LES AVIS DU CESE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des Journaux officiels

Face au choc, construire ensemble la France de demain

RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA FRANCE 2021

Hélène Fauvel et Benoît Garcia

CESE 17 MARS 2021

2021-17

NOR : CESL1100017X

mardi 30 mars 2021

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 30 mars 2021

FACE AU CHOC, CONSTRUIRE ENSEMBLE LA FRANCE DE DEMAIN - RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA FRANCE 2021

[Avant-Projet d'] Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Hélène FAUVEL et Benoît GARCIA

Au nom de la

Section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 février 2021 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis intitulé : Rapport annuel sur l'état de la France 2021. La section de l'économie et des finances, présidée par Mme Hélène Fauvel, a désigné Mme Hélène Fauvel et Benoît Garcia comme rapporteurs.

Sommaire

AVIS 5

Cahier n°1 10

Introduction 11

I - BILAN DES CINQ RAEF : LA FRANCE PREPARE MAL SON AVENIR 12

A - L'évolution des « nouveaux indicateurs de richesse » et les lignes de force mises en avant dans les RAEF entre 2016 et 2020 12

1. Evolution des indicateurs 13
2. Les lignes de force ressortant des RAEF 15

B - Cependant ces messages n'ont pas été suffisamment entendus par les pouvoirs publics 23

1. Les messages portés par les RAEF n'ont pas alerté les pouvoirs publics 23
2. Le gouvernement n'applique pas ses obligations tirées de la « loi Sas » sur les indicateurs 23

II - CE QUE LES CRISES DE 2020 ET 2021 ONT REVELE : FAIBLE COHESION SOCIALE, POTENTIEL MECONNU DES TERRITOIRES, DEPENDANCES 25

A - En 2021, l'état de la France est profondément affecté par la pandémie qui accentue les fractures et les faiblesses mises à jour dans les précédents RAEF 25

1. Accroissement des dettes 25
2. Insuffisance continue de l'effort de recherche 26
3. Les inégalités 27
4. Retard par rapport à la trajectoire SNBC 27

B - Cette crise a aussi révélé des phénomènes non capturés par les nouveaux indicateurs de richesse 28

1. Des dépendances industrielles révélées 28
2. Le potentiel méconnu des territoires 28
3. La faiblesse croissante de notre cohésion sociale 29
4. L'importance de la question alimentaire en temps de crise et pour l'avenir 30

III - DES ISSUES AUX CRISES : UNE NOUVELLE BOUSSOLE POUR UN NOUVEAU CAP 31

A - Prendre en compte les liens intrinsèques entre économie, social et environnemental 31

1. Relancer les activités : une croissance d'un nouveau type 31
2. Créer de nouvelles solidarités 35
3. Décider ensemble : un dialogue de fond à tous les niveaux 37

B - Quels « indicateurs de richesse » pour éclairer les politiques publiques ? 38

1. Rappel historique 38
2. Limites rencontrées avec les indicateurs choisis 41
3. Besoins de nouveaux indicateurs et de sous-indicateurs 41

4. Collaborer avec d'autres instances et favoriser la diffusion des RAEF 42
CONCLUSION 44
Cahier n° 2 45
Chapitre 1 Taux d'emploi 46
I - UNE EVOLUTION FAVORABLE DU TAUX D'EMPLOI DEPUIS 2016 46
II - DES POINTS DE VIGILANCE SUR LA QUALITE DE L'EMPLOI ET LA VULNERABILITE DES SENIORS AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE 46
A - La qualité de l'emploi 47
B - L'emploi des seniors 48
III - UNE DEGRADATION SOUDAINE DES INDICATEURS DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE DANS LA CRISE SANITAIRE MAIS QUI RESTE JUSQU'A PRESENT CONTENUE 49
Chapitre 2 Effort de recherche 51
I - FAIRE UN BILAN SYNTHETIQUE : DEGAGER LES LIGNES DE FORCE DES TRAVAUX DE LA SECTION SUR CET INDICATEUR 51
II - ANALYSER L'APPROCHE METHODOLOGIQUE, SES AVANTAGES ET SES LIMITES. 55
Chapitre 3 Endettement 57
Chapitre 4 Espérance de vie en bonne santé 58
Chapitre 5 Satisfaction dans la vie 60
Chapitre 6 Inégalités de revenus 60
Chapitre 7 Pauvreté en conditions de vie 61
Chapitre 8 Sortie précoce du système scolaire 62
Chapitre 9 Empreinte carbone 63
I - INTERET DE L'EMPREINTE CARBONE 63
A - Approche novatrice 63
B - Complément indispensable aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre 63
II - DES LIMITES OBJECTIVES 65
A - Difficultés méthodologiques 65
B - Difficultés techniques 67
C - Difficultés politiques 68
III - LA FRANCE AU REGARD DE L'EMPREINTE CARBONE 68

Sommaire

A - Au niveau national **68**
B - Au niveau international **73**
IV - PRECONISATIONS **76**
Chapitre 10 Artificialisation des sols *80*
I - UN INTERÊT ACCRU DU SUIVI DE L'INDICATEUR ARTIFICIALISATION **80**
II - PRESENTATION DE L'INDICATEUR **82**
III - ANALYSE DE L'EVOLUTION DE L'INDICATEUR **82**
IV - PRECONISATIONS **85**
Chapitre 11 Produit intérieur brut *85*
DECLARATIONS/ SCRUTIN *87*
ANNEXES *91*
N°1 Composition de la Section de l'économie et des finances à la date du vote 92
N°2 Liste des personnes auditionnees 94
N°3 Annexe I – Evolutions annuelles des NIR et du PIB - Recommandations 95
N°4 Lettre du Premier Ministre (si saisine gouvernementale) 107
N°5 Bibliographie 108
N°6 Table des sigles 111

Avis

Présenté au nom de la Section de l'économie et des finances

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 174 voix contre 1 et 1 abstention

FACE AU CHOC, CONSTRUIRE ENSEMBLE LA FRANCE DE DEMAIN - RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA FRANCE 2021

Hélène FAUVEL et Benoît GARCIA

Synthèse de l'avis

Face au véritable choc d'une crise sanitaire qui s'est ajoutée aux crises sociales et économiques, le CESE propose de construire ensemble la France de demain pour répondre aux défis de la sortie de crise, en insistant sur la prise en compte des liens intrinsèques entre économie, social et environnemental. Le rapport annuel sur l'état de la France 2021 rappelle les principaux messages des cinq précédents RAEF (2016-2020) et reprend certaines de leurs préconisations. Il analyse les effets et conséquences des crises en 2021 et propose une sortie de crise s'articulant autour des **3 axes prioritaires** suivants :

1- Relancer les activités en favorisant une croissance d'un nouveau type :

La sortie de crise nécessite d'entrer dans une autre relation dans la société entre les différents acteurs, dont les entreprises. Cela implique de rechercher une meilleure efficacité d'ensemble qui favorise une croissance d'un nouveau type en orientant mieux les investissements matériels et immatériels.

- **Investir dans les capacités humaines** : mettre en place une politique publique d'incitation et de soutien à la recherche et développement et à la formation. **Investir dans l'immatériel (la formation initiale et continue, les reconversions, la recherche et développement)** doit permettre de mieux anticiper les besoins en rapport avec l'émergence de nouveaux métiers et de nouveaux savoir-faire liés aux innovations), de créer des diplômes et des filières diplômantes, **de sécuriser l'emploi et de valoriser les qualifications professionnelles.**
- **Accompagner les entreprises, en particulier les TPE et PME, vers une transition écologique de l'économie et une nouvelle politique industrielle** : dans cet effort, le soutien aux entreprises doit être conditionné à des critères environnementaux (émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité), sociaux (participation au développement local, partage de valeur ajoutée, formation des salariés) et économiques (soutien au développement de l'économie circulaire, études d'impact sur la croissance à long terme, limites aux délocalisations).
- **Transformer le rôle du crédit bancaire** : la création et le soutien aux entreprises, notamment dans des secteurs innovants, demeurent essentiels. **Le CESE estime nécessaire de développer un environnement favorable à l'investissement productif rentable et efficace, créateur d'emplois stables et non délocalisables**, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée. De façon générale, le CESE préconise la définition d'un cadre renouvelé pour le financement des PME**, la modulation du taux de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui affectent leur résultat dans leurs fonds propres afin d'investir** dans le développement d'activités efficaces et créatrices d'emplois stables et non délocalisables.
- **Orienter l'épargne vers une finance responsable et de long terme** : Il apparaît utile qu'un dispositif, analogue à celui existant pour l'épargne réglementée collectée par les banques, puisse assurer qu'une partie des fonds et réserves de l'assurance-vie soit fléchée vers le financement des PME/TPE, y compris les associations employeuses. Le CESE recommande d'orienter une partie des fonds

et des réserves de l'assurance-vie des ménages, de l'épargne solidaire et de l'épargne salariale des entreprises vers le financement des PME/TPE.

- **Mieux utiliser le levier de la commande publique**: Développer la demande dans des filières stratégiques innovantes passe par une masse critique d'investissements et de **commandes publiques** : il faut dynamiser l'achat public innovant dans une programmation pluriannuelle afin de développer l'industrie et soutenir la recherche. Enfin, le CESE demande que la notion de **« mieux-disant » intègre des critères fiscaux, sociaux, environnementaux et territoriaux dans le cadre du choix des attributaires de marchés publics,** dans l'utilisation de financements publics et dans leur politique de participation.

2- Créer de nouvelles solidarités centrées autour de la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus en privilégiant les investissements matériels et immatériels, les emplois de qualité et l'engagement d'une refondation globale de la fiscalité.

- **Privilégier des emplois de qualité - Améliorer la sécurisation des parcours, des emplois et des revenus** : une telle ambition implique d'importants **programmes de formation, d'adaptation à l'emploi, de qualité de vie au travail, de révisions salariales,** dans le cadre d'un dialogue social renforcé portant sur ces questions au sein de chaque filière d'activité. Dans le RAEF 2020, le CESE avait préconisé **de faire évoluer les contrats de travail en faveur de la sécurisation des revenus.**
- **Pour une refondation globale de la fiscalité** : Pour le CESE, réhabiliter le consentement à l'impôt impose une plus grande justice fiscale pour les particuliers comme pour les entreprises et donc **un rééquilibrage de la fiscalité au profit de l'impôt direct et progressif.** Le CESE préconise d'engager le chantier indispensable **de refondation globale de la fiscalité dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale,** de soutenir les efforts en faveur de la taxation des multinationales qui opèrent en France, utilisent les infrastructures et échappent à l'impôt et à une réforme en profondeur du système, en étudiant les conditions d'une harmonisation fiscale au niveau de l'Union européenne.

3- Décider ensemble en développant un dialogue de fond à tous les niveaux qui s'appuie sur le développement et la modernisation des services publics, ainsi que sur la démocratie et la préservation des libertés publiques :

- **Développer, moderniser et améliorer l'efficacité des services publics et renforcer l'égalité des territoires** : **une meilleure coordination entre les différents services et niveaux de l'Etat ainsi qu'avec les collectivités territoriales parait indispensable**. Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises ces dernières années sur les principes qui doivent gouverner ces évolutions, et a rappelé certains points de vigilance, notamment : « *L'accès à la santé, à l'éducation, la préservation de l'environnement, entre autres, sont autant de missions de service public que le principe d'égalité suppose de mettre en forme d'une manière suffisante sur le territoire,* ***sans que des considérations de coûts strictement budgétaires emportent le sens des décisions à prendre. Le***

CESE relève avec force que la qualité de l'action publique ne peut être mesurée sans une évaluation de ses engagements et de ses résultats sur le long terme[1]. »

- **Préserver la démocratie et les libertés publiques** : les impératifs de sécurité sanitaire ne doivent ainsi pas mettre en cause l'état de droit. A défaut, la société française pourrait connaitre une dérive liberticide propice aux mouvements qui menacent le désir même de vivre ensemble, soit l'élément constitutif de notre Nation. **Il est indispensable de trouver un équilibre entre ces deux principes, de liberté et de sécurité.**

Enfin, le RAEF 2021 revient sur la méthode de préparation du rapport qui depuis 2016, s'appuie sur dix « nouveaux indicateurs de richesse » complémentaires du PIB. Cinq RAEF plus tard, la méthode a prouvé son intérêt. Mais cette méthode a aussi connu certaines limites : faible évolution annuelle des indicateurs dont il est difficile de tirer des enseignements précis, mise à jour tardive des données, angles morts et dimensions non appréhendées par les indicateurs actuellement utilisés. **Le CESE saisit l'opportunité d'une nouvelle mandature pour proposer des améliorations** :

- Recourir à des sous-indicateurs par territoire, genre, tranche d'âge, CSP…
- Définir de nouveaux indicateurs (financiarisation de l'économie, part du logement dans les dépenses des ménages, alimentation, indépendance alimentaire …)
- Mettre en place une collaboration avec d'autres instances (Conseil national de l'information statistique -CNIS-, Autorité des Statistiques Publiques -ASP- et services statistiques ministériels)
- Renforcer le dialogue avec les pouvoirs publics sur la base du RAEF pour que, notamment, l'esprit de la loi de 2015 visant à la prise en compte des « nouveaux indicateurs de richesse » dans la définition des politiques publiques soit appliqué.

Ces crises doivent constituer une opportunité pour atteindre ce nouveau cap que proposait le RAEF 2020. Pour y parvenir, **il faut penser de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble, qui pourraient prendre la forme d'une nouvelle alliance entre l'Etat, les collectivités territoriales les services publics, les entreprises, les travailleurs et travailleuses, les citoyennes et citoyens et la société civile organisée**. Il s'agit de définir des perspectives de long terme en direction d'une société plus juste, plus solidaire, plus durable et davantage préoccupée par le bien commun. Cela appelle une croissance d'un type nouveau centrée autour d'un investissement dans les capacités humaines, de la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus et de la ré-industrialisation. Cela appelle encore de nouvelles solidarités reposant sur des efforts communs justement partagés.

[1] CESE, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, avis rapporté par Mme Nicole Verdier Naves et M. Michel Badré, janvier 2017.

Cahier n°1

Introduction

« Là où croît le péril, croît aussi ce qui sauve »

Friedrich Hölderlin, Hymne des Titans, IV

En 2020, la pandémie mondiale a impacté fortement la France. Cela s'est traduit par un ralentissement historique des activités économiques, l'augmentation de la mortalité, une accélération de la diminution de la natalité, la dégradation de la santé mentale, la mise à l'arrêt des activités culturelles, la désorientation d'une génération entière de jeunes, l'explosion des inégalités… Comment la France surmontera-t-elle ces épreuves ? Lorsque les mesures de soutien à l'économie et aux ménages vulnérables prendront fin, il existe un risque réel de faillites en cascades, d'une remontée brutale du chômage, d'une aggravation des inégalités, ce qui peut engendrer une implosion de notre modèle social et démocratique. C'est ce qu'il faut à tout prix éviter.

Remonter la pente prendra plusieurs années et demandera un effort collectif réel, mais la France dispose d'atouts majeurs pour réussir : « *éducation, esprit d'entreprendre, créativité, inventivité, universalisme et progrès social* »[2]. Capitalisant sur ces atouts, des politiques favorables à l'emploi et à l'investissement pour les femmes et les hommes contribueront à éloigner le risque d'effondrement et à éclaircir l'horizon pour affronter l'autre défi majeur, celui de la transition écologique. Du reste, comme toute crise crée son lot d'opportunités, celle que nous sommes en train de traverser a d'ores et déjà permis de lier relance économique et transition écologique en faveur d'une croissance d'un type nouveau et d'inviter à davantage de consultation citoyenne pour une démocratie renforcée.

Le rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) préparé chaque année par le CESE[3] constitue un exercice particulier : parmi les publications et analyses socio-économiques, ce rapport est sans doute le seul à porter l'analyse de la société civile organisée sur un spectre large de questions à la fois économiques, sociales et environnementales sur l'année écoulée en la resituant dans un temps long. Au début de cette mandature en 2016, le CESE a décidé d'adosser son rapport annuel aux « nouveaux indicateurs de richesse » (NIR) qu'il a contribué avec d'autres à faire émerger.

Six ans après le premier « *rapport annuel sur l'état de la France* » de cette mandature et alors que celle-ci s'achève dans un contexte inédit à plus d'un titre, ce RAEF 2021 nous invite à prendre de la hauteur : est-ce que le CESE a pu porter des

[2] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France*, avis rapporté par Mme Hélène Fauvel, décembre 2014

[3] Décret n° 2010-1659 du 29 décembre 2010 *relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental* ; décret n° 2013-313 du 15 avril 2013 modifiant le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental (« *Le bureau du conseil confie chaque année à une section ou à une commission temporaire l'élaboration du rapport annuel sur l'état de la France, en vue de son adoption par l'assemblée*. ») ; loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 *visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques* (loi Sas).

messages forts à travers les RAEF ? Comment envisager les prochains RAEF ? Qu'avait le législateur en tête au moment de la définition des « nouveaux indicateurs de richesse » ? Peut-on dire, six ans plus tard, que les objectifs ont été atteints ? Que nous ont appris ces indicateurs au fil des ans ?

La première réflexion qui s'impose en feuilletant cette série de rapports porte sur la cohérence et la consistance des messages délivrés dans les RAEF, qui se retrouvent jusque dans leurs titres : « *Croire toujours en la France* » (2016), « *Réconcilier la France* » (2017), « *Mieux investir pour la France* » (2018), « *Cohésions et transitions : agir autrement* » (2019) et « *Se donner un nouveau cap* » (2020).

Les analyses portées dans chacun de ces cinq rapports apparaissent encore aujourd'hui à la fois pertinentes et constructives. Les RAEF ont insisté, chiffres et données à l'appui, sur l'effritement de la cohésion sociale (aggravé par les inégalités et la dégradation des services publics) ainsi que sur la perte de confiance dans les institutions, mais ces alertes, convergentes avec d'autres, n'ont permis ni au gouvernement ni au Parlement d'anticiper les risques de crises sociales.

Dans ce RAEF 2021, dernier de la mandature, nous nous attachons dans un premier temps à tirer un bilan synthétique des cinq rapports annuels et des lignes de force qui s'en dégagent. Dans la deuxième partie, nous proposons une analyse synthétique de l'état de la France en 2021 : à défaut de données totalement actualisées des NIR, nous utilisons d'autres sources complémentaires. Enfin dans la troisième et dernière partie, nous nous tournons vers l'avenir en souhaitant qu'un nouveau cap soit retenu qui nécessiterait l'émergence de nouvelles formes de relations et d'intervention des institutions de toutes natures (Etat, collectivités, entreprises, salariées et salariés, ménages, citoyennes et citoyens) et davantage d'association de celles-ci dans les prises de décisions. Et parce que les « nouveaux indicateurs de richesse » font partie intégrante de la boussole qui doit nous aider dans cette transition, le rapport se termine sur des pistes à envisager en termes notamment d'indicateurs, pour enrichir le RAEF dans sa visibilité et son utilité.

I - BILAN DES CINQ RAEF : LA FRANCE PREPARE MAL SON AVENIR.

A - L'évolution des « nouveaux indicateurs de richesse » et les lignes de force mises en avant dans les RAEF entre 2016 et 2020

En dépit de variations annuelles faibles, les "nouveaux indicateurs de richesse" (NIR) apportent des informations très utiles et complémentaires au PIB, avec des messages forts portés dans les RAEF. Ces messages transversaux montrent **les liens indissociables qui existent entre les dimensions sociales, économiques et environnementales** illustrées par les indicateurs.

1. Evolution des indicateurs

Six indicateurs ont certes évolué entre 2010 et 2019 : la dette publique, l'espérance de vie en bonne santé pour les hommes, le taux de pauvreté en conditions de vie, les sorties précoces du système scolaire, les émissions de CO2 sur le territoire métropolitain, l'artificialisation des sols.

Mais, globalement, la plupart des indicateurs évoluent si marginalement, même sur une période de cinq ans, qu'il est difficile de rédiger des commentaires très différents d'une année à l'autre, sauf à choisir volontairement un focus spécifique.

Par ailleurs, les différents indicateurs ne sont pas tous disponibles pour l'année 2020, ou bien parfois sous forme d'estimation provisoire.

Dans les 11 tableaux ci-dessous sont recensées les évolutions du PIB et des 10 NIR sur la période 2015 à 2020 (ou la dernière année pour laquelle les données sont disponibles sur le site de l'INSEE). L'année 2010 a également été renseignée à titre comparatif. L'annexe 1 reprend ces tableaux et les accompagne de commentaires détaillés.

0. PIB réel / habitant (taux de croissance annuel moyen en volume, en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France	1,5	0,7	0,7	2,1	1,4	1,1	-8,3
UE	1,9	2,0	1,6	2,4	1,8	1,3	-12,1

1. Taux d'emploi des 15-64 ans (en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France hors Mayotte	63,5	63,8	64,2	64,7	65,4	65,5	65,3
UE	64,1	65,6	66,6	67,7	68,6	69,3	68,7

2. Dépense de recherche / PIB (en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France	2,2	2,23	2,22	2,20	2,20	2,19	nd
UE	1,83	1,95	1,94	1,98	2,03		nd

3. Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France	85,3	95,6	98,0	98,3	98,1	98,1	120,0
UE	79,5	84,9	83,8	82,0	80,3	79,2	nd

4. Espérance de vie en bonne santé (en années)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France							
Hommes	61,8	62,6	62,7	62,6	63,4	63,7	nd
Femmes	63,3	64,4	64,1	64,9	64,5	64,6	nd
UE							
Hommes	61,7	62,6	63,5	63,5	63,4	nd	nd
Femmes	62,6	63,2	64,2	63,9	63,8	nd	nd

5. Satisfaction dans la vie (note de 1 à 10)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France métropolitaine	7,3	7,2	7,2	7,2	7,3	7,3	nd
UE	nd	nd	nd	nd	7,3	nd	nd

6. Inégalités (Rapport masse de revenu détenu par quintile supérieur/ masse quintile inférieur)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France métropolitaine	4,6	4,4	4,3	4,3	4,5	4,3	nd
UE	5,0	5,2	5,1	5,1	5,1	nd	nd

7. Taux de pauvreté en conditions de vie (en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France métropolitaine	12,6	11,1	11,0	11,1	11,0	11,1	nd
UE	17,7	16,9	15,6	14,4	13,1	12,0	nd

8. Education : sorties précoces du système scolaire (en % de la population des 18-24 ans)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France hors Mayotte	11,3	9,2	8,8	8,9	8,9	8,2	nd
UE	13,9	11,0	10,7	10,6	10,6	10,3	nd

9. Emission de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO^2 par personne)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020 est.
France métropolitaine - empreinte carbone	11,5	10,5	10,0	10,1	9,7	9,9	nd
France métropolitaine - émission sur le territoire national	7,6	6,6	6,6	6,7	6,4	6,3	6,3
France- émission moyenne sur le territoire national	7,9	6,9	6,9	6,9	6,6	nd	nd
UE - émission sur le territoire	9,5	8,5	8,4	8,4	8,2	nd	nd

2020 : estimation d'après données Citepa ; "nd" : non disponible.

10. Artificialisation des sols (indice base 100 en 1992)

	1995	2000	2012	2018	2019	2020
France - % du territoire national	6,3	7,4	8,4	9,0	nd	nd

2. Les lignes de force ressortant des RAEF

A travers les RAEF de 2016 à 2020, on retiendra quatre lignes de force : l'affaiblissement de la cohésion sociale en partie lié aux inégalités, avec un focus sur les jeunes et les seniors ; l'insuffisante préparation à l'avenir (R&D, investissements, dépenses publiques) ; le rôle essentiel des services publics et de la démocratie (institutions et rôle des territoires) ; l'importance prééminente de la question écologique.

2.1. Affaiblissement de la cohésion sociale en lien avec la montée des inégalités

Depuis plusieurs années, le CESE alerte sur l'accroissement des inégalités et les fractures sociales en France, à travers ses Rapports annuels sur l'état de la France et de nombreux avis tels que « Fractures et transitions : réconcilier la France ». Les mouvements sociaux de 2018 ont révélé les multiples fractures affectant la société française (sociales, économiques, emploi, représentation démocratique) et souligné notamment le malaise grandissant de nombreux ménages qui se sentent menacés de déclassement. Pourtant, la France est un des pays développés où les inégalités demeurent les plus limitées, grâce notamment à ses services publics et à l'ampleur de la redistribution opérée par l'action publique qui joue un rôle de « stabilisateur » particulièrement important. Ainsi, en 2019, le revenu des 10% des personnes les plus aisées est 25 fois supérieur à celui des 10% les plus modestes avant redistribution. Après redistribution, l'écart passe à 5,8 fois[4].

[4] INSEE portrait social 2020 (https://www.insee.fr/fr/statistiques/4797610?sommaire=4928952)

La situation est pourtant préoccupante au regard des revenus primaires. En effet, la France fait partie des pays de l'OCDE parmi les plus inégalitaires avant redistribution, et cela s'est aggravé depuis la crise de 2008. En termes de répartition des revenus, la France, comme l'ensemble des pays développés, fait face à une bipolarisation des emplois avec une montée des emplois précaires. De plus, comme le note l'OCDE[5], les politiques d'exonération des cotisations sociales axées sur le SMIC pour soutenir les emplois peu qualifiés, accroissent les trappes à bas salaires (en effet augmenter ces salaires c'est perdre les bénéfices de ces réductions) et pénalisent les classes moyennes. Le CESE fait observer que malgré ce système de redistribution relativement efficace complété par le système de protection sociale et de services publics, les Français ont un sentiment d'injustice marqué. A titre d'exemple, 65% d'entre eux ont le sentiment qu'ils contribuent plus qu'ils ne profitent du système fiscal[6].

Au fil de ses Rapports annuels, le CESE a alerté sur cette hausse des inégalités primaires et a formulé des recommandations pour tendre vers plus de justice et d'efficacité, parmi lesquelles :

- Pour œuvrer à la réduction des inégalités, il est nécessaire d'agir au niveau des revenus tirés directement de l'activité économique et de combattre précarisation du travail et temps partiel subi. Cela implique de prioriser la création d'emplois, **de veiller à la qualité du travail et de l'emploi durable** et d'éviter de créer des « *trappes à bas salaires* ».
- Il paraît indispensable de procéder à un **réexamen complet du paysage fiscal**, en analysant plus particulièrement ses impacts sur le pouvoir d'achat des ménages, ainsi que sur le développement économique et la compétitivité des entreprises, avec une plus grande part accordée à la fiscalité progressive.
- Il faut mener **une réflexion sur la fiscalité des successions et donations**.
- La France est dotée d'un dispositif développé de lutte contre la pauvreté mais son impact est érodé en particulier **par l'ampleur du non recours** au droit et le déficit de prise en charge d'une partie des jeunes de moins de 25 ans en situation de précarité. Il faut simplifier et rendre plus cohérent le système des minimas sociaux en en facilitant l'accès et la lisibilité.

