

NOTE D'ALERTE SUR LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE DE LA GUERRE EN UKRAINE

Déclaration du Bureau

Rapporteurs : Michel Chassang et Sébastien Windsor

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Déclaration du Bureau
Mardi 19 avril 2022

NOTE D'ALERTE
SUR LES CONSÉQUENCES
POUR LA FRANCE DE LA GUERRE
EN UKRAINE

Mandature 2021-2026 – Déclaration du Bureau

Rapporteurs : Michel Chassang et Sébastien Windsor

SOMMAIRE

5 Note d'alerte sur les conséquences pour la France de la guerre en Ukraine

Introduction	6
I - Un appareil productif dans l'incertitude (les conséquences économiques)	6
II - Des équilibres sociaux fragilisés (les conséquences sociales)	8
1 - Les conséquences de l'accueil des réfugiés ukrainiens	8
2 - Les risques liés à la baisse du pouvoir d'achat	10
III - Une transition écologique et énergétique bouleversée (les conséquences environnementales)	11
Conclusion	12

13 Annexes : les contributions des formations de travail

■ Commission permanente des Affaires européennes et internationales	14
■ Commission permanente des Affaires sociales et de la santé	18
■ Commission permanente de l'Économie et des Finances	23
■ Commission permanente de l'Éducation, de la culture et de la communication	28
■ Commission permanente de l'Environnement	33
■ Commission permanente des Territoires, de l'Agriculture et de l'Alimentation	36
■ Commission permanente du Travail et de l'Emploi	41
■ Délégation aux droits des Femmes et à l'Égalité	45
■ Délégation aux Outre-mer	50

Les conséquences pour la France de la guerre en Ukraine

Note d'alerte

NOTE D'ALERTE SUR LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE DE LA GUERRE EN UKRAINE

INTRODUCTION

En premier lieu, le CESE rappelle que c'est d'abord la population ukrainienne qui subit cette agression russe et qu'elle continuera longtemps à en payer le prix. Le CESE lui témoigne son soutien et sa solidarité.

Depuis le début de l'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022, on estime que plus de 12 millions de personnes, soit plus d'un quart de la population, ont été déplacées au sein de l'Ukraine ou ont quitté leur pays¹. Le HCR indique qu'au 18 avril, près de 5 millions de réfugiés ukrainiens se sont ainsi rendus dans les pays limitrophes, dont 2,8 millions en Pologne². Environ 90 % des personnes qui ont fui sont des femmes et des enfants. La France a comptabilisé la présence de 26 000 Ukrainiens sur son sol³.

Toutefois, ce conflit aura des conséquences beaucoup plus vastes. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement français a présenté, le 16 mars 2022, un plan de résilience économique et sociale destiné à soutenir les particuliers et les professionnels face à cette crise. Afin d'apporter sa contribution à la mise en œuvre de ce plan, le CESE, dans toutes ses composantes, a mené ses propres analyses sur les conséquences économiques, sociales et environnementales du conflit pour notre pays.

I - UN APPAREIL PRODUCTIF DANS L'INCERTITUDE (LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES)

L'économie française commençait à se relever de la crise de la Covid-19, la reprise entraînant une tension inflationniste sur les prix, la guerre en Ukraine va avoir un effet multiplicateur. Cette tension sur les prix est marquée par l'envolée des prix de l'énergie et des matières premières, industrielles et agricoles. À cet égard, la conjonction de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine sera un puissant révélateur des faiblesses et dépendances de notre économie.

À court terme, **certains acteurs sont plus particulièrement exposés**, comme les professionnels du transport, les professionnels de santé à domicile, les industries fortement consommatrices d'énergie, les agriculteurs et pêcheurs, les artisans taxis,

1 Au 13 avril 2022, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

2 <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

3 Intervention du Premier ministre Jean Castex le 22 mars 2022 : 26 000 Ukrainiens ont été recensés à l'entrée du territoire dont 10 500 ressortissants se sont vus délivrer une autorisation provisoire de séjour

les compagnies aériennes, les sociétés de fret maritime et plus généralement tous ceux qui doivent se déplacer de façon importante pour leur profession. La hausse des coûts de production supportés par les entreprises sera répercutée en tout ou partie sur les consommateurs et risque de mettre à mal leur activité avec des risques pour l'emploi.

De plus, certaines filières - des métiers industriels jusqu'aux artisans - dépendent fortement de la Russie pour une partie de leurs approvisionnements en métaux, intrants métallurgiques (verre, acier, aluminium, etc.). Les risques sont alors de deux natures : augmentation des prix et ruptures d'approvisionnement pouvant conduire à l'arrêt partiel voire total de l'activité. Les secteurs tels que l'automobile, le bâtiment, les transports ou la chimie sont plus susceptibles de souffrir. Les importations provenant d'Asie et empruntant la « route de la soie » *via* l'Ukraine sont elles aussi affectées par ces mêmes risques.

Par ailleurs, la mise à l'arrêt des filiales russes et ukrainiennes de grandes entreprises françaises risque de porter atteinte à l'emploi chez leurs sous-traitants, y compris ceux installés en France. On peut également souligner que pour certains territoires, notamment ultra-marins, qui abritent des investissements professionnels russes et accueillent des activités dédiées au tourisme russe, les sanctions pourraient causer une perte d'activité et un tarissement des liquidités. La suspension par la Russie des lancements depuis le cosmodrome de Kourou aura un impact sur le programme spatial européen et par voie de conséquence sur la Guyane.

Plus globalement, l'énergie (40 % du gaz consommé dans l'UE vient de Russie, même si la France est moins dépendante que les autres États-membres⁴) **et l'alimentation** (la Russie et l'Ukraine produisent 15 % du blé mondial, plus de 70 % de l'huile de tournesol, et une forte proportion des engrais azotés, du phosphore et de la potasse)⁵ **sont au cœur des préoccupations**. Les flambées de prix, directement liées au conflit⁶ ou résultant de pratiques spéculatives, ont un impact sur les coûts de production de la quasi-totalité des entreprises notamment agricoles, forestières et agroalimentaires, avec un risque de **déstabilisation de certaines filières d'alimentation animale**. Les **pratiques spéculatives** sur les cours notamment des céréales risquent de s'amplifier. Le **coût du fret** affecte le territoire métropolitain. Il aura un impact particulier et plus fort sur certains outre-mer, du fait de l'allongement des liaisons.

L'augmentation vertigineuse et extrêmement rapide du prix de certains composants et matières premières génèrent de grosses difficultés pour les professionnels **du secteur du bâtiment dont les interventions s'inscrivent dans la durée**. En effet, entre le moment où ils établissent un devis et celui où les travaux sont

4 24 % du gaz importé par la France provient de Russie, pour l'Italie c'est 41 %, pour l'Allemagne 49 %, pour la Finlande 100 %

5 La Russie est le premier fournisseur de pétrole brut et de gaz de l'Union européenne (27 % des importations pour le pétrole et 40 % pour le gaz). Pour la France, elle est le 2^{ème} fournisseur de gaz naturel. Elle représente également 16 % du commerce mondial d'engrais finis. Or, les importations de la France en la matière s'élèvent à plus de 90 % de ses besoins dont 5 % en provenance de la Russie mais l'UE importe 30 % des engrais depuis la Russie. S'agissant de l'alimentation animale, l'Ukraine est le premier fournisseur de tourteaux de tournesol (de 50 % à 70 %) devant la Russie et la Roumanie

6 Depuis le début du conflit, les prix de l'énergie, des engrais et des céréales ont déjà augmenté de 20 % à 30 %

réalisés, les coûts des matériaux utilisés ont tellement progressé qu'ils peuvent être amenés à revoir le montant de la facture, ce qui est source de différends avec leurs clients. Dans les outre-mer en particulier, l'augmentation des coûts des matériaux aura pour conséquence une hausse prévisible de 25 % à 50 % des coûts globaux pour les projets de construction.

Enfin, **un risque pèse sur les investissements des entreprises**. Malgré la forte incertitude générée par la pandémie de Covid-19, ils se sont maintenus en partie grâce aux soutiens publics. Avec l'incertitude liée à la crise ukrainienne, l'attentisme des entreprises pourrait conduire à un recul de l'investissement.

II - DES ÉQUILIBRES SOCIAUX FRAGILISÉS (LES CONSÉQUENCES SOCIALES)

1 - Les conséquences de l'accueil des réfugiés ukrainiens

Au sein de l'UE, la décision, prise par le Conseil le 4 mars 2022, d'actionner la directive du 20 juillet 2001 a pour effet d'octroyer aux ressortissants (et résidents réguliers) ukrainiens déplacés de leur pays depuis le 24 février une protection internationale immédiate à laquelle sont associés un certain nombre de droits. Cette protection prend effet immédiatement et ne nécessite pas un examen individuel de situation par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides. De nombreuses collectivités territoriales, associations de solidarité et des particuliers se sont mobilisés pour proposer des solutions d'accueil et d'hébergement, au-delà de la mise à l'abri immédiate des personnes à leur arrivée. L'État a mis en place deux plateformes pour recueillir et recenser les différentes propositions. La question de l'intégration de cette population est cruciale.

À titre liminaire, il convient d'abord d'alerter sur **le risque de traite des femmes et des enfants** à des fins d'exploitation sexuelle ou de mendicité forcée. Selon l'agence européenne Europol, le plus grand risque de traite provient de supposés volontaires proposant un logement gratuit, un emploi ou d'autres formes de soutien immédiat⁷. Cela implique la vérification et le contrôle des bénévoles par les autorités, tâche difficile mais essentielle pour prévenir ces dérives. De plus, les groupes créés par les volontaires sur les réseaux sociaux pour répondre aux besoins des exilés sont, selon Europol, une « *source idéale d'informations pour les groupes criminels [...], avec des informations détaillées sur les exilés (localisation, téléphone, photos) et leurs enfants* ».

Concernant la prise en charge, **un premier risque à court terme est celui d'une saturation et d'une désorganisation des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun**. De fait, même avant cette crise, les dispositifs de logements d'urgence n'étaient pas en mesure de faire face aux besoins : les centres d'hébergement d'urgence notamment sont régulièrement saturés, ce qui impose de recourir aux hôtels pour

⁷ Europol, *Early warning notification. War in Ukraine – refugees arriving to the EU from Ukraine at risk of exploitation as part of THB*, 30 mars 2022

de longues périodes et pour des familles entières. Avec d'autres, le CESE a déploré cette situation, qui « *constitue une dépense extravagante pour une efficacité sociale déplorable* »⁸. En particulier, la **prise en charge des mineurs non accompagnés** risque de placer encore davantage sous tension le réseau de l'Aide sociale à l'enfance, au moment où les dispositifs d'accueil de certains départements sont déjà saturés. Une demande de soins supplémentaire et très particulière, en particulier dans le domaine psychiatrique, va intervenir alors que le système de soins fait déjà face à des tensions, accrues par la crise sanitaire.

Divers acteurs sont concernés. **Les ARS** sont chargées de mobiliser les dispositifs sanitaires pour assurer une prise en charge et l'accès aux soins des réfugiés ukrainiens. Ceux-ci pourront, au titre de leur protection temporaire, être affiliés à la protection universelle maladie et se voir ouvrir un droit d'un an à la complémentaire santé solidaire. Or **les CPAM** ne disposent pas encore des outils pratiques pour faciliter cette prise en charge et le numérique n'est pas adapté à la situation des réfugiés ukrainiens. **Les professionnels de premier recours** ne sont pour l'heure pas dotés des outils spécifiques et opérationnels, notamment en termes de traduction pour prendre en charge ces réfugiés. Il est à craindre que le surenchérissement du coût des soins à domicile restera à la charge de ces professionnels. Pour soigner les troubles de la santé mentale liés à la guerre, l'organisation sectorisée de **la psychiatrie** en France est en théorie un atout (avec une prise en charge pluridisciplinaire organisée sur tout le territoire) mais là aussi, le manque de moyens et de personnels, les défaillances des articulations avec les acteurs de l'accompagnement social et médico-social risquent d'occasionner des prises en charge trop tardives ou inadaptées (trop souvent *via* les urgences hospitalières).

Le risque existe également que certaines populations déjà en attente de soutien aient un **sentiment de discrimination**, souvent fondé, alors que l'aide à la population ukrainienne apparaît prioritaire.

La directive européenne sur la « protection temporaire » au bénéfice des personnes fuyant la guerre leur ouvre également un droit d'accès au marché du travail. Un point de vigilance est porté par le CESE pour que cette **intégration sur le marché du travail** national prenne bien en compte les qualifications et les diplômes détenus par les personnes accueillies et ne les oriente pas, sous la pression de besoins de main d'œuvre dans certains secteurs professionnels, vers des métiers sans rapport avec ceux qu'ils exerçaient dans leur pays. À cet égard, le CESE renvoie à sa proposition de création d'un dispositif de reconnaissance des compétences et qualifications des primo arrivants⁹.

Les dispositifs spécifiques de **scolarisation** risquent, eux aussi, d'être rapidement saturés, qu'il s'agisse des Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav) ou des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A). Des jeunes Ukrainiens et Ukrainiennes vont donc être scolarisés dans des classes normales sans soutien spécialisé. La question de leur accueil dans ces

8 Citation de la Fondation Abbé Pierre par le CESE dans l'avis *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, décembre 2018

9 *Avis Métiers en tension*, janvier 2022

classes et du ressenti des autres jeunes de la classe doivent être pris en compte. Une sensibilisation à la capacité à écouter des récits de guerre dans le cadre éducatif sera indispensable ainsi qu'un soutien psychologique. Se pose également la question de l'accompagnement de ces jeunes dans la poursuite de leurs études en Ukraine ou dans des camps de réfugiés en mobilisant des organismes comme le CNED. La scolarisation des enfants des familles françaises expatriées de retour en France est également une priorité. De même, la question de la continuité des études supérieures pour les jeunes étudiant en Ukraine, comme celle de la recherche, va se poser.

Enfin, **le soutien et l'aide aux artistes et aux professionnels de la culture ukrainiens, et à leurs proches**, arrivant en France passe actuellement par un fonds de soutien dédié d'1,3 M€ géré par le ministère de la Culture. Toutefois, l'impact du conflit sur **leurs homologues russes** et leurs proches, tentés par l'exil en raison de la répression toujours plus intense, n'est pour l'instant pas pris en compte. Il en va de même pour les journalistes russes et leurs proches quittant leur pays et accueillis en France.

