françaises et les Français, notamment les plus modestes, dans la transition écologique.....	18
E - Axe 5: accompagner la résilience des territoires .....	19
F - Axe 6: mettre en place une fiscalité écologique juste .....	20
G - Axe 7: accroître l'effort dans la rénovation énergétique des bâtiments .....	21
H - Axe 8: un nouveau cadre pour des transports adaptés à la mobilité du quotidien .....	21
I - Axe 9: lutter contre le gaspillage et développer l'économie circulaire.....	23
J - Axe 10: favoriser la transition agricole.....	24
III - DEFI 3: CONSTRUIRE UNE SOCIETE DE PRODUCTION DURABLE, DE CONNAISSANCES ET DE COMPETENCES.....	25
A - Axe 1: transformer le tissu productif français pour l'adapter aux défis environnementaux, ainsi qu'aux défis technologiques et démographique .....	26
B - Axe 2 : redonner à la recherche publique de la visibilité, de la liberté et des moyens	27
C - Axe 3: poursuivre la transformation de la formation initiale et revaloriser les carrières dans l'enseignement.....	28
D - Axe 4: investir dans les compétences pour remédier aux pénuries sur le marché du travail et aux inadéquations de compétences.....	28
E - Axe 5: développer les infrastructures numériques.....	29
F - Axe 6: adapter notre fiscalité aux mutations de l'économie numérique .....	30
G - Axe 7: renforcer la concurrence dans les services.....	31
H - Axe 8: faire de la France un pays leader de l'innovation de rupture.....	31
IV - DEFI 4: POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET DES SERVICES PUBLICS.....	32
A - Axe 1: construire un État plus proche, plus simple et plus performant pour toujours mieux répondre aux attentes des citoyennes et citoyens .....	32
B - Axe 2: réformer l'organisation de l'État et transformer les administrations et Axe 3 : bâtir une fonction publique plus agile, plus ouverte et plus attractive .....	33
C - Axe 4: un État qui redresse les finances publiques.....	34
V - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD).....	35
VI - FONDS EUROPEENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT (FESI).....	35

## Introduction

Le PNR 2020 présente la stratégie de réforme du Gouvernement en réponse, notamment, aux recommandations adoptées par le Conseil de l'UE le 9 juillet 2019.

Comme chaque année, le CESE est saisi par le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) afin de pouvoir s'exprimer sur le contenu de ce document. Cette année, le CESE a souhaité modifier sa contribution puisqu'il répondra au Gouvernement, « défi par défi », au sein d'une seule contribution dans un souci d'amélioration continue, et cela afin de rendre son travail plus lisible.

Ce PNR 2020 est aussi marqué par un cadre nouveau ; il s'agit en effet du premier PNR depuis la prise de fonction d'Ursula von der Leyen, nouvelle présidente de la Commission européenne. Ce renouveau à la tête des institutions européennes, et les nouvelles priorités annoncées, notamment la mise en place d'un « Pacte Vert pour l'Europe » et d'un « Fonds de transition juste » semblent être de bon augure. Pour le CESE, il reste toutefois à voir comment seront mises en œuvres ces priorités annoncées.

Le CESE constate également que ce PNR est marqué par une nouveauté de taille, puisque le Gouvernement a choisi cette année de dédier une partie entière, en l'occurrence le deuxième défi, aux thèmes de la « transition écologique » et de « l'écologie au quotidien ». Le CESE ayant régulièrement pointé du doigt le fait que les préoccupations environnementales étaient insuffisamment prises en compte, nous ne pouvons que nous féliciter de ce changement, qui devra bien entendu être concrétisé dans les prochains mois. En outre, le CESE note avec intérêt que le Gouvernement a fait le choix de positionner le redressement des finances publiques à la fin du PNR (défi 4, acte 4), alors que le Conseil de l'UE avait choisi de positionner la recommandation sur cette thématique au premier rang, parmi quatre recommandations. Ce changement en termes de priorisation est salué par le CESE. Il est par ailleurs évident que la question du déficit va devoir être réévaluée en profondeur en raison de l'impact majeur de l'épidémie de coronavirus sur les économies de l'Union.

Par l'intermédiaire de cette contribution au PNR, le CESE souhaite établir un lien avec le Rapport sur l'état de la France (RAEF) qu'il produit depuis 2016. En effet, le RAEF est un état des lieux qualitatif et quantitatif, qui reflète la vie quotidienne des Françaises et des Français. Il se base sur l'évaluation d'indicateurs complémentaires aux indicateurs traditionnels comme le PIB, en proposant ainsi des indicateurs de cohésion sociale, des indicateurs relatifs à la préparation de l'avenir, et des indicateurs de qualité de vie. Dans cette contribution du CESE au PNR 2020, nous proposons de faire référence au RAEF que le CESE a publié en 2019 – qui a d'ailleurs été présenté à la Commission européenne en septembre 2019 -, afin de proposer une perspective complémentaire aux outils d'évaluation classiquement portés par la Commission européenne et par le Gouvernement.

Le CESE déplore que le PNR préparé par le Gouvernement, tout comme les documents de la Commission, comme le « rapport France 2020 » ne fassent pas état du niveau de tension sociale élevé dans la société française. Il y a donc à nos yeux un écart flagrant entre le jugement positif basé sur les indicateurs sociaux que la Commission utilise et la réalité sociale française, telle que la ressentent du moins les citoyennes et les citoyens.

Les mouvements sociaux qui ont lieu en France depuis 18 mois ont révélé les multiples fractures affectant la société française et un affaiblissement de la cohésion sociale. Ils ont souligné le malaise grandissant des classes « modestes », particulièrement exposées à la hausse des dépenses contraintes et qui se sentent menacées de déclassement. Les constats et préconisations de l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France » de Michel Badré et Dominique Gillier, qui constituait la contribution du CESE au grand débat national organisé au printemps 2019, restent

d'une grande actualité. Dans un tel contexte, le CESE souhaite rappeler au Gouvernement, la nécessité d'un dialogue social de qualité. La société civile organisée – par son expertise et sa capacité à éclairer les pouvoirs publics - est un échelon indispensable pour réduire les fractures, proposer des solutions et accompagner les transitions.

Enfin, le CESE tient à souligner que l'exercice de contribution du CESE ne pourra dépasser un rôle purement formel qu'à la condition que les avis de notre assemblée soient mieux pris en compte par le Gouvernement français et les institutions européennes. Force est de constater que ce vœu reste, aujourd'hui, encore trop insuffisamment suivi d'effet, comme en témoignent les bilans réguliers réalisés par les rapporteurs des différents avis.

## **I - DEFI 1: REFONDER L'ETAT PROVIDENCE POUR UNE SOCIETE PLUS JUSTE**

### **A - AXE 1: RENDRE LE SYSTEME DE RETRAITE PLUS JUSTE ET PLUS UNIVERSEL**

Le CESE n'ayant été pas consulté sur la réforme des retraites, il ne s'exprimera pas à ce sujet dans le cadre du PNR.

### **B - AXE 2 : SOUTENIR LES MESURES DE PROMOTION DE LA SANTE ET DE PREVENTION DES MALADIES, ET FAIRE EVOLUER ET INVESTIR DANS LE SYSTEME DE SANTE POUR LE PREPARER AUX ENJEUX DE DEMAIN**

Le rapport France pour 2020 de la Commission européenne met en avant l'efficacité globale du système de protection sociale français. En première analyse en effet, au regard d'indicateurs simples, l'efficacité est là : l'espérance de vie des Françaises et des Français est parmi les plus importantes du monde ; les dépenses de santé sont mieux maîtrisées.

Mais notre système de santé se heurte à des limites et doit intégrer de nouvelles contraintes.

Si l'espérance de vie progresse, l'espérance de vie en bonne santé stagne (en 2018 : 63,4 ans pour les hommes, 64,5 ans pour les femmes). Dans ses RAEF successifs<sup>1</sup>, le CESE souligne pourtant l'importance de cet indicateur. Il permet en effet de mieux apprécier le bénéfice des années de vie gagnées. Il permet de se faire une idée du poids des incapacités physiques, des maladies chroniques, des états de santé fragiles, des troubles de la santé mentale qui détériorent la qualité de vie des personnes qui en sont atteintes. Sur ce plan, la France se situe juste dans la moyenne de l'UE : elle fait moins bien que d'autres pays qui, à l'instar de l'Espagne ou de la Suède, parviennent à mieux intégrer prévention, réponse sanitaire et réponse médico-sociale.

La prévalence des maladies chroniques est en hausse constante en France. Les admissions au régime ALD (affections de longue durée), dont relèvent 10,7 millions de personnes, augmentent depuis 2011 à un rythme annuel moyen supérieur à 5%. Au-delà de ce régime, 20 millions de personnes sont prises en charge par l'Assurance maladie pour des pathologies chroniques, qui représentent d'ores et déjà 60% des dépenses de santé. Le coût de certains traitements, notamment contre le cancer, est de plus en plus élevé. Le CESE a alerté les pouvoirs publics sur cette tendance qui s'aggrave et sur la nécessité d'adopter une régulation nationale, européenne ou internationale pour sauvegarder l'accès de tous et toutes aux nouveaux médicaments (« Prix et accès aux traitements médicamenteux innovants », janvier 2017)<sup>2</sup>.

Pour le CESE, ces évolutions sont le signe d'une transition épidémiologique et annoncent un changement majeur dans les besoins des populations (« Les maladies chroniques », juin 2019)<sup>3</sup>, auquel le système français de soin pourrait avoir du mal à faire face. Outre la place encore trop insuffisante donnée à la prévention, en dépit des efforts affichés notamment par la Stratégie nationale de santé 2018-2022, il pâtit du trop grand cloisonnement des acteurs, ce qui nuit à une action sanitaire, sociale et médico-sociale globale et cohérente.

---

<sup>1</sup> Voir les contributions de la section des Affaires sociales et de la santé aux REAF (indicateur « espérance de vie en bonne santé »)

<sup>2</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017\\_04\\_acces\\_medicaments\\_innovants.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_04_acces_medicaments_innovants.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_14\\_maladies\\_chroniques.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_14_maladies_chroniques.pdf)

Le CESE a formulé un certain nombre de préconisations de nature à améliorer notre système de soins et à le préparer aux enjeux de demain.

Les avis du CESE mettent l'accent sur la nécessité d'améliorer la connaissance et la prévention/promotion de la santé. Cet objectif doit imprégner toutes les politiques publiques, se réaliser sur tous les lieux de vie, singulièrement à l'école (« Pour des élèves en meilleure santé », mars 2018)<sup>4</sup> et au travail. Les progrès passeront par l'amélioration des connaissances et de leur diffusion, une action sur les comportements individuels par l'éducation et en intégrant les déterminants économiques et sociaux.

Le CESE plaide également pour une amélioration de la coordination, entre les professionnelles et professionnels de santé, mais aussi avec les secteurs sociaux et médico-sociaux. Cela passe par une fluidification de la circulation de l'information, mais aussi par une valorisation, dans les rémunérations, du temps de la coordination, un encouragement des différentes formes d'exercice collectif et pluri-professionnel des métiers de la santé (« Les maladies chroniques,» juin 2019)<sup>5</sup>, un recours accru à la télémédecine (« Les déserts médicaux », décembre 2017)<sup>6</sup>, une renforcement des formations croisées des professionnelles et des professionnels de la santé et de l'accompagnement social et médico-social.

L'un des défis majeurs concerne l'offre de soin et sa répartition géographique<sup>7</sup>. La France ne manque pas de professionnels et professionnelles de santé mais leur répartition sur le territoire est très inégale. Dans son avis « Fractures et transition, réconcilier la France »<sup>8</sup> de mars 2019, rendu dans le contexte de la crise dites « des gilets jaunes », le CESE avait insisté sur la nécessité de garantir un accès aux soins primaires de santé et aux droits sociaux, coordonné sur tout le territoire. Il préconisait de co-construire localement un parcours de prévention/promotion et de prise en charge. Cette démarche doit se construire avec l'ensemble des partenaires des secteurs médical, social, médico-social et éducatif et associer les usagères et usagers et les patientes et patients. Ce parcours doit concerner tous les âges et comporter un accueil inconditionnel de premier niveau, dans la proximité, pour accompagner les personnes. Le CESE jugeait également nécessaire de coordonner l'offre hospitalière et libérale en ville ; et de rééquilibrer l'offre hospitalière entre besoins de proximité et haute technologie, sur des critères sociodémographiques.

Les services d'urgences sont saturés et confrontés à la prise en charge de personnes dépendantes, de malades chroniques ou inscrites dans des problématiques socio-sanitaires. La crise des EHPAD<sup>9</sup> (« Vieillir dans la dignité », avril 2018), celle des urgences hospitalières, sont le miroir grossissant des difficultés connues de notre système de santé. Elles génèrent des situations parfois contraires à la dignité des patients et contribuent à la souffrance des soignants.

L'hôpital est au centre des enjeux. Sa situation est la résultante des politiques de financement (dont la tarification à l'activité T2A), qui poursuivent prioritairement l'objectif de maîtrise des dépenses, mais aussi d'autres difficultés. Et, dans ce contexte, les mesures prises par le gouvernement en 2019 pourraient ne pas suffire à régler la crise. Le 11 mars dernier, le CESE a adopté une résolution dans laquelle il se propose de rencontrer usagers et acteurs et de recueillir leur parole afin de produire un avis à l'automne 2020.