Par ailleurs, dans son rapport « Eradiquer la pauvreté à l'horizon 2030 » (juin 2019), le CESE a proposé la création d'un revenu minimum social garanti se substituant à sept des huit minima sociaux dès 2020. Il préconisait de se fixer l'objectif que personne ne vive avec moins de 50 % du revenu médian en 2030 Cette proposition ne peut toutefois être considérée que comme un palliatif sans commune mesure avec l'accès à un emploi stable permettant de vivre dignement du fruit de son travail.

---

[5] OCDE, *La France, les inégalités et l'ascenseur social*, rapport présenté par Mme Laurence Boone et Antoine Goujard, le 25 février 2019

[6] IPSOS, *Challenges sur l'Etat d'esprit des Français*, Enquête préparé par M. Brice Teinturier, janvier 2019

Un accompagnement insuffisant vers l'emploi des jeunes et des seniors a aussi été constaté.

L'évolution du marché du travail ces dernières années, amplifiée par la crise sociale de 2018 et la crise sanitaire actuelle, a des conséquences particulièrement préjudiciables à plusieurs égards pour la jeunesse et les seniors. Le CESE a appelé les pouvoirs publics à prendre la juste mesure de ces problèmes[7]. Il a souligné la nécessité d'une part, d'investir en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en s'appuyant notamment sur les branches professionnelles et d'autre part, de prévenir un chômage structurel trop important en mobilisant activement les dispositifs permettant de maintenir les séniors dans l'emploi, en prévenant les risques de déqualification en cours de carrière et en organisant mieux l'accès des demandeurs d'emploi à des formations qualifiantes.

Concernant plus particulièrement les seniors, leur maintien en emploi doit demeurer une priorité pour lutter contre le chômage de longue durée. En effet, les chômeurs âgés de plus de 50 ans sont à 64% des chômeurs de longue durée. À cet égard, le CESE a proposé une évaluation des plans de départs volontaires et des plans de rupture conventionnelle collective pour éclairer la situation des salariés concernés de plus de 50 ans.

Concernant les jeunes, particulièrement touchés par la crise économique liée à la pandémie, le CESE a appelé à garantir les meilleures conditions de formation et de leur accès au marché de l'emploi à ces populations les plus à risque. Des dispositifs de formations ciblées pourraient également être mis en œuvre pour différer leur entrée sur ce marché et ainsi renforcer, par une formation supplémentaire, leurs qualifications. Un tel dispositif ne doit toutefois pas aboutir à les maintenir dans une situation de précarité dans le travail et à accentuer le phénomène de surqualification. En ce qui concerne les jeunes sans emploi, deux mesures ont été proposées : (i) le doublement de l'objectif que s'était fixé le ministère du Travail en matière de Parcours Emploi Compétences afin d'aboutir à la création de 200 000 contrats aidés dans le secteur non lucratif, le secteur de la transition écologique et le renforcement des structures d'accompagnement telles que les missions locales, écoles de la deuxième chance, entreprises d'insertion par l'activité économique, etc.[8] ; (ii) permettre aux jeunes de bénéficier d'un minimum de sécurité financière et d'accéder à une disposition de formation et/ou d'insertion sociale et professionnelle constitue un enjeu primordial, quel qu'en soit le mécanisme[9].

De plus, dans la continuité de ces recommandations, le CESE a proposé dans son avis sur "*Les jeunes et l'avenir du travail*" que les politiques de recrutement des employeurs privilégient les recrutements dans des statuts d'emploi durables (CDI, emplois statutaires dans la fonction publique), de manière à améliorer les relations

[7] CESE, *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain*, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamal Teskouk, juillet 2020

[8] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Se donner un nouveau cap*, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

[9] CESE, *Jeunes, le devoir d'avenir*, déclaration portée par MM. Bertrand Coly, Conseiller et par Patrick Bernasconi, Président du Cese, décembre 2020

professionnelles et la qualité de vie au travail. Il a également recommandé, dans son avis sur "*L'emploi des seniors*", d'accompagner le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de 57 ans et plus en créant un contrat de travail.

2.2. La France ne se donne pas les moyens d'investir pour l'avenir

Les indicateurs relatifs à la préparation de l'avenir témoignent d'une forte impréparation de la France aux transitions : insuffisance d'investissements, endettement, baisse des dépenses de R&D.

- **Des investissements matériels et immatériels trop limités**

Le CESE a rappelé au fil de ses Rapports annuels que la France doit s'engager dans **une politique d'investissements ambitieuse**, créatrice d'emplois de qualité et plus solidaire. Compte tenu des enjeux de la transition énergétique et écologique, de la révolution numérique et de la nécessité de la lutte contre le chômage, il faut renforcer les moyens financiers et humains des plans d'investissements nationaux et européens, en priorisant les capacités humaines afin de viser une économie inclusive fondée sur la connaissance, l'innovation et la qualité. Il importe par ailleurs de veiller à une meilleure sélectivité, efficacité et gouvernance des investissements publics susceptibles de consolider la croissance de long terme, en retenant les projets exerçant un effet de levier maximal sur l'investissement privé.

Le CESE a proposé une stratégie fondée sur « *l'investissement social* », qui offrirait de nombreux atouts pour l'avenir de la France : elle serait de nature à générer des emplois de qualité, à accroître la performance des entreprises et à contribuer à la revitalisation des territoires[10]. Le CESE recommande ainsi d'accroître les investissements dans les compétences et qualifications pour générer des gains de productivité et d'efficacité de l'économie française.

Ces efforts d'investissements sociaux, humains et de R&D, publics et privés doivent s'accompagner d'une **nouvelle politique industrielle** afin de redresser nos secteurs industriels et préparer notre système productif aux grands défis de demain. Le CESE préconise ainsi la définition d'une véritable **stratégie de ré-industrialisation**, co-construite par l'État, les entreprises en lien avec les partenaires sociaux[11]. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État. Le CESE a insisté sur la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif et porteur d'emplois, à sa rentabilité et à son efficacité, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée. Comme proposé dans les avis « Fractures et transitions : réconcilier la France », « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir » et « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », le CESE appelle à développer une politique de soutien à l'industrie en mettant en place rapidement une programmation pluriannuelle, promouvant un mode de développement respectueux des êtres

[10] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Mieux investir pour la France*, rapporté par Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain, juin 2018

[11] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Mieux investir pour la France*, rapporté par Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain, juin 2018

humains et de l'environnement. Il s'agirait de limiter l'utilisation de ressources non renouvelables en intégrant l'impératif climatique et la protection de la biodiversité dans toute décision, tout en préservant l'efficacité économique et la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, dans son avis « Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », le CESE avait appelé à mettre en place des conférences régionales citoyennes, avec les CESER, sur le suivi des crédits, des investissements qu'ils ont permis de réaliser et de leurs effets notamment sur l'emploi et la valeur ajoutée.

- **Des efforts de recherche et d'innovation insuffisants**

Le CESE a établi dès 2015 un constat de décrochage de la France en matière de recherche. En effet, si la France est encore une nation scientifique reconnue, elle perd du terrain tant en matière d'attractivité que de rayonnement et donc aussi de compétitivité et de capacité à relever les défis auxquels elle est confrontée. La faiblesse des dépenses de recherche tant en ce qui concerne l'effort public que l'effort privé aboutit à un effort global qui s'éloigne de l'objectif européen des 3 % du PIB.

Sur les cinq dernières années, le CESE a regretté l'évolution négative de l'indicateur dépenses de recherche rapporté au PIB, et s'est interrogé sur l'efficacité réelle du crédit d'impôt recherche (CIR) qui représente chaque année environ 6 milliards d'euros et absorbe 60% de l'ensemble des aides publiques à l'innovation. Les évaluations disponibles quant à l'impact du CIR sur les dépenses de R&D concluent à un effet globalement positif mais soulignent ses effets limités pour les grandes entreprises[12]. Cette évolution négative s'accentue du fait de la faiblesse du financement de la recherche publique, de la baisse progressive des crédits de base au profit de financements concurrentiels prépondérants, de la faiblesse des investissements des entreprises dans la R&D en dépit d'un certain nombre de dispositifs incitatifs destinés à la stimuler. Cette situation aboutit à la fragilisation de l'emploi scientifique à travers notamment la perte d'attractivité des métiers de la recherche, l'insertion professionnelle problématique des jeunes docteurs-e-s, l'entrée tardive dans les carrières, la multiplication des situations de précarité, le faible recrutement des docteurs dans la R&D et *in fine*, à l'affaiblissement des universités… tout ceci dans un contexte d'attentes fortes vis à vis de la science, mais aussi de défiance croissante à son égard[13].

[12] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France – Cohésion et transitions agir autrement*, avis rapporté par Mme Christel Teyssedre et M. Hervé le Bouler le Quillec, septembre 2019
et CNEPI, *L'impact du crédit d'impôt recherche*, avis de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, France stratégie, mars 2019.

[13] CESE, *Etude - Science et société : les conditions du dialogue*, présenté par M. Gérard Aschieri, le 15 janvier 2020

Les travaux du CESE ont souligné la nécessité de redonner une place à la science au cœur de notre société par le développement de la formation scientifique et de travailler à une appropriation sociale des enjeux de la recherche, par l'association des salariés et de la société civile à la construction d'une stratégie d'innovation. Ils ont mis l'accent sur la nécessité que la parole de celles et ceux qui construisent la science soit entendue et que toutes les parties prenantes soient associées à la définition des stratégies de la recherche et de l'innovation[14]. Or, aujourd'hui la jeunesse étudiante se retrouve dans un état critique et d'inégalités, lourd de conséquences en termes de formation. La précarité des statuts d'étudiants-chercheurs rendent à la fois peu attractifs les pôles de recherche français et peu accessibles ces postes de recherche aux étudiants qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins du fait du manque de financement des doctorats. Le manque de postes disponibles et la précarité des statuts post-doctorat influent également sur le manque d'attractivité des parcours de recherche.

- **Pour une nouvelle sélectivité et une efficacité renforcée des dépenses publiques**

Les dix dernières années ont vu une montée quasi ininterrompue de l'endettement public rapporté au PIB. La France se différencie par un ratio d'endettement (proche de 100 % avant 2020) nettement supérieur à celui de la moyenne des pays de la zone euro (85,1 %) en 2019. Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors qu'elle reflue depuis 2015 dans la zone euro (toujours hors 2020). Toutefois, un certain nombre de dépenses sont considérées comme de la dépense publique alors qu'elles ne le sont pas dans d'autres pays, par exemple le système des retraites[15]. Le CESE a souligné cependant à plusieurs reprises que **le remboursement de la dette ne doit pas remettre en cause les investissements d'avenir, matériels et immatériels, notamment dans la formation, ainsi que dans les services publics et les infrastructures, bases d'une croissance soutenable**. C'est le développement de ces investissements d'avenir qui engendrera à la fois croissance et revenus fiscaux, qui permettront de réduire le poids de la dette et in fine de faciliter son remboursement[16].

Les dépenses d'avenir dans des investissements de long terme sans alourdir la dette publique supposent notamment **d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques** : il faut pour cela renforcer l'évaluation des politiques publiques[17]. Le CESE s'est déclaré favorable à l'engagement d'une réflexion de fond sur les critères de sélectivité et d'efficacité des investissements publics et privés, ainsi qu'à un réexamen complet du paysage fiscal : accroître la lisibilité mais aussi la justice et l'efficacité économique, sociale et environnementale des outils fiscaux pour renforcer

[14] Contribution de la section des activités économiques sur l'indicateur « *Effort de recherche* »

[15] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France*, avis rapporté par Mme Hélène Fauvel, décembre 2014 p. 88 et avis générations nouvelles p. 39

[16] CESE, *Le financement des investissements d'avenir : enjeux et déclinaisons*, avis rapporté par Mme Patricia Blancard et M. Didier Gardinal, février 2021

[17] CESE, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, avis rapporté par M. Nasser Mansouri-Guilani, septembre 2015

le consentement à l'impôt. Par ailleurs, favoriser les investissements d'avenir, notamment ceux contribuant à la transition écologique, suppose également une refonte des règles de Maastricht sur l'endettement public de façon à dégager des marges de manœuvre budgétaire.

2.3. Service public et institutions

- **Accès aux services publics**

Pour le CESE, les services publics sont indispensables pour répondre aux besoins de la population, pour l'équilibre des territoires et la cohésion sociale, pour le développement économique et social : un engagement significatif est indispensable pour développer ou réinstaller dans les territoires les services publics de pleine compétence. Ils peuvent en effet paraître lointains et ne pas répondre à l'attente de ceux qui en ont le plus besoin. Cette situation appelle à un maillage territorial de services publics répondant aux besoins des populations, notamment en termes de proximité et de simplicité. Le CESE a proposé à ce sujet d'instaurer un droit d'expérimentation, limité dans le temps, afin de tester des dispositifs donnant un rôle plus actif à des mouvements associatifs capables d'allier proximité et efficacité dans l'aide aux plus démunis. Il faut aussi changer les relations entre l'État et les citoyens pour que celui-ci s'adapte plus vite à leurs besoins tout en se donnant les moyens de le faire[18]. Des institutions comme le CESE et les CESER sont à même d'y contribuer.

- **Démocratie et évolution des institutions**

Au niveau national, **une meilleure coordination entre les différents services et niveaux de l'Etat ainsi qu'avec les collectivités territoriales paraît indispensable**. Une révision des lois de décentralisation permettant une meilleure organisation territoriale serait aussi nécessaire pour prévoir plus de proximité, plus de complémentarité, plus de solidarité, plus d'efficacité et une meilleure articulation entre les différents échelons territoriaux. Si le rôle de l'Etat et des collectivités locales doit être adapté afin de mieux répondre aux besoins de la population, les considérations budgétaires ne peuvent tenir lieu de cap ce qui semble pourtant être le cas à travers la Loi de transformation de la fonction publique dans ses trois versants (fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière).

- **Fractures territoriales**

La lutte contre les fractures territoriales doit s'articuler autour des acteurs économiques, associatifs et les services publics qui structurent ces territoires. L'importance des services publics et l'indispensable nécessité pour l'État de mieux associer les collectivités locales pour apporter des réponses concrètes de proximité aux questions de la population, pour une société plus juste et plus durable a été souligné à de nombreuses reprises. Dans le cadre d'une gouvernance globale, les collectivités territoriales, réactives et en proximité, apparaissent comme le niveau

[18] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Se donner un nouveau cap*, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

pertinent pour participer à cette politique. Elle sera d'autant plus efficace que la poursuite de la décentralisation leur donnera plus de pouvoir en matière économique, tout en préservant l'égalité et la solidarité entre territoires.

2.4. Urgence écologique

Le CESE regrette le retard pris par la France en matière de transition énergétique et des objectifs qu'elle s'est fixés pour parvenir à la neutralité climatique en 2050. Ainsi, pour que les émissions associées aux échanges internationaux de la France suivent une trajectoire cohérente avec ces objectifs définis par le GIEC, il faudrait enregistrer une diminution des émissions importées de 27 % en 2030 et de 65 % à l'horizon 2050. Le défi est de taille dans un pays où, après avoir augmenté pendant plusieurs décennies, les émissions liées aux importations n'ont que très légèrement décru depuis les années 2010. Le CESE a ainsi invité le Gouvernement à œuvrer auprès des instances internationales compétentes pour faire de l'empreinte carbone un indice international cohérent, harmonisé et régulièrement actualisé[19].

Pour accélérer la baisse des émissions intérieures et réduire les émissions importées, le CESE préconise par ailleurs **d'engager dans la durée de nouveaux efforts massifs en matière d'efficacité énergétique socialement justes**, en particulier dans les principaux postes contribuant à l'empreinte carbone que sont le bâtiment, le transport et l'alimentation, et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables. Il recommande en outre de limiter notre besoin d'importations de biens manufacturés, en particulier des vingt catégories de produits les plus intensifs en émissions identifiés par la SNBC 2020. Au niveau international, cette volonté politique doit passer par la promotion de l'ambition climatique mondiale et par celle des partenariats commerciaux de l'Union européenne et de la France via **la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières** et par les politiques de coopération. Le CESE a souligné dans son Rapport annuel 2020 que *« la France pourrait engager **le rattrapage de la trajectoire de la taxe carbone et l'extension de son assiette** en s'assurant que le produit de cette taxe soit intégralement consacré à la fois au financement d'investissements verts et à des mesures compensatoires pour les ménages les entreprises et les territoires les plus affectés.* » Enfin le CESE invite à mettre en place **un taux réduit de TVA**, étendu aux produits les moins émetteurs de carbone sur l'ensemble du cycle de vie ainsi qu'aux activités de collecte, de réparation, de réemploi et de recyclage[20].

En matière d'artificialisation des sols, le CESE constate et regrette que les surfaces couvertes par les sols artificialisés aient fortement augmenté dans notre pays, passant de 2,5 millions d'hectares en 1960 à plus de 5 millions aujourd'hui, notamment sous l'effet du développement des infrastructures de transport. Pour le CESE, la lutte contre l'artificialisation des sols devrait devenir une cause nationale,

[19] Contribution de la section de l'environnement, indicateur « *Emission de gaz à effet de serre* »

[20] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Se donner un nouveau cap*, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

certaines des mesures prises dans le cadre de la loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) vont dans le bon sens mais sont insuffisantes. Le CESE souligne par ailleurs l'importance de veiller à la cohérence des décisions d'urbanisme, d'enrayer les phénomènes de mitage en densifiant l'habitat et de mettre l'accent sur l'aménagement et la rénovation des centres villes et des centres-bourgs[21].

B - Cependant ces messages n'ont pas été suffisamment entendus par les pouvoirs publics

1. Les messages portés par les RAEF n'ont pas alerté les pouvoirs publics

Le premier rapport annuel reposant sur les 10 NIR date de juin 2016 s'intitule « *Croire toujours en la France* ». Il a fait l'objet d'une présentation au Premier ministre à Matignon, en présence de plusieurs ministres. Par la suite, les membres du gouvernement accuseront réception des RAEF, des réunions seront organisées ponctuellement avec les membres de cabinets concernées, mais dans l'ensemble, les messages portés dans les RAEF n'ont pas eu de suites opérationnelles.

La situation sociale de la France a pourtant mis en évidence la pertinence des messages d'alerte que les RAEF ont portés, en convergence avec d'autres. Dès 2016, on pouvait lire dans le RAEF :

"*Un pays qui doute de son avenir et additionne les peurs (déclassement individuel, relégation collective) ; un pays où la défiance des acteurs économiques reste particulièrement élevée et dont la cohésion sociale apparaît de plus en plus fragile*".

"*Dans un monde plus complexe, plus incertain, sinon plus angoissant, la confiance dans les décideurs, publics comme privés, ne se décrète pas. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des preuves tangibles, notamment sur l'objectivité des diagnostics et des évaluations, sur la fiabilité des interlocuteurs et sur l'exemplarité des dirigeants.*"

2. Le gouvernement n'applique pas ses obligations tirées de la « loi Sas » sur les indicateurs

Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (dite « Loi Sas ») :

« *Le Gouvernement remet annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse, tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable, ainsi qu'une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de*

[21] Contribution de la section de l'aménagement durable du territoire, indicateur « *Artificialisation des sols* »

celles envisagées pour l'année suivante, notamment dans le cadre des lois de finances, au regard de ces indicateurs et de l'évolution du produit intérieur brut. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant le Parlement. »

Depuis 2016, le gouvernement a publié trois rapports sur les nouveaux indicateurs de richesse : octobre 2016 (rapport 2016), février 2018 (pour le rapport 2017) et février 2019 (pour le rapport 2018)[22]. Les rapports 2019 et 2020 ne semblent pas avoir été préparés, même si l'INSEE a publié sur son site les statistiques correspondantes en décembre de chaque année. Ainsi, le gouvernement n'a effectivement suivi les termes de la loi qu'une fois, la première année de l'obligation, en 2016.

Les débats autour des NIR étaient censés avoir lieu en octobre pour éclairer la préparation des projets de loi de finances. Même si les NIR ne constituent pas les seules opportunités de mise en perspective sur le long terme des évolutions du pays, on peut regretter que le gouvernement se soit privé d'un instrument qui, comme ce bilan le démontre, aurait été d'une grande utilité.

De plus, dans sa réponse annuelle obligatoire au CESE sur les suites données à ses avis, il est regrettable que le premier ministre n'évoque que très rarement le suivi des préconisations formulées dans les RAEF.

En conclusion de cette première partie, le CESE défend la pertinence des recommandations portées dans les RAEF et estiment que le gouvernement aurait gagné sur de nombreux aspects économiques, sociaux et environnementaux, à prêter davantage attention à ses préconisations. Si celles-ci ne peuvent pas constituer une réponse globale à tous les maux des Françaises et des Français (tel que la notion de « déficit de bonheur » développée par le CEPREMAP dans ses rapports sur le bien-être des français[23]), leur mise en œuvre aurait pu permettre de mieux préparer le pays – notamment par une meilleure cohésion sociale – et d'en favoriser la relance – en particulier par un effort en matière d'investissements stratégiques (matériel et immatériels).

[22] https://www.gouvernement.fr/partage/8252-les-nouveaux-indicateurs-de-richesse-rapport-2016 ; https://www.gouvernement.fr/le-rapport-2017-sur-les-indicateurs-de-richesses ;

[23] CEPREMAP, *Le Bien-être en France*, rapport 2020 sous la direction de M. Mathieu Perona et Mme Claudia Senik, février 2021

II - CE QUE LES CRISES DE 2020 ET 2021 ONT REVELE : FAIBLE COHESION SOCIALE, POTENTIEL MECONNU DES TERRITOIRES, DEPENDANCES

Nous proposons d'analyser l'état de la France en 2021 en nous appuyant sur des statistiques autres que les NIR et qui leur sont complémentaires lorsque nous ne disposons pas de valeurs actualisées. Dans la première sous-partie de cette section, nous reprenons des indicateurs similaires aux NIR et dans la deuxième partie, nous démontrons que les NIR à eux seuls ne pouvaient annoncer la crise sanitaire et ne capturent que partiellement les évolutions économiques, sociales et environnementales de la France. Ainsi le rapport sur l'état de la France, centré uniquement sur les NIR et le PIB, ne permet pas une analyse exhaustive du présent. Pour contribuer à mieux identifier risques et opportunités pour l'avenir, il a besoin d'être enrichi.

A - En 2021, l'état de la France est profondément affecté par la pandémie qui accentue les fractures et les faiblesses mises à jour dans les précédents RAEF

Comme évoqué dans la première partie du rapport, les dernières valeurs des NIR disponibles sur le site de l'INSEE sont au mieux celles de l'année 2019. Dans cette deuxième partie, l'état de la France en 2021 est partiellement commenté sur la base d'indicateurs Quatre tendances saillantes sont commentées ci-dessous en recourant à des sources complémentaires aux NIR.

1. Accroissement des dettes

L'accroissement des dettes s'explique par les mesures exceptionnelles mais nécessaires qui ont été prises pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie. La dette publique s'élève à 120 % PIB en 2020 (contre 60 % en 2002 et 98 % en 2019)[24] : selon le ministère de l'économie, des finances et de la relance, ces 20 points d'écart s'expliquent pour moitié par la dégradation du déficit et

[24] Les sources utilisées pour la dette publique sont : INSEE (thème Finances publiques, tableaux de l'économie), Agence France Trésor, CEPII, Banque de France, La finance pour tous

pour moitié par la diminution de la production nationale de richesse[25]. Les trois composantes de la dette sont à la hausse[26] :

- la dette de l'Etat à 2 000 milliards d'euros, soit 80 % de la dette publique ;
- la dette sociale[27] a augmenté de plus de 30 % en 2020, à environ 290 milliards d'euros et représente 11 % de la dette publique : cette hausse s'explique principalement par les mesures de chômage partiel et les reports et annulations des cotisations sociales destinés à soutenir les entreprises ;
- la dette des collectivités locales a augmenté mais moins que prévu : le coût total de la pandémie est estimé à 3,8 milliards d'euros (contre 7,3 milliards estimés en novembre 2020), pour une dette estimée à 150 milliards. Cependant de grandes disparités de situation coexistent liées à la nature des recettes et des dépenses des différentes collectivités : les départements sont les plus en risque, avec les communes de taille moyenne à grande dépendant davantage des activités touristiques et saisonnières.

A la dette publique se combine la dette privée, notamment celle des sociétés non financières (près de 2000 milliards d'euros de prêts bancaires et obligataires et 217 milliards pour la seule année 2020[28]) : cette augmentation s'explique par le recours massif aux dispositifs mis en place par l'Etat dans les secteurs qui ont été affectés par les mesures de confinement mis en œuvre depuis mars 2020. A date, environ 650 000 entreprises ont eu recours aux prêts garantis par l'Etat (PGE) pour un montant de 134 milliards d'euros[29]. La solvabilité de certaines entreprises risque d'être mise à mal lorsque le remboursement des PGE[30] et le règlement de leurs obligations fiscales et sociales, qui ont bénéficié de mesures de report, viendront à échéance.

Au total, le traitement de la dette publique ne suscite pas d'inquiétude majeure du fait notamment des conditions de taux actuels. Cette situation résulte également de l'intervention nouvelle de la BCE[31] et de la solidarité européenne.

2. Insuffisance continue de l'effort de recherche

L'insuffisance continue de l'effort de recherche : les alertes répétées émises dans les RAEF de la mandature et de la précédente sur l'insuffisance de l'effort et la nécessité d'atteindre 3 % du PIB n'ont visiblement pas été entendues. Ainsi, le CESE a de nouveau émis des réserves, dans son avis sur la loi pluriannuelle de programmation de la recherche ; il a notamment souligné l'insuffisance des efforts budgétaires et la nécessité de redonner aux établissements de recherche les moyens

[25] Sénat – Débat sur la dette publique à l'aune de la crise économique actuelle, 2 mars 2021.

[26] CESE – réponse à la note n°3 du Haut-Commissariat au Plan.

[27] Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), Unédic

[28] Banque de France

[29] Tableau de bord du PGE : https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-pge#

[30] Les premiers remboursements peuvent désormais être décalés d'une année supplémentaire, et l'allongement de la durée de deux ans, voire la transformation en subvention, est à l'étude.

[31] Politique de rachats d'actifs appelée « *quantitative easing* » depuis janvier 2015 et interventions d'achats d'actif exceptionnelles lors de cette crise.

de leurs programmes scientifiques et de revaloriser les rémunérations et les conditions d'emploi des chercheurs et plus largement, des personnels associés.