2 - Les risques liés à la baisse du pouvoir d'achat

Les **tensions inflationnistes** apparues dans le cadre d'une reprise globale de l'activité en 2021 se trouvent renforcées par le choc de prix sur les matières premières, le coût des transports et de l'énergie provoqués par le conflit. Au second semestre 2021, le salaire moyen dans le secteur marchand non agricole a connu une évolution positive de l'ordre de 5 % sous l'effet d'une baisse du chômage partiel, de la reconduction de la prime Pepa et de la revalorisation automatique du Smic¹⁰. En début d'année 2022, les salaires nominaux ont été dynamisés par la prise en compte, dans les négociations salariales de certaines branches, des hausses de prix à la consommation et des difficultés de recrutement. L'évolution salariale a été jusqu'à présent moins favorable dans les administrations publiques malgré le versement de prime exceptionnelle dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et les revalorisations du « Ségur de la santé ».

L'absence d'un règlement rapide et favorable du conflit renforcerait significativement le **risque de décrochage des salaires réels** si le risque de stagflation se réalisait. Une telle situation changerait radicalement les conditions de la négociation salariale dans les branches et les entreprises et pourrait alimenter une **résurgence des conflits sociaux**. C'est d'autant plus grave pour les ménages les plus modestes, dont les dépenses contraintes liées à l'énergie représentent jusqu'à 10 % de leur budget, et pour les outre-mer fortement dépendants des importations.

Par ailleurs, le renchérissement des énergies se répercute d'ores et déjà sur le **coût des déplacements domicile/travail**. Les récentes préconisations du CESE pour assurer l'effectivité et la qualité des plans de mobilité d'entreprise trouvent, dans ce contexte, une pertinence accrue¹¹. Cette évolution pourrait également redonner une nouvelle impulsion au télétravail.

¹⁰ *La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques*, Note de conjoncture, Insee, mars 2022

¹¹ *Avis Travail, emploi et mobilités*, novembre 2019

Pour soutenir les ménages les plus fragiles et les entreprises, les mesures prises par le Gouvernement représentent un effort financier supplémentaire de 22 milliards d'euros. Les dépenses liées aux boucliers tarifaires auraient été bien moindres si la réduction des consommations de pétrole et de gaz avait été engagée plus tôt, conformément à la Programmation pluriannuelle de l'énergie¹².

Le coût d'ensemble de ces dépenses supplémentaires dépendra aussi de **l'évolution des taux d'intérêt**. La faiblesse des taux d'intérêt sur les dettes publiques françaises ouvre un espace qui peut être utilisé temporairement, mais une hausse des taux de la BCE pourrait intervenir suivant la Fed qui a remonté ses taux directeurs d'un quart de point le 16 mars (ils évoluent désormais entre 0,25 % et 0,5 %). Un resserrement monétaire pourrait peser sur la capacité des États à financer les mesures de réponse à la crise ukrainienne.

III - UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE BOULEVERSÉE (LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES)

À titre liminaire, le risque est réel pour la France de subir les conséquences d'un éventuel accident nucléaire en Ukraine, par destruction ou détérioration de centrales ukrainiennes. Or, l'insuffisance de dosimètres opérationnels en France est à souligner¹³.

Le principal risque est de ralentir la transition écologique et énergétique compte tenu des choix à faire à court terme en matière de souveraineté énergétique et alimentaire et face à une diminution potentielle du pouvoir d'achat.

À court terme, la hausse des prix des énergies a conduit le Gouvernement à mettre en place une « remise carburant » pour les particuliers et les professionnels, ainsi qu'une subvention pour les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité ou de céréales représentent une part élevée des charges. La mise en évidence de la dépendance de l'Union européenne, et à un titre moindre de la France, à ces énergies et aux matières premières importées de Russie (le gaz étant moins substituable comme matière première que comme combustible) pose la question de la souveraineté et de l'efficacité énergétiques ainsi que de la sobriété. À très court terme, se pose la question de remplacer le gaz russe par d'autres sources, principalement du GNL (gaz naturel liquéfié). Le risque environnemental d'un recours plus massif au GNL en provenance des États-Unis, issu de gaz de schiste, ou d'un recours accru au charbon est à souligner. Cette situation amplifie l'importance et l'urgence de la réflexion sur les moyens d'accélérer la transition énergétique en s'appuyant notamment sur les EnR, dans les 15 prochaines années, en veillant à favoriser leur acceptabilité¹⁴. Cela montre aussi la nécessité de poursuivre voire de renforcer les efforts de recherche en matière d'énergies renouvelables.

La dépendance aux produits et engrais azotés importés d'Ukraine et de Russie et l'augmentation de leurs prix peuvent fragiliser des pans de l'agriculture française

12 <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/12/Panorama-des-financements-climat-2020-2.pdf>

13 Cour des comptes, référé *L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)*, octobre 2021

14 CESE, avis *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de la transition énergétique : transition subie, transition choisie ?*, mars 2022

mais aussi inciter à accélérer l'évolution vers une agriculture moins dépendante de ces produits. En matière d'usage et de préservation des sols, si une partie de la production agricole fait défaut, se pose la question des jachères et des conditions de leur exploitation éventuelle à court terme, des surfaces agricoles utiles en France et du risque de leur réduction par l'artificialisation des sols. L'enjeu de la stricte application de la réglementation pour l'utilisation des terres, notamment en matière de méthanisation et de cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) s'en trouve renforcé.

Parmi les mesures additionnelles annoncées par le ministre de l'agriculture pour « *sécuriser les producteurs et la production agricole en 2022* » figurent la sécurisation des approvisionnements en engrais par le report du durcissement prévu du stockage d'ammonitrates et la décision de surseoir à la mise en place prévue par la nouvelle PAC d'un pourcentage de terres non cultivées « zones d'intérêt écologique » pour les exploitations agricoles d'au moins 15 ha. Il convient de faire en sorte que les dispositions conjoncturelles correspondant à des problèmes de court terme n'obèrent pas les changements structurels de moyen et long termes qui doivent permettre de réussir les transitions urgentes et indispensables.

La tentation existe, à court et moyen terme, d'alléger nos réglementations environnementales ou de retarder leur mise en œuvre. Elle est aussi de compenser les moindres importations de Russie et d'Ukraine par des importations en provenance de pays tiers moins exigeants en matière d'environnement et de normes sociales. Remplacer une dépendance par une autre au lieu d'une diminution de consommation par la recherche d'efficacité énergétique, de sobriété et la lutte contre le gaspillage ne ferait que détériorer la situation. L'enjeu consiste à ne pas renoncer à notre ambition de décarbonation et à dessiner des trajectoires pragmatiques pour notre futur mix énergétique comme pour une mise en œuvre du *Green deal* compatibles avec l'autonomie stratégique de l'UE dans les domaines de l'énergie et de l'alimentation.

CONCLUSION

Le conflit ukrainien, à la suite de la crise de la Covid-19, a mis en exergue la question de l'autonomie stratégique, pour l'accès aux ressources comme pour la défense et la sécurité. Elle est esquissée dans le programme de la présidence française de l'UE et implique, d'une part, que soit désormais définie une stratégie industrielle, énergétique et agricole partagée par les États-membres, d'autre part que soient mobilisés au sein de l'UE les outils et leviers pertinents (réglementation, budget, cadre multilatéral, etc.).

Dans sa résolution d'octobre 2021, le CESE se posait la question suivante : « *2022 : la relance du projet européen ?* » Cette interrogation est plus que jamais d'actualité, la période actuelle étant adéquate pour relancer la construction de l'UE, qui s'est en effet faite la plupart du temps lors de périodes de crises. Les témoignages de solidarité avec l'Ukraine, tant au niveau étatique que par le biais de la société civile organisée, démontrent une communauté de valeurs réelle et un attachement aux principes démocratiques européens sans précédent. Ce mouvement doit permettre, dans les domaines de la défense et de la souveraineté économique, un renforcement de l'UE qui reste le seul échelon protecteur face aux nouveaux enjeux géopolitiques. Il doit également conduire à s'interroger sur les forces et fragilités de nos modèles, en particulier sur leurs capacités de réponse aux risques tant internes qu'externes.

Les contributions des formations de travail

Annexes

COMMISSION PERMANENTE DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

La Commission permanente Affaires européennes et internationales (AEI) du CESE a identifié au sein de son champ de compétences les conséquences directes et indirectes du conflit ukrainien sur la France et l'Europe ainsi que sur leur rôle à l'international.

I - CONSÉQUENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE COURT ET MOYEN TERME

1 - L'accueil des déplacées et déplacés

Depuis le début de l'agression militaire russe en Ukraine, on estime que plus de dix millions de personnes, soit plus d'un quart de la population, a été déplacée au sein de l'Ukraine ou a quitté son pays.¹ Près de 3,4 millions se sont ainsi rendus dans les pays limitrophes, notamment en Pologne avec plus de 2 millions de réfugiées et réfugiés alors que la France a comptabilisé la présence de 26 000 ukrainiennes et ukrainiens sur son sol.² Le HCR indique qu'environ 90 % des personnes qui ont fui sont des femmes et des enfants.³

Cet accueil de réfugiées et réfugiés par l'UE a été facilité par la mise en œuvre pour la première fois d'une directive de 2001 accordant une « protection temporaire » aux personnes fuyant la guerre⁴. Ce mouvement massif de réfugiées et réfugiés soulève plusieurs réflexions et questions. En premier lieu, on ne peut que constater la formidable et réelle solidarité de l'UE, notamment des pays de l'Europe de l'Est, avec l'Ukraine. L'aide s'organise dans toute l'Europe et en premier lieu en Pologne, à titre individuel ou institutionnel, venant compléter l'aide humanitaire traditionnelle des organisations internationales et des ONG. Cependant, le retard pris dans la mise en œuvre du Pacte Migratoire européen et l'enjeu d'articulation des différentes agences (Frontex, UNHCR, Agence de l'UE pour l'asile...) aura pour conséquence probable de grandes difficultés à permettre aux réfugiées et réfugiés de s'établir selon leur choix dans les États Membres.⁵

1 Chiffres ONU au 22 mars 2022

2 Intervention du Premier ministre Jean Castex le 22 mars : 26 000 ukrainiennes et ukrainiens ont été recensés à l'entrée du territoire dont 10 500 ressortissantes et ressortissants se sont vus délivrer une autorisation provisoire de séjour

3 <https://news.un.org/fr/story/2022/03/1116702>

4 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

5 Cf. l'avis du CESE *Parcours et politique d'accueil des demandeur.euse.s d'asile*, mai 2018

La succession des crises migratoires (Syrie, Afghanistan...) doit conduire l'UE à réfléchir, au-delà de l'urgence, à des solutions de moyen et long terme dans le domaine de l'accueil des réfugiées et réfugiés, quelle que soit leur nationalité, et à la mise en œuvre d'une véritable politique commune d'asile et d'immigration. La question de l'intégration, de l'accès à différents droits et prestations (santé, éducation, logement...) et le traitement des risques de violences faites aux personnes vulnérables (familles, enfants notamment ceux privés de parents, femmes, personnes âgées...) devront être traités. Cette réflexion devra intégrer non seulement l'accueil des réfugiées et réfugiés ukrainiens mais aussi extra-européens ainsi que celle des réfugiées et réfugiés climatiques.

Enfin, en lien avec ce contexte de guerre et ces migrations transfrontalières, on constate que l'Ukraine se vide de ses observateurs. Leur rôle (observateurs OCDE par exemple) et celui des journalistes en particulier est crucial pour pouvoir recenser les atteintes aux droits humains (frappes sur des hôpitaux ou des écoles, utilisation d'armes à sous-munitions...) afin de qualifier les actes perpétrés pouvant constituer des crimes de guerre au regard du droit international.

2 - L'autonomie stratégique et économique de l'UE

Le conflit ukrainien, à la suite de la crise de la Covid-19, a mis en exergue les questions d'autonomie stratégique. Sur le plan de la Défense et de la sécurité bien évidemment mais également sur le plan économique. Les secteurs énergétiques (40 % du gaz consommé dans l'UE vient de Russie) et alimentaires (la Russie et l'Ukraine produisent 15 % du blé mondial, plus de 70 % de l'huile de tournesol, et une forte proportion des engrais azotés, du phosphore et de la potasse) sont les premiers concernés à court terme. Les flambées de prix liées au conflit⁶ ont un impact sur les coûts de production de la quasi-totalité des entreprises notamment agricoles, forestières et agroalimentaires, sur la situation économique des entreprises et des ménages, et sur les équilibres sociaux, géopolitiques et économiques des pays fortement dépendants des productions russes et ukrainiennes.

Cette question de l'autonomie stratégique qui était esquissée dans le programme de la présidence française de l'UE devient une urgence pour l'énergie, l'alimentation et plus globalement l'accès à de nombreuses ressources naturelles. Les questions que soulève ce sujet sont nombreuses : comment favoriser une stratégie industrielle, énergétique et agricole partagée par les États-membres ? Quels outils et leviers (réglementation, budget, cadre multilatéral...) utiliser au sein de l'UE pour renforcer cette politique d'autonomie ? Quelles conséquences sur la Défense et la protection des frontières ? Tous ces aspects nécessiteront d'être pris en compte dans les futurs travaux du CESE.

Au-delà de l'UE, cette question de l'autonomie économique concerne tout particulièrement nos partenaires du bassin méditerranéen notamment sur le plan agricole (l'Égypte achète 60 % de son blé à l'Ukraine et à la Russie). Cette situation pourrait mener à des crises alimentaires dans ces États et avoir des conséquences

⁶ Depuis le début du conflit, les prix de l'énergie, des engrais et des céréales ont déjà augmenté de 20 % à 30 %

économiques et sociales particulièrement fortes. L'UE se doit d'être vigilante sur ces questions et accompagner au mieux ces États partenaires.

II - CONSÉQUENCES GÉOPOLITIQUES DE MOYEN-LONG TERME

1 - Considérer les causes de la guerre

Une crise brûlante comme celle de l'Ukraine trouve ses origines dans un certain nombre de causes économiques et géostratégiques : dépendance à certaines ressources liées à nos modes de production et de consommation, et politiques des grandes puissances pour s'assurer la maîtrise de ces ressources. Le fait que le FMI ait exigé en 2020 que l'Ukraine ouvre la vente de ses terres aux acteurs internationaux n'est peut-être pas étranger à cette invasion par la Russie.

La guerre en Ukraine risque de ralentir la transition écologique compte tenu des choix à faire rapidement en matière de souveraineté énergétique et alimentaire.

Elle incite également à être vigilant quant aux orientations prises à court terme :

- la hausse des prix des énergies conduit le Gouvernement à mettre en place un « bouclier énergétique » qui revient dans les faits à des subventions aux fossiles, au lieu d'accélérer les économies d'énergie comme il s'était engagé à le faire depuis la première stratégie nationale bas carbone (SNBC) et l'Accord de Paris ;
- la hausse des prix alimentaires et la baisse des productions en Ukraine pourraient conduire l'UE à produire davantage au risque de remettre en cause les avancées environnementales dans le secteur agricole (ex : utilisation des surfaces d'intérêt écologique..).