---

<sup>4</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_05\\_eleves\\_sante.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_05_eleves_sante.pdf)

<sup>5</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_14\\_maladies\\_chroniques.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_14_maladies_chroniques.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017\\_27\\_deserts\\_medicaux.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_27_deserts_medicaux.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017\\_27\\_deserts\\_medicaux.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_27_deserts_medicaux.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_06\\_fractures\\_transitions.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_13\\_vieillir\\_dignite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_13_vieillir_dignite.pdf)

C - AXE 3: RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ET SOUTENIR  
LE POUVOIR D'ACHAT POUR REVALORISER LE TRAVAIL

La Commission européenne observe, dans son rapport France de 2020, une amélioration de la situation du marché du travail en 2019. Elle note la baisse du taux de chômage, la hausse des créations d'emploi et l'augmentation de la part des CDI dans les emplois créés mais elle souligne aussi les limites de cette amélioration. Si le taux de chômage est ramené à 8,4 % au quatrième trimestre 2019, il dépasse encore de deux points la moyenne de l'UE. Les taux d'activité et d'emploi progressent régulièrement depuis 2016 mais le taux d'emploi est sensiblement inférieur à la moyenne européenne. Les personnes ayant un faible niveau d'instruction et celles issues de l'immigration restent très désavantagées sur le marché du travail. La part des jeunes NEET<sup>10</sup> n'a pas diminué. Les seniors âgés de 55 à 64 ans, malgré les progrès enregistrés ont un taux d'emploi (52,1%), inférieur de 6,5 point à la moyenne européenne.

Le CESE partage cette vision d'une amélioration limitée du marché du travail qui ne touche pas ou peu certaines catégories d'actifs alors que la France, comme ses principaux partenaires, est loin d'être à l'abri d'un retournement conjoncturel.

Le chômage de longue durée qui concerne 41 % de l'ensemble des chômeurs et chômeuses selon l'Insee et 48 % des personnes inscrites comme demandeuses d'emploi est à peine entamé par l'amélioration de l'emploi depuis 2017. Le nombre de demandeurs et demandeuses d'emploi dont la durée d'inscription est supérieure à 2 ans a continué d'augmenter au cours de l'année écoulée.

Le CESE a été saisi par le Président du Sénat sur cette question du chômage de longue durée et rendra un rapport et un avis à la fin du mois d'avril 2020.

Cette grande difficulté de retour à l'emploi éprouvée par de nombreux chômeurs et chômeuses coexiste paradoxalement avec des tensions sur les recrutements dans plusieurs secteurs d'activité et pour certains métiers. Dans une double perspective sociale et économique, une action d'envergure dans le champ de l'insertion professionnelle et de la formation est aujourd'hui nécessaire. Elle devrait associer l'ensemble des acteurs au plus près des territoires. En outre, l'impératif de transition écologique, qui devrait constituer un axe essentiel d'une transformation structurelle de notre économie, exige le développement de compétences nouvelles qui modifieront, à brève échéance, l'exercice de nombreuses professions (« L'emploi dans la transition écologique », juin 2015)<sup>11</sup>. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 15 milliards d'euros sur la durée du quinquennat constitue un effort très significatif pour répondre à ces enjeux et relever le défi global de notre appareil de formation.

Le CESE considère que le succès de ce dispositif ambitieux est fortement conditionné par :

- les modalités de sa déclinaison territoriale ;
- la capacité à articuler l'insertion professionnelle des chômeurs et chômeuses de longue durée et des jeunes NEET avec un accompagnement social efficace.

S'agissant du premier point, la déclinaison territoriale du PIC, à travers les plans régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), doit prendre appui sur la politique de formation que la région définit en lien avec les autres collectivités et avec les acteurs de terrain.

<sup>10</sup> Not in Education, Employment or Training (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)

<sup>11</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015\\_15\\_emploi\\_transition\\_ecologique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_15_emploi_transition_ecologique.pdf)

Sur le second point, le dispositif d' « accompagnement global » des demandeurs et demandeuses d'emploi les plus en difficulté, mis en place dans le cadre de Pôle emploi et associant des travailleuses et travailleurs sociaux des départements, constitue dans son principe une réponse adaptée aux demandeurs et demandeuses d'emploi de longue durée. Sa montée en charge mériterait cependant d'être accélérée. A cet égard, le CESE rappelle que, dans son avis sur l'emploi des seniors, il s'était prononcé pour un accueil et un suivi présentiel des demandeurs et demandeuses d'emploi de plus de 50 ans particulièrement exposés au chômage de longue durée<sup>12</sup>.

En outre, l'accès des jeunes NEET à un dispositif de formation, d'insertion sociale et professionnelle demeure une priorité. Le CESE a récemment insisté sur la nécessité d'une montée en charge rapide de la « Garantie jeune » conçue pour ce public (« Les Jeunes et l'avenir du travail », novembre 2019).<sup>13</sup>

#### D - AXE 4 : AMELIORER LA PRISE EN CHARGE DE LA DEPENDANCE ET MIEUX INCLURE LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

##### *1. Personnes âgées dépendantes*

En 2014, le CESE avait favorablement accueilli le projet de loi relatif à l'Adaptation de la société au vieillissement dont les orientations, en faveur notamment d'une prise en charge globale et inclusive des personnes âgées dépendantes, lui semblaient pertinentes. Pour autant, le CESE s'inquiétait, déjà, des incertitudes pesant sur le financement de la perte d'autonomie.

La réforme de la tarification des établissements accueillant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), entrée en vigueur en 2017, a créé de nouvelles tensions. Dans un avis de 2018, le CESE constatait que les EHPAD sont, en France, devenus « les lieux d'accueil d'une population en perte d'autonomie plus nombreuse et dont les besoins médicaux sont de plus en plus importants »<sup>14</sup>. Or, l'insuffisance de leurs moyens humains et financiers, avec une situation de sous-effectifs évidente, affecte leur capacité à assurer un accueil et un accompagnement dignes. L'offre d'hébergement et de services en direction des personnes âgées dépendantes n'est pas adaptée aux besoins et aux attentes. Les inégalités entre les territoires sont fortes. L'allocation perte d'autonomie (APA), qui met les départements en première ligne, est complexe. C'est pourtant cette allocation qui doit permettre aux personnes âgées d'exercer le « libre choix » (rester au domicile ou rejoindre un établissement dans des conditions financières accessibles) affiché comme une priorité dans la loi de 2014. Dans ce contexte, le CESE a regretté que le débat sur la création d'un « cinquième risque » ait été abandonné et demandé l'ouverture d'un large débat public sur les sources de financement de la prise en charge collective de la perte d'autonomie. Il a proposé de valoriser le tarif soin et de compléter les critères pris en compte pour fixer les dotations aux EHPAD afin d'intégrer tous les facteurs qui accroissent leur charge financière. Il lui apparaît également nécessaire de déterminer les grands principes d'un financement solvable et pérennes des services d'aide à domicile à la personne<sup>15</sup>.

##### *2. Handicap*

Le CESE rendra en mai 2020 un avis sur la question de la scolarisation et de la prise en charge sociale, médicale et médico-sociale des enfants en situation de handicap. En France, le principe, posé par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est celui de « l'inclusion ». C'est aux pouvoirs publics qu'il revient de répondre aux besoins de la personne, envisagés de façon globale, pour qu'elle puisse vivre, se déplacer, travailler, aller à l'école... Si la loi a permis des progrès, avec notamment une hausse importante du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en

<sup>12</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/l-emploi-des-seniors>

<sup>13</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_09\\_jeunes\\_avenir\\_travail.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_09_jeunes_avenir_travail.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_13\\_vieillir\\_dignite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_13_vieillir_dignite.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_13\\_vieillir\\_dignite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_13_vieillir_dignite.pdf)

milieu ordinaire, les familles restent confrontées à des difficultés - certaines ayant parfois recours à des institutions hors de France (Belgique par exemple). Les réponses strictement institutionnelles, qui consistaient à orienter ces enfants vers des établissements spécialisés, ont en effet progressivement cédé la place à une logique de dispositifs. Dans ce contexte, les parents sont confrontés à un système complexe et à des interlocuteurs multiples. Les réponses globales font défaut. Les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), actrices incontournables de l'accompagnement des familles, se concentrent sur les tâches administratives et ne peuvent pas toujours, matériellement, conduire une action individualisée. La scolarisation des enfants en situation de handicap est parfois très partielle. Concernant la prise en charge sanitaire et sociale, la coordination entre les différents intervenants est insuffisante, les réponses proposées aux parents varient selon les territoires. Dans son avis, le CESE formulera des propositions pour un accompagnement plus précoce des parents, une école plus accessible et mieux articulée avec le soutien médico-social, un système de prestations sociales et médicales plus adapté à l'évolution des besoins de l'enfant.

#### E - AXE 5: LUTTER CONTRE LA PAUVRETE PAR L'ACCOMPAGNEMENT ET L'INSERTION DANS L'EMPLOI

En complément des éléments mis en avant dans le projet de PNR 2020 préparé par le gouvernement, les analyses et les préconisations du CESE sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités, reprises notamment dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la France (RAEF 2019), insistent sur la nécessité d'un meilleur accès des jeunes à un emploi non précaire : la sécurisation des parcours professionnels, en particulier dans les branches utilisatrices de contrats courts, et l'insertion professionnelle des alternantes et alternants constituent des leviers importants. Par ailleurs, le CESE estime nécessaire de contenir davantage les dépenses contraintes des ménages et de préserver le pouvoir d'achat. Sa préservation doit être mieux articulée avec la politique de l'emploi et la stratégie environnementale. Enfin, comme mis en avant dans l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France », le CESE est favorable à un pacte social fondé sur notre système de protection sociale, sur des services publics ambitieux et efficaces, et sur une fiscalité plus lisible et plus équitable.

#### F - AXE 6: LUTTER CONTRE LES INEGALITES DE DESTIN DES LE PLUS JEUNE AGE

##### *1. La question de l'aide sociale à l'enfance*

Saisi par le premier ministre, le CESE a rendu en juin 2018 un avis<sup>16</sup> sur deux publics de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) :

- les mineurs protégés qui, du fait de leurs difficultés ou des troubles multiples qui les affectent, ne sont accueillis de façon durable et adaptée par aucune structure ;
- les jeunes majeurs sortant à 18 ans de l'ASE, trop souvent sans solution.

Le CESE déplore une situation paradoxale: il est exigé plus d'autonomie à ces jeunes alors qu'ils disposent de moins de ressources (familiales, relationnelles, psychologiques, financières, sociales...). Le CESE a formulé des préconisations pour sécuriser le parcours de ces jeunes. Elles doivent s'appliquer au moment de leur entrée dans l'Aide sociale à l'enfance, avec une meilleure évaluation de leur situation, un bilan de santé dès le premier placement, une meilleure formation des professionnels et professionnelles. Elles portent également sur la fin du parcours en protection de l'enfance, avec l'octroi d'une aide qui pourrait soit prendre la forme d'un parcours d'insertion assortie d'une garantie de ressources pour tous les jeunes de 18 ans, soit un droit spécifique pour les jeunes sortants de l'ASE consistant en une prise en charge jusqu'à la fin des études ou le

---

<sup>16</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/prevenir-les-ruptures-dans-les-parcours-en-protection-de-l-enfance-0>

premier emploi. L'avis met également l'accent sur l'accès au logement, l'accompagnement dans l'accès aux droits et dans les démarches d'insertion socio-professionnelle.

## 2. Le décrochage scolaire

Si la question des sortantes et des sortants non qualifiés du système scolaire est ancienne, celle du décrochage scolaire est plus récente. La prise en compte de cette question s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000 notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis de la stratégie UE 2020. Le décrochage scolaire est défini comme la situation « d'anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire<sup>17</sup>».

L'indicateur « sorties précoces » du système scolaire<sup>18</sup> fait partie des indicateurs de référence de l'UE en matière d'éducation. Il est associé à l'objectif de réduire l'échec scolaire. Les pays de l'UE se sont fixés, en 2010, comme objectif que les « sorties précoces » représentent moins de 10 % des jeunes de 18-24 ans à l'horizon 2020. En plus de cet objectif partagé de 10 %, les pays peuvent avoir leurs propres cibles nationales : la France avait ainsi fixé la cible à 9,5 % d'ici 2020. Depuis 2013, elle a atteint sa cible. Mais son indicateur stagne et est égal à 8,9 % en 2018. Un autre indicateur est également utilisé: le nombre de jeunes qui sortent chaque année de formation initiale sans diplôme. Ce « flux » est passé de 140 000 à 80 000 entre 2010 et 2017. L'évolution de ces deux indicateurs est positive même si on ne peut se satisfaire de la situation actuelle. Elle est le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, plus particulièrement dans le domaine de la prévention, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

Le CESE a formulé de nombreuses préconisations relatives au décrochage scolaire. Il a ainsi mis l'accent sur le poids des inégalités sociales, économiques et culturelles ainsi que sur l'importance de la prévention en milieu scolaire. Il a également fait des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs concernés, évaluer les dispositifs, améliorer la relation entre les parents et l'école et mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement.