3. Les inégalités

Les inégalités ont fait l'objet de nombreuses études et observations pendant la crise autour de thèmes tels que les travailleurs dits « *de premières lignes* », la nécessaire revalorisation de certains métiers et l'investissement dans les capacités humaines, ou encore l'exiguïté et l'insalubrité des logements pointant la nécessité d'accélérer les rénovations et de repenser l'organisation des territoires. Les RAEF 2019 et 2020 mettent en lumière l'écart de perception entre, d'une part, des inégalités de revenus après redistribution relativement stables, et d'autre part, un ressenti contraire par les Français d'accroissement de ces inégalités : la crise déclenchée par la pandémie conforte ce ressenti et risque d'alimenter des sentiments de défiance. A ce titre, l'accès dégradé à certains services publics (notamment dans le secteur de la santé : hôpitaux, maternités, EHPAD,…) constitue un facteur objectif alimentant le sentiment d'isolement. Le CESE regrette la diminution de la présence physique de certains services publics, en particulier dans des zones rurales, des quartiers de la politique de la ville et des territoires ultra-marins[32]. En l'absence de données actualisées pour l'années 2020 sur la pauvreté en condition de vie, on peut toutefois constater que les aspirations des Françaises et des Français par rapport à leurs conditions de vie ont évolué, avec un souhait de sortir des centres urbains, de consommer davantage localement, ou encore de retrouver du sens dans leur travail[33].

4. Retard par rapport à la trajectoire SNBC

Le retard par rapport à la trajectoire SNBC a été de nouveau mis en lumière avec les conclusions de la Convention citoyenne pour le climat. La préparation concomitante du projet de loi Climat illustre les incompréhensions sur l'urgence et l'ampleur des mesures à prendre. La « pause » due aux confinements de 2020 ne suffira pas à rattraper structurellement la trajectoire d'émission des gaz à effet de serre[34].

Au-delà de ces faits saillants s'appuyant sur les NIR et les statistiques complémentaires collectées par d'autres organismes, la crise a fait surgir d'autres phénomènes que ces indicateurs n'appréhendent pas.

---

[32] CESE, *Services publics, services au public et aménagement du territoire à l'heure du numérique*, avis rapporté par MM. Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

[33] Travaux du CREDOC et du CEPREMAP.

[34] Contribution de la section de l'environnement « *Empreinte carbone* »

B - Cette crise a aussi révélé des phénomènes non capturés par les nouveaux indicateurs de richesse

1. Des dépendances industrielles révélées

Les dépendances industrielles, l'étendue de la désindustrialisation de nos territoires sont les conséquences de nombreux choix passés analysés par le CESE[35] (insuffisance de notre recherche et développement, délocalisations, investissements directs français à l'étranger,…). Les NIR n'ont permis ni de diagnostiquer cet affaiblissement, ni d'anticiper les conséquences de ces dépendances, par exemple en matières médicales et pharmaceutiques : manque de masques chirurgicaux et de tests de dépistage au printemps 2020, retard des laboratoires français dans la course aux vaccins. En revanche, le RAEF 2018 avait choisi de se centrer sur les investissements et démontré l'urgence d'une ré-industrialisation de la France.

2. Le potentiel méconnu des territoires

Le potentiel méconnu des territoires a été mis en lumière pendant cette crise et ce à plusieurs niveaux : gestion des urgences médicales, approvisionnements, mesures de confinement, appuis économiques aux entreprises, aides sociales aux ménages. D'un point de vue administratif, beaucoup a été dit sur les problèmes de coordination entre le niveau central et le niveau local reflétant le manque de lisibilité des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales et sur le rôle et la place de l'Etat dans les territoires à travers ses services déconcentrés. Cette crise pourrait ainsi être l'occasion de revoir le degré de décentralisation des décisions publiques, leur coordination et de clarifier les responsabilités. Cela doit se faire en prenant en compte l'expérience de cette gestion de crise : en la matière, le projet de loi 4D fera l'objet d'une vigilance particulière du CESE. Enfin, alors que les pouvoirs publics appellent à une relocalisation des industries sur le territoire national, les régions lancent de nombreuses initiatives et projets pour accueillir les entreprises, y compris sur la recherche et l'innovation[36].

Lors de la préparation du RAEF 2020, la coopération avec les CESER avait permis d'illustrer cette réactivité et cette agilité des territoires grâce aux contributions de six d'entre eux[37]. Cette première coopération réussie appelle à pérenniser cette démarche.

---

[35] CESE, *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, avis rapporté par Mme Marie-Claire Cailletaud, mars 2018 et CESE, *Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités*, avis rapporté par Mme Marie-Claire Cailletaud et M. Frédéric Grivot, janvier 2021

[36] CESE, *Le financement des investissements d'avenir : enjeux et déclinaisons*, avis rapporté par Mme Patricia Blancard et M. Didier Gardinal, février 2021

[37] Corse, Grand-Est, Hauts de France, Centre Val de Loire, La Réunion, Pays de la Loire.

3. La faiblesse croissante de notre cohésion sociale

La faiblesse croissante de notre cohésion sociale se mesure à l'aune de la gravité des crises sociales et de la défiance vis-à-vis des institutions. En particulier, les **conséquences des choix de la gestion de la crise sur les enfants et sur les jeunes** restent mal appréhendées Ainsi, pour les plus jeunes, le moindre temps scolaire, les apprentissages via les écrans (et donc l'explosion du temps d'exposition aux écrans, sur lequel alertent les pédiatres), les retards pédagogiques et les décrochages observés, les suspensions de pratiques sportives et musicales collectives constituent autant de difficultés à venir. Cette situation creuse les inégalités du fait des contrastes existants entre jeunes scolarisés en fonction de leur milieu familial et culturel. Pour **les étudiants**, les enseignements à distance, la rupture de sociabilité et l'isolement associé, l'appauvrissement et le recours en augmentation à l'aide alimentaire, la difficulté à trouver des stages, les stages en télétravail moins enrichissants, la difficulté à trouver un premier emploi et à se projeter dans l'avenir, sont autant d'éléments qui font appréhender des conséquences importantes sur cette génération, y compris psychologiques. La fermeture durable des lieux de convivialité comme des lieux culturels au sens large, à une étape de la vie où le « faire ensemble » est encore plus important accentue en outre le sentiment d'isolement. De nombreuses mesures gouvernementales visent à modérer ces phénomènes de paupérisation de la population estudiantine, tant monétaire qu'en termes d'appui pour les entreprises accueillant des stagiaires ou des jeunes diplômés. Un soutien continu sur plusieurs années pourrait s'avérer nécessaire, et à tout le moins un suivi spécifique des évolutions de cette cohorte.

Si la crise n'a épargné aucun segment de l'économie et de la société, il est indéniable que certains ont plus soufferts que d'autres. L'affaiblissement de la cohésion sociale risque d'agrandir une brèche pour les tentations populistes : dans ses travaux sur les fractures françaises, le CEVIPOF met en avant le fait que l'adhésion à la valeur de l'autorité et la fermeture vis-à-vis du monde extérieur se renforcent.

A côté des inégalités économiques, sociales et territoriales, se mêlent d'autres inégalités, pas, peu ou mal capturées par les NIR, dont les **inégalités de genre** ou encore les **inégalités de santé**.

Le CESE rappelle que « l'égalité de genre doit être placée au cœur des réponses qui seront mises en œuvre et concerner toutes les politiques publiques, à l'échelle nationale, européenne et internationale ». L'approche intégrée de l'égalité nécessite, de combattre tous les stéréotypes dans tous les aspects de la société, y compris dans la vie professionnelle.

Les inégalités de santé ont été révélées avec intensité pendant la crise sanitaire (surmortalité des catégories sociales précaires, ou de territoires délaissés, inégalités d'espérance de vie en bonne santé, ...). Le CESE porte le besoin de renversement des logiques (prévention/éducation/promotion) en intégrant tous les déterminants de

santé (« facteurs personnels, sociaux, économiques et environnementaux qui déterminent l'état de santé des individus ou des populations ») [38].

4. L'importance de la question alimentaire en temps de crise et pour l'avenir

L'importance de la question alimentaire en temps de crise et pour l'avenir a clairement été réaffirmée à l'occasion de la crise. La capacité d'adaptation dont ont fait preuve les filières agricoles a permis d'éviter des ruptures d'approvisionnement et de production. En favorisant les circuits courts, les agricultrices et les agriculteurs ont mis en valeur leurs produits et leurs savoir-faire. Cependant la fermeture des restaurants et des restaurations collectives a un très fort impact sur ces filières. Il est important de limiter les destructions de valeurs, d'autant que l'enjeu d'indépendance alimentaire a rarement été aussi visible pour la France. Mais ce n'est pas le seul : le secteur emploie une part significative de la population active et assure le maintien d'une grande partie des sols à travers le territoire.

En conclusion de cette deuxième partie, pour l'année 2020, en l'absence de données mises à jour (les indicateurs NIR étant publiés année N+1), il a semblé préférable de modifier la méthode de préparation du RAEF : pour être pertinent dans une actualité extraordinaire, le CESE ne s'est pas appuyé sur ces indicateurs. En 2021, alors que la crise continue et que les données de l'INSEE relatives aux NIR remontent à 2019, il semble préférable, pour décrire l'état de la France, de s'appuyer sur d'autres sources de données. Ainsi, en plus d'accélérer la publication des NIR, on doit donc s'interroger sur le besoin d'autres indicateurs qui permettraient de renforcer les analyses portées dans les RAEF. Ces indicateurs devraient permettre d'éclairer sur des questions telles que : comment appréhender le degré de cohésion sociale, de défiance vis-à-vis des institutions, d'inerties figeant les inégalités, d'optimisme des jeunes face à leur avenir ? Comment diagnostiquer les dépendances de notre industrie ? Par ailleurs, l'écart impressionnant observé entre les cours des bourses et les grandes difficultés de notre économie souligne aussi le besoin d'indicateurs permettant de suivre la relation entre aspects financiers et aspects réels de l'économie.

[38] Selon la définition de l'OMS. Sont cités en général principalement comme déterminants de santé : le niveau de revenu et le statut social, les réseaux de soutien social, l'éducation et l'alphabétisme, l'emploi et les conditions de travail, les environnements sociaux, les environnements physiques, les habitudes de santé et la capacité d'adaptation personnelles, le développement de la petite enfance, le patrimoine biologique et génétique, les services de santé, le sexe ou genre, la culture… Le CESE a développé ces notions dans : CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, avis rapporté par Mme Pierrette Crosemarie, janvier 2015 et CESE, *Santé environnementale,* résolution présentée par Mme Agnès Popelin, le 29 mars 2021.

III - DES ISSUES AUX CRISES : UNE NOUVELLE BOUSSOLE POUR UN NOUVEAU CAP

Dans cette troisième et dernière partie du rapport, nous nous tournons vers l'avenir avec un message clair : il est non seulement urgent de se donner un nouveau projet collectif (comme nous le préconisions dans le RAEF 2020), mais il est aussi essentiel que nous inventions de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble, de prioriser l'emploi et de valoriser les capacités humaines dans un effort commun et soutenable vers un nouveau cap.

Pour mesurer ce parcours, il nous faut revenir sur l'importance des indicateurs et, en se basant sur le cumul d'expérience depuis 2009, explorer des voies d'amélioration.

A - Prendre en compte les liens intrinsèques entre économie, social et environnemental

La crise déclenchée par la pandémie de Covid19 a plus clairement que jamais mis à jour les liens entre l'économique, le social et l'environnemental. Sur cette base, il convient de penser de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble, qui pourraient prendre la forme d'une nouvelle alliance entre l'Etat, les services publics, les entreprises, les travailleuses et les travailleurs, les citoyennes et les citoyens.

1. Relancer les activités : une croissance d'un nouveau type

La sortie de crise nécessite d'entrer dans une autre relation dans la société entre les différents acteurs, dont les entreprises. Cela implique de rechercher une meilleure efficacité d'ensemble en finançant les investissements matériels et immatériels.

La crise n'a pas été synonyme que de destruction : elle a aussi révélé de nouvelles sources d'innovation et d'activités, et encouragé des systèmes productifs et des modes de consommation réellement adaptés aux transitions et à un développement plus durable. Pour que notre économie ait une meilleure capacité de résistance aux crises, il est ainsi impératif d'affirmer l'objectif social de notre appareil productif.

Des mesures d'accompagnement nationales et régionales à la hauteur des enjeux devront être prises en lien avec toutes les parties prenantes, pour relancer l'activité tout en se préparant mieux aux futures crises :

- **Investir dans les capacités humaines : mettre en place une politique publique d'incitation et de soutien à la recherche et développement et à la formation**

Investir dans les capacités humaines (formation initiale et continue, reconversions) et dans la recherche doit permettre de mieux anticiper les besoins en

rapport avec l'émergence de nouveaux métiers et de nouveaux savoir-faire liés aux innovations. Celles-ci modifient aussi les organisations du travail et les structurations des entreprises. Il est donc nécessaire d'identifier les besoins des entreprises des différentes filières, de mettre en place des passerelles de formation vers les nouveaux emplois (dans l'hydrogène et le bâtiment par exemple), de créer des diplômes et des filières diplômantes, de sécuriser l'emploi et de valoriser les qualifications professionnelles.

Le CESE estime ainsi indispensable d'atteindre très rapidement l'objectif de 3 % du PIB. Il rappelle l'urgence d'un sursaut en faveur de l'investissement public dans la recherche qui doit se traduire sur le plan budgétaire dans le plan de relance et d'ici la fin du quinquennat : (1) par l'affectation de moyens à hauteur de 6 milliards d'euros, pour atteindre l'objectif de 1 % de PIB de dépenses publiques ; (2) par la mise en œuvre d'une politique qui permettra aux entreprises d'augmenter de 14 milliards d'euros leurs dépenses de recherche pour atteindre l'objectif de 2 % de PIB de dépenses privées.

- **Transformer le rôle du crédit bancaire**

La création et le soutien aux entreprises demeurent essentiels à la compétitivité française, à la création d'emplois et à la cohésion sociale : elle devrait être soutenue par des moyens de financements plus accessibles sur le long terme. Le système bancaire devrait ainsi renforcer sa contribution à ce développement économique, tout particulièrement celui des entreprises petites et moyennes. La politique monétaire accommodante de la BCE créé des conditions favorables à ce soutien.

Le CESE estime nécessaire de développer un environnement favorable à l'investissement productif, créateur d'emplois stables et non délocalisables, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires l'épargne ou par une fiscalité appropriée[39]. Des incitations fiscales pourraient être renforcées ou créées afin d'accélérer les dépenses de développement des entreprises. Par ailleurs, les politiques de distribution de dividendes aux actionnaires ne devraient pas obérer la capacité des entreprises à se développer.

De façon générale, le CESE préconise la définition d'un cadre renouvelé pour le financement des PME, la modulation à la baisse du taux de l'impôt sur les bénéfices en cas d'affectation du résultat en fonds propres afin de soutenir un développement d'activité porteur d'emplois[40].

[39] CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Mieux investir pour la France*, rapporté par Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain, juin 2018

[40] CESE, *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*, avis rapporté par M. Jean-François Roubaud, février 2012 ; Le rapport sur l'état de la France 2014 recommandait déjà la modulation de l'IS ou l'IR pour une partie des bénéfices réinvestis dans l'entreprise. ; CESE, *Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité*, avis rapporté par M. Frédéric Boccara, mars 2017

- **Accompagner les entreprises, en particulier les TPE-PME vers une production durable**

L'expérience des entreprises les plus avancées montre les bénéfices que les TPE-PME peuvent retirer d'une démarche de neutralité carbone et la dynamique positive qui peut en résulter : amélioration de la compétitivité, réduction des coûts internes, mobilisation des personnels de l'entreprise, ou encore facteur de différenciation et d'image en phase avec les aspirations des citoyennes et citoyens à une consommation plus durable. Le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) illustre tout le potentiel des nouveaux modèles de gouvernance qui s'inscrivent dans le long terme. Dans cet effort, le soutien aux entreprises doit être conditionné à des critères environnementaux (émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité), sociaux (participation au développement local, partage de valeur ajoutée, formation des salariés) et économiques (soutien au développement de l'économie circulaire, études d'impact sur la croissance à long terme, limites aux délocalisations) tout en veillant au développement économique. La gouvernance de l'entreprise doit tenir compte entre autres des impératifs liés à la RSE, définir des stratégies claires de gestion des risques, mesurées par des indicateurs précis, objectifs et vérifiés. De tels critères doivent être appréciés en fonction de la taille des entreprises et le soutien doit revêtir un caractère incitatif à l'action et accompagner notamment les TPE-PME pour qu'elles investissent en faveur d'une production plus durable.

A ce titre, la rénovation thermique des logements et des bâtiments publics, marché porteur pour les petites entreprises et l'artisanat, permet de baisser à moyen terme les dépenses contraintes des ménages et leur impact carbone a été développé par le CESE dans son avis « Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons ».

- **Orienter l'épargne vers une finance responsable et de long terme**

La consommation des français est impactée par deux facteurs : baisse du pouvoir d'achat pour les populations touchées par le chômage, épargne « contrainte » et de précaution pour beaucoup d'autres. Des mesures de relance de la consommation pourraient avoir un impact décisif sur la reprise si celle-ci est orientée de manière précise et ciblée vers l'économie réelle. Cela suppose que l'Etat, notamment au moyen d'incitations fiscales, stimule la consommation des ménages vers le commerce de proximité et favorise l'appui à des secteurs d'avenir, sans négliger certains secteurs d'activité affectés par la crise ni les impératifs liés aux objectifs de la transition écologique et l'opportunité de consommer des produits locaux. Cela suppose également un effort de pédagogie et de rapidité des interventions de l'Etat, en termes d'incitation et de contrôle. Ceci permettrait aux Français de reprendre confiance et favoriserait un retour progressif de l'activité, notamment dans les TPE-PME.

Le CESE constate qu'en France, l'épargne des ménages est pour une grande part investie en assurance-vie, cette épargne étant investie en titres financiers (actions et obligations), une faible part alimente donc le financement des PME/TPE.

Il apparaît utile qu'un dispositif, analogue à celui existant pour l'épargne réglementée collectée par les banques, puisse assurer qu'une partie des fonds et réserves de l'assurance-vie soit fléchée vers le financement des PME/TPE, y compris les associations employeuses.

Le CESE recommande d'orienter une partie des fonds et des réserves de l'assurance-vie des ménages, de l'épargne solidaire et de l'épargne salariale des entreprises vers le financement des PME/TPE[41]. Le CESE recommande aussi d'orienter une partie de l'épargne des ménages vers le financement de start-ups technologiques, la France manquant de fonds d'investissement notamment pour des financements supérieurs à 100 millions d'euros[42]. Un autre moyen d'orienter l'épargne des ménages vers l'économie durable consisterait à prolonger la mesure de la loi de finances 2021, qui autorise sur une durée de 15 ans, les dons hors fiscalité des parents aux enfants (jusqu'à 100 000 euros) pour financer par exemple des achats de logements anciens (avec des travaux de mise aux normes, de rénovation énergétique) ou de véhicules propres[43].

Par ailleurs, pour répondre aux besoins de logements à un prix abordable, l'épargne pourrait également renforcer le logement locatif intermédiaire en incitant les banques et compagnies d'assurance à lui consacrer une partie de leurs fonds propres.

- **Actionner une commande publique qui intégrerait des critères, sociaux, environnementaux et territoriaux**

Développer la demande dans des filières stratégiques innovantes passe par une masse critique d'investissements et de commandes publiques[44] : il faut dynamiser l'achat public innovant dans une programmation pluriannuelle afin de développer l'industrie et soutenir la recherche. Afin de maîtriser les effets d'une hausse de l'investissement public, il importe de promouvoir une meilleure sélectivité dans le choix des projets en privilégiant les dépenses susceptibles de stimuler la croissance de long terme et de maximiser l'effet de levier sur l'investissement privé. Enfin, le CESE demande que la notion de « mieux-disant » intègre des critères fiscaux, sociaux, environnementaux et territoriaux dans le cadre du choix des attributaires de marchés publics, dans l'utilisation de financements publics et dans leur politique de participation.

[41] CESE, *Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité*, avis rapporté par M. Frédéric Boccara, mars 2017

[42] CESE, *Le financement des investissements d'avenir : enjeux et déclinaisons*, avis rapporté par Mme Patricia Blancard et M. Didier Gardinal, février 2021 qui fait référence au Rapport de M. Philippe Tibi sur le financement des entreprises technologiques françaises le 19 juillet 2019

[43] CESE, *Le financement des investissements d'avenir : enjeux et déclinaisons,* avis rapporté par Mme Patricia Blancard et M. Didier Gardinal, février 2021

[44] CESE, *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, rapporté par Mme Patricia Lexcellent, mars 2018

- **Orienter les aides publiques** en fonction des enjeux environnementaux et de cohésion sociale et territoriale, et les assortir d'un contrôle a posteriori. Comme nous le rappelions dans le RAEF 2020, « les critères de sélection doivent tenir compte des bénéfices de court, moyen et long terme (créations d'emplois, croissance de l'entreprise, montant de l'investissement) mais aussi des objectifs stratégiques de soutenabilité à long terme. Parmi ceux-ci, un objectif de viabilité à long terme et de décarbonation de l'économie doit prédominer ». Il faudra veiller à ce que ces mesures conduisent à renforcer les filières industrielles et les emplois sur nos territoires et éviter les effets d'aubaine.

2. Créer de nouvelles solidarités

L'intervention des associations, aussi utile et nécessaire soit-elle, ne saurait suffire à combler les trappes de pauvreté et à offrir de véritables perspectives d'avenir aux segments de la société les plus vulnérables à la crise. Le CESE propose ainsi de :

- **Privilégier des emplois de qualité par des investissements matériels et immatériels**

L'actualité des derniers mois a rappelé toute l'importance des « métiers du lien », mal reconnus ou « invisibles », en contact direct avec le public : la crise a souligné l'utilité sociale majeure de ces métiers, en contradiction avec leurs conditions de travail et leur niveau de rémunération. Les deux démarches d'évolution des compétences et de reconnaissance des métiers devraient être coordonnées. La réussite de cette ambition implique d'importants programmes de formation, d'adaptation à l'emploi, de qualité de vie au travail, de révisions salariales, dans le cadre d'un dialogue social renforcé portant sur ces questions au sein de chaque filière d'activité.

De telles mutations dans la nature des activités et des emplois ne pourront se faire sans « repenser et revaloriser le travail ». Le CESE rappelle que « l'organisation et le sens du travail doivent être débattus par celles et ceux qui le font, afin qu'ils participent à la définition de ce que l'on produit, pourquoi et comment[45]».

- **Améliorer la sécurisation des parcours, des emplois et des revenus**

Dans le RAEF 2020, le CESE avait préconisé de faire évoluer les contrats de travail en faveur de la sécurisation des revenus. La sécurisation des mobilités et des reconversions professionnelles des salariés concernés par les restructurations d'emploi et les transformations du système productif à venir, comme l'amélioration de la santé et de la qualité de vie au travail[46], sont essentielles.

Dans son rapport « Eradiquer la pauvreté à l'horizon 2030 » (juin 2019), le CESE a proposé la création d'un revenu minimum social garanti se substituant à sept des

[45] « *Priorités essentielles pour la relance de la France* » juillet 2020, réponse au Président de la république, page 25.

[46] Contribution de la section travail sur l'indicateur « *taux d'emploi* »

huit minima sociaux dès 2020. Il préconisait de se fixer l'objectif que personne ne vive avec moins de 50 % du revenu médian en 2030. Selon cet avis, ce revenu serait en particulier attribué aux jeunes sans emploi, qui ne suivent pas d'étude ni de formation, dès 18 ans. Pour autant, garantir aux jeunes l'accès à une formation qualifiante et un emploi stable constitue une priorité.

Plus généralement, a mûrit durant la crise, la prise de conscience, à travers la préservation des compétences et les dispositifs d'activité partielle, du caractère décisif des capacités humaines. Il serait très problématique de faire comme si rien ne s'était passé et de revenir à la situation antérieure sans une réflexion globale sur le sujet de la sécurisation de l'emploi, des revenus et des compétences.

- **Fiscalité : pour une refondation globale de la fiscalité**

En matière de fiscalité, le CESE s'est interrogé à plusieurs reprises sur l'effritement du consentement à l'impôt et les conditions permettant de le restaurer. Pour le CESE, réhabiliter le consentement à l'impôt impose une plus grande justice fiscale pour les particuliers comme pour les entreprises et donc un rééquilibrage de la fiscalité au profit de l'impôt direct et progressif. Ainsi, plusieurs avis votés par le CESE[47] ont formulé des recommandations allant dans ce sens, notamment l'augmentation de la contribution des ménages les plus fortunés ainsi que des entreprises mondialisées qui échappent à la régulation fiscale. Il faudra néanmoins veiller à en éviter les éventuels effets récessifs.

Concernant les entreprises multinationales, le projet de l'OCDE de procurer un produit fiscal aux pays dits « *de marché* » où se trouvent les clients de ces entreprises pourrait connaître de nouvelles avancées d'ici l'été 2021[48]. Parallèlement, il conviendrait d'amplifier les mesures de lutte contre l'évitement fiscal qui fragilise le consentement à l'impôt et la cohésion sociale. Le manque à gagner pour les finances publiques entraîne souvent un report de la charge fiscale sur les bases taxables ou les contribuables les moins mobiles. L'évitement fiscal crée ou accentue, par ailleurs, une distorsion de concurrence entre les entreprises de différentes tailles. Ces mécanismes d'évitement ont également un impact sur le financement de la protection sociale car en réduisant les revenus des salariés, ils réduisent l'assiette des cotisations sociales.

Le CESE préconise d'engager le chantier indispensable de **refondation globale de la fiscalité dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale**, de soutenir les efforts en faveur de la taxation des firmes multinationales (notamment du numérique) qui opèrent en France, utilisent les infrastructures françaises et échappent à l'impôt. Ceci appelle une réforme en

[47] CESE, *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et à cohésion sociale,* avis rapporté par M. Antoine Dulin, décembre 2016 ; CESE*, Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis rapporté par MM. Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019
CESE, *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain,* avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamal Teskouk, juillet 2020 ; CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France- Se donner un nouveau cap*, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

[48] Proposition OCDE 09 octobre 2019 - https://www.oecd.org/fr/fiscalite/l-ocde-soutient-les-efforts-multilateraux-en-vue-de-relever-les-defis-fiscaux-souleves-par-la-numerisation-de-l-economie.html

profondeur, en étudiant les conditions d'une harmonisation fiscale au niveau de l'Union européenne.

3. Décider ensemble : un dialogue de fond à tous les niveaux

- **Développer, moderniser les services publics et améliorer leur efficacité**

La crise a exacerbé la prise de conscience de la dégradation des services publics sur le territoire. Les limites du système ont été rendues bien visibles avec la crise : les économies réalisées depuis plus d'une décennie sur l'hôpital public se sont révélées catastrophiques à l'aune de la pandémie. On peut imaginer par exemple ce qu'il serait advenu en mars 2020 si les systèmes et les personnels de la DGFIP, après des années de plans d'économie et de suppressions massives d'emplois, avaient failli à verser les aides aux ménages et aux entreprises. Pour l'éducation nationale, la continuité de l'enseignement pendant le confinement a reposé sur la motivation des enseignants qui ont été peu appuyés par l'institution, largement impréparée. Enfin, le CESE a alerté sur le maillage des services publics qui s'effrite et qui contribue à accentuer les fractures territoriales et sociales.