Pour le CESE, cette guerre doit au contraire être l'occasion d'accélérer les transitions et de renforcer notre autonomie, les populations pouvant comprendre, du fait de la guerre, les conséquences des crises écologiques et les limites d'un système mondialisé et totalement interdépendant.

Dans un contexte de raréfaction de ces ressources et de hausse de leurs prix, il existe un risque de voir les conflits de ce type se multiplier, en Europe comme ailleurs. Cette crise doit donc inciter à une politique drastique d'économies de ressources naturelles et agricoles mais aussi énergétiques et minérales. Plus que jamais, une gouvernance mondiale des ressources limitées, doit être mise en place, afin de limiter les conséquences des pénuries inévitables de certaines matières.

2 - Consolider et affirmer le modèle européen

Dans sa résolution d'octobre 2021, le CESE se posait la question suivante : 2022 : *la relance du projet européen* ? Cette interrogation est plus que jamais d'actualité, la période actuelle étant adéquate pour relancer la construction de l'UE, qui s'est en effet faite la plupart du temps lors de périodes de crises.

L'unité démontrée par l'UE à l'occasion de la crise ukrainienne est en effet un moment politique idéal pour aller plus loin. Les témoignages de solidarité avec l'Ukraine tant au niveau étatique que par le biais de la société civile organisée démontrent une communauté de valeurs réelles et un attachement aux principes démocratiques européens sans précédent. Ce mouvement doit permettre un renforcement de l'UE dans les domaines de la Défense et de la souveraineté économique, seul échelon protecteur face aux nouveaux enjeux géopolitiques mais doit également conduire à s'interroger sur les forces et fragilités de nos modèles démocratiques. Pour autant, en dépit de ces signes d'unité au sein de l'UE, les questions de respect de l'État de droit au sein même de l'UE, présentes avant la crise ukrainienne, ne doivent pas être occultées dans l'avenir.

3 - Vers un nouvel ordre mondial incitant à la vigilance

Le cadre des relations internationales semble plus que jamais bouleversé et instable : violation de la charte des Nations unies, non-respect du droit des conflits armés et du droit humanitaire, usage illégal de la force. Le modèle qui régissait les relations de l'Union européenne et de ses voisins proches depuis 1945 est aujourd'hui remis en cause. Surgit de nouveau, en Europe, la question de la guerre, et de la capacité de sa population à affronter une telle situation.

Un nouvel ordre mondial opposant États autoritaires et démocratiques se met également peu à peu en place. Pour l'UE, le seul moyen de résister est de renforcer son unité pour proposer un contre modèle fédérateur et ambitieux mais également d'anticiper et de réfléchir aux modalités de reconstruction et d'aide à l'Ukraine à l'issue du conflit.

COMMISSION PERMANENTE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Le nombre des réfugiés ukrainiens a franchi la barre des 4 millions, selon le HCR⁷. Au sein de l'UE, la décision, prise par le Conseil le 4 mars 2022, d'actionner la directive du 20 juillet 2001 a pour effet d'octroyer aux ressortissants (et résidents réguliers) Ukrainiens déplacés de leur pays depuis le 24 février une protection internationale immédiate à laquelle sont associés un certain nombre de droits. Cette protection prend effet immédiatement et ne nécessite pas un examen individuel de situation par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides. A côté des droits au séjour, à la scolarisation, au travail, plusieurs droits attachés à cette protection temporaire entrent dans le champ de compétence de la commission des Affaires sociales et de la santé. C'est à ces questions que se consacre cette contribution, en envisageant, au-delà des effets immédiats, les conséquences à moyen et long terme de l'arrivée de réfugiés ukrainiens en France. Une attention particulière devrait être portée aux personnes de nationalité russe présentes sur notre territoire et pouvant être menacées en raison du conflit par leur prise de position contre la guerre en cas de retour dans leur pays.

Réponses à l'urgence, solidarité spontanée et particularités de la population réfugiée : quels points de vigilance ?

La crise a suscité un élan de solidarité fort. De nombreuses collectivités territoriales, d'associations de solidarité et de citoyens se sont mobilisées pour proposer des solutions d'hébergement, au-delà de la mise à l'abri immédiate des personnes à leur arrivée. L'Etat est intervenu pour coordonner cette mobilisation. Le Ministère de l'intérieur a mis en place deux plateformes pour recueillir et recenser les différentes propositions, l'une dédiée aux personnes morales dont les associations et la seconde dédiées aux personnes physiques⁸.

Un premier risque est celui d'une saturation et d'une désorganisation des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun. De fait, même avant cette crise, les dispositifs de logements d'urgence n'étaient pas en mesure de faire face aux besoins : les centres d'hébergement d'urgence notamment sont régulièrement saturés, ce qui impose de recourir aux hôtels pour des longues périodes et pour des familles entières. Avec d'autres, le CESE a déploré cette situation, qui « *constitue une dépense extravagante pour une efficacité sociale déplorable* »⁹.

Les personnes qui arrivent d'Ukraine, quasi-exclusivement des femmes seules ou avec leurs enfants et des mineurs non accompagnés, sont dans une situation d'extrême vulnérabilité. Les enjeux de santé, notamment psychologique sont majeurs.

7 HCR, 30 mars 2022. En France, le gouvernement annonçait, le 26 mars, que 26 000 réfugiés ukrainiens étaient arrivés sur le territoire, et qu'à terme, la France pourrait accueillir 100 000 personnes

8 [Je m'engage pour l'Ukraine - Accueil \(refugies.info\)](https://refugies.info)

9 Citation de la Fondation Abbé Pierre par le CESE dans son avis du 12 décembre 2018, *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir* (Marie-Hélène Boidin Dubrulle, Stéphan e Junique)

La barrière de la langue nécessite également une attention particulière pour une prise en charge efficiente.

Aussi positives qu'elles soient, les réponses relevant de la solidarité spontanée ne seront pas suffisantes et ne seront vraisemblablement que transitoires. L'implication des acteurs de l'accompagnement social est donc impérative, pour les réfugiés bien sûr, mais aussi pour les citoyens qui proposent leur aide. Il appartient aux préfets de désigner « *une ou plusieurs associations référentes pour l'accompagnement des personnes qui ne sont pas hébergées dans un site pris en charge par une association assurant un accompagnement social ou par les centres communaux d'action sociale* »¹⁰. Ces associations devront, dans le cadre d'une convention et avec un financement, accompagner les personnes bénéficiant de la protection temporaire dans leurs démarches administratives d'accès à leurs droits et s'assurer que l'hébergement se déroule dans de bonnes conditions.

Les modes d'accueil du jeune enfant ont pour mission de contribuer à *l'inclusion des familles et à la socialisation précoce des enfants*, notamment ceux en situation de pauvreté ou de précarité ou dont les parents sont engagés dans un parcours d'insertion sociale¹¹ : ils ont vocation à faciliter l'intégration des enfants déplacés d'Ukraine et leurs familles. En conséquence, les enfants des personnes éligibles à la protection temporaire doivent pouvoir être accueillis gratuitement dans les Etablissements d'accueil du jeune enfant et dans les Accueils de loisirs sans hébergement. Ainsi les parents pourront disposer de temps pour se concentrer sur leurs démarches d'intégration.

Les situations d'extrême fragilité des réfugiés ukrainiens les exposent particulièrement à la traite des êtres humains (exploitation sexuelle, trafic d'enfants, travail forcé, esclavage domestique, criminalité forcée...). Le risque existe à court terme mais les situations de traite peuvent aussi s'installer dans la durée. L'UNICEF a demandé des mesures renforcées en soulignant la menace qui pèse sur les enfants fuyant le conflit¹². Le HCR a invité les pays concernés à veiller à ce que les enfants non accompagnés et séparés de leurs familles soient identifiés et enregistrés dès leur entrée sur leur territoire. La mise en place, le plus tôt possible, d'un accompagnement social des enfants est incontournable pour réduire les risques, de même que la sensibilisation de l'ensemble des acteurs (professionnels ou volontaires) impliqués dans l'accueil d'urgence des réfugiés.

Le contexte de cette crise est aussi celui d'une augmentation, depuis plusieurs années, de la demande de protection et du nombre de réfugiés. Cette situation n'est pas propre à la France et il faut évaluer sa portée dans une perspective mondiale¹³.

10 Instruction aux préfets du 10 mars 2022 relative à la mise en œuvre de la décision du conseil de l'UE du 4 mars 2022, prise en application de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001

11 Article L214-1-1 II du code de l'action sociale et des familles

12 Dans un communiqué presse du 19 mars 2022, l'UNICEF souligne que « *les trafiquants d'êtres humains cherchent souvent à tirer profit du chaos généré par les mouvements massifs de population* ». Rappelant que 28 % des victimes de la traite des êtres humains recensées à travers le monde sont des enfants, elle observe que « *dans le contexte de l'Ukraine, les enfants vont représenter une proportion encore plus élevée de victimes potentielles de la traite étant donné que la quasi-totalité des réfugiés ayant fui le pays jusqu'à présent sont des femmes et des enfants* »

13 CESE, 23 mai 2018, *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne*, Paul Fourier et Emelyn Weber. L'avis observe que « *Sur les 22,5 millions de réfugiés.e.s au*

La tendance va se poursuivre sous l'effet conjugué des conflits, des crises et du changement climatiques. De nombreuses personnes en demande de protection internationale dans notre pays sont d'ores et déjà confrontées à de grandes difficultés pour accéder à un logement, à l'éducation, aux soins.

L'accent mis sur la situation de la population ukrainienne risque de susciter un sentiment de discrimination. L'accueil en France des populations déplacées doit être repensé de façon plus générale : les actions mises en œuvre pour les populations ukrainiennes devraient être appliquées aux demandeurs d'asile et réfugiés. Cela pourrait passer par l'activation systématique de la directive du 20 juillet 2001.

Envisager le plus long terme: quel impact sur les secteurs sociaux, médico-sociaux et le système de santé ?

Certaines solutions, notamment celles qui concrétisent une solidarité spontanée, risquent de ne pas s'inscrire dans le temps. Déjà très impliqués dans l'urgence, les structures sanitaires, sociales et médico-sociales, publiques ou associatives, vont vraisemblablement prendre une place de plus en plus importante au fil du temps dans l'accompagnement des Ukrainiens réfugiés en France. Or, cette crise intervient alors que, comme plusieurs travaux récents du CESE l'ont souligné, ces structures et dispositifs sont d'ores et déjà soumis à de fortes tensions

Même si l'évolution de la situation en Ukraine et la durée de la protection temporaire mise en place par l'UE sont incertaines, il faut organiser, dès maintenant, un soutien et un accompagnement de façon globale. L'accès à un logement constitue un élément-clé, parce qu'il est la condition de l'accès aux autres droits garantis par la protection européenne (soins, scolarisation, emploi). Les bénéficiaires de la protection temporaire sont éligibles aux aides personnalisées au logement et il est essentiel qu'ils y aient effectivement accès. La mobilisation des acteurs du logement social (bailleurs, collectivités territoriales), la qualité de la coordination et l'anticipation des besoins avec les préfets ainsi qu'avec les associations et organisations mobilisées pour l'accompagnement des Ukrainiens sont au centre des enjeux.

Les enfants et adolescents non accompagnés (MNA) ukrainiens relèvent en France de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Il s'agira de leur garantir les droits basiques et fondamentaux prévus par la protection temporaire mais aussi de leur assurer un soutien psychologique et un accompagnement socio-éducatif, dès leur arrivée sur le sol français, ainsi qu'une continuité éducative et peut-être aussi, selon la durée de leur séjour, un parcours d'insertion. L'implication de l'ASE dans la prise en charge des MNA en provenance d'Ukraine, aussi justifiée qu'elle soit, s'inscrit dans une situation marquée depuis plusieurs années par l'augmentation du nombre de MNA, avec un impact important sur le budget des départements et une saturation des dispositifs d'accueil dans certains d'entre eux. De façon plus générale, le CESE a pointé les grandes difficultés de financement et de pilotage de l'ASE, difficultés qui se traduisent notamment par des ruptures multiples dans les parcours et par un accompagnement vers l'autonomie très insuffisant¹⁴. Ce contexte confirme que

niveau mondial, l'essentiel de l'accueil en 2016 s'est fait dans les pays du Sud, en particulier limitrophes des zones de crise, contre 1,2 million de demandeurs.euses d'asile dans l'UE »

14 CESE, 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours de protection de l'enfance* (Antoine Dulin)

l'orientation des MNA en provenance d'Ukraine vers l'ASE devra s'accompagner des dispositifs et de financements spécifiques.

Les ARS sont chargées de mobiliser les dispositifs sanitaires pour assurer une prise en charge et l'accès aux soins des réfugiés ukrainiens. Ceux-ci pourront, au titre de leur protection temporaire, être affiliés à la protection universelle maladie et se voir ouvrir un droit d'un an à la complémentaire santé solidaire. Or, les CPAM ne disposent pas des outils pratiques pour faciliter cette prise en charge et le numérique n'est pas adapté à la situation des réfugiés ukrainiens.

Cette demande de soin, nouvelle et particulière, relevant parfois même d'une médecine de guerre, va intervenir alors que le système de santé fait face à des tensions, accrues par la crise sanitaire. L'inadéquation de l'offre aux besoins, son inégale répartition dans les territoires, se répercutent sur les hôpitaux et les urgences¹⁵ : il est impératif de ne pas accentuer encore leur saturation. Les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) intégrées aux établissements publics de santé seront certainement mises à contribution et ont l'avantage d'associer des professionnels du soin comme de l'accompagnement social habitués aux situations spécifiques (les PASS travaillent avec des traducteurs, par exemple). Mais le CESE a eu l'occasion de déplorer les limites de leurs moyens¹⁶. Il faut donc donner à tous les acteurs de santé les moyens de prendre en charge les réfugiés ukrainiens. On pense au premier recours : les soignants peuvent avoir besoin d'accéder à des outils spécifiques et opérationnels pour prendre en charge les réfugiés ukrainiens. Cela implique que la prise en charge sanitaire des populations ukrainiennes soit organisée le plus en amont possible, en les inscrivant, au moment de leur accueil, dans un parcours de soin associant les acteurs de santé locaux et adapté à leur situation (enfants, personnes âgées, femmes, personnes en situation de handicap, mais aussi blessures de guerre...). Les conséquences de la crise ukrainienne sur l'organisation des soins pourraient aussi être indirectes, avec, par exemple, en raison notamment de l'envolée des prix des carburants et des matières premières, un surenchérissement du coût des soins à domicile qui restera à la charge des professionnels¹⁷.