En 2019, la loi pour une École de la confiance, instaure une obligation de formation pour les jeunes de 16 à 18 ans sortis du système scolaire avec un faible niveau de qualification et sans solution de formation. Il s'agit bien de rendre obligatoire la formation et non l'instruction. L'obligation de formation « est remplie :

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

L'entrée en vigueur de cette mesure est prévue pour la rentrée scolaire 2020 et sera précisée par un décret d'application en cours de préparation. Il s'agit d'une obligation de formation pour les jeunes mais également de résultat pour les pouvoirs publics. L'objectif est de favoriser une reprise d'études ou une insertion sur le marché du travail pour sortir les jeunes concernés de la précarité et de la pauvreté.

---

<sup>17</sup> Article L.313-7 du code de l'éducation créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 – article 36 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie.

<sup>18</sup> L'indicateur « sorties précoces » mesure la proportion de jeunes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus et n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (postes 0 à 2 inclus de la nomenclature internationale CITE : « 0 éducation de la petite enfance ; 1 enseignement primaire ; 2 premier cycle de l'enseignement secondaire ») et qui n'ont pas suivi de formation (formelle ou non) au cours des quatre dernières semaines. En France, il s'agit des jeunes de cette classe d'âge qui ne poursuivent plus ni études ni formation et n'ont ni CAP ni BEP ni diplôme plus élevé.

Le CESE a formulé des préconisations relatives à la mise en œuvre de cette obligation de formation concernant son pilotage aux niveaux national et local, l'accompagnement de tous jeunes concernés et en particulier les plus vulnérables, et la nécessité de former également les jeunes décrocheurs ou décrocheuses en emploi. Il a également soutenu le déploiement des dispositifs de « deuxième chance » comme les écoles de la deuxième chance, qui pourront utilement être mobilisés dans le cadre de cette obligation de formation. Le défi à relever est encore important, il concernerait selon Mme Charrière et M. Patrick Roger<sup>19</sup> près de 60 000 jeunes.

#### G - AXE 7: PROMOUVOIR L'EGALITE FEMMES-HOMMES, GRANDE CAUSE NATIONALE DU QUINQUENNAT

En France, le taux d'emploi des femmes est de 7 points inférieur à celui des hommes. Les femmes touchent 25,7% de moins que les hommes (15,2 % à temps plein) et occupent 82% des postes à temps partiel. Les femmes subissent le « plafond de verre » et sont peu nombreuses dans les postes de direction.

Il en résulte de fortes inégalités économiques pour les femmes, en particulier pour les femmes seules et leurs plus de 2 millions d'enfants.

Le CESE considère que les injustices faites aux femmes, et particulièrement aux mères, ont des effets négatifs humains et sociaux sur les femmes et sur leurs familles. Ces effets fragilisent les relations sociales, la cohésion nationale, l'expression de la créativité et des compétences, l'économie enfin.

L'Organisation internationale du travail (OIT) et France Stratégie estiment que l'élimination de l'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes produirait un bond du PIB français. L'Observatoire de la mixité estime à 61,9 Milliards d'euros le gain potentiel pour l'économie française en cas d'égalité salariale parfaite.

Pour le CESE, améliorer le taux d'emploi des femmes et diminuer l'écart salarial entre hommes et femmes constitue un pilier de la stratégie annuelle pour une croissance durable en France et en Europe. En France, plusieurs lois ont été promulguées en ce sens et un index de l'égalité salariale femmes-hommes a été mis en place en 2019. Il reste encore des efforts à accomplir, notamment en termes de formations initiale et continue, pour que les femmes accèdent à des postes mieux qualifiés et rémunérateurs, en termes d'accès aux postes de responsabilité dans les entreprises et les administrations, dans les exécutifs politiques et les présidences, en termes de conciliation des temps de vie et de travail pour les femmes.

#### H - AXE 8: RENFORCER LA COHESION ENTRE LES TERRITOIRES

Une société plus juste passera également par un renforcement de la cohésion des territoires. Dans l'avis<sup>20</sup> d'avril 2018 « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », le CESE préconise entre autres de faire évoluer les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales (en invitant par exemple la Conférence nationale des territoires au dialogue sur la répartition des recettes fiscales, et en rendant triennaux les accords entre l'Etat et les collectivités locales afin que celles-ci aient davantage de lisibilité).

Ce point du PNR évoque la Loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (LOTSS) de juillet 2019, la loi d'orientation des mobilités (LOM) de décembre 2019 (suppression des zones non couvertes par une AOM, plans mobilités remplaçant les PDU actuels). Il fait état du déploiement de l'Agenda rural pour renforcer les petits commerces en zones rurales, la

<sup>19</sup> Rapport de mission « Formation obligatoire des 16-18 ans : Passer d'un droit formel à un droit réel » dont les rapporteurs sont Mme Charrière et M. Patrick Roger, p 122, janvier 2020.

<sup>20</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_11\\_responsabilite\\_fiscale.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_11_responsabilite_fiscale.pdf)

revitalisation des petites villes, de la mise en place d'une « Boussole des jeunes », de la labellisation de 13 « campus connectés » dans des villes éloignées des grands centres universitaires, ainsi que de la poursuite de la mise en œuvre du Livre bleu des Outre-mer de juin 2018 en matière de pauvreté et de mobilité.

Les inégalités territoriales ont, aux côtés des inégalités sociales, une grande importance dans la conscience collective en France.

Pour le CESE, il incombe à l'État de définir les principales orientations de l'aménagement et du développement du territoire afin d'établir avec les collectivités territoriales une feuille de route partagée dans une logique de cohésion d'ensemble du pays, d'équilibre entre les territoires, d'équité et de mise en capacité des territoires. Les régions doivent assurer la solidarité territoriale dans le cadre de leur périmètre. Les départements ont un rôle en ce domaine au titre de leurs compétences sociales. Les métropoles, à leur échelle, doivent y avoir leur part.

La réforme territoriale, avec notamment la mise en place des grandes régions et des métropoles, a visé à y contribuer, en rattachant dans certains cas des territoires moins favorisés à des territoires plus dynamiques sur le plan économique, pour que ces derniers puissent jouer un rôle de locomotive. Mais ce rééquilibrage ne va pas de soi. Seuls le suivi statistique des anciens périmètres territoriaux et une évaluation continue permettront de vérifier que les territoires en situation favorable, et notamment les métropoles, ne "siphonnent" pas dans les faits, quant à l'emploi public ou à l'activité économique, les territoires moins favorisés qu'ils englobent désormais<sup>21</sup>.

Les difficultés marquées que connaissent notamment nombre des territoires du quart nord-est de la France et de la « diagonale du vide », au centre de l'hexagone, nécessitent des efforts de solidarité et de rééquilibrage à l'échelle nationale.

Le CESE appelle à amplifier la péréquation et les politiques nationales d'aménagement des territoires au bénéfice de ceux les plus en difficultés, ainsi qu'à renforcer la solidarité au sein des métropoles et à l'égard des territoires avoisinants<sup>22</sup>.

En outre, le CESE a régulièrement rappelé dans ses travaux les caractéristiques et contraintes permanentes qui affectent le développement des Outre-mer dans leur diversité, telles que reconnues par le traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE) pour les RUP. A ce titre, ont été constatés, en dépit des potentiels et du dynamisme local, les écarts substantiels de développement qui demeurent par rapport à l'Hexagone, avec des taux de chômage et de pauvreté importants, des résultats en matière de formation qui sont loin d'atteindre les objectifs voulus, un accès aux services publics, notamment en matière de santé, qui reste largement défaillant. De même, ont été relevés outre-mer les enjeux exceptionnels qui s'attachent à la défense de la biodiversité et à l'exposition aux risques climatiques, ce qui appelle un effort adapté notamment en matière d'énergie, de transformation agricole et de mobilité interne aux territoires ultramarins<sup>23</sup>.

Le CESE a ainsi soutenu l'idée d'une planification à long terme et d'un suivi des efforts de l'Etat en vue de concrétiser l'objectif de convergence vers l'égalité, reconnu comme « priorité nationale » par la loi Egalité réelle Outre-mer, cette priorité nationale correspondant aussi bien aux orientations des politiques de cohésion sociale et territoriale affichées par l'UE dans le cadre de l'article 349 TFUE pour les RUP. Les projets et programmations présentés par le PNR 2020 pour les Outre-mer vont dans ce sens, se donnant pour ambition de mettre en œuvre une politique transversale et structurelle de réforme en faveur du développement durable des Outre-mer.

---

<sup>21</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015\\_29\\_dynamisme\\_espaces\\_ruraux.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_29_dynamisme_espaces_ruraux.pdf)

<sup>22</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_24\\_metropoles\\_territoires.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_24_metropoles_territoires.pdf)

<sup>23</sup> CESE. Avis du 12 juillet 2016 sur l'avant-projet de loi de programmation pour l'Egalité Outre-mer; du 14 novembre 2018 sur l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités ; du 29 janvier 2020 sur l'accès aux services publics dans les Outre-mer.

Toutefois, la présentation ne permet pas de mesurer l'effectivité de la « priorité nationale » attachée à l'objectif de convergence vers l'égalité fixée par la loi nationale et correspondant aux orientations de l'UE en matière de cohésion sociale et territoriale.

Le CESE préconise en ce sens que le PNR comporte désormais une évaluation pertinente des investissements annuels par habitante et habitant consacrés par l'Etat à chacun des territoires ultramarins en comparaison de la moyenne hexagonale des investissements par habitante et habitant. Il s'agirait de préciser le montant par habitante et habitant des investissements publics de l'Etat pour l'ensemble des Outre-mer (2,75 millions d'habitantes et habitants) et pour chaque territoire, dans les différents domaines évoqués par le PNR et notamment les suivants : rénovation des logements ; mobilité et transports en communs ; infrastructures de base (eau, assainissement, déchets) ; plan d'investissement dans les compétences ; recherche et enseignement supérieur, innovation ; transition énergétique et protection de la biodiversité ; culture et de protection du patrimoine ; lutte contre la pauvreté ; développement des énergies alternatives ; lutte contre les risques climatiques majeurs ; soutien aux productions locales et à l'emploi ; droit à la santé pour toutes et tous.

## **II - DEFI 2: ACCROITRE L'EFFORT DANS LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET INCARNER L'ECOLOGIE AU QUOTIDIEN**

### **A - AXE 1: AFFIRMER DES OBJECTIFS ET UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUX ET LES METTRE EN ŒUVRE**

Dans son projet de PNR, le Gouvernement fait référence à la LEC (loi énergie climat du 8 novembre 2019) qui fixe l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Cette loi confirme la SNBC (Stratégie Nationale Bas Carbone) qui est en consultation et qui doit décrire la feuille de route pour atteindre la neutralité carbone dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Enfin, le Gouvernement fait référence à la PPE (Programmation pluriannuelle de l'Energie) qui devrait être adoptée en mars 2020.

Le CESE a proposé d'inscrire à l'avenir la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et leur financement dans des lois de programmation, à l'image de celles des finances publiques ou des lois de programmation militaire. Cette proposition avait été inscrite dans l'avis du CESE « Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie », d'avril 2019<sup>24</sup>

Sur la base des travaux d'I4CE, le CESE estimait dans l'avis CESE « Comment accélérer la transition énergétique ? », un avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), de février 2018 que le montant de vingt milliards d'euros prévu pour financer la transition énergétique dans le Grand plan d'investissement devrait être porté à trente-cinq milliards<sup>25</sup>.

Le Gouvernement, « dans un souci de transparence », n'a pas suivi la recommandation de maintenir le niveau d'exigence de la SNBC initialement prévu pour la période actuelle. Le CESE déplore dans son récent avis de mars 2020, « Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France »<sup>26</sup>, à la fois cette baisse d'ambition et le fait que le gouvernement ne fournisse pas d'analyse des causes des dérapages constatés. Le CESE recommande donc au Gouvernement de mettre en place, avec l'appui du HCC (Haut Conseil pour le Climat), un dispositif de suivi annuel des émissions de GES et de l'empreinte carbone qui lui permettrait d'ajuster les

<sup>24</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_10\\_climat\\_energie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf)

<sup>25</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_04\\_loi\\_transition\\_energetique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_04_loi_transition_energetique.pdf)

<sup>26</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020\\_06\\_accord\\_paris\\_engagements.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_06_accord_paris_engagements.pdf)

politiques publiques aux budgets carbone alloués annuellement, en cohérence avec l'analyse des évolutions de l'indicateur « empreinte carbone » effectuée chaque année par le CESE.

Rappelons que le CESE demande depuis plusieurs années que les autorités françaises fassent de l'empreinte carbone un élément central des politiques publiques en matière climatique au côté des émissions.

## B - AXE 2: RENFORCER LE SUIVI ET LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT ÉCOLOGIQUE DE L'ACTION DES ACTEURS PUBLICS

Cet axe de travail n'est pas nouveau, puisque dès 2015<sup>27</sup>, le CESE préconisait au Gouvernement, dans son avis « Vingt ans de lutte contre le réchauffement climatique en France : bilan et perspectives des politiques publiques », la commande d'un audit, sur l'impact climatique des investissements et aides publics, sur l'intégration de l'enjeu « climat » dans les aides et investissements publics, et sur les mesures à mettre en œuvre pour contribuer à l'atteinte du « facteur 4<sup>28</sup> ».

Pour le CESE, les évaluations d'émissions de gaz à effet de serre devraient être intégrées dans les prescriptions générales relatives aux études d'impact de tous les projets de loi. Le CESE recommande notamment dans sa résolution de mars 2020 « Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ? »<sup>29</sup>, d'engager une nouvelle évaluation des certificats d'économie d'énergie, présentés par le Gouvernement comme un outil important de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Outre une opposabilité de la SNBC étendue à d'autres documents de programmation, la possibilité de suivre les réalisations et de rectifier les écarts suppose des outils de suivi statistique cohérents entre les différents niveaux de collectivités et l'État : le CESE recommande que le Gouvernement demande au HCC de lui proposer les indicateurs territoriaux adaptés à ce besoin, acceptés par les régions, et agrégeables au niveau national. Ainsi, au vu de la hausse envisagée [par le Pacte vert européen] à 50% ou 55%, au lieu des 40% actuellement retenus, pour le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030, le CESE recommande au Gouvernement d'annoncer les mesures qu'il envisage de prendre pour mettre la France en situation d'atteindre cet objectif, plus ambitieux que celui initialement retenu pour établir la SNBC.

En outre, le CESE préconise<sup>30</sup> que la DGCCRF puisse être associée au bilan de l'expérimentation de l'affichage environnemental prévu en 2019. Il recommande qu'elle réalise une enquête sur la qualité de l'information mise à la disposition du consommateur par les producteurs réalisant volontairement une communication ou une allégation environnementale (article 90 de la loi du 17 août 2015) ainsi qu'une enquête sur la mise en œuvre de l'expérimentation auprès des cinq secteurs pilotes. Cette préconisation est issue de l'avis « L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire », de mars 2019.

Dans son avis d'octobre 2019 consacré à la Responsabilité sociétale des organisations<sup>31</sup>, le CESE a rappelé combien il était essentiel que les pouvoirs publics eux-mêmes assurent le suivi et la gestion de leur empreinte environnementale. Pour ce faire, deux leviers d'action ont été mis en avant par notre Assemblée : l'un portant sur la nécessité pour les pouvoirs publics de se doter d'une politique d'achat responsable en intégrant des clauses sociales et environnementales dans celle-ci, conformément aux possibilités légales qui lui sont offertes et que le CESE détaille dans son étude de mars 2018 sur la commande publique responsable<sup>32</sup> ; l'autre portant sur l'intérêt de développer

<sup>27</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015\\_12\\_lutte\\_rechauffement\\_climatique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_12_lutte_rechauffement_climatique.pdf)

<sup>28</sup> L'expression Facteur 4 désigne un objectif ou engagement écologique qui consiste à diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'un pays ou d'un continent donné, à l'échelle de temps de 40 ans

<sup>29</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020\\_06\\_accord\\_paris\\_engagements.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_06_accord_paris_engagements.pdf)

<sup>30</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_08\\_affichage\\_environnemental.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_08_affichage_environnemental.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_23\\_RSO.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_23_RSO.pdf)

<sup>32</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018\\_06\\_commande\\_publique\\_responsable.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018_06_commande_publique_responsable.pdf)

au sein de l'État et des collectivités territoriales la culture et les outils d'évaluation interne et externe des politiques de RSO.

Dans la relation sciences-société en général et plus spécifiquement pour les aspects liés à l'évolution du climat, le CESE recommande que les instances mises en place permettent le développement d'un véritable dialogue entre décideurs et décideuses politiques et scientifiques. À cette fin, les organismes du type « comité d'experts » regroupant principalement des scientifiques et fonctionnant selon les règles propres à l'éthique scientifique doivent être privilégiés. L'efficacité des politiques publiques menées dans ce cadre doit faire l'objet d'une analyse scientifique mais aussi d'une évaluation par la société<sup>33</sup>.

Enfin, rappelons que le CESE a recommandé en mars 2020<sup>34</sup> que les budgets carbone par ministère annoncés par le Gouvernement comportent systématiquement les précisions nécessaires concernant les échéanciers, les indicateurs de suivi, les outils statistiques permettant d'analyser et de rectifier les écarts constatés.

C - AXE 3: RENOUVELER LA GOUVERNANCE POUR LA RENFORCER ET LA RENDRE  
PLUS DEMOCRATIQUE POUR LES ENJEUX DE POLITIQUE DE TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGETIQUE

Dès 2015<sup>35</sup>, le CESE s'est saisi de cette thématique. En effet, notre Assemblée avait appelé à conforter institutionnellement la dimension interministérielle de la politique climatique. Il considère que cette responsabilité interministérielle incombe prioritairement au Premier ministre. Le CESE demande à ce que cette responsabilité se traduise par une présentation annuelle de la politique climatique de la France devant le Parlement.

Le CESE souhaite que les projets de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et leurs déclinaisons régionales que constituent les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) soient soumis à un débat public selon les modalités prévues par la CNDP avant leur adoption<sup>36</sup>.

Plus récemment, notre Assemblée a recommandé au Gouvernement, une gouvernance renforcée des politiques climatiques d'adaptation, avec le même niveau d'ambition que celle des politiques d'atténuation climatique examinées au Conseil de défense écologique et qui ont vu fixé, par la loi LEC de 2019, un dispositif de lois quinquennales ; cela a été mis en exergue notamment dans la résolution du CESE, « Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ? » datant de mars 2020. La France doit se doter, au niveau national, de lieux d'interaction entre la communauté scientifique « climat » et les décideurs et décideuses politiques de façon à étayer la position française dans les négociations climatiques<sup>37</sup>.

Enfin, le CESE est très largement impliqué dans l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat qui se déroule depuis le mois d'octobre au Palais d'Iéna. Pour rappel, lors de son discours du 25 avril 2019, le Président de la République avait annoncé la mise en place d'une telle convention citoyenne qui réunirait 150 citoyennes et citoyens tirés au sort. Cette convention devant préfigurer la réforme du CESE.

---

<sup>33</sup> Avis du CESE. Sciences et société: répondre ensemble aux enjeux climatiques, octobre 2017.

<sup>34</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020\\_06\\_accord\\_paris\\_engagements.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_06_accord_paris_engagements.pdf)

<sup>35</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015\\_12\\_lutte\\_rechauffement\\_climatique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_12_lutte_rechauffement_climatique.pdf)

<sup>36</sup> Pour ce qui est des hypothèses qui sont à la base des scénarios de consommation du projet de PPE, elles doivent être plus clairement explicitées et soumises au débat. Les scénarios devront être confrontés aux analyses conduites au niveau européen sur l'équilibre offre-demande. Les risques de sous et de surcapacité et leurs conséquences économiques doivent être évalués.

<sup>37</sup> Avis CESE. Sciences et société : répondre ensemble aux enjeux climatiques, Octobre 2017.

Le 2 juillet 2019, dans une lettre de mission<sup>38</sup>, le Premier-ministre a confié au CESE l'organisation des travaux ; dans cette lettre le Premier ministre rappelait que cette Convention doit « répondre à la double demande de plus de participation et plus d'écologie », comme l'ont exprimé les Françaises et les Français lors du Grand Débat.

Rappelons enfin que les travaux de cette Convention sont pilotés par un Comité de Gouvernance qui compte 7 membres du CESE, dont notamment le rapporteur général, Julien Blanchet, également vice-président du CESE

#### D - AXE 4: ACCOMPAGNER LES FRANÇAISES ET LES FRANÇAIS, NOTAMMENT LES PLUS MODESTES, DANS LA TRANSITION ECOLOGIQUE

Au cours de cette mandature, la question de la justice climatique a été au cœur des travaux du CESE. Ainsi, le CESE recommande que la justice climatique soit intégrée au schéma du PNACCC<sup>39</sup>. Il soutient également la nécessité d'un plan plus ambitieux et mieux articulé ; le PNACC devrait également être intégré dans la politique de lutte contre la pauvreté pour garantir une synergie entre les mesures proposées ; enfin le PNACC doit prévoir des instruments d'évaluation des politiques et des mesures pour lutter contre le changement climatique au regard de leurs bénéfices pour 20 % des plus pauvres afin de s'assurer que ces mesures ne creusent pas les inégalités.

Le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il applique à ses propres financements, en complétant le calcul d'une valeur actualisée nette ou d'un taux de rentabilité interne global par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures.

Le CESE recommande également que :

- les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation soient intégrées dans la politique de lutte contre la pauvreté ;
- les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques soient évaluées au regard de leurs bénéfices pour les personnes les 20 % les plus pauvres ;
- la transition écologique soit préparée et accompagnée par la formation des travailleurs et travailleuses selon les secteurs d'activité ;
- les populations les plus défavorisées puissent bénéficier des formations et créations d'emplois liées à la mise en œuvre de la transition écologique.

Ces différentes préconisations sont rassemblées dans l'avis « La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France » de septembre 2016.<sup>40</sup>

Des ménages aux revenus modestes, installés en périphérie des grandes métropoles et dans des espaces ruraux mal desservis par les transports collectifs, entretiennent une forte dépendance vis-à-vis de l'automobile, en particulier pour assurer leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail. Le coût de ces déplacements pèse sur le budget de ces ménages et il est particulièrement lourd pour les personnes en recherche d'emploi. Dans le même temps, la part des déplacements automobiles liés au travail dans les émissions de gaz à effet de serre est considérable.

<sup>38</sup> <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

<sup>39</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique

<sup>40</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016\\_10\\_justice\\_climatique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_10_justice_climatique.pdf)

Or, la « désincitation » à la consommation d'énergie fossile reposait essentiellement, jusque fin 2018, sur une hausse progressive de la contribution climat énergie (CCE), incluse dans la taxe sur la consommation des produits pétroliers (TICPE). L'assiette de cette taxe restait cantonnée à la mobilité individuelle. En l'absence de mesure compensatoire au profit des ménages aux revenus modestes, l'acceptabilité sociale de cette mesure de fiscalité écologique s'est révélée très faible et l'augmentation programmée de la CCE a finalement été abandonnée à la suite du mouvement social de la fin de l'année 2018.

Les recettes supplémentaires tirées d'une reprise et d'une accélération de la trajectoire de la composante carbone de la TICPE, pourraient servir d'une part à doubler le montant du chèque-énergie et d'autre part à abonder d'1 à 1,5 milliard d'euros les programmes de l'ANAH pour la rénovation thermique de l'habitat.

Comment envoyer un signal économique clair sur la consommation d'énergie fossile et les risques qu'elle fait peser sur le climat, l'environnement et la santé publique, sans pénaliser la partie de la population qui dépend de l'automobile et l'aider à accéder à l'emploi ? Considérant que l'urgence écologique doit aller de pair avec une exigence de justice sociale, le CESE a invité les pouvoirs publics à utiliser l'instrument fiscal en veillant à ne pas pénaliser les revenus modestes. A cette fin, il a recommandé la mise en place de mesures transitoires de redistribution de la taxe intérieure sur les produits énergétiques. Ces mesures devraient s'accompagner d'évaluations périodiques des moyens de mobilité disponibles et des possibilités de report modal<sup>41</sup>.

#### E - AXE 5: ACCOMPAGNER LA RESILIENCE DES TERRITOIRES

Déjà en 2014<sup>42</sup>, le CESE avait appelé à une approche intégrée, afin d'accompagner la résilience des territoires. En effet, dans le cadre de l'avis « L'adaptation de la France au changement climatique mondial », le CESE recommande que la mise à jour cartographique régulière des risques futurs, à réaliser au niveau régional, soit intégrée régulièrement dans les plans d'urbanisme local, par exemple tous les cinq ou dix ans.

L'adaptation au réchauffement climatique impose de développer dès maintenant une véritable culture de la sécurité civile au niveau local, incluant les citoyennes et citoyens. L'intégration des références climatiques futures et des risques accrus devra aussi s'imposer pour la planification des risques majeurs. En particulier, la planification des plans « ORSEC » à l'échelle départementale ou des façades maritimes soit intégrée les crises sévères et les menaces nouvelles. Ceci devra s'imposer aussi pour les déclinaisons de ces plans dans les cas des risques technologiques ou industriels.

Pour la planification et la mise en œuvre des politiques d'adaptation, le CESE s'inscrit résolument dans le cadre de schémas réglementaires État-région d'une part, et de plans climats locaux opérationnels centrés sur les intercommunalités de taille pertinente. L'objectif ici est que le dispositif soit cohérent, ambitieux et maille tout le territoire sur la base d'une information complète et de qualité.

Dans l'avis « Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie »<sup>43</sup>, d'avril 2019, le CESE a souhaité que de véritables contrats territoriaux concertés soient déployés de façon anticipée et accélérée dans les zones les plus touchées par la transition énergétique, que des critères d'accès clairs et transparents à ces dispositifs soient définis et que les moyens qui y sont consacrés par l'État soient portés à un niveau suffisant pour permettre une réelle reconversion des personnes directement ou indirectement affectées et une réindustrialisation des territoires concernés.