Les populations accueillies risquent de souffrir de troubles de santé mentale, liés à la guerre et aux conditions de leur déplacement. Comme évoqué plusieurs fois dans cette contribution, les différents dispositifs sociaux et de santé sont déjà fortement sous tension. Une partie de la population est aujourd'hui déjà confrontée à la non-effectivité de l'accès à ses droits. Ainsi, cette crise met une fois de plus en relief la nécessité de repenser nos politiques sociales pour pouvoir assurer l'accès de tous et toutes aux mêmes droits, sans discrimination. Pour faire face à ce défi, l'organisation sectorisée de la psychiatrie en France est en théorie un atout (avec une prise en charge pluridisciplinaire organisée sur tout le territoire). Mais là aussi, le manque de moyens et de personnels, les défaillances des articulations avec les acteurs de l'accompagnement social et médico-social contribuent à des prises en charge

15 CESE, 13 octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé* (Sylvie Castaigne, Alain Dru, Christine Tellier)

16 CESE, 13 octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé* (Sylvie Castaigne, Alain Dru, Christine Tellier)

17 En effet, les professionnels de santé qui interviennent à domicile ne peuvent pas répercuter la hausse de leurs coûts ni sur leur frais de déplacement ni sur leurs honoraires qui sont encadrés conventionnellement avec l'Assurance Maladie

tardives ou inadaptées (trop souvent via les urgences hospitalières). La capacité des acteurs impliqués dans l'accueil et l'hébergement des réfugiés à être à l'écoute de personnes, à repérer les troubles mentaux, et à les orienter le plus rapidement vers les professionnels du soin sera déterminante.

COMMISSION PERMANENTE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Alors que la crise Covid continue à affecter nos concitoyens, la France, avec ses alliés et partenaires, démontre par son soutien à l'Ukraine et les sanctions contre la Russie, l'importance des valeurs fondamentales que sont la préservation des libertés, la paix et la démocratie. L'invasion de l'Ukraine et les réponses qu'elle appelle constituent cependant un choc économique négatif pour tous qui intervient dans un contexte économique déjà tendu suite à la crise sanitaire.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine est un moment de vérité pour l'avenir de notre pays et de l'Union européenne. Les vulnérabilités de son système énergétique, encore trop dépendant des énergies fossiles importées, en particulier de Russie¹⁸, sont particulièrement mises en évidence et confirment la pertinence et l'opportunité de l'agenda de décarbonation, dont la boussole est l'engagement pour la neutralité climat en 2050.

1 - Conséquences économiques : le spectre de la stagflation

Pour la France, le choc économique sera sans doute moins fort que celui de la Covid sur la croissance¹⁹, mais, en plus de l'inversion de la courbe des taux observée en cette fin de mois de mars, il y aura des conséquences plus marquées sur l'inflation, du fait notamment de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières notamment agricoles et industrielles. Même si elle se monte à 4,5 % sur un an en mars, l'inflation serait de l'ordre de 4 % en 2022, entre 2 et 3 % en 2023 et redescendrait sous les 2 % d'ici 2024. Si la situation actuelle ne correspond pas à une période de stagflation au sens strict²⁰, la poursuite du conflit pourrait nous y conduire.

Les conséquences économiques de la guerre seront ainsi aussi multiples qu'incertaines, à court et à moyen terme. Elles affecteront de nombreux pans économiques de notre pays (approvisionnement, commerce extérieur, production dans certains secteurs, niveau des prix, consommation, investissements, coûts pour les finances publiques, risques cyber, etc.). Le CESE souhaite cependant mettre l'accent sur ce que disent ces évènements de notre économie (dépendance énergétique, développement insuffisant des énergies alternatives au pétrole et au

18 La Russie est le troisième producteur mondial de pétrole, le deuxième producteur mondial de gaz naturel et figure parmi les cinq premiers producteurs d'acier, de nickel et d'aluminium. Elle est également le premier exportateur de blé au monde (près de 20 % du commerce mondial). De son côté, l'Ukraine est un important producteur de maïs (6^e), de blé (7^e), de tournesol (1^{er}), et figure parmi les dix premiers producteurs de betteraves à sucre, d'orge, de soja et de colza

19 Le choc Covid en une année a « coûté » 8 points de PIB

20 https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202203_ecbstaff~44f998dfd7.fr.html#toc7

gaz, fragilité des chaînes de production), à travers ses conséquences concrètes pour nos concitoyens et pour nos entreprises.

2 - Ménages : vers une baisse du pouvoir d'achat ?

La flambée des **prix des hydrocarbures²¹** a été intensifiée par la guerre en **Ukraine. Le prix du pétrole reste cependant difficile à prévoir car il dépend du comportement d'acteurs stratégiques comme l'OPEP. La hausse du prix du gaz, quant à elle, affecte moins la France que ses partenaires européens²²**. Néanmoins, les hausses généralisées du coût des énergies fossiles, rendent les efforts de sobriété et de transition énergétique d'autant plus nécessaires.

Les prix alimentaires sont également amenés à augmenter fortement du fait de la hausse des coûts de production dans un contexte où les prix des denrées de base étaient déjà tendus, ce qui impacte in fine le budget des ménages. De plus, pour les plus modestes, les dépenses contraintes liées à l'énergie représentent jusqu'à 10 % de leur budget. On peut ainsi s'attendre à une baisse du pouvoir d'achat en 2022²³ qui pourrait conduire à un ralentissement de la croissance. Les boucliers tarifaires mis en place par l'État ne sont qu'un différé des pressions sur le pouvoir d'achat des ménages.

3 - Entreprises : des risques sur les investissements et une hausse des coûts de production

Si le secteur des services a été plus durement touché par la Covid, celui de l'industrie pourrait être davantage affecté à présent. Tout d'abord pour les entreprises, malgré la forte incertitude générée par la pandémie de Covid-19, **les investissements se sont maintenus, ce qui est en partie explicable par le soutien public. Avec l'incertitude liée à la crise ukrainienne, l'attentisme des entreprises pourrait conduire à un recul de l'investissement.**

Par ailleurs, la hausse des prix de l'énergie aura un impact direct et global sur toutes les entreprises mais certains acteurs sont plus particulièrement exposés (en particulier les professionnels gros rouleurs, les industries fortement consommatrices d'énergie, les agriculteurs et pêcheurs, les artisans taxis, les compagnies aériennes et les sociétés de fret maritime). Cette hausse affecte **les coûts de production supportés par les entreprises et répercutés en tout ou partie sur les consommateurs. De plus, certaines filières dépendent plus fortement de la Russie pour une partie de leurs approvisionnements, y compris des métiers d'art (tapisserie, verrerie, marqueterie). L'impact de la crise sur les fournitures d'intrants critiques de l'industrie française est important, avec d'une part, des intrants où il n'y aura vraisemblablement pas de rupture, mais présentant des tensions parfois fortes sur les prix, et d'autre part, un nombre limité d'intrants où une rupture est à craindre (notamment certains métaux ou intrants métallurgiques tels le verre, l'acier, l'aluminium, les**

21 De 74 dollars le baril en décembre 2021 à 140 dollars en mars 2022

22 24 % du gaz importé par la France provient de Russie, pour l'Italie c'est 41 %, pour l'Allemagne 49 %, pour la Finlande 100 %

23 Selon l'INSEE la consommation des ménages devrait reculer de 0,5 % et leur pouvoir d'achat de 1,4 % : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6215384?sommaire=6215395>

produits en terre cuite, le bois de transports, les néons purifiés...). Les secteurs tels que l'automobile²⁴, le bâtiment, les transports ou la chimie sont plus susceptibles de souffrir. Les importations provenant d'Asie et empruntant la « route de la soie » via l'Ukraine sont d'ores et déjà affectées. Enfin, sur le plan agricole, l'impact de l'arrêt des exportations agricoles ou céréalières d'Ukraine ou de Russie pourrait remettre en cause les équilibres mondiaux, bien que des marges de manœuvres puissent exister sur la part des cultures consacrées au biocarburant.

Ces difficultés posent également la question du remboursement des PGE par de nombreuses PME (99 % des bénéficiaires du PGE sont des TPE/PME), même si la très grande majorité des bénéficiaires (78 %) ont profité de ces prêts pour augmenter leur trésorerie.

La guerre en Ukraine met également en lumière la dépendance du système agro-alimentaire français à l'utilisation des intrants que sont les engrais de synthèse, y compris pour l'alimentation animale, qui implique des conséquences sur les coûts de production de nombreux agriculteurs. Elle risque d'entraîner des pratiques spéculatives sur les cours notamment des céréales. L'avancée de la transition agroécologique (objet de nombreuses préconisations du CESE), qui relève d'une urgence écologique et climatique, correspond aussi à un enjeu géostratégique.

Enfin, on peut s'interroger sur le devenir des investissements et des salariés des entreprises françaises présentes en Russie, et qui font le choix de suspendre leurs activités voire de vendre leurs actifs.

4 - De nouveaux soutiens publics qui remettent en cause le calendrier de retour à l'équilibre des comptes publics

Différentes mesures ont été prises ou le seront prochainement pour gérer les conséquences du conflit en Ukraine et en atténuer les effets économiques et sociaux pour notre pays :

Soutien aux ménages les plus fragiles et aux entreprises : Le total des mesures mises en œuvre par le gouvernement²⁵ représente un effort financier supplémentaire de 22 milliards d'euros. Les dépenses liées aux boucliers tarifaires auraient été bien

24 La crise a évidemment un fort impact sur un secteur automobile déjà mis à rude épreuve en raison des pénuries diverses et des prix élevés des matières premières : métaux, semi-conducteurs, cobalt, lithium, magnésium... Les usines automobiles ukrainiennes fournissent les principaux constructeurs automobiles d'Europe de l'Ouest: certains ont annoncé l'arrêt de leurs usines en Europe tandis que d'autres usines dans le monde prévoient déjà des arrêts de production en raison de la pénurie de puces

25 Le gouvernement avait déjà mis en place avant le conflit un « bouclier tarifaire » pour faire face aux hausses du prix du gaz et versé une prime pour les ménages (indemnité inflation de 100€ à 38 millions de personnes ; chèque énergie de 100 € pour 6 millions de ménages les plus modestes). À cela s'ajoute désormais le « plan de résilience » qui comprend une remise sur le prix des carburants (15cts/l à partir du 1^{er} avril), des soutiens en trésorerie pour les entreprises, avec des accompagnements sectoriels spécifiques (pêche et agriculture), le retour du chômage partiel et du PGE. La Direction générale des Entreprises publie avec la Direction générale du Trésor à destination des entreprises avec mention des dispositifs d'aides : <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/crise-ukrainienne-impact-sur-activites-economiques>

moindres si la réduction des consommations de pétrole et de gaz avait été engagée plus tôt, conformément à la Programmation pluriannuelle de l'énergie²⁶.

La nécessité d'agir face à l'urgence sociale doit être affirmée, et requiert d'être vigilant dans la mise en œuvre de mesures efficaces et bien ciblées vers les ménages les plus modestes et les plus exposés. Il s'agit de combiner au mieux des mesures « boucliers » pour les ménages et les entreprises avec le financement des solutions à moyen et long terme permettant notamment de réduire drastiquement la dépendance aux énergies fossiles.

Dépenses militaires : le conflit en Ukraine entraînera des dépenses mais aussi des investissements à moyen terme avec un effet économique potentiellement positif. La France avait déjà prévu une augmentation du budget de la défense qui doit passer de 41 milliards d'euro pour 2022 (8 % du budget général) à 50 milliards en 2025. Mais cette hausse va intervenir alors que les investissements nécessaires à la reconversion écologique de nos économies sont colossaux. Il existe dès lors un risque que les premières se substituent aux secondes et que la mobilisation générale exigée par l'urgence écologique soit durablement repoussée.

Accueil des exilées et des exilés : la France a budgété 400 millions d'euros (compensés par des annulations de crédits) pour l'accueil des exilées et exilés ukrainiens, et l'Union européenne 17 milliards.

Au total, l'effort financier pour la France est très difficile à chiffrer mais se montera certainement à plusieurs dizaines de milliards d'euros, selon la longueur et l'impact de la crise. A ceci s'ajoute l'accroissement mécanique de la part de la dette indexée sur l'inflation.

Une inconnue majeure : l'évolution des taux d'intérêt

La faiblesse des taux d'intérêt sur les dettes publiques françaises ouvre un espace qui peut être utilisé temporairement, mais une hausse des taux de la BCE pourrait intervenir suivant la Fed qui a remonté ses taux directeurs d'un quart de point le 16 mars (ils évoluent désormais entre 0,25 % et 0,5 %). Un resserrement monétaire pourrait peser sur la capacité des Etats à financer les mesures de réponse à la crise ukrainienne et d'adaptation à la crise environnementale.

Une crise qui ne doit pas faire dévier de nos engagements de long terme

La crise du Covid, et la crise ukrainienne s'ajoutent aux défis de long terme (sociaux, économiques, numériques, environnementaux) auxquels la France est confrontée. Deux priorités émergent dans ce contexte : d'une part, renforcer notre souveraineté énergétique et industrielle articulée aux objectifs de décarbonation de notre économie, et d'autre part, réévaluer l'insertion stratégique des entreprises françaises dans les chaînes de valeurs²⁷. Le CESE rappelle que ces problématiques ont été abordées dans des avis récents et en cours de préparation : « Quels voies et moyens pour une réelle autonomie stratégique de l'UE dans le domaine économique » (à venir en septembre 2022), « Les investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons » (2021), « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités »

²⁶ <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/12/Panorama-des-financements-climat-2020-2.pdf>

²⁷ RAEF 2020

(2021), « La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie » (2019), « Industrie, un moteur de croissance et d'avenir » (2018).

La guerre en Ukraine est pour l'Europe un coup de semonce qui doit l'amener à accélérer sa transition écologique par des financements d'énergies alternatives au pétrole et au gaz, pour des raisons autant géopolitiques que climatiques. Cette crise est l'occasion de conforter la pertinence du projet européen qui doit évoluer face aux crises, et d'encourager les États à renforcer leur cohésion autour de valeurs communes.

COMMISSION PERMANENTE DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

INTRODUCTION

Le 24 février 2022, l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a provoqué la plus grande crise humanitaire que l'Europe ait connue depuis des décennies. A la date du 30 mars 2022, un peu plus de 4 millions de personnes, essentiellement des femmes et des enfants, ont quitté l'Ukraine pour fuir la guerre²⁸. La France est déjà confrontée à un fort afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine et d'autres régions de l'Est de l'Europe. Dans ce contexte, tous et toutes doivent être accueillis dans le respect des droits humains.