<sup>41</sup>[https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_27\\_travail\\_emploi\\_mobilites.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_27_travail_emploi_mobilites.pdf) et  
[https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_10\\_climat\\_energie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf)

<sup>42</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014\\_13\\_adaptation\\_changement\\_climatique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014_13_adaptation_changement_climatique.pdf)

<sup>43</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_10\\_climat\\_energie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf)

Pour le CESE<sup>44</sup>, un fonds national pour la transition écologique, servant à l'amorçage des projets, devra être constitué pour rendre les contrats de transition écologique (CTE) crédibles et attractifs. Il devra être alimenté par le budget de l'État, éventuellement abondé par des fonds issus de la CCE ou d'autres programmes.

Le CESE souhaite que le CTE soit déployé dans les conditions suivantes : une généralisation de l'ensemble du dispositif au niveau national, une expérimentation sur une quinzaine de territoires (« CTE tests »), une autre par filière.

De plus, le CESE a préconisé pour les CTE la mise en œuvre de projets de territoire co-construits avec les acteurs et actrices des sites concernés, de réaliser des bilans de compétences de site, et d'utiliser les outils de formation pour mettre en adéquation les compétences requises par les entreprises et celles acquises par les personnes en recherche d'emploi

Le CESE recommande par ailleurs la mise en place de fonds dédiés à la justice climatique orientés vers le soutien à la résilience des territoires ultramarins en lien avec la protection des écosystèmes et à destination d'initiatives locales.

#### F - AXE 6: METTRE EN PLACE UNE FISCALITE ECOLOGIQUE JUSTE

En avril 2019<sup>45</sup>, le CESE a préconisé d'établir sans délai une nouvelle trajectoire de la contribution climat énergie et de réévaluer les effets macroéconomiques et redistributifs de la programmation proposée ; d'affecter une part plus importante des recettes tirées de la TICPE aux plus vulnérables et aux territoires via une dotation climat-énergie pérenne pour les régions et les EPCI.

Pour notre Assemblée, il est indispensable que les pouvoirs publics français accentuent leur pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone. Si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'UE devra étudier, sans délai, la mise en œuvre de mesures sur son territoire dans ce domaine. La France devra de même étudier la mise en œuvre d'une taxation ou contribution sur les vols intérieurs, en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres pays. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que la fiscalité ainsi mise en place préserve l'équité entre les opérateurs.

Ce point évoque la majoration de la taxe sur les billets d'avions mise en place en 2020, la réduction de 2 centimes du remboursement partiel de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) dont bénéficient les transporteurs routiers de fret, qui devraient permettre de financer des investissements dans les infrastructures notamment ferroviaires prévues dans la LOM. Il mentionne aussi la suppression progressive du tarif réduit de TICPE sur les carburants non routiers (gazole, gaz naturel, GPL) entre 2020 et 2022, qui abondera le budget de l'Etat.

Pour le CESE, la taxation est un instrument efficace de développement durable si elle est juste, proportionnée et équitable. Les entreprises l'accepteraient d'autant mieux qu'elle serait incitative et n'entraverait pas la compétitivité des PME; es populations l'accepteraient d'autant mieux qu'elles constateraient que la collecte finance des solutions alternatives qui leur sont directement destinées. Cela pose la question du fléchage des taxes liées à la préservation de l'environnement. Le CESE préconise un fléchage de la TICPE vers la mobilité et, pour chaque mode, de prendre en compte les coûts externes, en grande partie supportés par les contribuables, souvent via les collectivités.

Le CESE préconise d'améliorer la péréquation solidaire entre différents territoires et la péréquation entre différents secteurs économiques, de privilégier la coopération à la compétition et de rechercher un équilibre dans le financement des moyens nécessaires pour faire face aux besoins en

<sup>44</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017\\_24\\_transition\\_ecologique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_24_transition_ecologique.pdf)

<sup>45</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_10\\_climat\\_energie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf)

matière de mobilité entre les prélèvements sur les entreprises, sur les ménages, les usagers et les usagers, et d'autres revenus provenant, par exemple, de la taxation des plateformes numériques de mobilité...

Le CESE préconise de mettre en adéquation les ressources de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France) avec les objectifs, notamment en ce qui concerne l'affectation de recettes supplémentaires à hauteur des 500M€ par an à trouver à partir de 2020 dans la programmation et l'apurement de la dette SNCF contractée par l'AFITF, préconisation en partie prise en compte dans la LOM<sup>46</sup>.

#### G - AXE 7: ACCROITRE L'EFFORT DANS LA RENOVATION ENERGETIQUE DES BATIMENTS

Dans son avis<sup>47</sup> sur les projets de SNBC et de PPE en avril 2019, le CESE avait demandé :

- que soit inscrit dans la PPE la priorité donnée à la mise en œuvre d'un plan national de rénovation des « passoires énergétiques », doté de moyens adaptés et équitablement répartis sur tous les territoires, permettant leur éradication à l'horizon 2030.

- un plan de rénovation des bâtiments qui cible spécifiquement la résorption des passoires thermiques. Cet effort particulier pour les ménages modestes figure dans la PPE. Le Gouvernement décidera en 2023 s'il engage des mesures contraignantes pour atteindre les objectifs de baisse des consommations énergétiques et émissions des GES fixées pour 2030.

Le CESE avait recommandé de porter le niveau du fonds chaleur à 400 millions d'euros annuels dès 2020. Le CESE tient à rappeler que pour ne pas accentuer la précarité des ménages les plus vulnérables, des mesures de compensation transitoires doivent être impérativement mises en œuvre pour un public ciblé, l'objectif premier restant la rénovation thermique à l'horizon 2025 des logements « dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an », en vue d'atteindre une consommation inférieure.

Le CESE rappelle sa recommandation de déployer rapidement le Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) sur tout le territoire en donnant à cette fin des ressources pérennes supplémentaires aux collectivités territoriales et demande que ce déploiement soit inscrit dans les priorités de la PPE.

#### H - AXE 8: UN NOUVEAU CADRE POUR DES TRANSPORTS ADAPTES A LA MOBILITE DU QUOTIDIEN

Ce point évoque le déploiement des véhicules électriques et l'objectif de multiplier par cinq les bornes de recharge d'ici 2020, la mise en œuvre d'un plan vélo, l'instauration d'un forfait mobilité durable, l'ouverture des données de l'offre de mobilité, le développement du covoiturage, la mise en place d'un cadre de régulation pour les offres de mobilité en libre-service, la mise en place des Zones à faibles émissions (ZFE) et la programmation des investissements dans les infrastructures de transport priorisant les transports du quotidien.

Le CESE a rendu en novembre 2018, à la demande du Gouvernement, un avis sur « L'avant-projet de LOM ». Le CESE, pour l'avis sur cet avant-projet de loi, a retenu trois principes :

<sup>46</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_29\\_loi\\_mobilite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_29_loi_mobilite.pdf)

<sup>47</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_10\\_climat\\_energie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf)

Les nouvelles technologies, si elles comportent des risques en particulier sur l'emploi et la vie privée, portent un espoir : celui d'apporter à de nombreuses personnes qui en sont privées, de nouvelles solutions de mobilité plus individualisées dans les transports en commun et plus partagées dans l'automobile, alternatives à l'autosolisme<sup>48</sup>. Elles sont économiquement soutenables et plus respectueuses de l'environnement. Le CESE souligne que, pour que ces nouvelles technologies permettent une véritable amélioration environnementale et sociale, il faut veiller à leur appropriation sur tout le territoire, y compris par les personnes souffrant d'« illettrisme numérique » ou dans les zones peu ou mal couvertes par le numérique. L'accès pour toutes et tous à une mobilité durable doit devenir un droit effectif, sur tout le territoire, grâce, en particulier, à une égalité de moyens techniques.

Le secteur des mobilités doit enclencher une forte réduction des émissions polluantes, et leur disparition à terme, pour l'avenir de la planète et pour l'humanité. Cela nécessite l'effort de toutes les personnes et tous les acteurs de l'économie, et ne sera acceptable que si cela s'opère dans le cadre d'une justice économique et sociale. Le secteur de la mobilité est l'un des premiers émetteurs de pollutions et le principal responsable d'émissions de CO2 en France, en particulier de gaz à effet de serre (GES). Ce secteur est le seul dont les émissions se sont accrues depuis 1990. Une politique résolue visant à réduire ces pollutions doit donc être mise en œuvre d'urgence. La mobilité doit devenir un atout du développement durable.

Cela signifie que l'évolution des infrastructures des mobilités doit aussi s'inscrire dans un budget réaliste. Trop de projets ont été avancés, parfois réfléchis avec consultation des populations, puis reportés ou abandonnés par manque de prévoyance budgétaire. Les choix de futures infrastructures doivent intégrer des facteurs budgétaires atteignables.

Le CESE a formulé un ensemble de propositions pour conforter la dimension environnementale, économique et sociale de l'avant-projet de LOM, dont certaines ont été reprises dans la loi.

Le CESE recommande de ne pas laisser de territoire en carence d'AOM (Autorité organisatrice de la mobilité) et de faire du covoiturage une possibilité de service de transport régulier organisé par les AOM avec des partenariats de mobilité entre AOM, entreprises et salariés/salariées. Il recommande de créer dans chaque région une plateforme numérique unique permettant à chaque personne qui le souhaite de recevoir les offres de mobilité susceptibles de répondre à ses besoins. Il souligne la nécessité de veiller à l'interopérabilité des systèmes régionaux de transports entre eux et de l'édiction d'un socle de base minimal, défini nationalement.

Le CESE préconise, pour juger de la nécessité de toute infrastructure majeure, de prendre en compte les bénéfices attendus sur l'économie des territoires concernés, sur la réduction des inégalités sociales, sur la sécurité et, notamment via l'Autorité environnementale, sur l'environnement (report modal, réduction des émissions polluantes, reconquête de la biodiversité). Le CESE recommande de rechercher une convergence européenne pour imposer des règles et normes économiques, sociales et environnementales, à l'ensemble du secteur de la mobilité, y compris aux plateformes numériques, et de renforcer les pouvoirs des CNIL française et européennes.

Le CESE recommande de favoriser un débat national sur les nouvelles mobilités (conférence préparatoire au CESE, débat au Parlement) sur des sujets tels que véhicule autonome, mobilité partagée, facilitation des déplacements et d'acquisition des moyens de mobilité pour les personnes isolées (socialement et/ou territorialement).

Le développement du vélo ou du vélo électrique pour les mobilités de petites et moyennes distances est un enjeu pour favoriser les mobilités actives et ainsi lutter contre les émissions de GES et les

---

<sup>48</sup> Fait de circuler seul dans une automobile.

particules fines. C'est aussi un enjeu de santé publique<sup>49</sup>. Le CESE recommande de faciliter l'usage des mobilités actives (marche à pied, vélo) pour les déplacements du quotidien, de renforcer le dialogue entre partenaires sociaux pour encourager le télétravail ou le coworking et la mise en place de « bureaux des temps » au sein des AOM, ainsi que de lutter contre l'étalement urbain (densification de l'urbanisme). C'est notamment pourquoi le CESE insiste pour que les mobilités actives soient davantage prises en compte dans les outils de planification des collectivités territoriales : Plan local d'urbanisme (PLU), PLUi et plans de déplacement urbains (PDU) en particulier

Le CESE préconise de mieux définir la notion de « véhicule propre », d'intégrer dans les choix les nuisances et pollutions générées par la conception, l'usage et le recyclage des véhicules, de préserver des alternatives (biogaz, pile à combustible) et d'encourager la transition énergétique dans les transports vers des énergies moins polluantes en actualisant les besoins.

#### I - AXE 9: LUTTER CONTRE LE GASPILLAGE ET DEVELOPPER L'ECONOMIE CIRCULAIRE

À l'occasion de la loi de transposition du paquet économie circulaire en 2019, le CESE a engagé le Gouvernement français à mieux insérer l'affichage environnemental comme outil de déploiement de l'économie circulaire dans une approche globale intégrant les autres politiques publiques. Le CESE 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 forme d'une note avec un accès à des informations détaillées expliquant l'attribution de cette note. Le CESE préconise une évolution réglementaire dans le cadre des achats publics permettant la prise en compte de l'affichage environnemental dans les secteurs l'ayant déployé ainsi que celle d'indicateurs spécifiques, par exemple sur le critère de réparabilité, afin que le monde de l'achat public devienne un réel levier pour la prise en compte de l'économie circulaire. Ces préconisations se retrouvent dans l'avis "L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire" de mars 2019<sup>50</sup>.

La politique énergétique et l'économie circulaire sont formellement mentionnées dans les recommandations 2019 du Conseil de l'Union européenne sur le PNR France. A son niveau, la section des Activités économiques s'inscrit depuis 2015 dans les axes stratégiques de la présente mandature du CESE : favoriser la cohésion sociale et réussir les transitions. Dans ce cadre, deux avis du CESE ont traité plus en détail de la question des matières premières et de l'énergie. La raréfaction des ressources non renouvelables, qu'elles soient énergétiques (pétrole, gaz) ou minérales (métaux rares indispensables à l'industrie), conduit en effet à la dépendance économique, à la ségrégation sociale et à la crise environnementale.

Sur les métaux, dans son avis de 2019 intitulé « La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ? »<sup>51</sup>, le CESE met en avant les 7 piliers de l'économie circulaire : approvisionnement sécurisé ; consommation responsable ; écoconception ; écologie industrielle ; économie de l'usage ; réparation-réemploi et enfin recyclage. Il préconise notamment : de développer les filières porteuses de recyclage (batteries, déchets électroniques...) ; de travailler sur des normes européennes pour des produits plus durables, qui permettraient de limiter les pertes de matière ; d'intégrer un contenu matière dans la politique douanière européenne et les accords commerciaux internationaux, dans le même esprit que le contenu carbone.

<sup>49</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_20\\_acces\\_pratique\\_sportive.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_20_acces_pratique_sportive.pdf)

<sup>50</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_08\\_affichage\\_environnemental.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_08_affichage_environnemental.pdf)

<sup>51</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-dependance-aux-metaux-strategiques-queelles-solutions-pour-l-economie>

Ces deux dernières préconisations, tournées vers l'Europe, se retrouvent également dans l'avis de 2018 intitulé « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir »<sup>52</sup>. Dans cet avis, le CESE préconise également d'améliorer la traçabilité des produits finis importés, de négocier et de définir trois indicateurs spécifiques sur la durabilité, la capacité d'interconnectivité - interopérabilité et le taux de recyclabilité, d'inciter chaque filière à se préoccuper du cycle de vie complet de ses produits en mettant en place les outils nécessaires à l'éco-conception, au suivi des produits, au démantèlement-déconstruction et au recyclage.

Concernant l'énergie, dans son avis de 2018 intitulé « TPE-PME : comment réussir le passage à la neutralité carbone ? »<sup>53</sup>, le CESE ambitionne de se mettre à hauteur d'entreprise pour explorer comment les TPE-PME peuvent participer à cette mobilisation. Il identifie des solutions concrètes pour que les TPE-PME fassent les premiers pas vers la neutralité carbone, tout en s'adaptant et en gagnant en compétitivité et en performance globale. Il préconise notamment des mesures pour stimuler les échanges inter-entreprises sur le sujet (élaboration d'outils par les branches professionnelles, création de clubs locaux de neutralité carbone), pour mettre en place un bilan carbone plus représentatif de l'activité (élargissement des postes de dépenses qui doivent être évalués) et pour favoriser la montée en compétences environnementales des TPE-PME (renforcement des clauses d'appels d'offre publics sur les productions locales respectueuses de l'environnement, développement des financements verts publics et privés).

Dans une résolution adoptée en 2019, le CESE a également souhaité soutenir la consigne des contenants (verre, plastique, aluminium), dans le contexte de la discussion parlementaire de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire<sup>54</sup>.

Depuis les recommandations 2019 du Conseil de l'Union européenne, il y a eu en réalité peu d'évolutions significatives et immédiates sur les sujets du gaspillage et de l'économie circulaire : simplement quelques mesures, sur les informations de durabilité des produits, contenues dans la loi susmentionnée et adoptée le 10 février 2020.

Le CESE rappelle que l'économie circulaire constitue un levier de compétitivité pour les PME et de création d'emplois dans les territoires. Une attention particulière doit donc être portée à l'accompagnement des PME.

## J - AXE 10: FAVORISER LA TRANSITION AGRICOLE

Répondre aux attentes croissantes des consommatrices et des consommateurs ainsi que plus largement de la société, en incitant l'agriculture à intensifier ses efforts pour rendre ses pratiques plus durables et en l'accompagnant dans cette voie, constitue une des orientations essentielles des préconisations formulées dans tous les avis récents du CESE qui concernent ce secteur d'activité. L'avis « La transition agro écologique défis et enjeux<sup>55</sup> » de 2016 a d'ailleurs été entièrement consacré à cette thématique.

Cela n'est cependant possible que si les travailleurs et travailleuses agricoles, cheffes et chefs d'exploitation, salariées et salariés, vivent dignement de leur travail et si le renouvellement des générations permet d'assurer un nombre suffisant d'actifs dans ce secteur, conditions malheureusement insuffisamment remplies actuellement.

Pour le CESE, atteindre ces différents objectifs implique de mobiliser tous les leviers disponibles. C'est ce à quoi notre assemblée s'est attachée dans les avis mentionnés ci-dessous<sup>56</sup> :

<sup>52</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/industrie-un-moteur-de-croissance-et-davenir>

<sup>53</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/tpe-pme-comment-reussir-le-passage-la-neutralite-carbone>

<sup>54</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-valeur-de-la-matiere-premiere-secondaire-l-exemple-de-la-consigne>

<sup>55</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016\\_13\\_agroecologie.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_13_agroecologie.pdf)

<sup>56</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-enjeux-relatifs-aux-conditions-d-elevage-de-transport-et-d-abattage-en-matiere-de-bien-etre-animal-bea>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/lagriculture-urbaine-un-outil-determinant-pour-des-villes-durables>

- l'organisation des filières pour renforcer leur compétitivité, mieux valoriser les produits de qualité et parvenir à une plus juste répartition de la valeur ajoutée (« les circuits de distribution des produits alimentaires » ; « Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français? » ; Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires» ) ;

- la recherche et l'innovation (« L'innovation en agriculture » ; L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables) ;

- la mise en œuvre d'actions ciblées pour des types de productions qui connaissent des difficultés et/ou sont au cœur de débats de société (« Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal<sup>57</sup> » de 2019 « Fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi<sup>58</sup> » de 2017 ).

Le PNR propose d'utiliser des outils (Initiative nationale pour l'agriculture française - INAF ; structuration des filières avec l'appel à projets lancé par FranceAgriMer et appui de la recherche publique - INRAE - et privée pour le développement d'alternatives aux produits phytosanitaires). Il est à ce stade prématuré d'évaluer leur efficacité. Toutefois, le CESE s'interroge sur la pertinence du recours au Grand Plan d'Investissement pour accompagner les transitions nécessaires. Par ailleurs, il souhaite rappeler que celles-ci ne seront possibles que si les produits agricoles français ne font pas l'objet d'une concurrence déloyale de la part d'importations ne respectant pas les mêmes normes. C'est ce que prévoit l'article 44 de la récente loi EGALIM : « Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation ».

### **III - DEFI 3: CONSTRUIRE UNE SOCIETE DE PRODUCTION DURABLE, DE CONNAISSANCES ET DE COMPETENCES**

Ce défi de construction d'une société de production durable, de connaissances et de compétences a guidé l'ensemble des travaux de la section des Activités économiques ces dernières années. Il suppose en premier lieu un Etat stratège qui oriente l'investissement vers les transitions nécessaires.

L'investissement est en effet la clé du succès sur les enjeux rappelés dans le rapport pays 2020 de la Commission Européenne concernant la France. L'investissement doit permettre un rebond à la fois pour :

- relancer l'industrie nationale et européenne à l'heure où la dépendance aux importations pose de plus en plus question ;

- maintenir à niveau des infrastructures qui vieillissent ou se déploient trop lentement (transport, énergie, communication) ;

---

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/linnovation-en-agriculture>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-signes-officiels-de-qualite-et-dorigine-des-produits-alimentaires-siqo>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/quels-leviers-pour-renforcer-la-competitivite-de-lagriculture-et-de-lagroalimentaire-francais>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-fermes-aquacoles-marines-et-continentales-enjeux-et-conditions-d-un-developpement-durable-reussi>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/lagroecologie-defis-et-enjeux>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-circuits-de-distribution-des-produits-alimentaires>

<sup>57</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_29\\_bienetre\\_animal.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_29_bienetre_animal.pdf)

<sup>58</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-fermes-aquacoles-marines-et-continentales-enjeux-et-conditions-d-un-developpement-durable-reussi>

- donner les moyens à la recherche française de s'exercer pleinement pour répondre aux grands défis qui sont posés ;
- faire monter en compétences les salariées et salariés et les entreprises.

Alors que la croissance française et la croissance européenne s'essouffent tandis que les taux d'intérêt sont historiquement bas, signe d'un excès de liquidités par rapport à la demande de crédit, l'investissement doit être repensé par d'autres règles budgétaires européennes. Le CESE encourage la Commission européenne à poursuivre ses réflexions sur le sujet et soutient la consultation que celle-ci a lancée en février 2020 sur l'efficacité du cadre européen de surveillance économique.

A - AXE 1: TRANSFORMER LE TISSU PRODUCTIF FRANÇAIS POUR L'ADAPTER  
AUX DEFIS ENVIRONNEMENTAUX, AINSI QU'AUX DEFIS TECHNOLOGIQUES  
ET DEMOGRAPHIQUES

Ce point traite du Pacte productif annoncé par le Président de la République en avril 2019, qui comprend 5 orientations stratégiques : atteindre une économie zéro carbone en 2050, anticiper les besoins en formation et compétences en 2025, devenir une économie innovante et de rupture technologique, être compétitif pour produire en France et renforcer le rôle des collectivités dans la politique de développement économique.

Pour le CESE, il importe de veiller à un aménagement et à un développement solidaire et durable des territoires dans une logique de poly-centralité et de réseau.

Cette démarche ne doit pas omettre l'importance des métropoles comme points d'appui pour la France dans la mondialisation. Pour autant, Il faut se garder de se focaliser sur les seules métropoles. Les territoires n'ont pas tous les mêmes atouts et certains cumulent les difficultés. Mais beaucoup, à leur échelle, sont attractifs et ont un dynamisme important sans que cela s'explique par la proximité d'une métropole.

Le rôle des élus et des acteurs locaux, femmes et hommes, l'implication de la population dans des projets collectifs et la capacité à collaborer sont essentiels pour favoriser le développement de tous les territoires.

Il incombe à l'État de définir les principales orientations de l'aménagement et du développement du territoire afin d'établir avec les collectivités territoriales une feuille de route partagée dans une logique de cohésion d'ensemble du pays, d'équilibre entre les territoires, d'équité et de mise en capacité des territoires.

Les régions ont un rôle éminent à jouer pour favoriser un développement coordonné et équilibré de leur territoire, en assurant en matière économique la solidarité territoriale sur l'ensemble de leur périmètre.

Les métropoles, dans leurs liens avec les divers types de territoires, régions et départements, autres villes ou espaces périurbains ou ruraux, devraient s'attacher à mettre davantage l'accent sur leurs atouts respectifs et sur leurs complémentarités dans une optique de solidarité et de coopération, plutôt que sur la concurrence.

Le CESE appelle à affirmer le rôle de la région en qualité de cheffe de file du développement économique sur le territoire, en collaboration avec les autres collectivités, dont les métropoles. Il préconise par ailleurs, en s'appuyant sur un diagnostic partagé de la situation du territoire pour construire un projet collectif, ainsi que sur les acteurs locaux, de favoriser la dynamisation durable du tissu économique des territoires dans les secteurs :

- industriel en amplifiant considérablement les moyens du plan « 136 Territoires d'Industrie » et l'économie de la transition énergétique ;
- des activités agricoles, commerciales, artisanales et de services relevant de l'économie de proximité, en favorisant leur installation ou leur développement pertinent et en promouvant chaque fois que possible la relocalisation, les circuits de proximité et l'économie circulaire ;
- social, en faisant du vieillissement un atout dans une logique d'économie de proximité, et de la jeunesse une chance pour le développement local ;
- touristique et culturel, dans une optique de valorisation des territoires.

L'idée selon laquelle la France pourrait se passer d'industrie a été un temps en vogue. Cependant, le profond mouvement de désindustrialisation qu'a connu notre pays montre les limites de cette vision. En réalité, l'industrie constitue un élément déterminant de la croissance. L'avenir de la France, son économie, ses emplois, sont fortement dépendants de la capacité productive de l'industrie sur le territoire national. Trois avis de la section des Activités économiques du CESE ont étudié plus précisément cet aspect depuis 2017 :

- l'avis<sup>59</sup> de 2018 intitulé « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir » plaide notamment pour la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'industrie 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 ;
- les travaux en cours sur l'avis intitulé « L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie » montrent la demande d'un Etat planificateur pour réduire les fractures entre les territoires tout en optimisant l'usage des financements ;
- l'avis de 2017 intitulé « Quelle politique pour les pôles de compétitivité ? »<sup>60</sup> reconnaît que douze ans après leur création, les pôles de compétitivité sont devenus des acteurs incontournables du développement des territoires. Il préconise de mieux les évaluer grâce à une méthodologie partagée et de concentrer les financements sur l'innovation et le développement de produits et de services.

#### B - AXE 2 : REDONNER A LA RECHERCHE PUBLIQUE DE LA VISIBILITE, DE LA LIBERTE ET DES MOYENS

La nécessité de relancer l'effort de recherche en France est mentionnée aussi bien dans les recommandations 2019 du Conseil pour la France que dans le rapport pays 2020 de la Commission. En effet, malgré quelques secteurs de pointe, on constate que :

- la France s'éloigne de l'objectif de la stratégie de Lisbonne (3 % du PIB dédié à la recherche), en atteignant seulement 2,21 % en 2017 et, d'après les estimations du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, 2,20 % en 2018 (dernières données disponibles) ;
- le taux de succès des projets soumis à l'Agence Nationale de la Recherche est anormalement bas (16 % contre 30 % chez les grands pays universitaires), faute de financement public ;
- le malaise s'étend dans la communauté des chercheurs et l'attractivité des carrières diminue.