I - LA MOBILISATION DES MINISTÈRES EN CHARGE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le conflit a un impact considérable sur la santé physique et mentale des enfants, la France doit donc impérativement préserver leur développement dans les meilleures conditions possibles.

1 - La scolarisation des enfants et jeunes ukrainiens et ukrainiennes arrivant en France mais aussi de ceux venant des pays limitrophes

Ces enfants et jeunes vont être accueillis, en France, dans des dispositifs dédiés aux enfants allophones comme les Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), ainsi que dans les unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A). Cependant, ces dispositifs risquent d'être vite saturés. Des jeunes ukrainiens et ukrainiennes vont donc être scolarisés dans des classes sans soutien spécialisé sur l'ensemble du territoire. Les questions de leur accueil dans ces classes et du ressenti des autres jeunes de la classe doivent être pris en compte. Une sensibilisation à la capacité à écouter des récits de guerre dans le cadre éducatif sera indispensable ainsi qu'un soutien psychologique. Se pose également la question de l'accompagnement de ces jeunes dans la poursuite de leurs études en Ukraine ou dans des camps de réfugiés en mobilisant des organismes comme le CNED. À très court terme d'abord, puis à plus long terme ensuite, une partie des moyens en enseignants

²⁸ Haut-Commissariat aux Réfugiés

établis en « équivalent temps plein », mis de côté pour les ajustements de rentrée, pourrait être mobilisée, notamment dans le cadre de l'enseignement du français langue étrangère. Ouvrir l'école aux parents peut aussi faciliter l'intégration des enfants (connaissance du fonctionnement de l'école, des valeurs de la République et les rudiments de la langue française). La question se pose aussi de l'accompagnement et du soutien des enseignantes et des enseignants pour aider à scolariser au mieux ces enfants et ces jeunes.

Les étudiants et étudiantes réfugiés doivent pouvoir bénéficier d'un accès gratuit aux universités françaises, d'un hébergement ainsi que d'une protection sociale. De plus, les étudiants et les jeunes non ukrainiens fuyant le conflit doivent bénéficier des mêmes droits.

2 - Le soutien aux jeunes ukrainiens et russes déjà scolarisés en France

Certains jeunes ukrainiens mais aussi russes étaient déjà scolarisés en particulier dans l'enseignement supérieur. Ils et elles doivent pouvoir bénéficier d'un soutien humain, psychologique et financier afin de poursuivre au mieux leur cursus scolaire.

3 - Le retour des familles d'expatriés français

Des familles d'expatriés français en Russie, en Ukraine voire dans des pays limitrophes vont revenir en France. La scolarisation des jeunes concernés doit être prioritaire.

II - L'AIDE ET LE SOUTIEN AUX CHERCHEURS ET UNIVERSITAIRES UKRAINIENS ET RUSSES PERSÉCUTÉS

La Commission européenne a lancé, le 22 mars 2022, le portail « *Espace européen de la recherche pour l'Ukraine* » (ERA4Ukraine), guichet unique de services d'information et de soutien à l'intention des chercheurs établis en Ukraine et des chercheurs fuyant ce pays. Ce portail vise à aider les chercheurs concernés dans la recherche d'un logement, d'un emploi ainsi qu'à faciliter la reconnaissance de leurs diplômes.

La France doit s'inscrire fortement dans cette démarche. Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche doivent recevoir les moyens permettant d'accueillir les scientifiques, les enseignants et les étudiants ukrainiens et de leur offrir les meilleures conditions d'accueil possibles. Cette aide doit être étendue aux chercheurs et universitaires russes persécutés.

III - LA CULTURE ET LE PATRIMOINE

1 - Le soutien et l'aide aux artistes, aux professionnels de la culture ukrainiens et à leurs proches arrivant en France

A travers la mise en œuvre d'un fonds de soutien dédié, le ministère de la Culture mobilise 1,3 M€ en faveur de l'accueil des artistes, professionnelles et professionnels de la culture ukrainiens. Cette initiative comprend différents volets : un dispositif d'accueil d'urgence, un dispositif de soutien à la création artistique, un accompagnement des étudiantes et des étudiants et enfin des actions ciblées.

2 - Le soutien et l'aide aux artistes, aux professionnels de la culture russes et à leurs proches persécutés en Russie et dans les pays limitrophes

L'une des conséquences du conflit est le regain de la répression du régime russe envers les artistes russes et leur liberté d'expression. De nombreuses et nombreux artistes russes n'ont plus la possibilité de rester en Russie pour exercer leur métier et cherchent à s'exiler. Dès lors, les initiatives mises en œuvre par le ministère de la culture et ses opérateurs en leur faveur devraient être étendues aux artistes, aux professionnels de la culture et à leurs proches persécutés en Russie et dans les pays limitrophes.

3 - La valorisation de projets culturels russo-ukrainiens

Le ministère de la culture souhaite mettre en place un programme de soutien à la création artistique pour soutenir des projets de création et de diffusion des œuvres des artistes ukrainiens. La valorisation de projets réunissant des artistes et professionnels de la culture réfugiés des deux pays belligérants devrait être mise en œuvre dans ce le cadre de ce programme. Il s'agit de contribuer à éviter la mise en place d'un « rideau de fer culturel ».

4 - La sauvegarde et la restauration du patrimoine ukrainien

Depuis le début de la guerre en Ukraine, l'UNESCO se mobilise dans le cadre de son « mandat » notamment pour la protection de la culture. Ainsi, elle est en contact avec les autorités ukrainiennes pour le marquage des sites et des monuments culturels avec le signe distinctif du « Bouclier bleu » de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, afin d'éviter les dommages délibérés ou accidentels. La France doit adopter une position forte, au sein des organisations

internationales compétentes, pour que le patrimoine culturel des régions touchées par le conflit soit protégé et restauré à l'issue du conflit.

IV - LA DÉFENSE DU DROIT À L'INFORMATION

La situation des journalistes et la défense du droit à l'information sont, comme pour tous les conflits, particulièrement préoccupantes. L'une des conséquences du conflit est une hausse de la répression du régime russe envers les journalistes et médias russes indépendants²⁹, ainsi qu'une pression accrue sur les journalistes étrangers dont la sécurité doit être assurée. Dans ce contexte de nombreux journalistes russes cherchent à se réfugier à l'étranger. La France et les médias français participent déjà à leur accueil et doivent maintenir cette démarche.

Ce contexte génère de fausses informations notamment sur les réseaux sociaux. L'éducation de tous et toutes sur ce sujet demeure un sujet majeur.

V - L'AIDE ET LE SOUTIEN AUX SPORTIFS DE HAUT-NIVEAU UKRAINIENS ET RUSSES ET LEURS ENCADRANTS

Depuis le début du conflit, de nombreuses infrastructures et équipements sportifs ont été endommagés ou détruits, privant ainsi les sportifs et sportives ukrainiens de haut niveau de la possibilité de s'entraîner pour les compétitions internationales (championnats européens, championnat du monde et JOP Paris 2024 entre autres). Le Comité international olympique mais aussi de nombreux Comités nationaux olympiques et Fédérations internationales, ainsi que leurs fédérations membres, ont d'ores et déjà lancé des initiatives pour aider les athlètes ukrainiens en exil, et ce quel que soit leur niveau. La France doit s'inscrire dans cette dynamique aussi bien en faveur des sportifs de haut-niveau que de leurs encadrants. De même, certains sportifs de haut-niveau russes et leurs encadrants pourraient souhaiter quitter la Russie et rejoindre la France.

VI - L'AIDE ET LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS ENGAGÉES

Une grande partie de l'aide apportée aux ukrainiens et ukrainiennes arrivés en France va être mise en œuvre par des associations. Il est important de les soutenir durablement. Il est nécessaire d'affecter de nouveaux crédits à ce soutien en s'interdisant tout refléchage de financements déjà consacrés

²⁹ Le 4 mars 2022, une loi infligeant jusqu'à quinze ans de prison aux auteurs de « fausses informations » a été adoptée à l'unanimité par la Douma. Elle ne concerne pas seulement les journalistes mais toute la population sur les réseaux sociaux comme dans la rue

à l'accompagnement de migrants issus d'autres pays que l'Ukraine. Par ailleurs, cette situation pose la question de l'impossibilité d'appliquer les dispositions législatives et réglementaires liées au contrat d'engagement républicain.

Pour ces associations mais aussi pour celles amenées à prendre en charge les effets du conflit en matière d'éducation, de culture et de sport, un soutien est important, notamment pour le financement de leurs charges de fonctionnement, en particulier pour les structures proposant un accueil ou un hébergement car les coûts ne pourront pas être répercutés sur les usagers.

COMMISSION PERMANENTE DE L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

La guerre en Ukraine est une catastrophe pour l'Ukraine, d'abord sur le plan humanitaire, mais aussi sur le plan économique, social et écologique. Cette guerre intervient dans un contexte inédit de mondialisation, dans un pays doté de centrales nucléaires mais aussi d'usines chimiques, d'industries et grand producteur de blé et de céréales. Son agresseur, la Russie, est un des principaux producteurs de ressources fossiles (gaz et pétrole) pour la plupart des pays européens, mais aussi de blé. Ce conflit montre l'interdépendance actuelle née de la globalisation, ainsi que les vulnérabilités des pays européens aux importations stratégiques russes et les remet totalement en question. Il remet également en cause les principes de spécialisation internationale qui prévalaient jusque-là. Au-delà, ce conflit pose des questions et aura des conséquences environnementales importantes, particulièrement en matière énergétique, alimentaire et au regard des pollutions.

Dans ce contexte, le CESE met en garde contre la tentation d'amoinrir nos réglementations environnementales ou de retarder leur mise en œuvre.

I - INCIDENCES EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE LIÉES À LA DÉPENDANCE EN MATIÈRE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

L'interruption des importations de céréales, de blé, de maïs et de tournesol d'Ukraine et de Russie, et plus *généralement* des importations alimentaires de ces pays, pose la question de la sécurité alimentaire. Cela invite à réfléchir à *la* durabilité de nos modèles de consommation et au gaspillage alimentaires, ce dernier représentant en France 10 millions de tonnes de produits par an³⁰. Le risque de déstabilisation de certaines filières d'alimentation animale, en particulier des filières céréales, soulève la question de la priorisation des usages et notamment de la [modification/réduction] de la consommation des produits carnés, ainsi que de leur origine.

Le CESE note que la question de la dépendance aux produits et engrais azotés importés d'Ukraine et de Russie et l'augmentation de leurs prix peuvent fragiliser des pans de l'agriculture européenne et française mais aussi inciter à *accélérer l'évolution vers une agriculture moins dépendante à ces produits*³¹. Il met en garde contre la tentation de compenser les moindres importations de Russie et d'Ukraine par des

30 Étude de l'Ademe : *État des lieux des masses de gaspillages alimentaires et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire* (2016). Selon cette étude, ces gaspillages sont estimés en valeur commerciale à 16 Md

31 Dans l'avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale*, le CESE rappelle (p. 48 et 49) que l'utilisation d'engrais azotés est une source importante d'émission de CO₂ pendant leur production, gourmande en énergie, et de protoxyde d'azote (N₂O) à très fort potentiel de réchauffement pendant leur utilisation. Des produits azotés sont aussi utilisés dans l'industrie

importations en provenance de pays tiers, mettant de côté nos exigences en matière d'environnement et de normes sociales.

II - INCIDENCES EN MATIÈRE D'USAGE ET DE PRÉSERVATION DES SOLS

Préserver les sols agricoles et limiter l'artificialisation est un enjeu majeur, comme l'a maintes fois souligné le CESE³². Si une partie de la production agricole fait défaut, se pose la question des jachères et des conditions de leur exploitation éventuelle à *court terme*, des surfaces agricoles utiles en France et du risque de leur réduction par l'artificialisation des sols. L'enjeu de la stricte application de la réglementation pour l'utilisation des terres, notamment en matière de méthanisation et de cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) s'en trouve renforcé.

Se pose aussi la question du risque d'accaparement des terres, notamment à des fins alimentaires, et de la maîtrise des ressources, dont les terres rares, produites pour partie en Russie ou dans un pays tel que la Chine, et des métaux stratégiques pour la transition énergétique (la Russie représente 40 % du palladium mondial, elle est le 3^{ème} producteur mondial de nickel, elle représente 20 % des importations européennes d'aluminium, l'Ukraine possède un énorme gisement de lithium dans le Donbass, etc).

III - EFFETS QUANT À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET AUX POLLUTIONS

La mise en exergue de la dépendance de l'Union européenne, et à un titre moindre de la France, aux énergies fossiles et aux matières premières importées de Russie (le gaz étant moins substituable comme matière première que comme combustible) pose la question de la souveraineté et de l'efficacité *énergétiques* ainsi que de la sobriété. À *très court terme*, se pose la question de remplacer le gaz russe par d'autres sources, principalement du GNL (gaz naturel liquéfié) ; est à souligner le risque environnemental d'un recours plus massif au GNL en provenance des États-Unis, issu de gaz de schiste, ou d'un recours accru au charbon. Elle amplifie l'importance et l'urgence de la *réflexion sur les moyens d'accélérer la transition énergétique en s'appuyant notamment sur les EnR, dans les 15 prochaines années*, en veillant à favoriser leur acceptabilité³³. Cela montre aussi la nécessité de poursuivre voire de renforcer les efforts de recherche en matière d'énergies renouvelables.

Le risque d'un accident nucléaire, quelle qu'en soit l'origine, en Ukraine, pose la question des impacts qui en découleraient sur la population et les écosystèmes en France et en Europe. Cela souligne l'enjeu de la préparation matérielle et organisationnelle de la France face à *cette éventualité*. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes a récemment alerté les pouvoirs publics sur l'insuffisance actuelle du

32 En France, le plan biodiversité de 2018 a fixé un objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) sans toutefois définir une échéance. La loi Climat et résilience prévoit la diminution par deux du rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 ans à venir pour atteindre le ZAN d'ici 2050, avec une application différenciée et territorialisée (art. 191)

33 CESE, avis *L'acceptabilité des nouvelles infrastructures de la transition énergétique : transition subie, transition choisie ?*, rapporté par Claire Bordenave et Nicolas Richard (2022)

nombre de dosimètres opérationnels en France pour mesurer les retombées en cas d'incident nucléaire³⁴.

Le CESE souligne la gravité des atteintes à l'environnement et des dégâts liés aux bombardements et aux destructions en Ukraine (bombardements et destructions d'usines, dépôts de carburants et autres infrastructures économiques, entre autres, avec bombes à sous-munitions), sources de pollutions de l'air, des sols et des eaux, qui risquent de se diffuser dans les pays voisins et jusque dans la Méditerranée.