<sup>59</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_07\\_industrie\\_croissance\\_avenir.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_07_industrie_croissance_avenir.pdf)

<sup>60</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/quelle-politique-pour-les-poles-de-competitivite>

Depuis 2016, le CESE étudie l'évolution de l'indicateur de l'effort de recherche dans son RAEF. Il s'est par ailleurs autosaisi en 2020 de la question de la recherche en anticipation de la loi de programmation attendue du Gouvernement. Ses préconisations porteront sur :

- l'urgence d'une inflexion budgétaire vers l'objectif des 3 % (1 % de recherche publique et 2 % de recherche privée) ;
- une évaluation de l'efficacité de tout type de financement public, notamment le crédit d'impôt recherche (CIR) ;
- la revalorisation des carrières des chercheurs et des chercheuses et en particulier une meilleure intégration des jeunes docteurs et docteuses dans la fonction publique et dans les entreprises. Ce point répond également au défi de la revalorisation des carrières dans l'enseignement. En effet, il n'est pas possible de dissocier la question de la recherche de celle de l'enseignement supérieur.

C - AXE 3: POURSUIVRE LA TRANSFORMATION DE LA FORMATION INITIALE  
ET REVALORISER LES CARRIERES DANS L'ENSEIGNEMENT

D - AXE 4: INVESTIR DANS LES COMPETENCES POUR REMEDIER AUX PENURIES  
SUR LE MARCHE DU TRAVAIL ET AUX INADEQUATIONS DE COMPETENCES

L'inadéquation entre les besoins en emploi et les compétences des Françaises et des Français est à nouveau pointée du doigt par le rapport France de la Commission pour 2020. Elle se manifeste par un nombre d'emplois vacants élevé alors que le chômage, quoiqu'en baisse, reste important dans notre pays. Elle se manifeste aussi par le taux de jeunes qui ne se trouvent ni en emploi, ni en formation, ni en études. Or, la montée en compétences des entreprises et des salariées et salariés est la condition première pour construire une société plus durable.

C'est ainsi que même si le CESE n'a pas traité directement de la question des compétences en général, il s'y est confronté en formulant des préconisations sur le sujet à l'occasion de tous ses avis récents, afin de demander des études prospectives de compétences et d'évolution des métiers et des qualifications :

- soit de façon générale :

dans l'avis de 2018<sup>61</sup> « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », le Cese préconisait « afin de faire face aux besoins massifs en formation, de donner toute sa portée au droit d'accès à la formation professionnelle et continue pour une montée globale des qualifications, des compétences et développement des futurs métiers. Une loi de programmation pluriannuelle exceptionnelle, intégrant les enjeux de la féminisation des emplois de l'industrie ainsi que les voies et moyens pour y parvenir, organiserait un plan « formation emploi » pour toutes et tous permettant de préparer aux emplois de demain, en confortant le maillage entre les filières et les territoires dans le cadre d'une prévision de l'évolution des filières industrielles, à l'aune des besoins et des évolutions technologiques en lien avec les branches professionnelles. Cet effort devra s'appuyer sur une meilleure sécurisation des parcours de formation en développant des passerelles entre les filières et entre les voies de formation (classiques ou en alternance) » ;

dans l'avis de 2017 "Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?"<sup>62</sup> : mobiliser tous les acteurs et actrices des pôles et les pôles eux-mêmes en faveur de la programmation de l'emploi et des compétences ; lutter contre les stéréotypes et améliorer l'attractivité des métiers à caractère scientifique et technique ;

<sup>61</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/industrie-un-moteur-de-croissance-et-davenir>

<sup>62</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/quelle-politique-pour-les-poles-de-competitivite>

- soit dans des secteurs particuliers :

dans l'avis de 2016 La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour les consommateurs et consommatrices et l'emploi<sup>63</sup> : renforcement des compétences numériques par des programmes de formation dédiés au niveau des branches professionnelles et par des programmes de reconversion adaptés à la transition numérique au niveau de l'Etat et des régions ;

dans l'avis de 2018 TPE-PME : comment réussir le passage à la neutralité carbone ?<sup>64</sup> : initiation à la comptabilité et à la stratégie carbone dans les filières professionnelles, formation obligatoire des experts comptables en la matière ;

dans l'avis de 2019 La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?<sup>65</sup> : relance des formations pluridisciplinaires en géologie et métallurgie ;

les travaux en cours sur l'avis intitulé « L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie » montrent le besoin de construire des carrières plus attractives et diversifiées dans les branches des transports, de l'énergie et des télécommunications.

Plusieurs de ces avis pointent aussi la question spécifique du faible nombre de jeunes femmes dans les carrières techniques.

#### E - AXE 5: DEVELOPPER LES INFRASTRUCTURES NUMERIQUES

Ce point du PNR évoque le Plan France Très Haut Débit pour accélérer la couverture numérique dans les zones les « moins denses », la réouverture du Guichet France Très Haut Débit pour la Zone d'initiative publique, les déploiements FttH en France, le lancement de la procédure d'attribution des fréquences radioélectriques pour la 5G et la création d'une plate-forme des données de santé.

Le CESE a souligné de longue date dans ses avis<sup>66</sup> l'importance d'une bonne couverture numérique pour l'attractivité des territoires, leur développement économique et social, pour l'accès aux services publics et privés, pour la qualité de vie et, *in fine*, l'accès aux droits de leur population.

Le projet de PNR mentionne (p. 35) que la France « prévoit la généralisation de la couverture en téléphonie mobile de qualité et l'accès au « bon haut débit fixe » (8Mb/s) d'ici la fin de l'année 2020 et, d'ici fin 2022, l'accès au très haut débit fixe pour l'ensemble des foyers et des entreprises ».

La Cour des comptes note, en matière de couverture mobile 4 G au 1er avril 2018, que, « en moyenne, les quatre opérateurs couvrent 88,6 % de la population et 66,9 % du territoire », avec un écart défavorable de dix à vingt points pour les départements ruraux par rapport aux autres<sup>67</sup>. Elle relève par ailleurs que « l'objectif de bon débit pour tous constitue une étape intermédiaire qui permet d'apporter aux territoires ruraux une couverture 4 G plus rapidement mais qui demeure moins ambitieuse en termes de qualité de débit »<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-coproduction-l-heure-du-numerique-risques-et-opportunités-pour-le-la-consommateurrice-et-l-emploi>

<sup>64</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/tpe-pme-comment-reussir-le-passage-la-neutralite-carbone>

<sup>65</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-dependance-aux-metiaux-strategiques-queelles-solutions-pour-l-economie>

<sup>66</sup> Avis *La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement des territoires* rapporté par M de Viguerie (2013), avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des territoires ruraux ?*, rapporté par M. de Russé (2015), avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités*, rapporté par MM. Duchemin et Marembaud (2015), avis *avant-projet de loi Egalité réelle Outre-mer* op. cit., avis *Avant-projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, rapporté par Mme Nathan (2016), avis *Tourisme et numérique* rapporté par MM. Cabrespines et Wargnier (2017), avis *Fractures et transitions, réconcilier la France*, op. cit., avis *Métropoles, apports et limites pour les territoires*, op. cit. (2019).

<sup>67</sup> Cour des Comptes, Rapport *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* » (2019), p. 37.

<sup>68</sup> Cour des Comptes, Rapport *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* » (2019), p. 38.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) notait par ailleurs dans un avis de 2017 que l'objectif de 2022 de couverture en très haut débit pour tous doit être consacré et les réseaux en FttH (Fibre optique jusqu'au domicile de l'abonné ou abonnée<sup>69</sup>) encouragés car constituant la technologie la plus pérenne, à même de répondre pendant de longues années à l'augmentation des besoins en matière de débit<sup>70</sup>.

Selon l'ARCEP, l'état des lieux des déploiements FttH est le suivant : sur 37 millions de locaux raccordables (ménages et entreprises), 16,7 millions, soit 45 % environ, sont effectivement raccordés au troisième trimestre 2019 mais avec de très fortes disparités selon la densité des territoires. Le pourcentage des locaux raccordés atteint en effet environ 88 % en zones très denses (5,7 millions sur un potentiel de 6,5 millions), 59 % (8,1 millions sur un potentiel de 13,7 millions de locaux raccordables) en zones moins denses d'initiative privée (Zones AMII), mais seulement 17 % en zones moins denses d'initiative publique (Zones RIP) soit 2,9 millions sur un potentiel de 16,8 millions<sup>71</sup>.

L'accélération effective du déploiement du très haut débit mobile, y compris pour les Outre-mer, est donc pour le CESE un enjeu majeur, de manière à assurer une couverture universelle du territoire.

Le CESE rappelle par ailleurs l'importance, déjà soulignée dans sa contribution au PNR 2019, de développer dans le même temps l'éducation au numérique pour en faciliter l'usage par l'ensemble de la population, quels que soient son âge ou son niveau d'éducation ou de qualification professionnelle, et de maintenir des offres alternatives (accès à l'internet fixe avec assistance personnalisée, centrales d'informations téléphoniques).

#### F - AXE 6: ADAPTER NOTRE FISCALITE AUX MUTATIONS DE L'ECONOMIE NUMERIQUE

Comme le constatait le CESE dans son avis « Pour une politique de souveraineté européenne du numérique » de mars 2019<sup>72</sup>, la nature même des activités des grandes plateformes numériques a conduit à d'importantes distorsions de traitement sur le plan fiscal : alors que les géants numériques affichent des taux de croissance très supérieurs au reste des opérateurs économiques de l'UE, la faiblesse de leur imposition constitue une injustice que dénonce vivement une part importante de la société civile européenne. Si l'activité des plateformes introduit de nouvelles formes de création de valeur et rend caducs la notion d'établissement stable ainsi que le système fondé sur la taxation de la valeur ajoutée, elle peut néanmoins être évaluée, pour un pays donné, à partir de critères tels que par exemple le nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices et le chiffre d'affaires.

Après l'abandon du projet de taxe GAFA par l'UE en mars 2019 et en l'absence d'avancée significative des travaux sur ce sujet au niveau mondial dans le cadre de l'OCDE, le CESE se félicite de l'adoption de la taxe dite GAFA au niveau national à l'été 2019 et réitère son souhait de voir la France soutenir les avancées éventuelles en ce sens aux niveaux européen et mondial.

---

<sup>69</sup> FttH : « Fiber to the Home » ou desserte par fibre de l'abonné, c'est à-dire un réseau de télécommunication physique qui permet l'accès à un internet très haut débit dans lequel la fibre optique se termine au domicile de l'abonné.

<sup>70</sup> ARCEP, avis n°2017-1293 du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat.

<sup>71</sup> Audition de M. Lions, membre du Collège de l'ARCEP, par la section Aménagement durable des territoires le 12 février 2020.

<sup>72</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_07\\_souverainete\\_num\\_europeenne.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_07_souverainete_num_europeenne.pdf)

## G - AXE 7: RENFORCER LA CONCURRENCE DANS LES SERVICES

Concernant l'intensive et stratégique concurrence dans les services informatiques, le CESE se propose de travailler en 2020 sur l'économie de la donnée. Mais la question du développement de l'économie numérique a déjà été abordée dans son avis de 2016 « La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur ou la consommatrice et l'emploi »<sup>73</sup>. Les préconisations de cet avis touchent d'abord la question de la concurrence, qui ne peut se concevoir que dans le cadre d'une réflexion européenne sur le statut des données et les mesures assurant la transparence et la loyauté des pratiques commerciales, en harmonisant les règles (fiscales, sociales et professionnelles) auxquelles doivent se conformer les entreprises numériques et « hors-ligne ». Il s'agit aussi de renforcer les moyens humains et techniques des services publics et de contrôle concernés (CNIL, DGCCRF, Autorité de la concurrence), pour qu'ils puissent mener les investigations pertinentes dans le champ de l'économie numérique.

## H - AXE 8: FAIRE DE LA FRANCE UN PAYS LEADER DE L'INNOVATION DE RUPTURE

Cet axe mentionne le Fonds pour l'industrie et l'innovation (FII), la stratégie pour l'intelligence artificielle et le soutien au développement d'une filière de batteries électriques européennes de 4ème génération. L'action sur les batteries était d'ailleurs préconisée dans l'avis de 2019 du CESE « la dépendance aux métaux stratégiques. Quelles solutions pour l'économie ? ».

Le CESE préconise de renforcer la position des opérateurs européens, en confortant leur coopération, en organisant une concertation nationale et européenne. Le CESE encourage la création d'un « Airbus de la mobilité » (au sens d'une construction conjointe entre pays de l'UE) et appelle à modifier le droit européen des concentrations en encourageant l'élaboration de projets communs des grands groupes de mobilité pour faire face à l'hégémonie des plateformes. Le CESE recommande de favoriser la création d'un écosystème français de start-ups liées à la mobilité et de développer les filières économiques<sup>74</sup>.

Plus largement et toujours dans le cadre de ses travaux sur la souveraineté numérique européenne<sup>75</sup>, le CESE a distingué plusieurs « chantiers » prioritaires au niveau de l'UE en matière d'investissement dans des solutions technologiques d'avenir. Faire de la France et de l'UE des leaders de ces innovations de rupture permettrait de leur assurer un avantage comparatif par rapport aux acteurs américains et chinois du secteur et de sauvegarder leur souveraineté dans des domaines technologiques clés. Il s'agit notamment de faire de l'UE d'ici à 2020 un acteur de niveau majeur de l'économie des données notamment en accélérant la mise en œuvre de l'initiative européenne sur l'informatique en nuage (cloud), d'adopter un paquet européen pour l'intelligence artificielle et de soutenir le développement de la blockchain et des logiciels libres (alternatives essentielles au modèle d'internet centralisé des grandes plateformes).

---

<sup>73</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-coproduction-l-heure-du-numerique-risques-et-opportunités-pour-le-consommateur-et-la-consommatrice-et-l-emploi>

<sup>74</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_29\\_loi\\_mobilite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_29_loi_mobilite.pdf)

<sup>75</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_07\\_souverainete\\_num\\_europeenne.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_07_souverainete_num_europeenne.pdf)

## IV - DEFI 4: POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET DES SERVICES PUBLICS

### A - AXE 1: CONSTRUIRE UN ÉTAT PLUS PROCHE, PLUS SIMPLE ET PLUS PERFORMANT POUR TOUJOURS MIEUX REPOUDRE AUX ATTENTES DES CITOYENNES ET CITOYENS

Cet axe fait notamment état de la volonté de remettre l'usagère/usager au cœur de l'action publique, de l'accélération de la transformation numérique de l'État (dématérialisation de l'ensemble des démarches d'ici 2022), du renforcement de l'accompagnement des personnes les plus en difficultés avec le numérique (déploiement de plus de 30 000 passes numériques) et du déploiement des 460 premiers espaces France service, avec un objectif d'un espace France services dans chaque canton d'ici 2022, soit au minimum 2000 espaces.

L'accès aux services publics et au public est un enjeu important pour le développement des territoires et la qualité de vie de leurs populations. Or, l'offre de services publics de proximité est, dans certains territoires, et en particulier dans les quartiers de la politique de la ville, des territoires ruraux et de montagne, ainsi que les territoires ultra-marins, souvent insuffisante<sup>76</sup>.

Pour le CESE, « la réduction et l'éloignement des services publics dans tous les domaines de la vie courante, depuis les démarches administratives jusqu'aux réponses en matières économiques ou sociales et de santé, est l'un des éléments majeurs du sentiment d'abandon des personnes vivant dans les territoires ruraux en particulier. Le développement du numérique peut répondre partiellement aux services publics mais ne saurait suffire à remplir la fonction d'un service public »<sup>77</sup>.

Le CESE rappelle ses préconisations visant à permettre aux services publics de remplir leurs missions<sup>7879</sup> :

- revenir aux principes fondamentaux des services publics, qui ont vocation à assurer l'égalité d'accès sur tout le territoire, la continuité et leur adaptation aux besoins évolutifs de la population ;
- pour garantir la qualité du service public, ses agents doivent être reconnus par des rémunérations revalorisées et bénéficier de la formation nécessaire à l'exercice de leurs missions ;
- garantir l'accès aux soins primaires de santé et aux droits sociaux, coordonnées sur tout le territoire ;
- faciliter l'accès de toutes et tous au numérique, sans exclure aucun territoire ni aucune personne ;
- développer les formations aux usages du numérique, en s'appuyant notamment sur des tiers lieux;
- favoriser l'acquisition des compétences numériques dès le plus jeune âge et doter les établissements d'enseignements des moyens nécessaires.

<sup>76</sup> Entre autres les avis *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)* rapporté par Mme Lienemann (2011), avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des territoires ruraux*, op. cit. (2015), avis sur *L'avant-projet de loi Egalité réelle Outre-mer* (2016), avis *Avant-projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, op. cit. (2019), p. 15, avis rapport *Les métropoles, apports et limites pour les territoires*, op. cit. p. 107, avis *Fractures et transitions, réconcilier la France* (2019), p. 31.

<sup>77</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_06\\_fractures\\_transitions.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf)

<sup>78</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_06\\_fractures\\_transitions.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf)

<sup>79</sup> CESE. Avis sur "La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur.rice et l'emploi", octobre 2016.

Le Défenseur des droits, dans son rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », note pour sa part que « la dématérialisation des procédures administratives permet de simplifier, pour une majorité d'utilisateurs, l'accès aux informations ou aux documents administratifs. Elle permet aussi, dans certaines hypothèses, de lutter contre le non-recours et d'améliorer l'accès réel de certains usagers à leurs droits, tout en respectant mieux leur dignité ».

Mais ce rapport pointe aussi l'absence ou les insuffisances de la couverture numérique dans une partie importante du territoire, la part non négligeable des Françaises et Français qui n'ont pas accès à un ordinateur à leur domicile (19 %) et/ou qui n'ont pas de smartphone (27 %), ainsi que le nombre considérable (18 millions) des personnes qui ne s'estiment pas ou peu compétentes pour utiliser un ordinateur. Il appelle alors à repérer et accompagner les personnes en difficultés avec le numérique, ainsi qu'à conserver toujours plusieurs modalités d'accès aux services publics<sup>80</sup>.

Le CESE a engagé l'élaboration d'un avis sur « Services publics, services publics et aménagement des territoires à l'heure du numérique » qui devrait notamment permettre de compléter et de préciser ces éléments.

B - AXE 2: REFORMER L'ORGANISATION DE L'ÉTAT ET TRANSFORMER  
LES ADMINISTRATIONS, ET AXE 3 : BATIR UNE FONCTION PUBLIQUE  
PLUS AGILE, PLUS OUVERTE ET PLUS ATTRACTIVE

Dans ses trois avis sur « l'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent »<sup>81</sup>), sur « l'avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance »<sup>82</sup> et sur « l'évolution des métiers de la fonction publique »<sup>83</sup> le CESE a porté une attention particulière aux transformations de l'action publique en cours, en rappelant son attachement au statut de la fonction publique et aux conditions de recrutement et de formation des agents contractuels ou titulaires. Le CESE rappelle que le statut a toujours su s'adapter aux évolutions des métiers des agents des collectivités publiques.

La volonté du Gouvernement de reconnaître un droit à l'erreur au bénéfice des administrées et des administrés demande un accompagnement renforcé des services concernés pour qu'ils fassent face à cette transformation. En outre, le projet de loi « 3D », décentralisation, différenciation, déconcentration, pourrait faire évoluer sensiblement l'organisation des services de l'Etat et des collectivités locales et nécessitera un dispositif de gestion de la transformation.

Dans ce contexte, comme par le passé, les missions des agents publics sont nécessairement évolutives. Le CESE rappelle que l'évolution des métiers doit aussi être conçue en fonction de l'évolution des besoins des administrées et administrés et des problèmes auxquels l'administration doit répondre, dans le respect des principes du service public, et notamment du principe d'égalité qui implique une bonne couverture du territoire et un accès aux services publics adapté aux situations des différents territoires.

En outre, l'élargissement du recours aux contractuelles et contractuels employés sous CDD de projet ou CDI pour faciliter la mobilisation de compétences externes ne saurait se concevoir que dans certaines spécialités professionnelles, auxquelles les différentes catégories statutaires ne peuvent pourvoir, et de façon limitée, lorsque les circonstances le commandent pour assurer la continuité du service public.

---

<sup>80</sup> Défenseur des droits, rapport *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* (2019), p. 3, 6, 7, 18 et 33.

<sup>81</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/l-evolution-de-la-fonction-publique-et-des-principes-qui-la-regissent>

<sup>82</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017\\_23\\_article\\_preliminaire.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_23_article_preliminaire.pdf)

<sup>83</sup> <https://www.lecese.fr/content/le-cese-adopte-lavis-evolution-des-metiers-de-la-fonction-publique>

Le CESE souligne que l'attachement des fonctionnaires au dialogue social propre aux administrations publiques passe par le bon fonctionnement des commissions administratives paritaires, où les conditions de mobilité des agents doivent être examinées avec soin. Il s'est également prononcé en faveur d'une politique coordonnée des ressources humaines qui permette de gérer efficacement en les carrières des agents, pour permettre les mobilités professionnelles et géographiques.

Dans ce but, il recommande que les plans de formation de l'ensemble des administrations puissent être analysés, dans leur volume et leur contenu, à l'aune des ambitions de transformation de l'action publique, de l'évolution des métiers notamment liés au numérique et des possibilités données aux agents titulaires et contractuels d'y avoir accès.

#### C - AXE 4: UN ÉTAT QUI REDRESSE LES FINANCES PUBLIQUES

Le CESE, favorable à un désendettement de la France sur le long terme, soutient la démarche de la Commission européenne qui invite à un large débat sur le réexamen du « cadre de gouvernance économique ». Cette remise en cause potentielle des règles de Maastricht permettrait de dégager des ressources budgétaires, d'autant plus que des marges de manœuvre existent en période de taux négatifs, et de répondre ainsi aux préoccupations du CESE en matière de déficit d'investissements matériels et immatériels dans la recherche et le développement, ainsi que de dégager les ressources nécessaires au financement de la transition écologique et numérique. En vue de cet aggiornamento de la gouvernance économique, le CESE rappelle qu'il est favorable à un traitement spécifique de la dette verte, qui pourrait être exclue de la comptabilisation de la dette publique, sur le modèle des investissements stratégiques faits par les Etats dans le cadre du plan Juncker (RAEF 2019). En outre la conjoncture actuelle nécessite un soutien tout particulier à l'économie. Enfin, des indicateurs de suivi de l'efficacité de la dépense publique restent indispensables pour mieux évaluer les politiques publiques.

Le CESE a rappelé à de nombreuses reprises<sup>84</sup> que le pouvoir d'achat des Françaises et des Français, les services publics et la protection sociale constituent un élément majeur de cohésion sociale. Une fiscalité plus simple et plus équitable, notamment par la progressivité des impôts directs, doit être recherchée, ainsi qu'une meilleure prise en compte des revenus des ménages en matière de fiscalité écologique.

Par ailleurs, si la réduction de la dette et du déficit budgétaire passe par la maîtrise des dépenses, il est essentiel de renforcer les investissements d'avenir qui eux-mêmes peuvent contribuer à long terme à redresser les finances publiques. Au niveau français et européen, la lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale agressive doivent permettre de dégager des moyens supplémentaires. L'ensemble de ces dispositions doit permettre de renforcer la cohésion sociale<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019\\_06\\_fractures\\_transitions.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_06_fractures_transitions.pdf)

<sup>85</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016\\_14\\_evitement\\_fiscal.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_14_evitement_fiscal.pdf)

## **V - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD)**

Le CESE se félicite que le Gouvernement s'approprie davantage l'Agenda 2030 du développement durable constitué des 17 ODD en réponse à l'intégration par la nouvelle Commission des ODD dans sa stratégie pour une croissance inclusive.

Notre Assemblée rappelle, comme elle l'a déjà fait dans son avis de 2016 consacré à ce sujet et plus récemment dans son avis de février 2020 consacré au projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales<sup>86</sup>, que cet agenda universel et partagé par pays développés et en développement doit donner lieu à une véritable lecture politique et offrir un narratif structurant à l'action de l'État sur le plan tant national qu'international. Il s'agit bien de refonder cette action autour des trois piliers indivisibles du développement durable, économique, social et environnemental, en distinguant les objectifs transversaux (ODD 5 égalité de genre, 16 paix et institutions efficaces ou 17 partenariats) des priorités plus sectorielles (par exemple ODD 3 santé, 4 éducation ou 11 villes durables).

L'Agenda 2030 des ODD doit constituer un réel projet politique, un changement de paradigme sur lequel fonder la conduite des politiques publiques et qui doit permettre de concilier impératifs économiques, sociaux et environnementaux.

## **VI - FONDS EUROPEENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT (FESI)**

Pour le CESE, qui l'a souligné dans son avis de juin 2018, la mise en œuvre des FESI pour la période 2014-2019 s'effectue en France à un rythme situé dans la moyenne européenne, il n'en reste pas moins que certains objectifs stratégiques accusent des retards préoccupants, comme ceux liés aux dimensions sociales, économiques et environnementales ou à certains territoires comme l'Outre-mer, essentiellement dus à la complexité des procédures imposées.

Pourtant notre Assemblée estime que la politique de cohésion constitue un acquis majeur de l'UE qu'il importe de préserver et le principe de solidarité qu'elle incarne est plus que jamais vital à l'heure où l'Union fait face à de nouveaux défis. Il est nécessaire dans ce contexte d'accélérer la mise en œuvre de la programmation en cours, de renforcer la pertinence stratégique de la programmation 2021-2027 tout en simplifiant les procédures et en améliorant la visibilité de cette politique, a guidé la réflexion.

Par ailleurs, le CESE a pris note des propositions de la Commissions concernant l'instauration du Mécanisme pour la transition juste et des critères (Annexe D du rapport pays). Il conviendra de suivre avec attention les projets financés et conduits dans ce contexte afin que la dimension sociale de la transition écologique (adaptation de l'emploi) soit effectivement l'une des priorités recherchées.

---

<sup>86</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016\\_11\\_politique\\_cooperation\\_internationale.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_11_politique_cooperation_internationale.pdf)  
et [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020\\_05\\_dvt\\_solidaire\\_lutte\\_inegalite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_05_dvt_solidaire_lutte_inegalite.pdf)