CONCLUSION

Ces constats et les questions posées par cette crise soulignent pour le CESE la nécessité d'accélérer encore les transitions écologique et énergétique pour limiter le réchauffement climatique et la perte de biodiversité, mais aussi pour réduire notre dépendance *énergétique et à des modèles agricoles ainsi que de comportements de consommation (alimentaire et non alimentaire) encore insuffisamment durables, des évolutions étant sur ces divers aspects indispensables, possibles et urgentes.*

34 Cour des comptes, rapport L'Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (2021) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-10/202110-refere-S2021-1340-IRSN.pdf>

COMMISSION PERMANENTE DES TERRITOIRES, DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

INTRODUCTION

Avant d'évoquer les conséquences pour la France de la terrible guerre qui se déroule actuellement en Ukraine, notre commission souhaite rappeler que c'est d'abord la population de ce pays qui subit ce conflit et qu'elle continuera à en payer le prix pendant longtemps. Notre commission souhaite par conséquent lui témoigner son soutien et sa solidarité.

La nature et l'importance des impacts de cette guerre dépendront bien entendu de son ampleur et de sa durée. A ce stade, il n'apparaît donc pas possible de réaliser une analyse détaillée et fiable de ses conséquences sur chacun des nombreux secteurs d'activités qui font partie du champ de compétences de la commission.

C'est pourquoi la présente contribution met essentiellement l'accent sur les problématiques alimentaires en lien avec celles de l'énergie et de certaines matières premières qui concernent l'ensemble de l'économie, et plus largement la société dans sa globalité.

I - DES CONSÉQUENCES POUR TOUS LES SECTEURS D'ACTIVITÉ ET DONC POUR CHAQUE FRANÇAISE ET FRANÇAIS

Comme l'a été la crise du COVID, la guerre, avec ses premiers effets tangibles, est un puissant révélateur des faiblesses et des dépendances de notre économie. Cependant, aujourd'hui, ce n'est pas le manque de main d'œuvre dans certains secteurs et les difficultés d'acheminement des marchandises, résultant des contraintes sanitaires appliquées durant la période du confinement, qui constituent le principal problème. En effet, la situation est pour le moment surtout marquée par l'envolée des prix de l'énergie et de certaines matières premières, y compris agricoles comme les céréales³⁵, qui accroissent de manière très importante les coûts de production et de transports qui vont rapidement devoir être répercutés de manière significative aux consommateurs. La situation pourrait empirer si l'Ukraine ne peut emblaver ses terres au printemps 2022. La guerre est révélatrice d'une problématique de fond régulièrement constatée : l'extrême volatilité et le caractère spéculatif des marchés des matières premières sur lesquels les moyens d'une vraie et nécessaire régulation font encore défaut.

Par ailleurs, cette augmentation vertigineuse et extrêmement rapide du prix de certains composants et matières premières génèrent de grosses difficultés pour les professionnels d'autres secteurs, comme ceux du bâtiment dont les interventions s'inscrivent dans la durée. En effet, entre le moment où ils établissent un devis et celui

35 Le prix du blé tendre est passé de 275 à 388 €/t en un mois entre le 23 février et le 23 mars

où les travaux sont réalisés, les coûts des matériaux utilisés ont tellement progressé qu'ils peuvent être amenés à revoir le montant de la facture ce qui est source de différends avec leurs clients. En outre, cette hausse des prix des matériaux n'est pas sans influence sur l'atteinte des objectifs fixés en matière de rénovation thermique des bâtiments (500 000 logements par an).

A un horizon peut-être proche, des risques de pénurie des produits indispensables sont à craindre. Ils sont susceptibles d'entraîner de graves problèmes d'approvisionnement. Aucune activité économique, de la production à la distribution, ne peut en effet être maintenue sans énergie. Il en est de même pour des matières premières. Ainsi, la production alimentaire agricole, végétale et animale, ne peut assurer ses rendements actuels sans recours à des intrants (engrais, aliments du bétail...), le plus souvent importés. Elle ne peut pas non plus le faire sans l'utilisation de carburants issus d'énergies fossiles (matériel agricole mais aussi bateaux de pêche dont les motorisations restent exclusivement à propulsion thermique sans solution probante de transition à court terme tant sur le plan technique que sur celui du financement). Des risques de chômage technique ne sont donc pas à écarter dans certaines entreprises notamment des filières agroalimentaires.

Parallèlement aux impacts sur les activités productives, la vie quotidienne de nos concitoyens, qui doivent pouvoir vivre dans un environnement sain, se nourrir, se chauffer, s'éclairer et se déplacer à titre personnel et professionnel, va très probablement être de plus en plus affectée.

En effet, la Russie est le premier fournisseur de pétrole brut et de gaz de l'Union européenne (27 % des importations pour le pétrole et 40 % pour le gaz). Pour la France, elle est le 2^{ème} fournisseur de gaz naturel. Elle représente également 16 % du commerce mondial d'engrais finis. Or, les importations de la France en la matière s'élèvent à plus de 90 % de ses besoins dont 5 % en provenance de la Russie. Les grandes cultures sont particulièrement concernées puisque 30 % des intrants de synthèse nécessaires à leur production viennent de ce pays. S'agissant de l'alimentation animale, l'Ukraine est le premier fournisseur de tourteaux de tournesol (de 50 % à 70 %) devant la Russie et la Roumanie³⁶.

Lors de la récente crise du Covid, un constat, largement partagé, a émergé : le « monde d'après » ne pourra plus être le même. La guerre, survenue moins de deux ans plus tard, a conduit à adopter de nouvelles mesures de soutien pour surmonter les difficultés de court terme, ce qui a eu pour effet de différer la mobilisation de moyens pérennes pour assurer les changements indispensables. En tout état de cause, les nombreux chantiers lancés pour faire face à la crise sanitaire apparaissent encore plus nécessaires dans la crise géopolitique actuelle : améliorer et étendre le « chèque énergie », renforcer le plan national de rénovation énergétique en ciblant les logements les plus énergivores et les ménages les plus modestes, recalibrer les aides sur le carburant, accélérer la négociation de plans de mobilité durable dans les entreprises, en inter-entreprises et inter-administrations pour trouver des alternatives

36 La France est dans une situation de dépendance stratégique et accrue : nos importations d'engrais azotés ont augmenté de 75 % entre 2001 et 2019, nous importons du gaz et du pétrole pour le fonctionnement des machines agricoles, et nous dépendons également des importations de ces machines agricoles (1,33 milliard de déficit en 2019), de robots et de logiciels. Source : Haut-commissariat au plan, juillet 2021

à la voiture individuelle et inviter les collectivités territoriales à intensifier l'offre de transports publics, initier un plan national de mobilité durable...

II - LES PROBLÉMATIQUES ALIMENTAIRES LIÉES À CERTAINES DÉPENDANCES

Dans sa contribution à l'avis transversal « *Fractures et transitions : réconcilier la France* » adopté en mars 2019 à la suite du mouvement des Gilets Jaunes et avant la crise du Covid, la section de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation dressait déjà l'état des lieux suivant qui se confirme aujourd'hui : « *L'alimentation a longtemps été, y compris pour les populations urbaines, de provenance essentiellement locale et constituée de produits bruts transformés le cas échéant par des artisans. L'intensification de l'agriculture, la spécialisation régionale, l'essor de la grande distribution et des groupes de l'agroalimentaire, l'évolution des modes de vie et enfin l'internationalisation des échanges ont profondément modifié cette situation. Aujourd'hui, l'urgence climatique rappelée dans le récent rapport du GIEC ; les conséquences négatives environnementales et sociales de certains modèles agricoles, notamment en termes d'emplois, de rémunération et de conditions de travail ; les crises sanitaires ; les inquiétudes concernant le lien alimentation/santé ; le respect du bien-être animal, conduisent un nombre croissant de consommateurs et de citoyens à privilégier une alimentation dont ils connaissent l'origine et dont les modes de production et d'élaboration leur apparaissent plus vertueux.. [...]*

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

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

Plus récemment, dans sa contribution au Rapport sur l'état de la France 2020, établie durant la période de confinement, la section prolongeait cette analyse : « *cette période a révélé des fragilités et des limites : productions délocalisées, dépendance et*

manque de résilience de certains modèles agricoles, notamment via le recours à de la main d'œuvre étrangère, maillage insuffisant des commerces de proximité en zones rurales et périurbaines, difficultés accrues pour l'accès à une nourriture saine pour les populations fragiles provoquant une explosion du recours à l'aide alimentaire... Elle a aussi permis de redécouvrir l'utilité sociale de l'agriculture, le caractère de bien commun de l'alimentation, l'intérêt des circuits courts et de proximité... »

III - CONCILIER MESURES DE SOUTIEN DE COURT TERME, ACCÉLÉRATION DES TRANSITIONS À RÉALISER ET SOBRIÉTÉ

Face à la situation actuelle, des « mesures d'urgence » sont envisagées ou déjà en cours d'adoption au niveau national ou européen, Elles visent à soutenir les acteurs économiques et s'inscrivent dans le cadre du Plan de résilience présenté le 16 mars par le Premier ministre.

Le ministre de l'agriculture a annoncé plusieurs mesures additionnelles pour « sécuriser les producteurs et la production agricole en 2022 » :

- rouvrir les négociations commerciales, avec peut-être un volet réglementaire incitant à mieux prendre en compte les surcoûts ;
- produire plus en mettant en culture certains espaces et en favorisant l'irrigation
- sécuriser les approvisionnements en engrais en reportant les mesures de durcissement prévues concernant le stockage d'ammonitrates

Certaines d'entre elles suscitent des débats. Il s'agit par exemple de la décision de surseoir à la mise en place prévue par la nouvelle PAC³⁷, d'un pourcentage de terres non cultivées « zones d'intérêt écologique » pour les exploitations agricoles d'au moins 15 ha.

Cette mesure est perçue par certains comme pragmatique et de bon sens accordant la priorité à la satisfaction des besoins alimentaires : une situation exceptionnelle appelant des réponses elles-aussi exceptionnelles.

Pour d'autres, elle émane d'une instrumentalisation de la guerre en Ukraine, mettant à mal les rares avancées environnementales inscrites dans les politiques européennes pourtant garantes de notre capacité à produire demain.

Il convient de faire en sorte que les dispositions conjoncturelles correspondant à des problèmes de court terme n'obèrent pas les changements structurels de moyen et long termes qui doivent permettre de réussir les transitions urgentes et indispensables.

Parallèlement, il ne faut pas chercher à surmonter les difficultés induites par la guerre en se rendant dépendant de pays pour le moment épargnés par la guerre, pour notre approvisionnement, notamment en énergies fossiles. La réduction de la consommation grâce à une plus grande sobriété en énergie et en intrants chimiques,

37 Il s'agit aussi de la stratégie « De la ferme à la fourchette », volet agricole du *Green Deal*, portée par la Commission européenne, qui prévoit notamment une réduction de 20 % de l'usage des engrais et de 50 % des produits phytosanitaires d'ici 2030

ainsi qu'à la lutte contre le gaspillage alimentaire³⁸ à tous les niveaux des filières, doit également être intensifiée. Cela permettra aussi de réduire les recettes de la Russie qui financent cette guerre tout en limitant les hausses de prix.

Globalement, il s'agit de répondre à un double objectif : instaurer des mesures efficaces tout de suite, éviter les faillites, préserver les emplois, protéger le pouvoir d'achat, tout en préservant notre environnement, d'une part ; d'autre part, accélérer le mouvement vers une autonomie stratégique (énergie, alimentaire, matières premières, technologie, industrielle). La guerre met en lumière cette urgence d'accélérer les transitions en garantissant la justice sociale indispensable à la cohésion de notre société.

38 1/3 environ de ce qui est produit

COMMISSION PERMANENTE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Quelques semaines après le début de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, les premiers effets économiques et sociaux de l'interruption des relations commerciales avec la Russie se font sentir dans les pays de l'Union européenne.

La commission Travail et Emploi considère que le cadre national et européen envisagé pour cette déclaration n'exonère pas d'une appréhension plus globale des conséquences de ce conflit. Elle exprime sa solidarité avec les travailleuses et travailleurs ukrainiens et attire l'attention sur les populations les plus exposées à la hausse des prix et à la pénurie des importations de denrées alimentaires. Une aggravation du risque de famine et de disette dans les pays du sud constitue un facteur de déstabilisation économique et sociale globale.

1 - Des conséquences immédiates pour l'emploi dans certains secteurs

Les difficultés d'approvisionnement pour certaines matières premières utilisées dans l'industrie (comme, par exemple, le titane dont la Russie est le principal fournisseur pour la construction aéronautique) sont immédiatement manifestées. Il en est de même de certains intrants et produits agricoles (engrais azotés et céréales notamment). Le conflit provoque dès à présent un choc sur le prix de l'énergie et des matières premières - qui s'additionne aux tensions d'approvisionnement antérieures liées à la vigueur de la reprise mondiale - mais aussi un choc d'incertitude qui obscurcit les perspectives d'activité des entreprises. Certains secteurs marchands ou administrés sont dès à présent confrontés à un risque de déstabilisation comme le transport routier et la pêche.

Par ailleurs, la mise à l'arrêt des filiales russes et ukrainiennes de grandes entreprises françaises risque de porter atteinte à l'emploi chez leurs sous-traitants, y compris ceux installés en France. Des répercussions sont également à attendre sur plusieurs milliers d'expatriés français en Russie et en Ukraine.

2 - De fortes incertitudes sur le moyen terme et la nécessaire accélération de la planification stratégique

La reprise économique post-confinement très marquée en 2021 se trouve aujourd'hui compromise. Au quatrième trimestre 2021, la France était, parmi les quatre grands pays de la zone euro à avoir dépassé son niveau d'activité d'avant la crise sanitaire. L'emploi salarié privé était, dans le même mouvement, passé au-dessus de son niveau de la fin 2019. Le taux de chômage au sens du Bureau international du

travail (BIT) s'établissait à 7,4 %, niveau historiquement bas, comparable à celui atteint au début de l'année 2008.

L'Insee prévoyait, dans une note de conjoncture du mois de février, une poursuite de cette dynamique en 2022, avec un taux de croissance annuel de +3,2 %³⁹. Le renchérissement des matières premières importées dû à la guerre obère désormais cette perspective : l'effet négatif sur le PIB de l'augmentation du coût des importations d'énergie est, à lui seul estimé à -1%.

À ce stade, la très forte incertitude quant à l'évolution de la situation militaire et diplomatique, la durée du conflit et des sanctions commerciales contre la Russie pèse aujourd'hui sur les perspectives à moyen terme de l'activité et de l'emploi⁴⁰.

3 - La prise de conscience de la dépendance et de la vulnérabilité économique

L'invasion de l'Ukraine est une remise en cause soudaine de l'un des fondements de l'économie européenne de ces 30 dernières années : l'importation de gaz russe à faible coût. Quelle que soit l'issue de la guerre, une réorganisation de certaines chaînes de valeurs et de nouveaux choix en matière de politiques énergétique et industrielle semblent devoir s'imposer à moyen terme. Les objectifs de transition écologique et de lutte contre le dérèglement climatique doivent non seulement être maintenus mais aussi pleinement intégrés de façon effective à ces orientations nouvelles.

En effet, la guerre en Ukraine a pour effet de déplacer l'attention collective de l'atteinte des objectifs climatiques vers celle de la souveraineté énergétique. Si la convergence des deux objectifs est un impératif, elle n'est pour l'heure pas garantie, notamment au regard du « plan de résilience économique et social » ou encore de la « remise à la pompe ». Si ces aides répondent à l'urgence, elles sont à moyen terme contreproductives si elles ne sont pas soumises à des conditionnalités pour planifier la réduction de nos besoins en énergies carbonées. Par ailleurs, aucune des mesures de sobriété suggérées par l'AIE le 18 mars pour réduire la consommation de pétrole ne figure parmi les récentes mesures prises par le gouvernement⁴¹.

Assurément, l'accompagnement des ménages et des entreprises face à l'augmentation des prix des énergies sera crucial. Mais il constituera une nouvelle fuite en avant, une nouvelle « occasion manquée », si la convergence entre les objectifs de réduction des émissions et la réduction stratégique de notre dépendance énergétique ne sont pas au cœur des politiques de résilience. La programmation de politiques d'emploi et de formation indispensables aux transformations d'activités nécessaires à la transition et au renforcement de la souveraineté économique européenne pourrait alors lourdement en pâtir.

39 Insee, Point de conjoncture, 8 février 2022

40 La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques, Note de conjoncture, Insee, 16 mars 2022

41 « Un plan en 10 points pour réduire la dépendance de l'UE au gaz naturel russe » AIE, mars 2022. Point 7 : Accélérer le remplacement des chaudières à gaz par les pompes à chaleur ; Point 8 : Accélérer les améliorations énergétiques dans les bâtiments et l'industrie ; Point 9 : encourager un réglage temporaire du thermostat par les consommateurs. <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas>

Dans l'esprit de préconisations formulées dans plusieurs de ses avis, le CESE considère qu'une programmation des politiques d'emploi et de formation est indispensable aux transformations d'activités nécessaires au renforcement de la souveraineté économique européenne et à la transition énergétique⁴².

4 - Les risques liés à la baisse du pouvoir d'achat

Les tensions inflationnistes apparues dans le cadre d'une reprise globale de l'activité en 2021 se trouvent renforcées par le choc de prix sur les matières premières provoqués par le conflit.

Au second semestre 2021, le salaire moyen dans le secteur marchand non agricole a connu une évolution positive de l'ordre de 5 % sous l'effet d'une baisse du chômage partiel, de la reconduction de la prime Pepa et de la revalorisation automatique du Smic⁴³. En début d'année 2022, les salaires nominaux ont été dynamisés par la prise en compte, dans les négociations salariales de certaines branches, des hausses de prix à la consommation et des difficultés de recrutement. L'évolution salariale a été jusqu'à présent moins favorable dans les administrations publiques malgré le versement de prime exceptionnelle dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et les revalorisations du « Ségur de la santé »

L'absence d'un règlement rapide et favorable du conflit renforcerait significativement le risque de décrochage des salaires réels dans un contexte de stagflation. Une telle situation changerait radicalement les conditions de la négociation salariale dans les branches et les entreprises et pourrait alimenter une résurgence des conflits sociaux.

Par ailleurs, le renchérissement des énergies se répercute d'ores et déjà sur le coût des déplacements domicile/travail. Les récentes préconisations du CESE pour assurer l'effectivité et la qualité des plans de mobilité d'entreprise trouvent, dans ce contexte, une pertinence accrue⁴⁴. Cette évolution pourrait également redonner une nouvelle impulsion au télétravail.

5 - L'accès à l'emploi des réfugiés bénéficiaires du dispositif de protection temporaire

Pour la première fois depuis son adoption en 2001, la directive européenne sur la « protection temporaire » au bénéfice des personnes fuyant la guerre a été activée pour les réfugiés ukrainiens.

Un droit à la protection dans toute l'Union européenne est ainsi immédiatement ouvert aux réfugiés ukrainiens renouvelable jusqu'à trois ans, outre le droit au séjour, à l'aide sociale et médicale ainsi qu'au logement, à la tutelle légale des mineurs non accompagnés, cette protection comporte un droit d'accès au marché du travail. Dans

42 Avis du CESE « Les métiers en tension » (rapporteur : Pierre-Olivier Ruchenstain), janvier 2022 ; « Les reconversions professionnelles » (rapporteurs : Florent Compain et Bernard Vivier), mars 2021 ; « La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale » (rapporteurs : Luc Bérille et Jean-Michel Pottier), juin 2020

43 La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques, Note de conjoncture, Insee, 16 mars 2022

44 « Travail, emploi et mobilités », avis du CESE, novembre 2019

ce cadre, travailleurs sociaux en sous-effectif et les associations seront fortement mobilisés pour faire face à ce flux important et rapide de nouveaux réfugiés.

En France, le ministère du Travail et les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, les missions locales) sont mobilisés pour assurer l'effectivité de ce droit d'accès à l'emploi en recherchant, dans une collaboration avec les branches professionnelles, la meilleure adéquation entre les besoins des personnes arrivées d'Ukraine et les offres d'emploi ou de formation.⁴⁵ Un point de vigilance est porté par la commission pour que cette intégration sur le marché du travail national prenne bien en compte les qualifications et les diplômes détenus par les personnes accueillies et ne les oriente pas, sous la pression de besoins de main d'œuvre dans certains secteurs professionnels, vers des métiers sans rapport avec ceux qu'ils exerçaient dans leur pays. À cet égard, le CESE renvoie à sa proposition de création d'un dispositif de reconnaissance des compétences et qualifications des primo arrivants⁴⁶.

Le CESE considère que des dispositions équivalentes à la protection temporaire devraient être prises pour autoriser et faciliter l'accès au marché du travail à d'autres populations qui se sont massivement déplacées vers l'Union européenne pour fuir un conflit armé. C'est le cas de nombreux ressortissantes et ressortissants syriens qui ont été victimes des exactions de leur propre gouvernement soutenu militairement par les forces armées russes. La question de l'accueil de « réfugiés climatiques » pourrait se poser rapidement.

45 Communiqué du ministère du Travail du 11 mars 2022

46 « Métiers en tension », avis du CESE, janvier 2022, préconisation n° 20

DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ

La délégation aux droits des femmes du CESE a tenté de reporter dans cette note les premières conséquences directes et indirectes du conflit qui a lieu en Ukraine depuis le 24 février dans son champ de compétences, en utilisant notamment une démarche prospective. La DDFE rappelle que - peu importe son territoire d'occurrence - la guerre et les déplacements de population qui en découlent agissent comme des multiplicateurs des vulnérabilités spécifiques aux femmes que l'on retrouve en temps de paix. Selon ONU Femmes, « les faits démontrent de manière irréfutable que les femmes et les filles sont touchées de manière disproportionnée par les conflits »⁴⁷. 10 millions de personnes auraient déjà été déplacées ou ont fui l'Ukraine, **dont 90 % de femmes et d'enfants** qui se retrouvent sans aucun repère⁴⁸. Souvent traumatisées par le conflit et sans ressource ni logement, les femmes sont particulièrement vulnérables.

Le conflit en Ukraine a de graves conséquences sur les femmes ukrainiennes : sécuritaires, avec une exposition accrue au risque de traite ; sur la santé, avec des besoins spécifiques des femmes ; socioéconomiques, suite à la perte de leurs revenus et de leurs emplois. La guerre impacte également les Françaises les plus modestes, particulièrement touchées par les conséquences économiques du conflit.

I - L'AUGMENTATION DES RISQUES DE TRAITE DES FEMMES ET DES FILLES

La grande majorité des personnes ayant fui l'Ukraine sont des femmes, des enfants et des personnes vulnérables, qui sont de potentielles victimes pour les réseaux de traite des êtres humains, dont le risque est considérablement augmenté en temps de crise. Dans un communiqué du 21 mars 2022⁴⁹, Europol a exhorté les pays européens à rester très attentifs à ce phénomène, l'afflux massif de population pouvant attirer aussi bien des réseaux criminels organisés que des individus malveillants. Selon l'agence européenne, le plus grand risque de traite provient de supposés volontaires proposant un logement gratuit, un emploi ou d'autres formes de soutien immédiat. Ce constat pose la question de la vérification et du contrôle des bénévoles par les autorités, ce qui constitue un challenge mais est essentiel pour prévenir ces dérives. Les groupes créés par les volontaires sur les réseaux sociaux pour répondre aux besoins des exilé.es sont une « *source idéale d'informations pour les groupes criminels [...], avec des informations détaillées sur les exilé.es (localisation, téléphone, photos) et leurs enfants* ».

Les femmes sont particulièrement en proie à l'exploitation sexuelle, à des programmes illégaux de gestation pour autrui ou à la mendicité forcée. Les

47 [Ukraine : Des femmes fuient et manifestent leur solidarité – ONU Femmes France](#)

48 <https://news.un.org/fr/story/2022/03/1116702>

49 Europol [Early Warning Notification War in Ukraine – refugees arriving to the EU from Ukraine at risk of exploitation as part of THB.pdf](#) (europa.eu)

criminels se trouvent également directement dans les lieux d'hébergement et d'accueil, qui font partie des espaces les plus à risque avec les gares⁵⁰. Si les femmes et les enfants sont les plus exposé.e.s, les personnes en situation de handicap et les mineur.es non accompagné.es sont également de potentielles victimes en raison de leur particulière vulnérabilité⁵¹.

Le 9 mars dernier, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) avait déjà formulé plusieurs recommandations à destination des pays accueillant des exilé.e.s ukrainien.ne.s afin de lutter contre ce risque de traite particulièrement élevé. L'OSCE préconise une importante prévention ainsi que de faire de la réponse aux besoins matériels une véritable priorité, en assurant de manière encadrée «*le logement et les besoins immédiats, tels que la nourriture, les vêtements, l'accès aux communications et une aide financière de court terme*». **L'organisation insiste pour que cette assistance soit effectuée selon une « approche sensible au genre »** et «*tenant compte des éventuels traumatismes* ». En ce sens, des espaces non-mixtes sont à privilégier. Enfin, il est important de veiller à la bonne diffusion des informations officielles et de créer notamment une «*hotline* » permettant aux exilé.e.s d'accéder facilement à l'information, et ce même en cas d'urgence, et ainsi de bien rester en lien avec les réseaux d'aide et d'accompagnement.

Les femmes sont trop souvent absentes de l'élaboration des plans d'urgence, ce qui assurerait pourtant une meilleure prise en compte de leur situation. Elles sont aussi, d'une manière plus globale, absentes des négociations de paix, la diplomatie féministe n'étant pas encore suffisamment déployée.

II - DES GRAVES CONSÉQUENCES SUR LA SANTÉ DES FEMMES UKRAINIENNES

En temps de crise et de guerre, les femmes sont systématiquement exposées à une aggravation des inégalités pré-existantes et à une multiplication des violences sexuelles. Le viol comme arme de guerre est documenté⁵² et a fait l'objet de nombreux travaux. Si les données manquent encore à ce jour pour le conflit ukrainien, les crimes sexuels sont des comportements inhérents aux pratiques des temps de guerres et plusieurs alertes ont déjà été données. Le 4 mars, le ministre ukrainien des Affaires étrangères, Dmytro Kouleba, avait dénoncé «*de nombreux cas de soldats russes qui violent des femmes dans les villes ukrainiennes occupées* ». Le 18 mars, quatre députées ukrainiennes ont accusé les forces armées russes de violer des femmes vulnérables. Certaines auraient également été exécutées, d'autres se seraient suicidées après avoir subi des viols collectifs⁵³. Ces violences peuvent également survenir au sein des couloirs humanitaires, aux frontières et sur les routes migratoires. Les hommes de 18 à 60 ans étant appelés à combattre, les femmes voyagent seules, ont un statut très précaire et sont d'autant plus vulnérables sur des routes où la sécurité n'est pas toujours garantie.

50 « Le plus grand exode sur le sol européen depuis la 2^{ème} guerre mondiale » Le Monde 25/03/2022

51 Europol, Ibid

52 Rapport de l'UNESCO 2008, rapports d'Amnesty international, études de l'Institut des sciences sociales etc.

53 [Guerre en Ukraine : des viols sont-ils commis par des soldats russes ? - ladepêche.fr](https://www.ladepêche.fr)

Les traumatismes subis ont de graves conséquences sur la santé des femmes à court et à long terme, qu'il s'agisse de leur exposition à des scènes de guerre, à des violences physiques et/ou sexuelles, aux violences subies par leurs enfants et par leurs proches, etc. Les violences sexuelles font partie des violences qui ont les conséquences psychotraumatiques les plus graves, avec un risque de développer un état de stress post traumatique chronique chez plus de 80 % des victimes de viol (contre seulement 24 % pour l'ensemble des traumatismes)⁵⁴. L'impact sur la santé des femmes est majeur, que ce soit sur leur santé mentale ou sur leur santé physique. **La mise à disposition d'un support psychologique, assuré par des professionnels formés au psychotraumatisme et à l'impact des violences est primordiale.**

En outre, la santé spécifique des femmes est à prendre en compte dans les mesures d'accueil des ukrainiennes prises par la France. Selon les estimations publiées par l'Organisation mondiale de la Santé⁵⁵, 60 % des décès maternels évitables dans le monde surviennent dans des contextes fragiles où règnent les conflits politiques, les déplacements et les catastrophes naturelles. Il est donc essentiel de s'assurer qu'il existe des services de santé sexuelle, reproductive et maternelle le long des routes migratoires mais aussi dans les pays d'accueil avec un accès facilité et une offre de traduction. Une attention particulière est également à donner aux femmes en situation de handicap, plus vulnérables et qui peuvent nécessiter de soins spécifiques. Enfin, il est important de s'assurer de l'accès des femmes et des enfants ayant des maladies graves et/ou chroniques aux services de soins spécialisés adaptés.

Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables, comme les personnes discriminées aux frontières en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur origine ou de leur couleur de peau. Leur parcours de fuite doit être protégé par les organismes qui œuvrent sur place ainsi qu'à leur arrivée en France. En particulier les hébergements occupés par ces personnes ne doivent en aucun cas être vidés de leurs occupants pour y loger les personnes nouvellement arrivées.

54 Impact des violences sexuelles sur la santé des victimes : la mémoire traumatique à l'œuvre, Muriel Salmons, in Pratique de la psychothérapie EMDR, sous la direction de Cyril Tarquinio et Al., Dunod, 2017, & 19, pp 207-218. 2017-Aide-memoire-Dunod-Impact-des-violences-sexuelles-la-memoire-traumatique-a-l-œuvre.pages (memoiretraumatique.org)

55 [Introducing the WHO technical package on quality of care in fragile, conflict-affected and vulnerable settings](#)

III - UN ACCÈS INÉGAL AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DES CONSÉQUENCES SUR L'AUTONOMISATION ET L'INTÉGRATION DES UKRAINIENNES EXILÉES

En France, plusieurs initiatives en faveur de l'accès des exilé.e.s ukrainien.ne.s au marché du travail ont vu le jour depuis le début de la guerre. Le gouvernement a notamment installé une offre de formation en ligne pour faciliter l'apprentissage de la langue française, comprendre les services publics, aider aux démarches administratives et accéder à l'emploi. Le ministère du travail et de l'emploi a ouvert une plateforme dédiée aux entreprises pour les inciter à apporter leur aide sous de multiples formes parmi lesquelles la facilitation de l'accès des exilé.es au marché du travail. La Fédération des entreprises d'insertion a fait savoir qu'elle proposait 10 000 emplois aux exilé.es ukrainien.ne.s ayant fui la guerre avec, partout en France, des initiatives multiples qui se développent pour des missions auprès d'entreprises du territoire⁵⁶. Les chambres de commerce et d'industrie se sont également mobilisées, telles que la CCI de Paris ou celle de Bordeaux qui mettent en relation les entreprises avec les exilé.es, ou encore la CCI Côtes d'Armor qui a mis en place une cellule d'accueil des personnes exilées en leur proposant un apprentissage du français⁵⁷.

Pour qu'elles fonctionnent, il est essentiel que ces initiatives tiennent compte des spécificités des femmes, tant s'agissant de leur profil (qualifications et secteurs d'activités) que de leurs contraintes (enfants ou personnes âgées à charge). Des horaires adaptés, la mise à disposition de places en crèches et à l'école ainsi que des formations spécifiques dans des secteurs qui recrutent sont indispensables pour permettre à ces initiatives d'intégrer pleinement les femmes et de ne pas creuser davantage les inégalités.

Avant même la récente escalade, le conflit faisait rage dans l'est de l'Ukraine depuis 2014 et les femmes et les filles étaient gravement touchées. Déjà, plus d'1,5 million de personnes - deux tiers de femmes et d'enfants - étaient déplacées à l'intérieur du pays et souffraient d'un faible accès aux soins de santé, au logement et à l'emploi⁵⁸. L'offensive militaire actuelle ne fera qu'aggraver cette situation. Les personnes accueillies en France doivent pouvoir jouir de tous les droits afférents à leur situation, notamment les droits économiques et sociaux dont celui de disposer d'un travail en adéquation avec leurs diplômes et compétences obtenues dans leur pays d'origine, d'un domicile digne, d'un compte bancaire, de soins etc.

56 Communiqué de la Fédération des entreprises d'insertion du 21 mars 2022 : Les entreprises d'insertion mobilisées pour l'accueil des personnes migrantes | La fédération des entreprises d'insertion France (lesentreprisesdinsertion.org)

57 Guerre en Ukraine : la mobilisation des CCI | CCI - Chambre de commerce et d'industrie (www.cci.fr)

IV - LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA GUERRE UKRAINE ONT UN IMPACT DIRECT SUR LES FRANÇAISES LES PLUS MODESTES

Les femmes sont davantage touchées par la pauvreté que les hommes. **L'augmentation du prix des gaz et de l'essence a un impact direct sur les femmes qui occupent des emplois mal qualifiés et peu rémunérés**, dont les temps et coûts de transport sont peu ou pas pris en compte dans leurs salaires : ainsi en est-il des aides ménagères, aides à domicile, infirmières etc. qui doivent faire de nombreux déplacements dans une journée et dont les coûts de transports deviennent prohibitifs. D'une manière plus générale, la hausse des prix alimentaires et énergétiques pèse plus lourd dans les foyers les plus modestes, parmi lesquels les familles monoparentales principalement composées de femmes et d'enfants.

DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER

Cette nouvelle crise touche tous les Outre-mer, alors même que les conséquences de la pandémie se font encore sentir⁵⁹. La reprise de l'économie mondiale avait déjà provoqué une flambée des prix des matières premières à l'été 2021. Cette nouvelle hausse risque d'avoir des conséquences importantes pour le pouvoir d'achat des consommateurs.

La dépendance des Outre-mer aux importations, notamment pour leur consommation alimentaire, fait craindre que tout renchérissement du fret et du carburant, puisse provoquer une crise sociale majeure liée au pouvoir d'achat. Cette crise impose également une réorientation de certaines activités économiques vers d'avantage d'autonomie pour les territoires.

I - LA CRISE UKRAINIENNE RISQUE D'AVOIR UN IMPACT SUR LE COÛT DES APPROVISIONNEMENTS ET LE POUVOIR D'ACHAT

Les prix de certaines denrées agricoles et alimentaires ont déjà fortement augmenté. Depuis mars, les cours du blé ont dépassé les 400 euros la tonne, avec des alertes sur sa disponibilité et des répercussions pour les élevages de poulets et de porcs locaux (2/3 du coût de production est constitué des céréales). Alors que le coût de la production locale va augmenter, les producteurs européens qui ne pourront plus exporter vers la Russie, vont se reporter sur les marchés ultramarins avec des offres très agressives. **La délégation propose de mettre en œuvre les dispositions prévues par la loi Egalim du 1^{er} novembre 2018, qui permettent au Préfet de réunir les producteurs locaux et la grande distribution, et de fixer le niveau des prix de certaines denrées.** Des difficultés d'approvisionnement sont aussi constatées pour d'autres marchandises alimentaires, les intrants agricoles, en particulier les engrais azotés, l'huile de tournesol produite en Ukraine et en Russie, qui impactent directement le secteur agroalimentaire. **Les augmentations de prix deviennent de plus en plus imprévisibles avec des risques de déstabilisation des filières. Pour la délégation, une communication pourrait être mise en place par les pouvoirs publics sur la notion de « prix juste », afin de maintenir une visibilité pour les acteurs économiques.**

L'augmentation du coût des matériaux de construction a des conséquences directes sur le secteur du BTP. Les industries de transformation de l'acier et de l'aluminium disposent à La Réunion, d'un stock de deux mois, avec des prix à la hausse.

59 La délégation aux Outre-mer remercie M. Pierre Dupuy, Directeur général de l'Association des CCI d'Outre-mer (ACCIOM), ainsi que CCI France ; M. Laurent Renouf, Délégué général de la Fédération des Entreprises d'Outre-mer (FEDOM) ; M. Yousri Hannachi, Responsable du service Instances et réseau Agricultures d'Outre-mer de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

La disponibilité des produits et les délais d'approvisionnements plus longs font courir un risque sur la livraison des opérations et de renégociation à la hausse des marchés en cours. L'augmentation des coûts des matériaux aura pour conséquence une hausse prévisible de 25 % à 50 % des coûts globaux pour les projets de construction. **Pour la délégation, une maîtrise des coûts des matériaux est particulièrement nécessaire pour maintenir la dynamique amorcée par le plan de relance et les mesures de soutien aux entreprises.**

La crise actuelle a un impact direct sur le coût du fret. Les coûts du fret maritime et aérien, la manutention et le transit, pèsent lourd en Outre-mer. Les acteurs importateurs, distributeurs et industriels subissent une augmentation brutale du coût du fret depuis l'été 2021. La hausse n'est pas aussi importante que sur l'axe Asie-Europe ou transpacifique, mais l'économie est très dépendante des chaînes logistiques d'importation dont sont de plus en plus éloignées les îles de l'Océan Indien et du Pacifique. **Le transport de marchandises a ainsi vu son coût multiplié par six depuis le début de la pandémie du Covid-19. La CMA-CGM a accepté de geler temporairement les augmentations, mais cette nouvelle crise va entraîner un ajustement au niveau des cours mondiaux.** Depuis le début du conflit ukrainien, le fret transitant par les territoires russes et ukrainiens doit trouver de nouvelles liaisons plus longues, c'est notamment le cas pour la Nouvelle-Calédonie. Les problématiques de desserte portuaire rendent de plus en plus aléatoires les délais de livraison avec un risque de rupture ou de difficultés d'approvisionnement pour certains produits. Cela se traduit par un besoin de stockage plus important, qui engendre une saturation des zones portuaires, des besoins en trésorerie supplémentaires et des surcoûts d'assurances. **Pour la délégation, l'aide de l'Etat au fret doit être maintenue et renforcée au risque d'impacter très fortement l'économie des Outre-mer. Les préjudices pour les économies locales doivent être évalués et l'Etat doit rapidement mettre en place des outils de correction et de compensation. Une sécurisation des approvisionnements et des stocks tampons sur les produits essentiels doit être mise en place dans chaque territoire. Afin d'anticiper les difficultés de trésorerie des entreprises, il serait utile de mobiliser la Fédération bancaire française pour un soutien spécifique qui devra durer dans le temps, en fonction des évolutions de la crise.**

Les territoires ultramarins ne sont pas menacés de pénuries de carburants, mais par une inflation dans les prochains mois. Les prix des carburants s'envolent dans tous les pays limitrophes. A Mayotte, la population s'est ruée vers les bouteilles de gaz craignant une pénurie. Le cours mondiaux du pétrole brut et du gaz subissent une augmentation continue (respectivement de 13,6 % et de 11,3 % face à une demande constante) qui a déjà commencé à se répercuter en mars à la pompe. Les prix des carburants sont administrés en Outre-mer (fixés par arrêté préfectoral dans les DROM et du conseil des ministres en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, ce dernier les a récemment garantis jusqu'au mois de juin grâce au fonds de régulation). Le ministère des Outre-mer a annoncé que les DROM seront concernés par la remise de 15 centimes par litre de carburant. La Collectivité Territoriale de Guyane a annoncé une diminution de trois centimes sur les prix du carburant pour ne pas impacter davantage le pouvoir d'achat de la population. **Pour la délégation, un plafonnement de la hausse du prix des carburants à la pompe permettrait de stabiliser la**

situation pour les entreprises et les ménages qui ont une forte dépendance au véhicule individuel.

Le renchérissement des produits pétroliers devrait faire remonter le prix des liaisons aériennes et maritimes. Les liaisons aériennes sont perturbées, notamment depuis et vers la Nouvelle-Calédonie desservie via Tokyo. La réorganisation des plans de vols permettant d'éviter l'espace aérien russe, va rallonger les liaisons aériennes et augmenter les prix. Les compagnies maritimes affichent déjà des tarifs à la hausse pour les passagers. Les grandes compagnies aériennes s'approvisionnent qu'en à elles en carburant par des contrats à long terme. L'impact de la remontée des prix du pétrole devrait se faire sentir de façon plus étalée au fur et à mesure que ces contrats seront renégociés ou arriveront à terme. Il y aura aussi probablement des répercussions sur le tourisme qui sera affecté par la hausse des billets d'avion et des coûts non-répercutables sur les séjours vendus sur catalogues. De plus les contraintes de pouvoir d'achat vont limiter la clientèle milieu de gamme de certaines destinations.

Les effets inflationnistes du coût du fret et du carburant vont avoir des conséquences importantes sur le prix des produits de première nécessité, des biens de consommation et le pouvoir d'achat des consommateurs. L'augmentation des prix des intrants va perturber l'ensemble de la chaîne de valeur en soulevant des difficultés à chaque étape : approvisionnement en matières premières ; fret et logistique ; fabrication confrontée à l'augmentation du prix de l'énergie ; livraison dans un contexte de réduction de l'activité des entrepôts et des transports. L'INSEE Martinique indique que les prix à la consommation des ménages ont augmenté de 1,1 % en février, par rapport au mois de janvier, et le pétrole de 10,3 %. **Le renchérissement de l'approvisionnement en produits alimentaires et biens de consommation risque de subir une majoration de 10 % à 15 % en Outre-mer.**

II - LES RÉPERCUSSIONS SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LES POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPER L'AUTONOMIE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

La délégation se base sur quelques exemples typiques pour les territoires. La production endogène va être fortement concurrencée sur les marchés européens.

La remontée des cours du Nickel favorise la Nouvelle-Calédonie. Le nickel a atteint son plus haut niveau en 11 ans mais les cours restent très fluctuants. La Russie est le troisième producteur mondial, et la Nouvelle-Calédonie le cinquième. On constate une flambée des cours qui ont temporairement été multipliés par 5 avant de se stabiliser autour de 2,5 à 3 fois le cours des mois précédents (37 000 dollars la tonne le 18 mars 2022). Néanmoins la Russie est aussi l'un des principaux producteurs de métaux nécessaires aux alliages du nickel et la chaîne d'approvisionnement des usines est donc compliquée. Un cours élevé permettrait d'assurer une pérennisation de la production métallurgique et minière de la Nouvelle-Calédonie, récemment en difficulté.

La Russie suspend les lancements depuis le cosmodrome de Kourou. L'arrêt du partenariat avec Roscosmos aura un impact sur le programme spatial européen et, par voie de conséquence, sur la Guyane elle-même, qui reste, pour l'heure, difficile

à estimer. Roscosmos rappelle également en Russie son personnel technique - 87 personnes au total - qui se trouve actuellement en Guyane. Roscosmos dispose ainsi avec Arianespace d'une co-entreprise, Starsem, pour exploiter la fusée Soyouz. Elle doit en principe lancer en 2022 trois fusées Soyouz depuis Kourou (dont le satellite français CSO-3). En l'absence de fusées Soyouz, l'Europe n'a pas de capacité propre de lancement de certains satellites avant la mise en œuvre d'Ariane VI, dont le premier vol est attendu en fin d'année 2022.

L'augmentation des prix de certaines denrées peut être l'occasion de rechercher des solutions d'approvisionnement locales ou régionales, accompagnées par le développement de compagnies de cabotage maritime locales. Les importations qui proviennent majoritairement du territoire européen, sont pénalisées par l'inflation du fret. Des capacités de production locales existent et pourraient **répondre à la demande** de produits frais et de biens de première nécessité. **C'est aussi l'occasion de développer des filières locales notamment sur les matériaux de construction.**

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



[Facebook.com/lecese](https://www.facebook.com/lecese)



[instagram.com/cese_officiel/](https://www.instagram.com/cese_officiel/)



twitter.com/lecese



[youtube.com/user/ceseRF](https://www.youtube.com/user/ceseRF)



fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental