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises ces dernières années[49] sur les principes qui doivent gouverner ces évolutions, et a rappelé certains points de vigilance, notamment : « *L'accès à la santé, à l'éducation, la préservation de l'environnement, entre autres, sont autant de missions de service public que le principe d'égalité suppose de mettre en forme d'une manière suffisante sur le territoire, sans que des considérations de coût strictement budgétaires emportent le sens des décisions à prendre. Le CESE relève avec force que la qualité de l'action publique ne peut être mesurée sans une évaluation de ses engagements et de ses résultats sur le long terme.* »

- **Renforcer l'égalité des territoires**

La lutte contre les fractures territoriales doit s'articuler autour des agents économiques, associatifs et des services publics qui structurent ces territoires. L'importance des services publics et l'indispensable nécessité pour l'État de mieux associer les collectivités locales pour apporter des réponses concrètes de proximité aux questions de la population, pour une société plus juste et plus durable ont été soulignées à de nombreuses reprises. Dans le cadre d'une gouvernance globale, les collectivités territoriales apparaissent comme des espaces pertinents par leur réactivité et en proximité, pour participer à politique.

Au niveau national, **une meilleure coordination entre les différents services et niveaux de l'Etat ainsi qu'avec les collectivités territoriales parait indispensable**. Une révision des lois de décentralisation, permettant une meilleure organisation territoriale, serait aussi nécessaire pour prévoir plus de proximité, plus

[49] CESE, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, avis rapporté par Mme Nicole Verdier Naves et M. Michel Badré, janvier 2017; CESE, *L'évolution des métiers de la fonction publique*, avis rapporté par MM. Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, décembre 2018

de complémentarité, plus de solidarité et plus d'efficacité entre les différents échelons territoriaux.

- **Préserver la démocratie et les libertés publiques**

En décidant le confinement pour juguler la pandémie et limiter le débordement dans les services de réanimation sur l'ensemble des territoires, le gouvernement a été conduit à devoir restreindre considérablement les libertés publiques et individuelles. L'état d'urgence sanitaire (décret du 23 mars 2020) a posé des limites à l'Etat de droit en touchant à la séparation des pouvoirs dès lors que l'exécutif était habilité à légiférer par ordonnance. Il a notamment limité la mobilité des personnes. Les débats suscités par ces décisions ont illustré la difficulté à maintenir l'équilibre entre libertés individuelles et lutte contre la pandémie.

Le CESE réaffirme ici que l'Etat de droit est une garantie essentielle de respect de nos libertés : des mesures de sécurité sont nécessaires pour faire face à l'épidémie de la Covid, mais celles-ci ne doivent pas amener les Français à renoncer à leurs libertés fondamentales sans condition. Il faut prendre garde à ce que l'inflation normative de restrictions de nos libertés ne vienne mettre en danger la démocratie et l'état de droit à bas-bruit. Les impératifs de sécurité sanitaire ne doivent ainsi pas mettre en cause l'état de droit (par exemple celui du droit à la dignité) : il est indispensable de trouver un équilibre entre ces deux principes, de liberté et de sécurité, par application des droits de l'homme[50]. A défaut, la société française pourrait connaitre une dérive liberticide propice aux mouvements qui menace le désir même de vivre ensemble, soit l'élément constitutif de notre Nation.

En conclusion, soutenir ou relancer les secteurs porteurs d'avenir, mener des politiques permettant de mieux mettre en œuvre de nouvelles solidarités et mieux décider ensemble constituent les trois axes du projet commun porté par le CESE pour l'avenir. Parce que les « nouveaux indicateurs de richesse » constituent la boussole qui doit nous aider dans cette transition, le rapport se termine sur des pistes à envisager en termes notamment d'indicateurs pour enrichir et améliorer le RAEF dans sa visibilité et son utilité.

B - Quels « indicateurs de richesse » pour éclairer les politiques publiques ?

1. Rappel historique

Il est utile de rappeler que dès 2009, le CESE, dans son avis « Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique »[51] présenté par Philippe Le Clézio et qui s'inscrivait dans l'esprit de la stratégie nationale de développement durable

[50] Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, article premier : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.* »

[51] https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2009/2009_15_philippe_le_clezio.pdf

adoptée en 2003, soulignait les limites du PIB (qui ne mesure pas la qualité de vie, ne dit rien sur la répartition de la richesse et ignore les atteintes à l'environnement). Cet avis se situait dans le prolongement du Grenelle de l'environnement (2007) et en parallèle des travaux menés par Joseph Stigltiz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Le rapport « Stiglitz-Sen-Fitoussi »[52], présenté en septembre 2009, proposait d'élargir le champ des indicateurs traditionnels en matière de mesure du progrès économique et d'inclure des mesures de la qualité de vie, des inégalités et du bien-être, ainsi que de mieux prendre en compte le développement durable et l'environnement.

En 2014, alors que l'Assemblée nationale débat d'une proposition de loi organique déposée par la députée Eva Sas, une dynamique se crée autour de la nécessité de choisir des nouveaux indicateurs complémentaires du PIB. L'indicateur de santé sociale qui rend compte des inégalités de revenu, de l'espérance de vie, du chômage, de la pauvreté, et de l'empreinte écologique est notamment mis en avant. Une commission de concertation est alors mise en place, co-animée par le CESE et France Stratégie, dont les travaux sont résumés dans « Promouvoir de nouveaux indicateurs de richesse : histoire d'une 'cause' inaboutie », article publié par Dominique Méda en juin 2020. Il y est rappelé que sept indicateurs avaient fait l'objet d'attention (dont quatre seront in fine retenus dans la liste des 10 NIR) :

- Evolution des stocks d'actifs productifs, physiques et incorporels, rapportés au PIB
- Proportion de titulaires d'un diplôme supérieur au brevet des collèges parmi les 25 à 64 ans
- Proportion artificialisée du territoire
- Empreinte carbone française annuelle
- Rapport entre les revenus détenus par le cinquième le plus riche de la population et ceux détenus par le cinquième le plus pauvre
- Dette publique nette rapportée au PIB
- Dette extérieure nette rapportée au PIB

Il convient ici de rappeler que le CESE avait travaillé en 2014 une liste d'environ 50 indicateurs susceptibles d'éclairer les préoccupations des Françaises et des Français, dont 21 issus de la stratégie nationale de développement durable (marqués par *). Seuls six indicateurs (en gras) se retrouvent in fine dans la liste des 10 nouveaux indicateurs de richesse.

[52] https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372481?sommaire=1372485
https://www.insee.fr/fr/information/2550927

Croissance	Revenu national net et **PIB/hab** **Recherche et développement*** Consommation des ménages Investissement Commerce extérieur	***Educa-tion, santé***	Diplômés du supérieur parmi les 25-34 ans* Renoncement aux soins pour raisons financières* **Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé*** Taux d'accès à la formation professionnelle par CSP Proportion de personnes déclarant bénéficier d'une couverture complémentaire en France
Emploi et chômage	Taux de chômage et taux de sous-emploi Taux d'emploi des seniors* Part des jeunes hors emploi et hors formation* Maladies professionnelles* Taux de chômage et taux d'emploi des jeunes Taux de chômage et taux d'emploi des femmes Comparaison des taux de chômage Métropole/OM Taux d'accès à la formation professionnelle par CSP	***Environne-ment***	Emissions agrégées des GES* Energies renouvelables* Consommation d'énergie par habitant et intensité énergétique* **Empreinte carbone*** **Artificialisation des sols*** Pollution des cours d'eaux* Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs*
		Finances publiques	Déficits publics Dette publique Niveau des prélèvements obligatoires
Logement	Part du recours à l'expulsion locative	***Prix***	Prix à la consommation Evolution du coût des matières premières Comparaison des prix entre Métropole et OM
Salaires, revenus, pouvoir d'achat, dépense	**Poids de la dette des différents agents économiques*** Nombre de ménages surendettés* **Distribution des revenus** Ecart de revenu salarial et de salaire hommes-femmes* **Pauvreté et conditions de vie*** Revenu des ménages Structure de dépense des ménages Evolution du salaire médian Taux de pauvreté monétaire avec détail par composition familial Pouvoir d'achat Distribution des patrimoines	***Autres indica-teurs hors préoccupa-tions clairement exprimées***	Coût du travail Coût du capital Partage de la valeur ajoutée Production par branche Démographie des entreprises Participation des femmes aux instances de gouvernance* Taux de fécondité Population par âge (pyramide des âges) – comparaison de 2 pyramides Densité de population (rural/urbain) Taux de participation à la vie associative* Taux de participation aux élections* Internet (couverture haut débit) Productivité matières* Taux d'intérêt à court et long terme

La sélection des 10 NIR aura été le fruit d'un processus long impliquant plusieurs parties. L'atteinte du consensus n'a pas été facile comme le rappelle Dominique Méda. Six ans après le premier Rapport annuel sur l'état de la France qui découle de la loi Sas de 2015, les limites de l'exercice sont multiples et l'on peut dire que les principaux objectifs de la loi n'ont pas été atteints. Dans la continuité des Indicateurs de Développement Durable, les Nations-Unies ont enrichi les indicateurs, qui sont

aujourd'hui présentés sous la forme de 17 ODD, chacun se déclinant en dizaines d'indicateurs et de sous-indicateurs adoptés par l'ensemble des Etats-membres[53].

2. Limites rencontrées avec les indicateurs choisis

La première limite réside dans la publication tardive des données par l'INSEE : en général un an après l'année concernée et certains indicateurs n'ont pas de publication annuelle. Il conviendrait d'engager le dialogue avec l'INSEE pour comprendre les raisons de ce décalage et définir les indicateurs qui pourraient être suivis mensuellement ou trimestriellement. Enfin ces indicateurs, même si la mise à disposition des données par les Etats membres ne respecte pas toujours le calendrier prévu, permettent d'intéressantes comparaisons européennes. Une standardisation des données et une date commune de mise à disposition seraient donc nécessaires.

Par ailleurs à la pratique, d'autres limites sont apparues, qui poussent le CESE à proposer les améliorations suivantes :

- Préférer le taux de chômage au taux d'emploi car ce dernier ne représente qu'une dimension du marché du travail (catégorie A), tandis que le taux de chômage est plus complet. Il conviendrait d'enrichir l'analyse avec le « *halo de chômage* »[54] qui rend mieux compte des personnes qui naviguent entre différentes situations d'emploi et de recherches d'emploi.
- Pour les inégalités de revenu, privilégier une comparaison par décile plutôt que par quintile s'impose.
- Idem pour la pauvreté en conditions de vie ; pour cet indicateur, une actualisation s'impose : ne pas posséder de téléviseur couleur peut être un choix et non une contrainte, de même que « *ne pas pouvoir manger de la viande ou autre source de protéines au moins tous les deux jours* ». En revanche, ne pas avoir un accès facile (à domicile ou près de chez soi) à l'internet haut débit fixe ou mobile est aujourd'hui un vrai facteur limitant. Il se mesure par la possession d'un terminal et la capacité à payer un abonnement.
- Décliner l'empreinte carbone par territoire et type de ménage, avec des données aussi contemporaines que possible.

3. Besoins de nouveaux indicateurs et de sous-indicateurs

Pour le CESE, au regard de son expérience, il apparait nécessaire et utile pour peser dans le débat public de disposer d'indicateurs complémentaires au PIB pour analyser la situation du pays et du monde. L'articulation entre les NIR et le PIB est fondamentale. Le PIB n'est pas seulement un « indicateur de richesse », c'est aussi

---

[53] https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/
CESE, *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, avis rapporté par M. Philippe Le Clézio, mai 2009

[54] CESE, *Les femmes éloignées du marché du travail*, étude présentée par Mme Hélène Fauvel, le 25 février 2014
https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1415 : « *Personne sans emploi qui soit a recherché un emploi, mais n'est pas disponible pour travailler, soit n'a pas recherché d'emploi, mais souhaite travailler et est disponible pour travailler, soit souhaite travailler, mais n'a pas recherché un emploi et n'est pas disponible pour travailler.* »

un indicateur de mesure de l'activité économique important mais qui laisse de côté la sphère domestique et les externalités négatives.

Mais pour répondre aux limites identifiées, le CESE propose de définir des indicateurs et des sous-indicateurs réellement « nouveaux » couvrant les champs suivants, en privilégiant les objectifs définis dans les 17 ODD :

- Indicateurs sur la financiarisation de l'économie qui pourraient s'appuyer sur des indicateurs existants : profits du secteur financier et total des actifs financiers en pourcentage de PIB;
- Indicateurs relatifs au logement qui tiendraient compte des proportions de passoires thermiques, de la proportion de mal-logement et de la part du logement dans le budget des ménages;
- Indicateur sur l'alimentation (baisse des quantités vendues de produits phytosanitaires, indice d'indépendance alimentaire en cas de crise, proportion des produits vendus en circuits courts…);
- Indice de santé sociale des régions composé de six dimensions résumées ci-dessous :

    - revenu : taux de surendettement, % des ménages assujettis à l'ISF, taux de pauvreté monétaire des moins de 17 ans, rapport D9/D1 du revenu disponible des ménages par unité de consommation;
    - travail et emploi : taux de chômage, % fréquence des accidents de travail, % intérim et CDD, % conflits du travail avec arrêt;
    - éducation, santé, logement, lien social et sécurité : % actifs sans diplôme, espérance de vie à la naissance, taux de recours au droit au logement opposable, crimes contre personnes et biens/100 000 habitants, % adhésion à des associations, % des personnes voyant au moins une fois par semaine leur famille et amis;
- Capacité à faire face aux crises : santé, sécurisation des revenus, services publics, ...
- Produit national net, épargne nette ajustée, ...
- Dépendances industrielles
- Quota national de « reste à polluer » (complété éventuellement par un quota par foyer ou par personne, par territoire, par tranche d'âge).

Quand cela est possible et pertinent, il est indispensable de décliner les indicateurs par territoire, genre, CSP, tranche de revenu, composition du ménage, tranche d'âge.

Ainsi ces indicateurs, en lien direct avec la réalité de notre pays, pourraient bénéficier à l'ensemble des formations du CESE et soutenir utilement leurs travaux.

4. Collaborer avec d'autres instances et favoriser la diffusion des RAEF

- Le CESE pourrait se rapprocher utilement de diverses instances :
- INSEE, Service des données et études statistiques des ministères et de la sphère publique (SDES, DARES, DEPP, DREES, ADEME, CGDD, INED, Banque de France, etc.)

- CREDOC
- CESER
- CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) : se rapprocher de cette instance dont la mission est « d'assurer la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique ». En complémentarité, le CESE et le CNIS pourraient partager le constat des limites rencontrées par les NIR, les nouvelles ambitions pour un RAEF renouvelé, mettre en lumière les nouveaux besoins et explorer les voies et moyens de mieux produire les statistiques en temps voulu. Des questions ou suggestions pourraient être également travaillées avec l'Autorité des Statistiques Publiques (ASP). La présence d'un membre du CESE au sein de ces deux organismes pourrait favoriser cet échange.

Par ailleurs, en plus d'assurer la diffusion et la promotion de ses rapports annuels auprès des médias et de la société dans son ensemble, le CESE sera attentif à ce que le gouvernement intègre le RAEF dans ses réponses annuelles à ses préconisations comme l'exige la loi. Il demandera à présenter chaque année le RAEF aux services du Premier ministre et des ministres concernés.

CONCLUSION

La crise sanitaire, lourde de conséquences économiques et sociales constitue une épreuve inédite pour la société française dans son ensemble. Elle a ébranlé de nombreuses certitudes en faisant apparaitre nos points de faiblesse. La France a néanmoins démontré qu'elle dispose de réels atouts qui lui ont permis d'y faire face notamment à travers son modèle social qui a joué et joue encore un rôle de puissant amortisseur. C'est pourquoi, il nous appartient collectivement de le préserver.

Ces crises doivent constituer une opportunité pour atteindre ce nouveau cap que proposait le RAEF 2020. Pour y parvenir, il faut penser de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble qui pourraient prendre la forme d'une nouvelle alliance entre les différentes parties prenantes : l'Etat, les collectivités territoriales, les services publics, les entreprises, les travailleurs et travailleuses et les citoyennes et citoyens et la société civile organisée. Il s'agira de définir des perspectives de long terme en direction d'une société plus juste, plus solidaire, plus durable et davantage préoccupée par le bien commun. Cela appelle une croissance d'un type nouveau centrée autour d'un investissement dans les capacités humaines, de la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus et de la ré-industrialisation. Cela appelle encore de nouvelles solidarités reposant sur des efforts communs justement partagés.

Le CESE est décidé à jouer pleinement son rôle dans les années à venir pour apporter des éclairages complémentaires sur les évolutions de la société et proposer des mesures susceptibles de mieux se préparer aux futures crises et d'envisager l'avenir plus sereinement. L'apport au débat public de la société civile organisée, au travers des productions du Conseil et des citoyens associés à ses travaux, pourra contribuer à guider les choix de l'exécutif vers ce nouveau cap indispensable, en répondant aux urgences économique, sociale et environnementale dans le sens d'une plus grande justice sociale.

Cahier n° 2

Chapitre 1 Taux d'emploi

Pendant cette mandature, la section du travail et de l'emploi a contribué régulièrement au Rapport annuel sur l'état de la France, à partir d'une analyse de l'évolution du taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans, un des 10 indicateurs de richesse complémentaires au PIB retenu par le Gouvernement en 2015.

I - UNE EVOLUTION FAVORABLE DU TAUX D'EMPLOI DEPUIS 2016

A partir de 2016, l'affermissement de l'activité économique s'est traduit dans une nette accélération des créations d'emplois et dans un recul marqué des taux de chômage au sens du BIT.

Le taux d'emploi des 15-64 ans a connu une hausse sensible sur la période qui a eu pour corollaire une diminution du chômage mesuré au sens du BIT.

Tableau : taux d'emploi et taux de chômage de 2015 à 2019

Année	2015	2016	2017	2018	2019
Taux d'emploi	63,8	64,2	64,7	65,4	65,6
Variation taux d'emploi année antérieure	+0,1	+0,4	+0,5	+0,7	+0,2
Taux de chômage (BIT)	10,3	10,1	9,4	9,1	8,4

Source : Insee, enquête emploi.

Dans ce contexte, les tensions sur les recrutements dans l'industrie et les services se sont accrues et concernaient à la fin de 2019 près d'un chef d'entreprise sur deux. Interrogées sur les barrières à l'embauche, les entreprises pointaient plus particulièrement le manque de main-d'œuvre compétente. Toutefois, les difficultés de recrutement ont, selon les secteurs et les métiers des causes variées : rareté des profils alliant de capacités conceptuelles et maîtrise de gestes techniques pour pourvoir certains métiers industriels et artisanaux, trop faibles attractivité (forte pénibilité, faibles rémunérations) de métiers de service essentiels à la collectivité, image négative injustifiée de certaines professions.

II - DES POINTS DE VIGILANCE SUR LA QUALITE DE L'EMPLOI ET LA VULNERABILITE DES SENIORS AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Malgré cette évolution favorable du marché du travail sur cette période de cinq ans, le CESE a régulièrement identifié des points de vigilance sur la qualité de l'emploi et sur l'emploi des seniors.

A - La qualité de l'emploi

La dégradation marquée de la qualité d'une partie des emplois constitue une autre tendance de fond des années 2000. Sept embauches sur dix étaient en 2019 des CDD de moins d'un mois et près d'un tiers ne dépassait pas la journée. Dans les activités les plus concernées avant la crise (l'hébergement médico-social et l'action sociale, les arts et le spectacle, l'hôtellerie-restauration, les services administratifs et de soutien) le recours aux contrats très courts avait plus que doublé depuis l'an 2000. Cette forme de précarité a des répercussions très négatives sur l'accès à la formation professionnelle de ces salariés et sur leurs perspectives de stabilisation dans l'emploi.

Contrats courts et temps partiels subis se sont traduits depuis 2009 par une croissance presque continue du nombre des demandeurs d'emplois inscrits en activité réduite (catégorie B et C de Pôle emploi). Ils représentent aujourd'hui 40 % des inscrits à Pôle emploi. Initialement conçu pour favoriser le retour à l'emploi en permettant au demandeur d'emploi indemnisé de conserver le lien avec le marché du travail, le dispositif d'activité réduite semble plutôt accompagner une tendance à la précarisation des emplois[55]. En effet, un grand nombre de demandeurs d'emploi qui ne parviennent pas à stabiliser leur trajectoire professionnelle, restent durablement en activité réduite.

Le sous-emploi est défini comme la situation des personnes travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage et disponibles pour le faire ou de celles qui ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison du chômage partiel. Abstraction faite de la période exceptionnelle que nous connaissons, marquée par un recours massif au chômage partiel, le taux de sous-emploi révèle le déséquilibre entre les sexes sur le marché du travail. En 2019, le taux de sous-emploi s'est établi à près de 8 % pour les femmes contre 3 % pour les hommes. Cette situation est en lien direct avec la part du temps partiel dans l'emploi des femmes qui dépassait la même année 28 % (contre un peu plus de 8 % pour les hommes).

Le sous-emploi affecte aussi beaucoup plus fortement les jeunes, avec un taux de près de 9 % chez les 15-24 ans contre 5 % chez les actifs les plus âgés. Cet écart peut être mis en relation avec les conditions difficiles d'accès au marché du travail, avec une première partie de parcours professionnel faite d'emplois précaires et peu rémunérés et qui tend à se prolonger.

Dans la contribution au RAEF 2017 sur le taux d'emploi, le CESE considérait que ce dernier devait être complété par une approche qualitative de l'emploi. Il invitait les Pouvoirs publics à adopter un indicateur composite du type de ceux qui ont été élaborés par l'Institut syndical européen ou par l'OCDE au niveau international.

Dans l'édition 2018, il a rappelé que la qualité de l'emploi était étroitement liée à l'environnement du travail et à son organisation. Il a donc recommandé aux

[55] Pauline Gonthier et Klara Vinemeux, « *Des demandeurs d'emploi qui travaillent ? Les sept visages de l'activité réduite.* » Dares, Document d'étude, n° 212, juillet 2017.

partenaires sociaux de faire de ce sujet une des priorités de leurs travaux, notamment dans les négociations sur l'emploi dans les branches et les entreprises.

Ces deux recommandations conservent toute leur actualité.

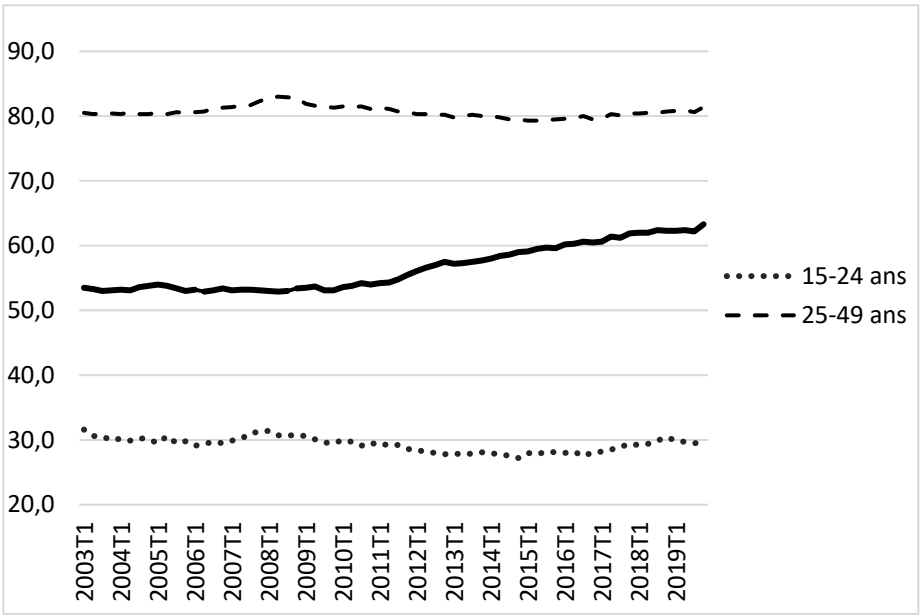
B - L'emploi des seniors

La contribution des plus de 50 ans à l'augmentation de l'indicateur global du taux d'emplois des 15-64 ans a été très conséquente depuis le début des années 2000.

Graphique : évolution du taux d'emploi par âge 2003-2019

Données EDF

en moyenne trimestrielle en %



Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 à 64 ans.

Source : Insee, enquête emploi.

Les réformes successives des retraites visant à l'allongement de la vie active et la forte limitation des dispositifs de cessation anticipée d'activité ont contribué à développer l'activité des seniors, ce qui s'est traduit par une progression de leur taux d'emploi.

Les seniors sont cependant plus nombreux que les autres classes d'âge à être touchés par le chômage de longue et de très longue durée ce qui a conduit le CESE à formuler des propositions pour assurer le maintien des seniors en emploi. La prévention et l'action contre les effets de la pénibilité au travail, ainsi que la culture de la formation tout au long de la vie, sont des domaines qu'il convient d'investir pour assurer le maintien dans l'emploi des salariés sur une durée désormais plus longue.

Il a également invité les Pouvoirs publics à porter une attention particulière aux plans de départs volontaires et les ruptures conventionnelles collectives (RCC) au regard de la vulnérabilité spécifique des plus de 50 ans sur le marché du travail.

III - UNE DEGRADATION SOUDAINE DES INDICATEURS DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE DANS LA CRISE SANITAIRE MAIS QUI RESTE JUSQU'A PRESENT CONTENUE

La situation du marché du travail, très dégradée après la crise financière de 2008, s'améliorait lentement depuis la fin de 2016, avec un taux de chômage ramené à 8,1 % à la fin de l'année 2019 (7,9 % en France métropolitaine). La crise de la Covid-19 a provoqué une inversion de cette tendance quoique de façon jusqu'à présent très erratique. Le taux de chômage au sens du BIT est remonté à 9 % au troisième trimestre 2020. Selon l'Insee, plus de 360 000 emplois ont été détruits au plus fort de la crise. Cependant, de façon inattendue, le taux de chômage a retrouvé son niveau d'avant la crise (8 %) au mois de décembre 2020. L'Insee explique une partie de cette diminution par une baisse du taux d'activité pendant le deuxième confinement. Le redressement de la consommation des ménages en fin d'année, associé à l'efficacité des mesures de soutien aux revenus et à l'emploi, a également pu y contribuer. L'ampleur des dispositifs d'activité partielle a permis de limiter à court terme la détérioration du marché du travail.

Le taux d'emploi qui s'établit à 65,2 % pour l'année 2020 enregistre sa première baisse après une décennie de hausse régulière. Cette diminution apparaît toutefois limitée (-0,4 en variation annuelle) compte tenu de l'intensité du choc subi au printemps 2020. Le taux d'emploi des 50-64 ans a fait mieux que résister : à 63,3 % il augmente de 0,7 point.

Toutefois, l'absence de perspective d'amélioration rapide sur le front sanitaire ne permet pas de dissiper les craintes d'une nouvelle détérioration de l'activité et de l'emploi.[56]

La crise sanitaire qui perdure fait toujours peser sur l'activité et l'emploi la menace de récession de longue durée. Mais elle est aussi un puissant facteur d'accélération pour certaines des transitions déjà en cours. Le déploiement des possibilités de connexions à distance offertes par les technologies numériques, bien qu'il comporte certains risques, a permis de maintenir une grande partie de l'activité et du travail dans les moments les plus critiques de la pandémie. Cette généralisation des usages

[56] Projections macroéconomiques pour la France établies par la Banque de France. décembre 2020.

du numérique à un rythme encore plus rapide que prévu implique l'intégration de compétences additionnelles dans pratiquement tous les métiers. La pandémie et les périodes de confinement ont aussi mis en évidence certaines faiblesses de notre système de santé et d'accompagnent médico-social dans un contexte de vieillissement de la population. Comme le CESE l'a souligné dans son avis récent sur les métiers du lien, il est urgent de se donner les moyens en emplois et en compétences pour répondre aux besoins des personnes vulnérables[57]. Enfin, la situation actuelle invite à prévenir d'autres crises et par conséquent à conduire la transition écologique avec plus de détermination et d'efficacité. A ce titre, la transformation des activités pour assurer la lutte contre le changement climatique et le maintien de la biodiversité doit prendre appui sur une évolution profonde des métiers et des compétences et sur des reconversions vers de nouveaux champs professionnels ou de nouvelles façons de produire.

Préconisation 1 :

Face aux conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire et considérant l'urgence de conduire la transition écologique, de renforcer l'offre sanitaire et médico-sociale et de doter tout un chacun des moyens de s'adapter à la généralisation des outils numérique, le CESE préconise que les plans d'investissement et de relance soient orientés en fonction de ces trois priorités et qu'ils intègrent les mesures nécessaires en matière de formation, de développement des compétences, d'accompagnement des mobilités et des reconversions professionnelles.

Le dialogue social interprofessionnel, de branche et d'entreprise doit contribuer à fixer le cadre et les moyens d'une action systématique pour assurer les reconversions et les évolutions professionnelles des salariés concernés par les restructurations d'emploi et les transformations du système productif à venir, tout en améliorant la qualité de vie au travail.

Soulignant la place majeure que tiennent, dans les indicateurs de richesse dont il assure le suivi, les métiers de la santé, du médico-social et ceux de l'autonomie des personnes, le CESE insiste sur la nécessité d'en améliorer l'attractivité et la reconnaissance. Il souhaite qu'un effort national soit consacré à la promotion de ces métiers dont la crise a montré qu'ils étaient insuffisamment reconnus aujourd'hui. L'effort récemment consenti en faveur des métiers de la santé doit être poursuivi et amplifié et doit également être étendu à ceux du secteur du médico-social et de l'autonomie.

[57] CESE, *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, avis rapporté par Mme Nathalie Canieux, décembre 2020.

.

Chapitre 2 Effort de recherche

Quelle portée le CESE donne-t-il au RAEF ?

Il est intéressant de rappeler les points sur lesquels le président de notre assemblée insistait en ouverture de la plénière du 15 juin 2016 pour présenter le premier RAEF de la mandature : Le RAEF est une étape importante du travail du CESE, une mission essentielle confiée par la Constitution. Son originalité est à souligner, ce ne sont pas seulement des chiffres, mais un rapport réalisé par la société civile, en prise direct avec le terrain. Il est supposé éclairer les pouvoirs publics et les guider dans leur tâche. Il faut le rendre incontournable en lui donnant une autorité, en faire un outil spécifique, une base de travail immédiatement exploitable… une feuille de route, signalant les failles et les écueils. Il s'impose comme le plus prospectif des rapports, nous ne décrivons pas l'avenir, mais nous en dessinons les conditions.

De fait, la conception du RAEF a été profondément renouvelée :

- plus transversale, avec un rapport conçu en 2 parties, dont une deuxième composée des contributions de plusieurs sections sur les 10 nouveaux indicateurs de richesse ;
- le temps long priorisé avec un suivi des évolutions des indicateurs ;
- une présentation en juin afin d'aider au débat budgétaire.

Cet exercice est aussi à replacer dans le cadre des orientations stratégiques du CESE, notamment avec les deux axes prioritaires « Favoriser la cohésion sociale » et « Réussir les transitions ». Mais plus largement, il renvoie au rôle que le Conseil entend jouer dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, préfaçant la première édition du rapport du gouvernement sur les 10 indicateurs de richesse, Manuel Valls, alors Premier ministre, déclarait : « Ce rapport, rendu chaque année par le gouvernement, comme le prévoit la loi du 13 avril 2015 sur les « nouveaux indicateurs de richesse », garantira un suivi régulier… Cet exercice est utile, car il redonne toute sa place au long terme. L'évolution des indicateurs met en lumière des tendances longues quant aux progrès accomplis. Elle éclaire également les défis qui restent devant nous ».

C'est à partir de ces éléments de contextualisation de l'exercice que la section des Activités Economiques propose un bilan de sa contribution aux RAEF de la mandature sur l'indicateur n° 2 relatif à l'effort de recherche. La section a produit quatre contributions de 2016 à 2019.

I - FAIRE UN BILAN SYNTHETIQUE : DEGAGER LES LIGNES DE FORCE DES TRAVAUX DE LA SECTION SUR CET INDICATEUR

Ce bilan synthétique peut être établi à partir de différents travaux de la section

- Un diagnostic établi à partir d'auditions très nombreuses, du monde académique comme de l'entreprise. On peut citer les auditions de :
- M. Thierry Mandon, Secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche le 1er février 2017 ;
- Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à l'occasion de la « Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche » (Mme Lejeune, rapporteure), le 8 avril 2020. L'exercice a en effet couru sur deux quinquennats ;
- M. Alain Prochiantz, membre de l'académie des sciences et administrateur du Collège de France, auditionné dans le cadre des RAEF 2016 et 2019.
-
- En plus de l'analyse des évolutions de l'indicateur, la section s'est attachée à travailler sur les focus suivants :
-

- les défis de la recherche (RAEF 2016) ;
- un emploi scientifique fragilisé (RAEF 2017) ;
- un modèle de recherche à améliorer (RAEF2017) ;
- les effectifs de la recherche, focus sur les docteur-e-s, une singularité française (RAEF 2018) ;
- un effort de recherche privé trop faible (RAEF 2019).

Avec les deux avis rendus en juin et septembre 2020 sur la Loi de Programmation de la Recherche, l'ensemble des travaux du CESE ont donné lieu à un nombre conséquent d'auditions et de problématiques traitées, bien en phase avec les trois volets thématiques des groupes préparatoires de la loi de programmation installés par le gouvernement en février 2019 : Financement de la Recherche, Attractivité et Gestion des Carrières, Recherche partenariale et innovation.

Mais aussi avec le Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (du 31 janvier 2017) réalisé par le Comité du Livre Blanc présidé par Bertrand Monthubert, auditionné par le CESE en février 2020.

Notre section a organisé deux déplacements sur le terrain :

Le premier à Saint-Nazaire dans le cadre de l'avis sur les pôles de compétitivité, avec la visite de l'IRT Jules Verne, le second sur le plateau de Saclay (R&D de EDF, SATT et rencontre avec des chercheurs du CEA, de Thales et d'EDF).

Une multiplicité de points de vue avec des acteurs diversement impliqués a permis d'établir un diagnostic général partagé.

- **Les constats :**

Dès le démarrage, notre section a établi un constat de décrochage de la France en matière de recherche.

Si la France est encore une nation scientifique reconnue, elle perd du terrain, de son attractivité, de son rayonnement et donc aussi de sa compétitivité et de sa capacité à relever les défis auxquels elle est confrontée. Faiblesse des dépenses de recherche tant en ce qui concerne l'effort public de recherche que l'effort privé de

recherche et développement, effort global qui s'éloigne de l'objectif européen des 3 %.

Dès la première édition du RAEF, **la section avait alerté sur « l'urgence d'un sursaut en faveur de notre potentiel scientifique et technologique** » dans un contexte de profondes mutations.

Mais au fil de la mandature, la section a regretté **une évolution négative de l'indicateur**. En effet, d'après l'Insee, la part des dépenses de recherche dans le PIB d'élevait à 2,23 % en 2015 et à 2,19 % en 2019, soit une légère baisse[58].

Des tendances observées qui se durcissent concernant : une faiblesse du financement de la recherche publique ; une baisse progressive des crédits de base au profit de financements concurrentiels prépondérants ; une faiblesse des investissements dans la R&D en dépit d'un certain nombre de dispositifs incitatifs destinés à la stimuler ; un emploi scientifique fragilisé (perte d'attractivité des métiers de la recherche, insertion professionnelle problématique des jeunes docteurs-e-s, entrée tardive dans les carrières et multiplication des situations de précarité, faible recrutement des docteurs dans la R&D) ; affaiblissement des universités ; une organisation de la recherche qui nuit à sa créativité et à son efficacité ; des aides publiques à la recherche privée controversées ; une valorisation insuffisante de la recherche dans un écosystème foisonnant de dispositifs de transfert ; des attentes fortes des TPE-PME pour développer leur recherche (en particulier dans le cadre des pôles de compétitivité) ; une concentration territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche qui interroge… et tout ceci dans un contexte d'attentes fortes vis à vis de la science, mais aussi de défiance croissante à son égard.

Nos travaux ont aussi souligné la nécessité de redonner une place à la science au cœur de notre société par le développement de la formation scientifique et de travailler à une appropriation sociale des enjeux de la recherche, par l'association des salariés et de la société civile à la construction d'une stratégie d'innovation.

Ils ont mis l'accent sur la nécessité que la parole de celles et ceux qui produisent la science soit entendue et que toutes les parties prenantes soient associées à la définition des stratégies de la recherche et de l'innovation.

Enfin la section a précisé que la stratégie de recherche devait prendre en compte la réponse aux défis des transitions majeures, numérique et environnementale.

- **Les politiques publiques** :
- La parution **du Livre Blanc de l'ESR de 2017** a vu le jour à la fin du quinquennat de François Hollande. S'il rejoint notre diagnostic sur un certain nombre de points et inscrit le principe d'un effort budgétaire accru, sa temporalité n'a pas permis de concrétiser les intentions. Néanmoins les dépenses des administrations étaient alors en repli et celles de la R&D restaient globalement insuffisantes et marquaient le pas dans une branche sur deux.

[58] Insee, *Indicateurs de richesse nationale*, 16 décembre 2020.

- **La Loi de Programmation de la Recherche en 2020** a donné lieu à une saisine gouvernementale confiée à notre section en juin et à la production d'une contribution de notre assemblée à la loi en septembre.

La loi soumise à l'avis de la section et votée par le parlement en novembre 2020 appuie son argumentaire sur la nécessité d'un réarmement de la recherche. Le rapport qui lui est annexé souligne un certain nombre de constats qui rejoignent des observations faites par notre institution dans le cadre de ses travaux et rappelle un certain nombre de principes généraux que nous pouvons partager.

Mais la loi consolide les orientations d'un modèle dont plusieurs aspects sont aujourd'hui contestés et ne donne pas l'ambition que le CESE estime nécessaire pour redonner à la recherche le souffle dont elle a besoin.

Sur le niveau de financement, le CESE a considéré que la loi ne répond pas à la hauteur des besoins et des ambitions affichées. En effet alors qu'il manque aujourd'hui 6 Mds€ à la recherche publique et 14 Mds€ à la R&D pour atteindre l'objectif des 3 %, la loi programme une augmentation de 5Mds€ à l'horizon 2030.

Cela correspond objectivement à une augmentation budgétaire, mais très étalée et loin du niveau nécessaire et ne concernant pas de la même manière l'ensemble des laboratoires et des universités.

Renforcement des financements compétitifs. Sur les modalités de financement, la loi consacre la modalité de financement par appel à projets tant décriée par la communauté des chercheurs, même si elle rehausse le taux de succès de l'ANR et par abondement de son enveloppe, prétend rehausser les crédits de base.

Maintien d'un emploi scientifique faible et en grande partie précaire, maintien des emplois non-permanents et non statutaires, avec une entrée toujours tardive dans la carrière. Sur l'emploi scientifique, l'orientation sur les types de contrats est contraire au vœu du CESE de privilégier le statut de la fonction publique. Le nombre d'emplois statutaires envisagés est de seulement 5 000 à l'horizon 2030 quand la demande moyenne des entités est de 5 000 à 6 000 emplois par an.

Une amélioration des primes et indemnités, et non pas du traitement de base. Concernant les rémunérations, traitées dans un protocole, si une amélioration du niveau est à noter, bien qu'encore éloignée de la moyenne de l'OCDE, cela se traduit par l'attribution de primes et des indemnités et non par une augmentation du salaire de base.

Flou sur répartition recherche publique et recherche privée : **loi non contraignante pour le privé, renforcement du pilotage par l'aval.**

- **La réception des contributions et des avis du CESE sur la Recherche**

Si la contribution du CESE a bénéficié d'un accueil soutenu et d'une appréciation positive dans de nombreux réseaux de la communauté scientifique, pour son analyse et ses propositions, l'accueil que l'exécutif lui a réservé n'a pas été de la même nature.

Un collectif de géographes a par ailleurs porté à notre connaissance une adresse aux députés et aux sénateurs avant la discussion de la LPPR au parlement « *Vers une désertification scientifique et universitaire du territoire français ?* »

- La commission de l'Assemblée nationale a sollicité une audition de la rapporteure avant son passage devant l'Assemblée.
- Des messages de députés pour remercier le CESE et la rapporteure.
- Le SGPI, la direction des Centres d'Excellence, ont sollicité un échange.
- Week-end d'automne de la LDH sur Science, Confiance et Démocratie a sollicité la rapporteure sur une des tables-rondes.
- Une invitation au CESER de Normandie à Caen, en octobre, pour présentation des avis et débat avec la Commission 5, « Recherche, Innovation et Coopération » et le Comité d'études « Conditions d'attractivité pour un continuum ESRI en Normandie ».

La période présente met en évidence des failles qui interpellent notre Nation :

La situation inacceptable des universités, au regard des enjeux et de leurs missions, dans lesquelles les politiques publiques n'ont pas investi sur le long terme à la hauteur des besoins.

La jeunesse étudiante se retrouve dans un état critique et inégalitaire, lourd de conséquences en termes de formation à un enseignement adossé à la recherche et donc de développement des capacités humaines.

La succession d'annonces émanant d'entreprises industrielles concernant la R&D : suppression ou réduction des activités de R&D dans plusieurs groupes, fermetures de centres de R&D et suppressions massives d'emplois de recherche et d'ingénierie. Dès 2017, notre section avait eu l'occasion d'auditionner des représentants salariés de la recherche académique et d'entreprises. Ces derniers nous avaient alertés sur les menaces qui pesaient alors sur la R&D et sur des champs d'innovation en lien avec des activités essentielles, y compris dans le secteur du médicament.

II - ANALYSER L'APPROCHE METHODOLOGIQUE, SES AVANTAGES ET SES LIMITES.

- **Un tel travail sur un indicateur présente plusieurs avantages :**

Pour mener ce travail, la section a en tout premier lieu auditionné Mme Géraldine Seroussi, adjointe au chef du département des études statistiques du Secrétariat d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Un apprentissage collectif autour d'un indicateur qui a permis d'explorer sa conception, d'en montrer les limites, mais d'en découvrir aussi la pertinence.

Un travail régulier et reconduit sur cet indicateur permet une meilleure appropriation du dossier par les conseillers de la section et une imbrication plus forte

d'un enjeu comme celui de la recherche avec les autres thématiques travaillées par la section.

Le caractère transversal et central de ce levier a aussi joué dans la réception annuelle de notre contribution par le duo de rapporteurs qui a toujours intégré nos constats et préconisations dans son analyse plus générale. « La France prépare mal son avenir ».

En se concentrant sur l'indicateur de recherche pendant toute une mandature, la section des activités économiques a pu disposer d'un « fil rouge » pour ses travaux. Il s'agira à l'avenir de choisir entre le maintien d'un angle d'attaque unique ou le choix d'une analyse plus diversifiée dans le cadre d'un RAEF renouvelé, faisant éventuellement appel à une participation de citoyens non membres du CESE.

On peut cependant souligner que ce mode de travail dans le RAEF sur des indicateurs alternatifs au PIB a permis de donner une cohérence aux travaux du CESE pendant une mandature. Il appartiendra cependant à la mandature suivante de le faire évoluer vers un exercice plus participatif de l'ensemble des formations de travail du CESE.

Notre section s'est donné l'occasion de travailler sur un focus thématique différent chaque année, en complétant **l'analyse des évolutions de l'indicateur** par une prise en compte des réalités de terrain sous un angle spécifique.

Le choix des modalités de production de la contribution annuelle par la section : le format des avis, avec auditions et deux lectures avec amendements et vote. Cette option a permis de constituer un fond de réflexion collective à partir d'éléments objectifs et variés dégageant des lignes de force.

Cette méthode a placé le CESE en capacité de répondre de façon étayée et argumentée à la saisine gouvernementale sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation de la recherche **« *Avis du CESE sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche* », Sylviane Lejeune, juin 2020** et lui a permis de s'autosaisir à l'annonce d'une loi de programmation avec une **« *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche* », Sylviane Lejeune, septembre 2020.**

Tous deux ont été votés par le conseil en juin et septembre 2020.

- **Les limites de l'indicateur :**

La contribution de 2016 (1ère) évoque les limites de l'indicateur « *un indicateur de recherche qui doit être dépassé* ». L'approche statistique globale ne permet pas d'appréhender un certain nombre de questions, elle constitue cependant une photographie qui exprime des tendances fortes sur l'effort de recherche. Le RAEF 2016 préconisait de compléter cet indicateur global par des sous-indicateurs pour pouvoir apprécier de manière plus qualitative l'état de la recherche. (RAEF p. 39)

L'audition de M. Thierry Mandon a permis d'évoquer cette question autour de deux points : le secrétaire d'État avait indiqué deux travaux en cours sur un

« diagnostic de l'intensité de recherche et développement rapportée à la composition sectorielle des tissus économiques industriels » et un autre sur « le CIR ».

Nos contributions préconisent que l'indicateur permette de mesurer plus précisément les réalités de terrain.

Pour conclure : Comment mesurer que nos travaux ont éclairé les pouvoirs publics et guidé leur tâche ? Une certitude est que les deux exécutifs, qui se sont succédé pendant cette mandature, ont évoqué le réarmement nécessaire de la recherche.

La société civile fait preuve d'une grande lucidité sur l'importance que revêt la recherche, elle a des interrogations sur son efficacité sociale et économique.

La section souhaite que le CESE poursuive ce travail exigeant sur la recherche pour contribuer à sa prise en compte dans les politiques publiques. Elle aimerait que dans sa prochaine mandature, le Conseil fasse de cet indicateur et de son suivi une des priorités de son programme de travail. Plus, elle forme le vœu que les politiques publiques ne ferment pas a priori les portes à l'analyse et aux préconisations que recèlent de tels travaux. Des pistes d'amélioration de la prise en compte de nos analyses et préconisations doivent être étudiées. Enfin, ce travail pourrait notamment se traduire par une coopération avec d'autres organismes, comme le Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (CNESER), mais aussi l'Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), l'Académie des Technologies. Il pourrait aussi un sujet de coopération entre le CESE et les CESER, entre le CESE et le CES Européen.

Chapitre 3 Endettement

Les dix dernières années ont vu une **montée quasi ininterrompue de l'endettement public et privé** (ménages, sociétés non financières) rapporté au PIB. Si la baisse des taux d'intérêts engagée depuis 2011 a conduit à réduire la charge des intérêts payés par les agents économiques, elle les a poussés à s'endetter davantage pour financer les dépenses publiques, leurs achats immobiliers ou leurs investissements.

Entre 1990 et 2019, le ratio de dette publique brute de la France a été multiplié par plus de deux, ne baissant brièvement qu'à deux reprises, entre 1998 et 2001 et de 2005 à 2007. Entre 2011 et 2019, la charge d'intérêt de la dette publique a baissé continûment en part de PIB, passant de 2,7 % à 1,5 % (entre 35 et 40 milliards sont consacrés chaque année au remboursement des intérêts de la dette). La France se différencie par un ratio d'endettement (proche de 100 % avant 2020) nettement supérieur à celui de la moyenne des pays de la zone euro (85,1 %) en 2019. Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors qu'elle reflue depuis 2015 dans la zone euro (toujours hors 2020).

2020 a été une année exceptionnelle avec un déficit et un endettement records. L'endettement de l'Etat français va donc augmenter de façon sensible et la gestion de cette dette sera un sujet préoccupant dans les années à venir, particulièrement si les taux d'intérêts, actuellement au plus bas, viennent à augmenter

dans un contexte de tension de l'accès des Etats aux liquidités si la majorité des pays voient augmenter leur endettement. Le repli des taux d'intérêt, qui demeurent aujourd'hui en territoire négatif, a permis un financement indolore de la dette publique et le remboursement de ses intérêts n'a pas posé jusqu'à présent de problèmes particuliers. **En ce qui concerne la dette publique liée à la Covid, se pose aujourd'hui les questions d'une part de sa monétisation, et d'autre part, de ce que cette dette permet de financer.** La section de l'économie et des finances insiste sur l'importance des investissements immatériels y compris dans les capacités humaines et la formation.

La poursuite de l'endettement des sociétés non-financières constitue également un sujet de préoccupation : 2020 a été bien sûr une année exceptionnelle à cet égard. La capacité des entreprises à rembourser ces prêts dans un contexte économique fortement dégradé reste incertaine, avec pour conséquence une augmentation importante des défauts des sociétés non financières et l'impact sur les banques.

Sur les dix dernières années, l'endettement des ménages a connu une hausse ininterrompue, qui s'est fortement accélérée ces dix dernières années : leur taux d'endettement est passé de 46 % en 2007 à 61 % en 2019. Le bas niveau des taux d'intérêt a incité davantage de ménages à s'endetter pour des motifs immobiliers. Ce mouvement s'est accompli au prix d'efforts financiers accrus et d'une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits. En 2020, la solvabilité des ménages ne parait pas affectée par la crise selon la Banque de France mais en cas de hausse marquée du chômage, cette situation pourrait se détériorer.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Faire évoluer les règles de Maastricht sur le déficit et la dette publics qui fixent notamment un niveau de déficit public inférieur à 60 % du PIB ;
- Engager une politique ambitieuse de soutien à l'investissement matériel et immatériel.
- Renforcer la lutte contre l'optimisation fiscale excessive et l'évasion fiscale pour augmenter les recettes.
- Traiter de façon spécifique la dette verte pouvant aboutir à une évolution nécessaire des critères de déficit et de dettes publics dits de Maastricht.
-

Chapitre 4 Espérance de vie en bonne santé

La section consacre depuis 5 ans sa contribution au RAEF à l'indicateur « espérance de vie en bonne santé » et a constamment souligné l'intérêt de cet indicateur. Complément utile de l'indicateur « espérance de vie », il est en ligne avec la définition que donne l'OMS de la santé, comme un état de complet bien-être physique, mental mais aussi social, définition à laquelle la section est très attachée. L'espérance de vie en bonne santé est un indicateur à considérer dans le déploiement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de santé. Il doit permettre de progresser dans l'approche multisectorielle de la santé.

Le suivi de l'indicateur est **intéressant sur une longue période, en le corrélant à l'évolution de l'espérance de vie**. Il **évolue peu, ce qui pour la section, a rendu difficile l'apport d'éléments nouveaux d'une année sur l'autre** dans ses contributions au RAEF. La section a suggéré que cet indicateur soit **décliné par groupes sociodémographiques comparables (niveau de vie, âge) et par régions** pour mieux mesurer le poids des inégalités sociales et territoriales de santé.

En 2020, il avait été demandé à la section de réorienter sa contribution au RAEF. Elle avait alors présenté **trois priorités d'action** pour faire face à la crise : repenser notre système de santé ; renforcer et mieux organiser les protections face aux conséquences de la crise ; apporter aux publics vulnérables des réponses nouvelles à la hauteur des enjeux.

Alors que la sortie de crise est sans cesse repoussée, ces priorités n'ont rien perdu de leur actualité. La crise va multiplier les situations de pauvreté, d'isolement et d'inégalités qui fragilisent la cohésion sociale. Elle va complexifier l'accès aux dispositifs de la solidarité. Elle accroît les risques de ruptures dans les parcours de soin et d'accompagnement social, alors que le système médico-social et social français se caractérise déjà par un fort cloisonnement entre ses différents acteurs. Elle confirme l'implication des modifications de l'environnement dans l'émergence et la diffusion des virus, mais aussi la forte interaction entre les facteurs de pollution environnementale auxquels les personnes sont exposées, la situation socio-économique et la santé. Elle est, bien sûr, un défi pour notre système de santé, qui paie le prix de la trop faible place donnée à la prévention mais aussi d'une trop longue pratique de sous-investissement. Enfin, la crise pèse d'ores et déjà très lourdement sur la santé mentale des Françaises et des Français, et singulièrement des jeunes générations qui paient un lourd tribu des mesures prises pour protéger la santé de tous et toutes.

La section estime que les futurs RAEF devraient être l'occasion d'une réflexion sur les enseignements tirés, à court, moyen et long termes, de la crise. Pour ce qui est du champ de compétence de la section des Affaires sociales et de la santé, il devrait s'agir, au-delà de la santé, de se placer **dans une perspective de « résilience sociale ».** Il serait ainsi intéressant que, chaque année, le CESE analyse les évolutions intervenues dans la mise en place ou la consolidation :

- d'un maillage de services de soins et de solidarités, coordonnés et accessibles à chacun dans la proximité sur l'ensemble du territoire national ;
- d'un système de santé adapté aux nouveaux défis (vieillissement de la population, maladies chroniques, évolution de la démographie médicale, poids des troubles mentaux, nouveaux risques épidémiques, dépendances stratégiques) ;
- d'un renforcement de la prévention, en agissant, conformément au concept « *One health, une seule santé* » de l'Organisation mondiale de la santé, sur l'ensemble des facteurs de risques (expositions aux pollutions, conditions de travail, poids des inégalités sociales, territoriales et de genre…).

Pour la section, le CESE devrait, dans ses rapports annuels sur l'état de la France, s'attacher à mesurer les progrès réalisés dans la concrétisation de ces priorités. Une première étape devrait donc consister à identifier de nouveaux indicateurs pour chacun de ces trois axes.

Chapitre 5 Satisfaction dans la vie

Sur le long terme, cet indicateur qui repose sur une enquête annuelle européenne d'Eurostat a faiblement évolué depuis 2010 et encore moins depuis 2016, se situant entre 7,1 et 7,3 sur une échelle allant de 1 à 10. Les différences sont un peu plus marquées selon les tranches d'âges.

Le bien-être dépend principalement des conditions matérielles d'existence, mais aussi, selon l'INSEE et le CEPREMAP, de l'implantation géographique et des liens sociaux. Des craintes subjectives comme le sentiment de déclassement peuvent expliquer le décalage entre perception individuelle et anticipations collectives.

Les différents RAEF de la période reviennent de façon récurrente les facteurs influençant ce ressenti : la solitude subie (fonction des relations sociales : famille, amis, voisins, engagement social), la crise de confiance et la défiance vis-à-vis des institutions (notamment face la diminution ressentie du maillage des services publics et à l'impuissance des pouvoirs publics à réduire les fractures sociales), les besoins des personnes dépendantes dont le nombre est croissant.

Face à ces constats, les RAEF ont avancé plusieurs propositions :

- agir pour restaurer la confiance entre les citoyennes et les citoyens d'une part, et le fonctionnement collectif d'autre part (objectivité des diagnostics et des évaluations, fiabilité des interlocuteurs, exemplarité des dirigeants),
- agir sur les causes structurelles de l'insatisfaction dans la vie : la pauvreté, le chômage et les difficultés matérielles, l'isolement et la solitude subie,
- enrichir l'indicateur sur la base du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi,
- désagréger l'indicateur par tranche d'âge et niveau territorial.

Chapitre 6 Inégalités de revenus

Sur le long terme, les inégalités de revenus après redistribution sont en 2019 à un niveau légèrement inférieur à ce qu'elles étaient en 1975 (baisse entre 1980 et 1990, du fait d'un phénomène de compression salariale, puis hausse jusqu'à 2011, suivi d'une baisse en 2012 et 2013, et une stabilisation depuis).

Au niveau international, **la France** est en 2018 le pays de l'OCDE avec **l'un des plus faibles taux d'inégalités** selon la mesure après redistribution : l'Etat-providence a joué un rôle de **stabilisateur** particulièrement important : en 2019 par exemple, le revenu des 10 % des personnes les plus aisées est 25 fois supérieur à celui des 10 % les plus modestes avant redistribution. Après redistribution, l'écart passe à 5,8 fois[59]. On observe par ailleurs que malgré ce système de redistribution relativement efficace complété par un accès encore appréciable aux services publics, les Français ont un sentiment d'injustice fiscale marqué puisque 65 % d'entre eux ont le sentiment qu'ils contribuent plus qu'ils ne profitent du système fiscal.[60]

[59] A noter que 10 % des Français paient 70 % des montants récoltés par l'impôt sur le revenu.

[60] IPSOS, *Challenges sur l'Etat d'esprit des Français*, Enquête préparé par M. Brice Teinturier, janvier 2019

La **situation est préoccupante au regard des revenus primaires.** En effet, la France fait partie des pays de l'OCDE parmi les plus inégalitaires avant redistribution, et cela s'est aggravé depuis la crise de 2008.

En termes de répartition des revenus, la France, comme l'ensemble des pays développés, fait face à une bipolarisation des emplois avec une montée des emplois précaires. De plus, pour l'OCDE, le système de cotisations sociales français, faibles sur le SMIC pour soutenir les emplois peu qualifiés, pénalise les classes moyennes.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Réexamen complet du paysage fiscal, en analysant plus particulièrement ses impacts sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la compétitivité des entreprises, avec une plus grande part de fiscalité progressive liée aux revenus.
- Mener « *une réflexion sur la fiscalité des successions et donations, ainsi que sur la prise en charge solidaire de la perte d'autonomie*» dans un souci de plus grande solidarité intergénérationnelle.
- Suivre des cohortes de ménages modestes à travers le temps pour mesurer l'ampleur des trappes à pauvreté et les possibilités de mobilité pour en sortir.
-

Chapitre 7 Pauvreté en conditions de vie

Cet indicateur complète l'appréhension de la pauvreté monétaire et vise à quantifier les privations par rapport à un standard de bien-être matériel. Depuis le début des années 2000, le taux de pauvreté en conditions de vie a tendance à diminuer même si depuis 2015, il s'est stabilisé autour de 11 % (contre 14 % en 2004).

Principales propositions figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Mieux appréhender les ressenti : crainte du déclassement, montée des inégalités ;
- Lutter davantage contre le non recours ;
- Cibler les actions davantage sur les populations vulnérables (jeunes et enfants, familles monoparentales) ;
- Sécuriser l'insertion professionnelle et responsabiliser les branches professionnelles utilisatrices de contrats courts ;
- Améliorer la connaissance de la pauvreté : compléter l'indicateur avec des éléments sur la santé, la formation, l'accès au numérique et la capacité de mobilité individuelle ;
- Approfondir le suivi de la pauvreté : approche par cohorte, par région, par typologie d'habitat/précarité énergétique.

Chapitre 8 Sortie précoce du système scolaire

Si la question des sortantes et des sortants non qualifiés du système scolaire est ancienne, celle du décrochage scolaire est plus récente ; elle s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000 notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis de la stratégie UE 2020. Le décrochage scolaire est défini comme la situation *« d'anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire*[61]». Ainsi, la norme minimale à atteindre deviendrait l'enseignement secondaire complet pour l'ensemble de la jeunesse[62] soit concrètement l'obtention d'un CAP ou d'un baccalauréat.

Les indicateurs du décrochage scolaires sont multiples. Certains organismes tels l'OCDE s'attachent à suivre les jeunes qui ont quitté l'école et ne sont ni en emploi, ni en formation : les NEETs (*Not in Education, Employment or Training*). D'autres organismes comme Eurostat vont plutôt s'intéresser au niveau du diplôme avec les « *taux de sortants sans diplôme*[63] » et le « *taux de sortants précoces* ». C'est ce dernier indicateur que la section de l'éducation, de la culture et de la communication a analysé au cours de cette mandature dans ses différentes contributions au RAEF. L'indicateur « *sorties précoces* » mesure la proportion de jeunes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus et n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (postes 0 à 2 inclus de la nomenclature internationale CITE)[64] et qui n'ont pas suivi de formation (formelle ou non) au cours des quatre dernières semaines. En France, il s'agit des jeunes de cette classe d'âge qui ne poursuivent plus ni études ni formation et n'ont ni CAP ni BEP ni diplôme plus élevé.

Dans ses contributions sur le décrochage scolaire, la section ECC a mis l'accent sur le poids des inégalités sociales, économiques et culturelles ainsi que sur l'importance de la prévention en milieu scolaire. Elle a noté que les progrès réalisés sont le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, plus particulièrement dans le domaine de la prévention, inscrite dans la durée au-delà des alternances politiques et bénéficiant de moyens. Elle a fait des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs concernés, évaluer les dispositifs, améliorer la relation entre les parents et l'école et mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement. Elle a également fait des préconisations pour favoriser la mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes âgés de

[61] Article L.313-7 du code de l'éducation créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 – article *36 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie.*

[62] Le décrochage scolaire en France : *du problème institutionnel aux politiques éducatives*, Pierre-Yves Bernard.

[63] Le taux de sortants sans diplôme, outre celui du brevet, des jeunes *de plus de 15 ans* est un indicateur de flux. Il indique le nombre de jeunes ayant décroché chaque année du système scolaire. Ces jeunes peuvent quitter le système éducatif à différents niveaux, du collège aux classes terminales des lycées.

[64] Les postes 0 à 2 inclus de la classification internationale type des enseignements (CITE) sont les suivants : « *0 éducation de la petite enfance ; 1 enseignement primaire ; 2 premier cycle de l'enseignement secondaire* ».

16 à 18 ans. Enfin, elle a souligné la difficulté d'étudier annuellement les variations d'un indicateur structurel.

Chapitre 9 Empreinte carbone

I - INTERET DE L'EMPREINTE CARBONE

A - Approche novatrice

La loi du 13 avril 2015, issue d'une proposition portée par Eva Sas, faisait obligation au gouvernement de remettre annuellement au Parlement un rapport présentant l'évolution de ces nouveaux indicateurs de richesse.

Les indicateurs dans leur ensemble visaient à être cohérents avec la stratégie pilotée par la Commission européenne (dite « *Europe 2020* ») en faveur d'une croissance « *intelligente* », « *soutenable* » et « *inclusive* ». L'empreinte carbone constitue également un des sept indicateurs de suivi de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) 2015-2020 pour l'enjeu « *changement climatique* » et l'un des indicateurs nationaux pour le suivi de l'objectif 13 des objectifs de développement durable (ODD)[65] de l'Organisation des Nations unies, qui vise à prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.

Pour nourrir le Rapport annuel sur l'état de la France du Conseil économique, social et environnemental (CESE), la section de l'environnement a ainsi établi annuellement une analyse de l'indicateur « *empreinte carbone* », l'un des dix « *nouveaux indicateurs de richesse* » complémentaires du PIB. Elle a déjà plusieurs fois souligné l'intérêt pour ce qu'il recouvre et a exprimé son attachement à celui-ci.

B - Complément indispensable aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre

Parce qu'elle intègre l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre (GES) induites par la consommation finale intérieure d'un pays[66], que les biens et services consommés soient produits sur son sol ou à l'étranger, l'empreinte carbone est l'indicateur qui rend le plus fidèlement compte de l'impact global de la consommation d'un pays sur le réchauffement climatique. Cette approche diffère sensiblement de celle qui fonde les inventaires nationaux tels que déterminés par les accords internationaux, qui comptabilisent les quantités de GES émises sur le territoire de chaque État. Les émissions de GES associées aux biens importés ne figurent donc pas dans les inventaires nationaux des pays où ils sont consommés. À l'inverse, les

[65] https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/climate-change-2/

[66] Consommation des ménages, FBCF, consommation des administrations publiques, des institutions sans but lucratif au service des ménages.

émissions liées à la fabrication de biens et services destinés à l'exportation y sont intégrés.

L'empreinte carbone comporte trois grands postes :

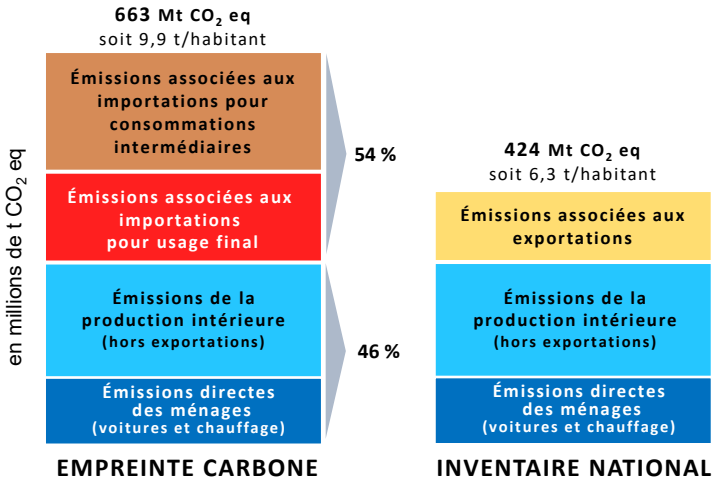
- les émissions associées aux biens et services importés, pour les consommations intermédiaires des entreprises ou l'usage final des ménages ;
- les émissions issues de la production intérieure de biens et de services destinée à satisfaire la demande intérieure et elle seule ;
- les émissions directes des ménages, essentiellement générées par la combustion d'énergies fossiles destinées aux véhicules particuliers et aux installations de chauffage des logements.

Les émissions de GES liés à la production de biens et services exportés n'entrent pas dans le calcul de l'empreinte. Ces émissions ont en effet vocation à être comptabilisées dans l'empreinte carbone du pays où ils seront consommés.

L'empreinte carbone constitue un indicateur qui peut permettre de mieux apprécier la pression réelle que la consommation de chaque pays fait peser sur le climat et, partant, contribuer à éclairer plus précisément les responsabilités et les efforts de chacun dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Le graphique n°1, établi sur la base des données provisoires pour l'année 2019, illustre la différence de construction de l'inventaire national et de l'empreinte carbone : les émissions liées aux importations représentent 54 % de l'empreinte carbone et les émissions liées à cette dernière sont 56 % plus élevées que celles prises en compte dans l'inventaire national.

Graphique n°1 : Émissions de GES de la France en 2019 : comparaison entre l'empreinte carbone et l'inventaire national des émissions sur le territoire



Champ : France et DROM (périmètre Kyoto)
Sources : CITEPA, EUROSTAT, INSEE, Douanes, AIE, FAO. Traitements : SDES, 2020[67]
Les données portent sur le CO_2, le CH_4 et le N_2O,
soit plus de 96 % du pouvoir de réchauffement global des GES émis par la France.

II - DES LIMITES OBJECTIVES

Pour asseoir la prééminence de l'empreinte carbone comme indicateur de la contribution au réchauffement climatique de chaque pays, des difficultés doivent être levées, d'ordre méthodologique, technique et politique.

A - Difficultés méthodologiques

Les modalités de calcul de l'empreinte carbone n'ont pas fait l'objet de normalisation ou standardisation à l'échelle internationale ou européenne. Ainsi, les différents organismes qui calculent des empreintes carbone (*Global Carbon Project*[68], OCDE, Eurostat, SDES, notamment), produisent des données à partir de périmètres, de sources et de modalités de traitement des émissions importées qui leurs sont propres. À titre d'exemple, les bases de données du *Global Carbon Project*

[67] Données 2018 transmises au CESE par le SDES, ministère de la transition écologique.

[68] Projet de recherche international dans le cadre du programme FutureEarth et du programme mondial de recherche sur le climat (WCRP) de l'organisation mondiale de la météorologie.

et de l'OCDE ne prennent en considération que le CO_2, tandis que celles du SDES[69] intègrent également le protoxyde d'azote (N_2O) et le méthane (CH_4). Les disparités dans les données sources et les méthodologies utilisées concourent à produire des résultats différents, plus ou moins importants suivant les GES considérés. Dans les deux cas, cependant, le périmètre retenu diffère de celui des inventaires nationaux publiés annuellement dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)[70].

En outre, ainsi que le relève le Haut conseil pour le climat (HCC) dans son rapport sur la maîtrise de l'empreinte carbone[71], « *Aucune des sources de données mobilisées ne propose d'estimation de l'incertitude autour de son estimation. Par conséquent, il est uniquement possible de comparer les différentes sources existantes* ».

Néanmoins, ensemble, le dioxyde de carbone, le méthane et le protoxyde d'azote représentent 96 % du pouvoir de réchauffement global (PRG) des sept GES inclus dans les inventaires nationaux. Le HCC indique que, d'après la littérature, l'incertitude autour des calculs d'empreinte carbone n'est pas plus importante que celle qui entoure les émissions territoriales. Quant au SDES, il affirme que si les résultats obtenus par les divers producteurs de données ne sont pas identiques, ils sont du même ordre de grandeur.

Les chiffres ainsi publiés peuvent néanmoins rendre délicates les comparaisons internationales, voire conduire à tirer des conclusions différentes quant à la situation et aux progrès d'un pays donné. Le dernier rapport présenté par le Gouvernement au Parlement, dont les indicateurs furent commentés par le CESE[72], chiffrait l'empreinte carbone à 11,2 t éq CO_2 par habitant en 2017. Pour cette même année, l'estimation gouvernementale singulièrement est recalculée en 2020 à 10,1 t éq CO_2 par habitant.

En 2018[73], l'empreinte carbone de la France est estimée à 651 Mt éq CO_2, soit 9,7 t éq CO_2 par habitant, par le SDES[74], ou bien à 749 Mt éq CO_2, soit 11,5 t éq CO_2 par habitant, par le Haut conseil pour le climat[75].

Enfin, le HCC a souligné que si l'empreinte carbone peut contribuer au pilotage de l'action de la France pour réduire les émissions liées à sa consommation intérieure, elle ne permet pas un suivi à court terme d'une stratégie de décarbonation des importations.

[69] Le Service des données et études statistiques (SDES) est le service statistique des ministères en charge du logement, des transports, de l'énergie, de l'environnement, du climat et du développement durable.

[70] Dans ces inventaires s"ajoutent aux trois gaz déjà cités, les hydrofluorocarbures (HFC), les perfluorocarbures (PFC), l'hexafluorure de soufre (SF_6) et le trifluorure d'azote (NF_3).

[71] Maîtriser l'empreinte carbone de la France, Haut conseil pour le climat, réponse à la saisine du gouvernement, octobre 2020.

[72] Année 2018, publié en février 2019

[73] Les données pour l'année considérée sont des estimations provisoires.

[74] L'empreinte carbone de la France, https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/empreinte-carbone/article/l-empreinte-carbone-de-la-france

[75] Op. cit.

Les inventaires nationaux d'émissions de GES couvrent uniquement les émissions ayant lieu sur le territorial national et répondent à un besoin de comptabilisation, par les États, de l'impact de leurs activités sur le climat pour satisfaire leurs engagements internationaux voire européens. Cette comptabilisation nationale a été formalisée dans le cadre des enceintes internationales sur le climat, en particulier la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Protocole de Kyoto (1997) pour les règles de comptabilisation et le GIEC pour les principes et méthodes de calcul. Pour qu'elle soit prise en considération à la hauteur des inventaires nationaux, il manque probablement à l'empreinte carbone d'être consacrée par des accords internationaux et encadrée par des règles reconnues et partagées à cette échelle.

B - Difficultés techniques

Le décompte des émissions liées aux différents produits et services demeure complexe à établir. Les mesures retenues pour les importations résultent généralement de calculs forfaitaires globaux tenant compte de l'intensité carbone de la production dans les différentes zones géographiques exportatrices, lesquelles peuvent avoir une incidence sensible sur le bilan carbone des opérations. Huit zones sont actuellement identifiées. Ce mode de calcul complique et fragilise l'intervention éventuelle des autorités publiques sur le contenu carbone des produits importés.

Par ailleurs, des données importantes restent difficiles à intégrer. Bien que les émissions des transports aériens et maritimes internationaux de voyageurs et de marchandises soient exclues des inventaires nationaux[76], elles font l'objet d'une estimation et d'une déclaration spécifique à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Elles constituent d'ailleurs l'une des composantes de l'empreinte carbone de la France. Pourtant, ainsi que le précise le HCC, « l*es inventaires d'émissions utilisent un principe dit « territorial » et prennent en compte la localisation des points de départ et d'arrivée, indépendamment de la nationalité des voyageurs ou de la compagnie aérienne* [tandis que] *les tableaux entrées-sorties (TES) multirégionaux utilisent un principe de résidence où les émissions nationales et internationales vont être comptabilisées selon la nationalité de l'agent qui les réalise*. [Ainsi], *les émissions des transports de marchandises seront comptabilisées dans le pays de la compagnie qui les opère* ». On comprend alors que la part des transports dans l'empreinte carbone des produits que l'on consomme, qu'ils soient importés ou produits sur le territoire national, soit difficile à apprécier avec exactitude. Selon les statisticiens du SDES[77], les émissions de GES dues au transport représenteraient environ 10 % du contenu en gaz à effet de serre des produits que l'on consomme.

[76] Selon MM. Manuel Baude et Jean-Louis Pasquier, statisticiens au service de la donnée et des statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), auditionnés par la section de l'environnement le 10 avril 2019, comptabiliser ces émissions augmenterait notre inventaire national d'environ 5 %.

[77] Id. Ibid.

D'autres insuffisances de l'indicateur ne peuvent pas davantage lui être directement imputées. Tel est le cas de la non prise en compte des effets de la production liée aux échanges internationaux sur le stockage ou le déstockage du carbone dans les sols, notamment par le biais de la déforestation. Le HCC constate en effet que : « *En l'état actuel des connaissances scientifiques, il est impossible de réaliser un bilan net complet des émissions – positives ou négatives – de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) associés aux échanges internationaux.* »[78]

C - Difficultés politiques

L'affichage des résultats d'un pays pour lutter contre le réchauffement climatique est un sujet politique sensible. Avec l'affichage d'un niveau relativement faible de ses émissions territoriales (6,6 t éq CO_2 par habitant en 2018) dans sa communication, la France apparaît à la sixième place de l'Union européenne (UE-28), aux côtés de pays comme le Portugal ou la Hongrie.

Mettre en avant une empreinte carbone de 9,7 t éq CO_2 par habitant, et a fortiori de 11,5 t éq CO_2 par habitant (2018), change la donne car les émissions de GES imputables à sa consommation sont pour plus de la moitié importées. Ainsi, même si « *La France a une empreinte carbone plus basse que la médiane de l'Union européenne du fait de sa production d'énergie décarbonée,* (…) *ses émissions importées sont dans la moyenne européenne. Dans les deux cas, elle ne fait pas partie des pays dont les émissions par habitant sont les plus basses*. »[79]

III - LA FRANCE AU REGARD DE L'EMPREINTE CARBONE

En préambule de l'analyse qui suit, la section de l'environnement déplore que, pour la deuxième année consécutive, son expression doive se fonder sur l'exploitation de données recherchées sur les sites publics (ministère en charge de l'environnement, INSEE, etc.), le gouvernement n'ayant pas respecté l'obligation qui est la sienne de remettre chaque année au Parlement un rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse.

A - Au niveau national

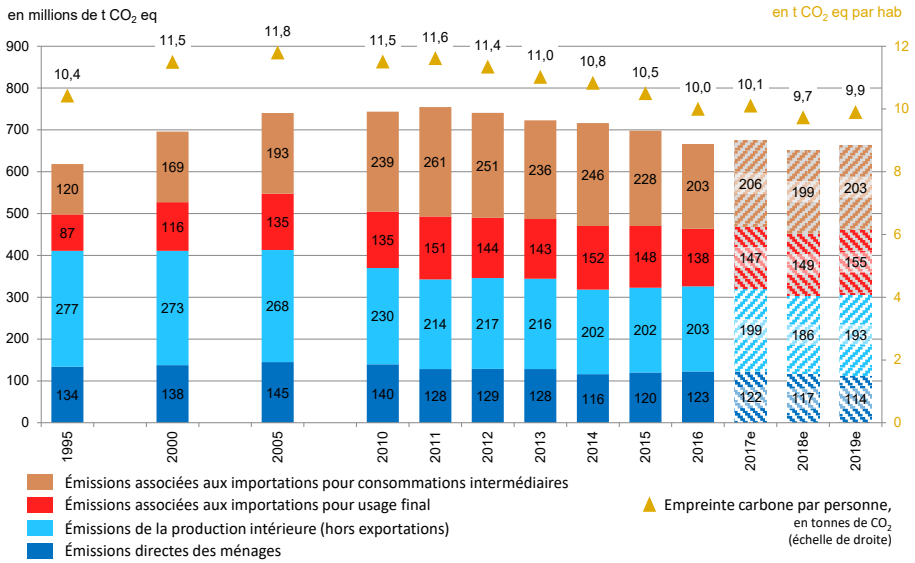
Au regard de l'empreinte carbone, telle qu'elle est actuellement calculée par les services du ministère de la transition écologique, les performances de la France restent relativement stables depuis 2000, qu'elles soient exprimées en tonnes ou en tonnes/habitant. Après une augmentation jusqu'au tournant des années 2010, une

[78] Ibidem.

[79] Ibidem.

décrue progressive a été enregistrée, puis une stabilisation depuis 2016, ainsi qu'en témoigne l'histogramme suivant.

Graphique n°2 : Evolution de l'empreinte carbone de la France, en millions de tonnes et en tonnes d'éq. CO_2 par habitant (CO_2, CH_4, N_2O)



Les années suivies d'un e sont des résultats estimés
Champ : France et DROM (périmètre Kyoto)
Sources : CITEPA, EUROSTAT, INSEE, Douanes, AIE, FAO.
Traitement : SDES, 2020

Selon les données publiées par le gouvernement, l'empreinte carbone de la France en 2019 est supérieure de 7 % à son niveau de 1995. Quoique ayant légèrement régressé depuis le début des années 2010, elle s'établit à un niveau encore élevé. Surtout, aucun progrès significatif n'est enregistré depuis quatre ans : en 2019, l'empreinte carbone est ainsi estimée à 663 Mt éq CO_2, soit un niveau proche de celui de 2016. Une baisse devrait être constatée en 2020, avec la diminution des émissions territoriales et des importations consécutives à la limitation des déplacements et des activités due à la crise sanitaire. Toutefois, il ne s'agira que d'une diminution conjoncturelle et temporaire si la consommation rebondit et si des mesures structurelles ne viennent pas inverser la tendance lourde à la stagnation qui s'observe depuis de nombreuses années, en particulier quand on retient pour base de comparaison l'empreinte carbone par personne. Celle-ci a connu une hausse depuis 1995, pour atteindre près de 12 t éq CO_2 au milieu de la décennie 2000, puis semble décroître très progressivement, avec une sorte de seuil autour des 10 t éq CO_2 en deçà duquel la France peine à descendre.

Le niveau actuel de l'empreinte carbone par habitant, 9,9 t éq CO_2, selon les données du gouvernement, en très légère hausse par rapport à 2018 (+0,2 t), doit être mis en regard des objectifs internationaux et nationaux qui visent à contenir fortement le réchauffement climatique. Ainsi que le rappelle la Stratégie Nationale

Bas Carbone (SNBC) de 2020[80] « *Le Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC) a précisé, dans le cadre d'un rapport sur les effets d'un réchauffement de 1,5°C publié en octobre 2018,* [que] *le « budget » CO_2 de chaque Terrien devrait être comprise entre 1,6 t (hypothèse basse) et 2,8 t (hypothèse haute) de CO_2 par an entre aujourd'hui et 2100.* ». Ce qui devrait conduire la France à réduire l'empreinte carbone par habitant de 9,9 éq CO_2 par habitant ou 11,5 t éq $CO_{2\ par}$ habitant, selon les sources, à une tranche de 1,6 à 2,8 tonnes par habitant.

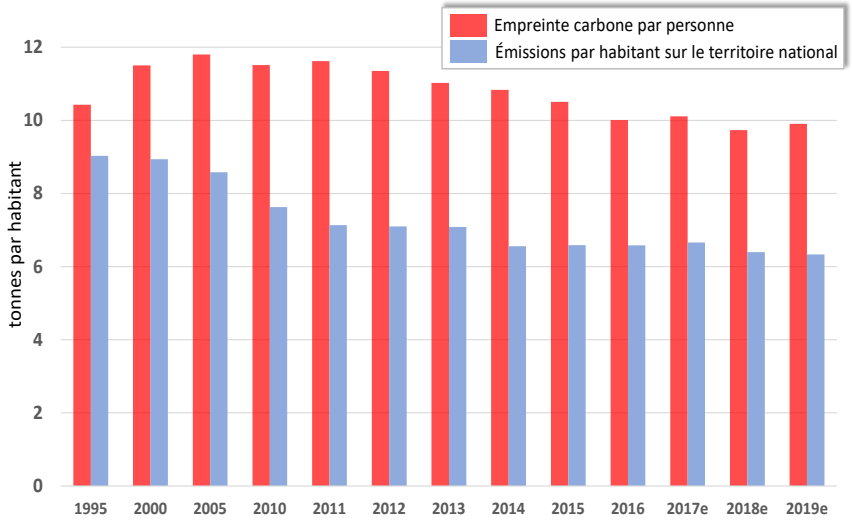
La part des émissions importées dans l'empreinte carbone représentait 34 % en 1995, 41% en 2000 et 50 % en 2010. Elle s'élève à 54% en 2019. Cette part a donc augmenté de 73 % en un quart de siècle. Dans les même temps, les émissions territoriales ont régressé de 25 %. À partir de 2010, on constate que la part des émissions importées dépassent celle des émissions territoriales.

En 2019, les émissions associées aux importations proviennent pour 57 % des matières premières et produits semi-finis consommés par l'appareil productif intérieur (203 Mt éq CO_2) et pour 43 % des biens et services destinées à satisfaire la demande finale intérieure (155 Mt éq CO_2). Cette répartition, d'environ 60 % contre 40 %, est extrêmement stable dans le temps.

L'évolution de ce rapport entre émissions territoriales et émissions importées ramenées à l'empreinte carbone de chaque habitant de la France est illustrée par le graphique suivant.

[80] La stratégie nationale bas-carbone, la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone, ministère de la transition écologique et solidaire, mars 2020.

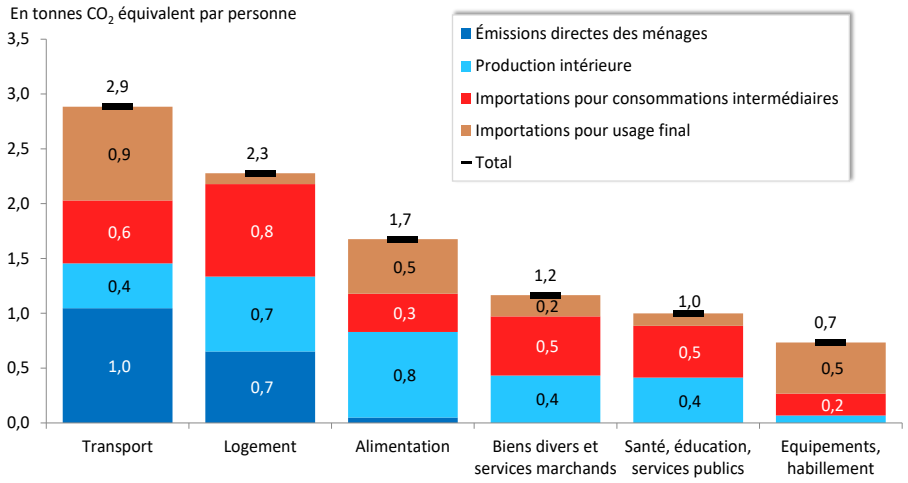
Graphique n°3 : Empreinte carbone et émissions territoriales par personne, de la France pour les trois principaux gaz à effet de serre CO_2, CH_4 et N_2O



Les années suivies d'un e sont des résultats estimés
Champ : France métropolitaine + DROM (Périmètre Kyoto)
Sources : Traitement SDES 2018 d'après CITEPA (inventaires NAMEA AIR 2017, SECETEN 2018), EUROSTAT, AIE, INSEE, DOUANES
https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281683?sommaire=3281778

En termes de postes de consommation, le transport (en deuxième position derrière le logement au début de la dernière décennie), suivi du logement et de l'alimentation constituent les sources les plus importantes de l'empreinte carbone des Français et Françaises. Indépendamment des conditions météorologiques, qui varient fortement d'une année sur l'autre, le recul du poste logement (en valeur relative et absolue) traduit les efforts d'efficacité énergétique et la baisse de consommation du fioul.

Graphique n°4 : Décomposition de l'empreinte carbone des Français et Françaises par postes de consommation et composantes en 2018



Champ : France + DROM (périmètre Kyoto).
Sources : CITEPA, EUROSTAT, INSEE, Douanes, AIE, FAO.
Traitement : SDES, 2020[81]

En 2018, près des trois quarts (70 %) des émissions de l'empreinte carbone sont liées à trois fonctions de vie :

- se déplacer (fabrication/consommation de carburants ; fabrication des véhicules) ;
- se loger (chauffage et construction des bâtiments) ;
- se nourrir (chaine de production de l'industrie agro-alimentaire, y compris produits agricoles).

L'empreinte carbone du transport des personnes est estimée à 2,9 t éq CO_2 par personne, dont près de 80 % sont imputables aux véhicules particuliers (consommation de carburants, fabrication et entretien des véhicules), les 20 % restants étant liés aux services de transports. Les émissions du poste transport sont associées aux importations à hauteur de 52 % (fabrication des combustibles et matériel de transport notamment).

L'empreinte carbone du logement est estimée à 2,3 t éq CO_2 par personne. Près de 60 % de ces émissions sont liées au chauffage, notamment à la consommation de combustibles fossiles dans les chaudières et à la consommation d'électricité (chauffage et autres usages). Les activités de construction représentent environ 30 % des émissions. Au total, 41 % des émissions de GES des logements proviennent des importations, liées notamment aux importations de la branche construction.

[81] Données 2018 transmises au CESE par le SDES, ministère de la transition écologique

L'empreinte carbone de l'alimentation représente 1,7 t CO_2 éq par personne. Elle comprend notamment des GES liés aux produits de l'agriculture et de la chasse (28 %), aux produits agroalimentaires (65 %) et aux produits de la pêche et de l'aquaculture (1 %)[82]. Les émissions associées au transport des denrées et à leur commercialisation sont prises en compte. Ces activités dépendent, pour partie, du commerce international (importations d'énergie, de matières premières, d'intrants agricoles, de machines, etc.) et contiennent des émissions importées à hauteur de 50 %.

Les émissions associées aux équipements (textile, équipements informatiques, appareils électriques, mobilier) proviennent à 90 % de l'étranger, celles induites par les services de santé, d'éducation et autres services publics à 59 % et celles associées aux services marchands (banque, assurance…) et autres biens divers à 63 %.

B - Au niveau international

Il n'est pas aisé de comparer le niveau de performance de la France en matière d'empreinte carbone par rapport aux autres pays car il n'existe pas, à la connaissance du CESE, d'indicateur international construit à l'identique de celui retenu par le gouvernement, à savoir une empreinte carbone qui tienne compte à la fois des émissions de CO_2, de CH_4 et de N_2O. L'OCDE publie néanmoins périodiquement des éléments concernant l'empreinte carbone due aux seules émissions de CO_2 liées à l'usage des énergies fossiles, qui constituent l'essentiel de ces émissions. La dernière année connue est celle de 2015[83].

Selon les estimations de l'OCDE, en 2015 (année la plus récente disponible), l'empreinte carbone de la France (6,9 tonnes de CO_2 / habitant) est inférieure à la moyenne européenne (7,8 tonnes de CO_2 / habitant). En 2015, l'empreinte carbone de l'Allemagne calculée par l'OCDE était de 10,4 tonnes de CO_2 / habitant et la moyenne mondiale s'établissait à 4,4 tonnes de CO_2 / habitant.

Mesurée à cette aune, l'empreinte carbone des pays développés est très majoritairement supérieure à leurs émissions territoriales, comme le montre le graphique ci-après, et la France ne fait pas exception. C'est l'inverse qui prévaut pour les pays en développement. En d'autres termes, alors que les pays de l'OCDE au total sont des importateurs nets de dioxyde de carbone incorporé[84], les pays non membres de l'OCDE, dans leur ensemble, sont des exportateurs nets (la ligne bleue continue représentant les émissions basées sur la demande est au-dessus de la ligne bleue en pointillé représentant les émissions basées sur la production). L'OCDE précise toutefois que « *Tous les pays de l'OCDE ne sont pas des importateurs nets de carbone et de même, tous les pays non membres de l'OCDE ne sont pas des*

[82] Les autres émissions de ce poste de consommation résultent de la cuisson et de la fabrication de combustible (6 %).

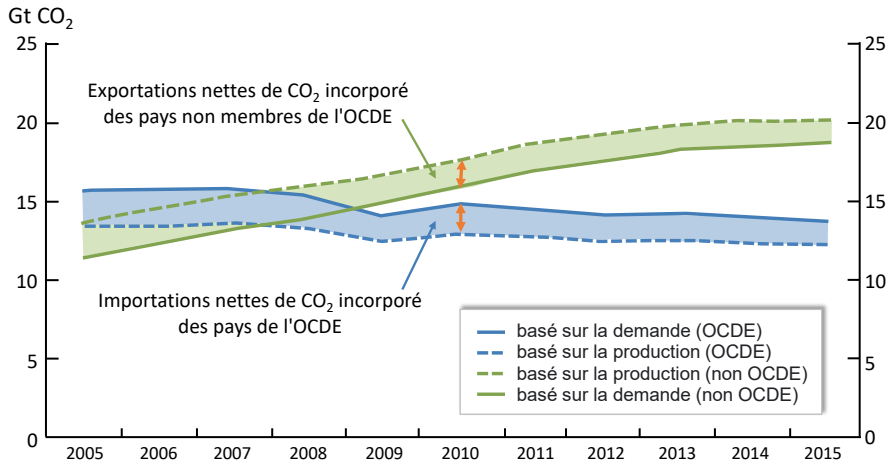
[83] Voir sur site de l'OCDE, la page « *Contenu en émissions de dioxyde de carbone dans les échanges internationaux* »:www.oecd.org/fr/sti/ind/contenuenemissionsdedioxidedecarbonedanslesechangesinternationaux.htm

[84] Différence entre importations et exportations de CO_2 liée aux échanges internationaux de biens et services.

exportateurs nets. Par exemple, dans l'OCDE, le Canada, la Corée et les Pays-Bas étaient des exportateurs nets en 2015, tandis que parmi les économies non membres de l'OCDE, l'Argentine et le Brésil étaient des importateurs nets. ».

En valeur absolue, l'empreinte carbone globale des pays en développement est orientée à la hausse. Elle a dépassé celle des pays de l'OCDE à la fin de la décennie 2000, celle-ci étant stabilisée voire en légère baisse depuis 2005, ainsi que le montre le graphique ci-après.

Graphique n°5 : Émissions de CO_2 liées à la combustion de carburant (Pays de l'OCDE et non-OCDE)



Source : OCDE, Base de données sur les échanges de CO_2 incorporé (TECO 2), avril 2019

Dans les comparaisons internationales fondées sur les seules émissions de CO_2, la France se caractérise par des émissions nationales relativement peu élevées : elles étaient en 2015 selon l'OCDE de 4,8 tonnes de CO_2 par habitant, ce qui situait la France au 22ème rang des 64 pays classés par l'OCDE. Un niveau inférieur à la plupart des pays comparables : l'Italie à 5,8, le Royaume-Uni à 6,6, l'Allemagne à 9,4, les États-Unis étaient à 15,7 tCO_2/hab[85].

En revanche si l'on tient compte des émissions liées à la consommation, la France n'est plus que 33ème sur 64. Elle est en effet un des pays développés où l'écart entre le niveau des émissions territoriales et celui des émissions liées à la consommation est le plus élevé : elle est sur ce plan le huitième des 64 pays classés par l'OCDE. Autrement dit, ne retenir que le faible niveau de nos émissions nationales donnerait une image déformée de l'impact de la société française sur le climat mondial, que le haut niveau des émissions importées oblige à corriger.

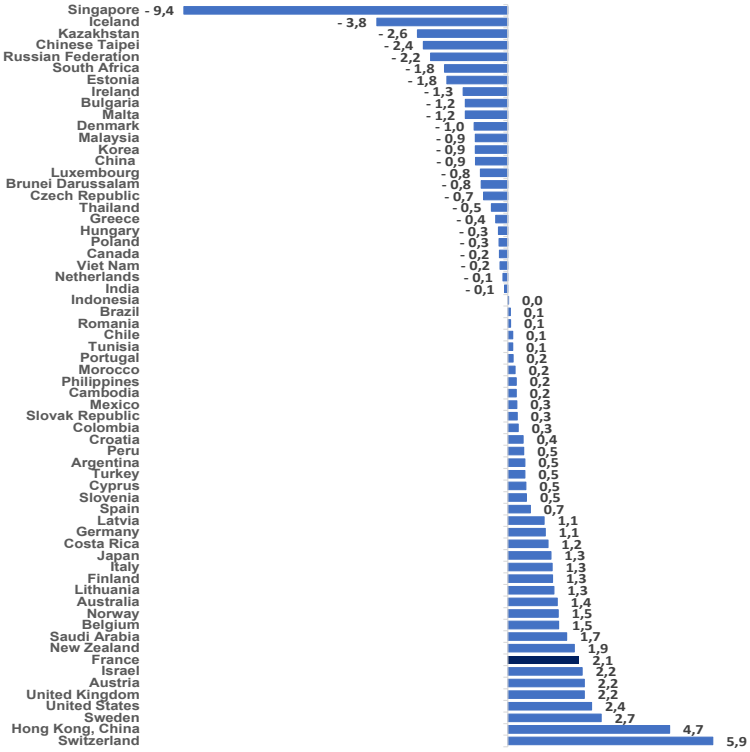
[85] Norihiko Yamano, Joaquim Guilhoto ; CO2 emissions embodied in international trade and domestic final demand : Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database, OECD Science, technology and Industry Working Papers 2020/11.

De plus, la France est aussi, selon l'OCDE, un des pays développés où l'empreinte carbone de la consommation a peu baissé au cours des dernières décennies. Pendant que cette empreinte reculait en effet de 3,2 tonnes de CO_2 par habitant en Irlande, de 4,1 aux États-Unis, ou encore de 2,9 au Royaume-Uni, elle n'avait diminué que de 1,5 t en France entre 2005 et 2015. Or, depuis, cette empreinte a légèrement augmenté en France, selon les statistiques du ministère chargé de l'environnement. Cette évolution, qui témoigne d'un commerce international (importation et exportations) représentant 44 % de son produit intérieur brut en 2019, s'explique en partie par une désindustrialisation progressive. La France est en effet un importateur net (-2,4 % du PIB en 2019) et la majeure partie de ses échanges déficitaires concerne les biens manufacturés[86].

Dans tous les cas, la France devrait plutôt situer ses émissions nationales et son empreinte carbone par habitant, selon les sources, dans une tranche de 1,6 à 2,8 tonnes par habitant entre aujourd'hui et 2100 (selon la référence du GIEC citée plus haut).

[86] Les données sur le commerce international de la France sont issues des comptes de la Nation 2019 et du rapport annuel 2020 sur les chiffres du commerce extérieur de la direction générale du Trésor. https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2c7eaae5-7a97-4cbf-9d85-7ae9b05b36fd/files/7cba2edc-fd9a-430c-a92f-12514424b6cb

Graphique n°6 : Écart entre l'empreinte carbone de la consommation et les émissions nationales par pays, en 2015, en t CO_2 par habitant



Exemple de lecture : pour la France, en 2015, la mesure des émissions par l'empreinte carbone était supérieure à leur mesure par l'inventaire national (ou émissions nationales) de 2,1 t CO2 par personne.
Source : chiffres OCDE, avril 2019
https://www.oecd.org/environment/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm

IV - PRECONISATIONS

Les recommandations formulées annuellement par la section de l'environnement demeurent pour la plupart pertinentes.

Dès sa première contribution, en 2016, la section de l'environnement avait souligné l'intérêt de disposer d'un indicateur global de cette nature, mais pointé des insuffisances et des faiblesses dans la disponibilité et la présentation des données. Avec des moyens limités, le SOeS, devenu depuis SDES, a accompli des progrès très significatifs à cet égard. Les graphiques publiés font désormais apparaître de manière différenciée les émissions de GES associées aux importations, celles de la production nationale, ou celles en provenance directe des ménages.

Des données sont à présent disponibles d'une année sur l'autre, sous forme d'estimations provisoires. La série courant de 2010 à 2019 est accessible, de même que quelques points de repère antérieurs à ces années (1995, 2000, 2005), rendant

ainsi possible une appréciation des évolutions passées. Enfin, les données détaillées utilisées pour produire l'indicateur agrégé sont à présent disponibles par postes de consommation et l'ensemble des données est accessible en ligne, avec des références à leurs sources. Beaucoup de progrès dans la production et l'accessibilité des données, souhaités par le CESE, ont donc été enregistrés depuis cinq ans.

En dépit de ces progrès, les données relatives à l'empreinte carbone restent à consolider, compléter et affiner. En outre, la visualisation de la trajectoire sur laquelle la France doit se situer au regard de ses objectifs et engagements internationaux reste à établir. Le CESE examinera donc avec attention les résultats de la révision de la méthodologie envisagée. Le Gouvernement indique en effet que « *Dans le prolongement du rapport du HCC d'octobre 2020 sur l'empreinte carbone, une expertise de la méthodologie de calcul de l'empreinte carbone est en cours. Cette expertise pourra conduire, le cas échéant, à une révision de la série à l'automne 2021* »[87]

Au-delà des questions méthodologiques, il doit être rappelé que la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques enjoint au gouvernement de remettre annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de ces indicateurs, et indique que ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant le Parlement. Le CESE déplore cependant que le gouvernement ne s'astreigne pas à respecter cette obligation. Des variations de plusieurs mois sont régulièrement observées dans la date de publication de ce rapport et il semble que la dernière livraison est celle pour l'année 2018, le document ayant été rendu public en février 2019. Enfin, il est à noter que ces rapports n'ont fait l'objet d'aucun débat au Parlement jusqu'à présent.

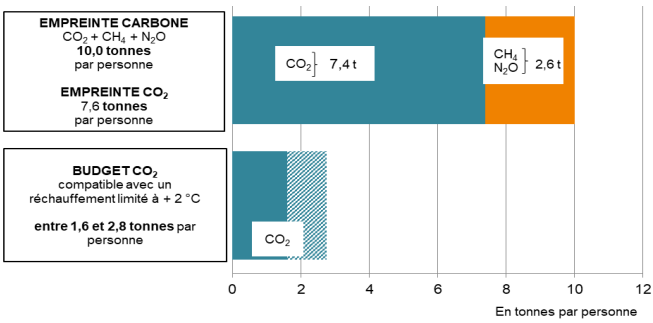
Néanmoins, la référence à l'empreinte carbone prend place progressivement dans le paysage législatif et réglementaire. Ainsi, instituée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) affiche l'ambition de réduire l'empreinte carbone. Ces principes d'action ne sont toutefois assortis d'aucun objectif quantitatif ou temporel.

C'est ensuite la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat qui, dans son article 8, dispose que « *Pour chacune des périodes mentionnées au même article L. 222-1 A, un décret indique également un plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre dénommé "empreinte carbone de la France". Ce plafond est calculé en ajoutant aux budgets carbone mentionnés au même article L. 222-1 A les émissions engendrées par la production et le transport vers la France de biens et de services importés et en soustrayant celles engendrées par la production de biens et de services exportés*. ». Les périodes mentionnées à l'article L. 222-1 A sont de cinq ans à compter de 2018. En conséquence, c'est seulement la future SNBC, qui sera révisée en 2023 qui devra donc proposer des objectifs chiffrés, indicatifs, de réduction des émissions de l'empreinte carbone.

[87] https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/empreinte-carbone/article/l-empreinte-carbone-de-la-france

Soulignons enfin que l'empreinte carbone devrait être un indicateur précieux pour mesurer le chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris. Au regard de l'ambition consistant à limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 2°C, voire 1,5°C, d'ici à 2100, les experts du GIEC estiment qu'au regard du niveau des émissions de CO_2 d'origine anthropique cumulées jusqu'en 2017, le « budget carbone » restant pour atteindre ce résultat serait de 1 300 à 2 300 Gt. « *Compte tenu du nombre d'années restantes, de la taille de la population mondiale et de sa probable évolution à cet horizon (11 milliards en 2100 selon la variante moyenne des projections de l'ONU), lorsque l'on applique une répartition strictement égalitaire, le budget (carbone) se situe entre 1,6 et 2,8 tonnes de CO_2 par personne par an* »[88]. On mesure les efforts à fournir pour les pays qui, comme la France, ont une empreinte carbone par habitant de l'ordre de 9,9 t (estimation 2019) selon les données du gouvernement, ainsi que l'illustre le graphique suivant :

Graphique n°7 : Comparaison de l'empreinte carbone des Français et de l'empreinte CO_2 théorique compatible avec les engagements pris à la COP 21



Champ : France métropolitaine + DROM (périmètre Kyoto)
Sources : GIEC, CITEPA, AIE, FAO, Douanes, EUROSTAT, INSEE. Traitement : SDES, 2019

Sur cette même base, le HCC confirme que pour que les émissions associées aux échanges internationaux de la France suivent une trajectoire cohérente avec ces objectifs définis par le GIEC, il faudrait enregistrer une diminution des émissions importées de 27 % en 2030 et de 65 % à l'horizon 2050. Le défi est de taille dans un pays où, après avoir augmenté pendant plusieurs décennies, les émissions liées aux importations n'ont que très légèrement décru depuis les années 2010.

[88] L'environnement en France, rapport sur l'état de l'environnement, https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/empreinte-carbone/article/l-empreinte-carbone-de-la-france

Le CESE recommande :

Préconisation 1 :

Soucieux de promouvoir l'empreinte carbone comme indicateur pertinent de la pression exercée par chaque pays sur le climat, le CESE préconise que l'empreinte carbone devienne un indicateur central des politiques publiques en matière climatique au côté des émissions territoriales consignées dans les inventaires nationaux et que, sur le graphique des évolutions passées, l'objectif à atteindre soit indiqué afin de faciliter la pédagogie de la trajectoire à accomplir.

Il invite le Gouvernement à œuvrer auprès des instances internationales compétentes pour faire de l'empreinte carbone un outil cohérent, harmonisé et régulièrement actualisé de comparaison internationale. Ainsi reconnu, cet outil pourrait notamment servir de base à l'établissement éventuel d'un mécanisme d'ajustement aux frontières.

Il l'engage enfin à en faire un vecteur de communication pour inciter les entreprises à modifier leurs modes de production et informer les consommateurs des conséquences de leurs achats sur les évolutions climatiques.

Préconisation 2 :

Le CESE engage le Gouvernement à respecter l'obligation qui lui est faite par la loi de remettre au Parlement, à la date et dans les modalités prévues, le rapport annuel sur les nouveaux indicateurs de richesse. Il recommande également que cet indicateur, donc les séries de résultats, y soit présenté à l'avenir de façon stable et complète, en intégrant notamment l'année de référence 1990 et un objectif 2050 en matière d'empreinte carbone compatible avec l'objectif de neutralité carbone fixé par les pouvoirs publics, Ces références devraient se retrouver dans les documents graphiques, avec une empreinte carbone cible, de façon à pouvoir la situer annuellement dans la trajectoire à accomplir.

Le CESE souhaite en outre que cet indicateur puisse être décliné sur le plan territorial, en particulier régional, et par tranche de revenu.

Préconisation 3 :

Pour accélérer la baisse des émissions intérieures et réduire les émissions importées, le CESE préconise :

- pour réduire les émissions territoriales, d'accélérer la transition énergétique engageant dans la durée des efforts massifs en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, en particulier dans les principaux postes contribuant à l'empreinte carbone que sont le bâtiment, le transport et l'alimentation, et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables ;

- pour réduire les émissions importées, de limiter notre besoin d'importations de biens manufacturés, en particulier des vingt catégories de produits les plus intensifs en émissions identifiés par la SNBC 2020. Cela suppose à la fois la relocalisation d'activités productives et la prévention des risques de « fuite de carbone ».

Au niveau international, cette volonté politique doit passer par la promotion de l'ambition climatique mondiale et par celle des partenariats commerciaux de l'Union européenne et de la France via les marchés du carbone et la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières, mais également par les politiques de coopération.

Chapitre 10 Artificialisation des sols

I - UN INTERÊT ACCRU DU SUIVI DE L'INDICATEUR ARTIFICIALISATION

Le Conseil économique, social et environnemental a souligné dans plusieurs de ses rapports annuels sur l'état de la France successifs l'intérêt d'un indicateur portant sur l'artificialisation des sols parmi les 10 « nouveaux indicateurs de richesse » retenus par la loi du 13 avril 2015. Il participe en effet de la volonté de ne pas se limiter au produit intérieur brut (PIB) pour mettre l'accent sur des indicateurs complémentaires prenant mieux en compte la notion de développement durable et les préoccupations de long terme afin d'orienter l'action publique[89].

La prise de conscience de cet enjeu par les pouvoirs publics progresse à l'échelle européenne et nationale : *la Feuille de route pour une Europe plus efficace dans l'utilisation des ressources* a ainsi retenu l'objectif « idéal » consistant à atteindre le « Zéro artificialisation nette » d'ici à 2050. En France, le plan Biodiversité de 2018 a fixé un objectif de « *Zéro artificialisation nette* » (ZAN) sans toutefois définir une

[89] Contribution de la section Aménagement durable des territoires au Rapport annuel sur l'état de la France 2016, coordonnée par Josiane Belliard.

échéance. L'actuel projet de loi portant lutte contre les dérèglements climatiques fait référence au ZAN mais adopte un objectif quantitatif consistant à diminuer par deux le rythme d'artificialisation des sols dans les dix ans à venir[90]. Le CESE note que cet objectif se rapproche de celui qu'il recommandait dans son rapport annuel sur l'état de la France en 2014, où il appelait à fixer pour objectif la réduction d'au moins 50 % de la consommation de surfaces artificialisées d'ici à 2025[91].

La rénovation du dispositif statistique de mesure qui a été conduite en matière de mesure de l'artificialisation des sols marque aussi un progrès important qui accroît l'intérêt du suivi de cet indicateur. Cette rénovation vise notamment à « *produire une statistique de référence commune (conformément à la recommandation du Conseil national de l'information statistique (CNIS) reprise par la Cour des Comptes), articulée avec les différentes sources statistiques existantes ( ) et à améliorer la précision statistique sur le niveau de l'artificialisation* »[92]. Les données relatives à l'artificialisation pourront ainsi être actualisées chaque année, à partir de 2021, sur des périodes triennales d'observation, permettant de remédier à la principale limite que présentait le suivi annuel de cet indicateur lors des dernières éditions (les données fournies par l'enquête TERUTI n'étaient jusqu'à récemment pas actualisées depuis 2015).

L'annualité et la prévisibilité de l'échéance constituée par le Rapport annuel sur l'état de la France confié à la section Economie et Finances au sein du CESE a par ailleurs permis lors des exercices précédents à la section Aménagement durable des territoires ainsi qu'à la coordinatrice (Mme Josiane Belliard, groupe Agriculture) et au coordinateur (M. Hervé Le Bouler, groupe Environnement) **d'enrichir les analyses de sa contribution sur l'indicateur artificialisation par des auditions et entretiens d'acteurs ou d'experts**.

Ainsi, l'intérêt du suivi de cet indicateur devrait se trouver renforcé, à la fois sur le plan politique, par rapport à l'objectif quantitatif prévu par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique, et sur le plan technique, parce que la rénovation du dispositif statistique permettra de mesurer effectivement, d'abord à l'échelle nationale, puis régionale et départementale, les progrès éventuels vers l'objectif d'une moindre artificialisation.

[90] Avis *Mission commerce saisine gouvernementale*, rapporté par Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (février 2021).

[91] Contribution de la section Aménagement durable des territoires au Rapport annuel sur l'état de la France 2020, coordonnée par Josiane Belliard et Hervé Le Bouler, non publiée et audition en 2017 par la section de Cécile Claveirole, rapporteure de l'avis La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société (2015).

[92] Entretien le 15 01 2020 de Didier Cébron, sous-directeur des statistiques agricoles, forestières et agro-alimentaires, service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation avec Josiane Belliard et Hervé Le Bouler, en charge de la coordination de la contribution de la section ADT au Rapport annuel sur l'état de la France 2020.

II - PRESENTATION DE L'INDICATEUR

Dans la définition d'Eurostat, qui permet des comparaisons entre pays membres de l'Union européenne, les sols artificialisés comprennent les sols bâtis, et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins…).

En France, le ministère de l'Agriculture retient une définition plus large qui prend en compte d'autre « sols artificialisés » (mines, carrières, décharges, chantiers, terrains vagues) et les espaces verts artificiels : espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs. L'enquête TERUTI rénovée permet de suivre l'évolution des catégories d'occupation physique du sol en qualifiant automatiquement l'occupation de 80 % du territoire de l'hexagone à partir d'un grand nombre de points en la croisant avec d'autres sources existantes, et de sonder les 20 % du territoire métropolitain restant. Les anciennes séries, antérieures à la rénovation, ont été raccordées sur la moyenne 2017-2018-2019 de la nouvelle enquête TERUTI, de manière à permettre des comparaisons.

III - ANALYSE DE L'EVOLUTION DE L'INDICATEUR

Selon les résultats de l'enquête TERUTI rénovée, l'occupation du sol pour le territoire métropolitain est la suivante en 2018 : les sols artificialisés couvrent 9 % du territoire métropolitain ; les espaces agricoles occupent la moitié (51,5 %) du territoire ; les sols naturels en couvrent 39,5 %.

Évolution de l'artificialisation des sols en France

En % de la surface du territoire national

	Sols artificialisés	Terres agricoles	Zones boisées, naturelles, humides ou en eau
1982	5,2	56,8	38,0
1992	6,3	55,3	38,5
2002	7,4	53,6	39,0
2012	8,4	52,4	39,2
2018	9,0	51,5	39,5

Traitements : SDES
Champ : France métropolitaine
Source : Agreste, enquêtes Teruti 1981-1990, Teruti 1992-2003 et Teruti-Lucas 2006-2015 raccordées sur la moyenne 2017-2018-2019 de la nouvelle enquête Teruti.

L'évolution en la matière est forte.

En termes de changement d'occupation des sols :

- Les sols artificialisés (constructions, jardins, routes) s'étendent chaque année sur des terres agricoles et des espaces naturels ; ils sont passés de 5,2 % du territoire métropolitain en 1982 à 9 % en 2018 ;
- les sols naturels (sols boisés, sols naturels, etc.) s'accroissent plus modérément, passant de 38 % du territoire métropolitain en 1982 à 39,5 % en 2018, sous l'effet de deux flux qui se compensent en partie : d'un côté, ils reculent face à l'extension de l'urbanisation ; de l'autre, ils gagnent des terres sur des sols qui ne sont plus utilisés par l'agriculture ;
- les sols agricoles sont passés de 56,8 % en 1982 à 51,5 % en 2018, davantage au profit des sols artificialisés que des sols naturels.

La **première cause** de l'extension des sols artificialisés reste **l'habitat**. Cela tient pour une part à l'accroissement de la population, qui a fortement ralenti en France depuis dix ans. Mais le rythme de l'artificialisation excède largement celui de la croissance de la population, en partie du fait **de choix privilégiant la maison individuelle**. Le deuxième facteur d'artificialisation est l'extension **des réseaux routiers**. La création et l'extension des zones commerciales et logistiques en périphérie des villes est un autre facteur d'artificialisation, alors que nombre de centres commerciaux périphériques sont en difficultés[93].

Artificialisation ne signifie pas nécessairement imperméabilisation : les surfaces qui ne sont pas imperméabilisées (jardins d'agrément) peuvent être sources de biodiversité. Cela devrait être pris en considération dans le calcul de la compensation écologique. Les parcs naturels régionaux favorisent une bonne gestion du foncier.

Selon Didier Cébron, sous-directeur des statistiques agricoles, forestières au ministère de l'Agriculture, *« dans la période récente, l'artificialisation mobilise de plus en plus d'espace mais pour des surfaces qui ne sont pas nécessairement imperméabilisées (jardins, bords de routes, etc. Cette évolution est liée à l'essor d'un habitat dispersé avec jardin »*[94].

M. Marc Kaszynski, du LIFTI, note qu'une **friche industrielle** laissée à l'abandon peut connaître, en quelques années, une renaturation. Cette opportunité mérite d'être prise en considération, en prenant en compte les « gisements « locaux de friches et les besoins en la matière[95].

L'occupation des sols diffère selon les régions : l'Île-de-France est la région avec la part de sols artificialisés la plus étendue ; celle des sols naturels est particulièrement grande dans une grande partie du Sud (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes et Corse) ; la part des sols agricoles est la plus importante dans l'Ouest (Poitou-Charentes, Bretagne, Pays-de-la Loire, Haute et Basse-Normandie)[96].

[93] Audition de Pascal Madry, directeur de l'Institut Ville et commerce, le 10 novembre 2019.

[94] Entretien le 15 janvier 2020 avec Didier Cébron, op. cit.

[95] Audition de Marc Kaszynski, président du LIFTI, le 15 janvier 20.

[96] Premier ministre, *Les nouveaux indicateurs de richesse 2018*, p. 108.

Sur la base de la définition d'Eurostat et selon l'enquête Lucas (2015) mesurant **la part des surfaces imperméabilisées** dabs les pays d'Europe (bâtis et routes) **celle-ci se situe en France légèrement au-dessus de la moyenne européenne**. La situation des Etas membres en ce domaine est liée en grande partie à leur densité : la part des sols imperméabilisés est particulièrement élevée dans le Benelux. Parmi les pays les plus peuplés de l'Union européenne, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ont une part de sols imperméabilisés plus élevée que la France. En Espagne et en Pologne, celle-ci est moins élevée[97].

Les surfaces couvertes par les sols artificialisés ont fortement augmenté en **longue période dans notre pays, passant de 2,5 millions d'hectares en 1960 à plus de 5 millions aujourd'hui**[98]. Après une phase de ralentissement selon plusieurs enquêtes[99], le rythme de l'artificialisation connaît dans la période récente une remontée selon les analyses des marchés fonciers par les SAFER : « *après un creux en 2015, l'artificialisation des terres a augmenté en 2016 et 2017 : au rythme actuel, 1,7 millions d'hectares soit 6 % de la surface agricole utile actuelle (27 millions d'hectares) seraient artificialisés d'ici 2050* ». L'extension de l'artificialisation des sols concerne notamment des sols de très bonne qualité agronomique[100]. Pour le CESE, la lutte contre l'artificialisation des sols devrait devenir une cause nationale.

L'imperméabilisation a des conséquences préjudiciables : elle réduit la biodiversité, fragmente les milieux naturels et détruit des habitats naturels. Elle favorise le ruissellement des eaux, l'érosion et les risques d'inondation. L'étalement urbain et l'allongement des trajets qu'il favorise ont des incidences sur le changement climatique, les émissions de Gaz à effet de serre ainsi que les pollutions, et les coûts qu'ils engendrent pèsent sur le niveau de vie des ménages aux revenus modestes (précarité énergétique).

Pour le CESE, certaines des mesures prises dans le cadre de la loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) vont dans le bon sens . C'est le cas : de l'inscription de la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme ; de l'intégration de la densification urbaine dans les orientations d'aménagement et de programmation des Plans locaux d'urbanisme ; de la création d'une incitation à l'installation commerciale dans les 222 centres de ville moyenne du Plan Action cœur de ville , afin de limiter l'implantation commerciale en zone périurbaine ; de la mesure visant à ce que toute construction de nouveau parking soit perméable pour favoriser l'infiltration des eaux dans le sol[101].

---

97 Enquête Lucas 2015

98 CESE, *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, avis rapporté par Mmes Agnès Courtoux et Cécile Claveirole, mai 2015

99 Enquêtes Corine-Land-Cover 2000-2006 et 2006-2012, étude CEREMA à partir du fichier MAJIC du ministère de l'Economie et des Finances sur les périodes 2006-2010 et 2010-2015, et audition de Patricia Correze-Lenee, ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, CGEDD, le 19 01 19.

100 Audition d'Emmanuel Hyest, président de la FNSAFER le 09 janvier 2019.

101 CESE, Mission commerce saisine gouvernementale, rapporté par Mme Eveline Duhamel et M. Patrick Molinoz, février 2021

IV - PRECONISATIONS

Il est nécessaire de prendre en compte les différentes densités et la diversité géographique des **territoires**.

Le CESE souligne l'importance de veiller **à la cohérence des décisions d'urbanisme** : les Programmes locaux de l'habitat (**PLH**), adossés aux PLU et PLUI doivent devenir un véritable outil **de la politique du long terme**, en intégrant l'ensemble des besoins en logements. Il importe d'enrayer les phénomènes de **mitage** en densifiant l'habitat et en mettant l'accent sur l'aménagement et la rénovation des centres villes et des centres-bourgs, ainsi que d'intégrer dans les documents d'urbanisme les valeurs agronomiques et environnementales des sols.

Il importe également de développer des modèles favorables au « recyclage foncier » des friches entre autres industrielles et commerciales. Le CESE appelle à une réflexion sur l'occupation de l'espace pour aboutir notamment à l'émergence de zones de transition intégrées aux PLU permettant une cohabitation harmonieuse entre espaces agricoles, forestiers et habitat.

Chapitre 11 Produit intérieur brut

Depuis 1950, l'évolution du PIB en volume n'a été négative qu'à quatre reprises : en 1975, suite au premier choc pétrolier, en 1993 lors de la crise du système monétaire européen, en 2009 du fait de la crise financière et en 2020 du fait de la crise sanitaire, avec un chiffre historiquement bas (-8,3 %).

En termes d'évolution de courte période, si l'on exclut l'exceptionnelle année 2020, pour la première fois depuis cinq ans, la croissance française en 2019 (+1,5%) a été supérieure à celle de la zone euro (+1,2 %). Le PIB de la France a même affiché une meilleure évolution que celle de l'Allemagne (+0,6 %) et de l'Italie (+0,2 %).

En termes de PIB/tête, la France après avoir été proche de l'Allemagne durant les années 1990-2008, se situe à présent exactement dans la moyenne des pays de la zone euro et ce depuis 2010, devant l'Espagne ou l'Italie, derrière l'Allemagne et loin derrière le Luxembourg ou l'Irlande, largement en tête des pays européens. Les évolutions à l'œuvre depuis 2005, montrent clairement une plus grande convergence des niveaux de vie au sein de l'Union européenne, le rattrapage économique des pays de l'Est de l'Europe coïncidant avec le tassement de la productivité dans les autres pays de l'Union européenne.

Principales propositions figurant dans les RAEF 2018 à 2020 (le PIB n'est pas analysé dans les RAEF 2016 et 2017) :

L'objectif ne doit pas être seulement la croissance mais la structure même du PIB et la qualité de la croissance afin de prendre en compte leurs effets sur le climat et la mise en œuvre des transitions et plus généralement sur le bien-être des générations futures

Avis

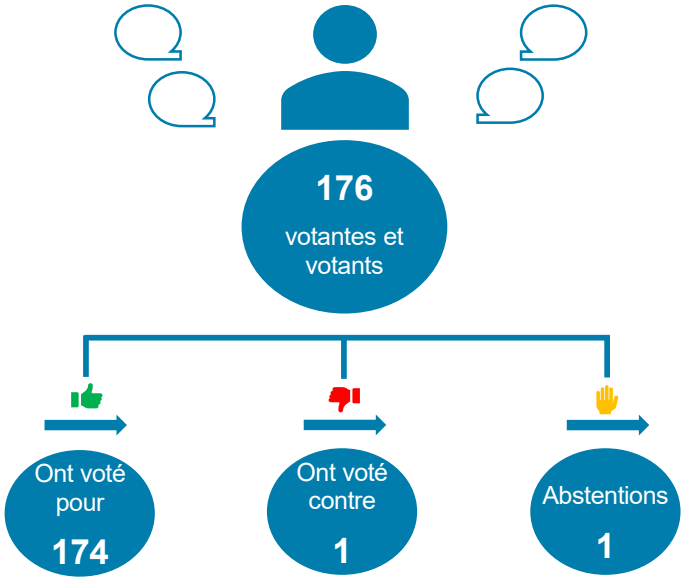
Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes

(à venir)

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Hélène Fauvel et Benoît Garcia



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 30 mars 2021

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A LA DATE DU VOTE

❐	**Présidente**
✓	Hélène FAUVEL
❐	**Vice-Président**
✓	Didier GARDINAL
✓	Daniel KELLER
❐	**Agriculture**
✓	Daniel EPRON
✓	Robert VERGER
❐	**Artisanat**
✓	Christine SAHUET
✓	Christel TEYSSEDRE
❐	**Associations**
✓	Jean-Karl DESCHAMPS
❐	**CFDT**
✓	Patricia BLANCARD
✓	Philippe MUSSOT
❐	**CFE-CGC**
✓	Véronique BIARNAIX-ROCHE
❐	**CFTC**
✓	Joseph THOUVENEL
❐	**CGT**
✓	Benoît GARCIA
✓	David MEYER
❐	**CGT-FO**
✓	Hélène FAUVEL
✓	Alain ANDRE
❐	**Coopération**
✓	Véronique BLIN
❐	**Entreprises**
✓	Anne-Marie COUDERC
✓	Eva ESCANDON
✓	Didier GARDINAL
✓	Pierre GOGUET
❐	**Environnement et nature**
✓	Hervé LE BOULER LE QUILLIEC
❐	**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**
✓	Antoine DULIN
❐	**Outre-mer**
✓	Philippe EDMOND-MARIETTE

❒ **Personnalités qualifiées**
✓ Frédéric BOCCARA
✓ Jean GROSSET
✓ Daniel KELLER

❒ **Professions libérales**
✓ Pierre LAFONT
✓ Daniel-Julien NOEL

❒ **UNAF**
✓ Patrick CHRETIEN

❒ **Personnalités associés**
✓ Jean-Paul BACQUET
✓ Roland BERTHILIER
✓ Bénédict DONNELLY
✓ Patrick FORGEAU
✓ Françoise VILAIN

Annexes

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- ✓ **Patricia BLANCARD**
  Secrétaire nationale CFDT Cadres, membres de la section de l'économie et des finances du CESE, co-rapporteure du Rapport annuel sur l'état de la France 2018 Mieux investir pour la France.

- ✓ **Benedict DONNELLY**
  Président honoraire de l'Association Hermione-La Fayette, personnalité associée de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2016 Croire toujours en la France.

- ✓ **Guillaume DUVAL**
  Ex-éditorialiste Alternatives Economiques, ancien membre de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2017 Réconcilier la France.

- ✓ **Pierre-Antoine GAILLY**
  Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, ancien vice-président de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2016 Croire toujours en la France.

- ✓ **Daniel KELLER**
  Directeur support métiers de la Retraite complémentaire chez Malakoff-Humanis, vice-président de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2020 Se donner un nouveau cap.

- ✓ **Pierre LAFONT**
  Avocat, membre de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2017 Réconcilier la France et co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2020 Se donner un nouveau cap.

- ✓ **Hervé LE BOULER LE QUILLEC,**
  Chargé de recherche Senior consultant à l'ONF et l'INRA, membre de la section de l'économie et des finances, co-rapporteur du Rapport annuel sur l'état de la France 2019 Cohésion et transitions : agir autrement.

- ✓ **Christel TEYSSEDRE**
  Présidente de Saveurs Commerce, membre de la section de l'économie et des finances, co-rapporteure du Rapport annuel sur l'état de la France 2019 Cohésion et transitions : agir autrement.

- ✓ **Françoise VILAIN**
  Présidente des conseillers du commerce extérieur de la France en Poitou-Charentes, personnalité associée de la section de l'économie et des finances, co-rapporteure du Rapport annuel sur l'état de la France 2018 Mieux investir pour la France.

N°3 ANNEXE I – EVOLUTIONS ANNUELLES DES NIR ET DU PIB - RECOMMANDATIONS

Malgré leurs limites, chaque indicateur a été utile et a permis une analyse des évolutions de la société française sur plusieurs années :

0. Indicateur de référence : PIB réel par habitant (taux de croissance annuel moyen en volume, en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France	1,5	0,7	0,7	2,1	1,4	1,1
UE	1,9	2,0	1,6	2,4	1,8	1,3

Depuis 1950, l'évolution du PIB en volume n'a été négative qu'à quatre reprises : en 1975, suite au premier choc pétrolier, en 1993 lors de la crise du système monétaire européen, en 2009 du fait de la crise financière et en 2020 du fait de la crise sanitaire, avec un chiffre historiquement bas (-8,3 %).

En termes d'évolution de courte période, si l'on exclut l'exceptionnelle année 2020, pour la première fois depuis cinq ans, la croissance française en 2019 (+1,5%) a été supérieure à celle de la zone euro (+1,2 %). Le PIB de la France a même affiché une meilleure évolution que celle de l'Allemagne (+0,6 %) et de l'Italie (+0,2 %).

En termes de PIB/tête, la France après avoir été proche de l'Allemagne durant les années 1990-2008, se situe à présent exactement dans la moyenne des pays de la zone euro et ce depuis 2010, devant l'Espagne ou l'Italie, derrière l'Allemagne et loin derrière le Luxembourg ou l'Irlande, largement en tête des pays européens. Les évolutions à l'œuvre depuis 2005, montrent clairement une plus grande convergence des niveaux de vie au sein de l'Union européenne, le rattrapage économique des pays de l'Est de l'Europe coïncidant avec le tassement de la productivité dans les autres pays de l'Union européenne.

Principales propositions figurant dans les RAEF 2018 à 2020 (le PIB n'est pas analysé dans les RAEF 2016 et 2017) :

L'objectif ne doit pas être seulement la croissance mais la structure même du PIB et la qualité de la croissance afin de prendre en compte leurs effets sur le climat et la mise en œuvre des transitions et plus généralement sur le bien-être des générations futures.

1. Taux d'emploi des 15-64 ans (en %)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France hors Mayotte	63,5	63,8	64,2	64,7	65,4	65,5
UE	64,1	65,6	66,6	67,7	68,6	69,3

Une évolution favorable du taux d'emploi depuis 2016

A partir de 2016, l'affermissement de l'activité économique s'est traduit dans une nette accélération des créations d'emplois et dans un recul marqué des taux de chômage au sens du BIT. Le taux d'emploi des 15-64 ans a connu une hausse

sensible sur la période qui a eu pour corollaire une diminution du chômage mesuré au sens du BIT.

Des points de vigilance sur la qualité de l'emploi et la vulnérabilité des seniors au chômage de longue durée

Malgré cette évolution favorable du marché du travail sur cette période de cinq ans, le CESE a régulièrement identifié des points de vigilance sur la qualité de l'emploi et sur l'emploi des seniors.

- **La qualité de l'emploi**

La dégradation marquée de la qualité d'une partie des emplois constitue une autre tendance de fond des années 2000 : contrats courts et temps partiels subis se sont traduits depuis 2009 par une croissance presque continue du nombre des demandeurs d'emplois inscrits en activité réduite (catégorie B et C de Pôle emploi). Ils représentent aujourd'hui 40 % des inscrits à Pôle emploi. Initialement conçu pour favoriser le retour à l'emploi en permettant au demandeur d'emploi indemnisé de conserver le lien avec le marché du travail, le dispositif d'activité réduite semble plutôt accompagner une tendance à la précarisation des emplois[102]. En effet, un grand nombre de demandeurs d'emploi qui ne parviennent pas à stabiliser leur trajectoire professionnelle, restent durablement en activité réduite.

- **L'emploi des seniors**

La contribution des plus de 50 ans à l'augmentation de l'indicateur global du taux d'emplois des 15-64 ans a été très conséquente depuis le début des années 2000. Les réformes successives des retraites visant à l'allongement de la vie active et la forte limitation des dispositifs de cessation anticipée d'activité ont contribué à développer l'activité des seniors, ce qui s'est traduit par une progression de leur taux d'emploi. Les seniors sont cependant plus nombreux que les autres classes d'âge à être touchés par le chômage de longue et de très longue durée ce qui a conduit le CESE à formuler des propositions pour assurer le maintien des seniors en emploi. La prévention et l'action contre les effets de la pénibilité au travail, ainsi que la culture de la formation tout au long de la vie, sont des domaines qu'il convient d'investir pour assurer le maintien dans l'emploi des salariés sur une durée désormais plus longue. Il a également invité les Pouvoirs publics à porter une attention particulière aux plans de départs volontaires et les ruptures conventionnelles collectives (RCC) au regard de la vulnérabilité spécifique des plus de 50 ans sur le marché du travail.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Face aux conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire et considérant l'urgence de conduire la transition écologique, de renforcer l'offre sanitaire et médico-sociale et de doter tout un chacun des moyens de s'adapter à la généralisation des outils numérique, le CESE préconise que les plans d'investissement et de relance soient orientés en fonction de ces trois

[102] Pauline Gonthier et Klara Vinemeux, « Des demandeurs d'emploi qui travaillent ? Les sept visages de l'activité réduite. » Dares, *Document d'étude, n° 212*, juillet 2017.

priorités et qu'ils intègrent les mesures nécessaires en matière de formation, de développement des compétences, d'accompagnement des mobilités et des reconversions professionnelles.

- Le dialogue social interprofessionnel, de branche et d'entreprise doit contribuer à fixer le cadre et les moyens d'une action systématique pour assurer les reconversions et les évolutions professionnelles des salariés concernés par les restructurations d'emploi et les transformations du système productif à venir, tout en améliorant la qualité de vie au travail.
- Soulignant la place majeure que tiennent, dans les indicateurs de richesse dont il assure le suivi, les métiers de la santé, du médico-social et ceux de l'autonomie des personnes, le CESE insiste sur la nécessité d'en améliorer l'attractivité et la reconnaissance. Il souhaite qu'un effort national soit consacré à la promotion de ces métiers dont la crise a montré qu'ils étaient insuffisamment reconnus aujourd'hui. L'effort récemment consenti en faveur des métiers de la santé doit être poursuivi et amplifié et doit également être étendu à ceux du secteur du médico-social et de l'autonomie.

2. Dépense de recherche / PIB (%)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France	2,2	2,23	2,22	2,20	2,20	2,19
UE	1,83	1,95	1,94	1,98	2,03	

Le CESE a établi dès 2015 un constat de décrochage de la France en matière de recherche. En effet, si la France est encore une nation scientifique reconnue, elle perd du terrain, de son attractivité, de son rayonnement et donc aussi de sa compétitivité et de sa capacité à relever les défis auxquels elle est confrontée. Faiblesse des dépenses de recherche tant en ce qui concerne l'effort public de recherche que l'effort privé de recherche et développement, effort global qui s'éloigne de l'objectif européen des 3 %.

Sur les cinq dernières années, le CESE a regretté une évolution négative de l'indicateur. En effet, d'après l'Insee, la part des dépenses de recherche dans le PIB d'élevait à 2,23 % en 2015 et à 2,19 % en 2019, soit une légère baisse. Des tendances observées qui se durcissent: une faiblesse du financement de la recherche publique ; une baisse progressive des crédits de base au profit de financements concurrentiels prépondérants ; une faiblesse des investissements dans la R&D en dépit d'un certain nombre de dispositifs incitatifs destinés à la stimuler ; un emploi scientifique fragilisé (perte d'attractivité des métiers de la recherche, insertion professionnelle problématique des jeunes docteurs-e-s, entrée tardive dans les carrières et multiplication des situations de précarité, faible recrutement des docteurs dans la R&D) ; affaiblissement des universités ; une organisation de la recherche qui nuit à sa créativité et à son efficacité ; des aides publiques à la recherche privée controversées ; une valorisation insuffisante de la recherche dans un écosystème foisonnant de dispositifs de transfert ; des attentes fortes des TPE-PME pour développer leur recherche (en particulier dans le cadre des pôles de compétitivité) ; une concentration territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche qui

interroge… et tout ceci dans un contexte d'attentes fortes vis à vis de la science, mais aussi de défiance croissante à son égard.

Les travaux du CESE ont aussi souligné la nécessité de redonner une place à la science au cœur de notre société par le développement de la formation scientifique et de travailler à une appropriation sociale des enjeux de la recherche, par l'association des salariés et de la société civile à la construction d'une stratégie d'innovation. Ils ont mis l'accent sur la nécessité que la parole de celles et ceux qui produisent la science soit entendue et que toutes les parties prenantes soient associées à la définition des stratégies de la recherche et de l'innovation.

Préconisations

La période présente met en évidence des failles qui interpellent notre Nation :

- La situation inacceptable des universités, au regard des enjeux et de leurs missions, dans lesquelles les politiques publiques n'ont pas investi sur le long terme à la hauteur des besoins.
- La jeunesse étudiante se retrouve dans un état critique et inégalitaire La précarité des statuts d'étudiants-chercheurs rendent à la fois peu attractifs les pôles de recherche français et peu accessibles ces postes de recherche aux étudiants qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins du fait du manque de financement des doctorats. Le manque de postes disponibles et la précarité des statuts post-doctorat influent également sur le manque d'attractivité des parcours de recherche.
- La succession d'annonces émanant d'entreprises industrielles concernant la R&D : suppression ou réduction des activités de R&D dans plusieurs groupes, fermetures de centres de R&D et suppressions massives d'emplois de recherche et d'ingénierie. Dès 2017, notre section avait eu l'occasion d'auditionner des représentants salariés de la recherche académique et d'entreprises. Ces derniers nous avaient alertés sur les menaces qui pesaient alors sur la R&D et sur des champs d'innovation en lien avec des activités essentielles, y compris dans le secteur du médicament.
- La stratégie de recherche doit prendre en compte la réponse aux défis des transitions majeures, numérique et environnementale.

3. Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France	85,3	95,6	98,0	98,3	98,1	98,1
UE	79,5	84,9	83,8	82,0	80,3	79,2

Les dix dernières années ont vu une **montée quasi ininterrompue de l'endettement public et privé** (ménages, sociétés non financières) rapporté au PIB. Si la baisse des taux d'intérêts engagée depuis 2011 a conduit à réduire la charge des intérêts payés par les agents économiques, elle les a poussés à s'endetter davantage pour financer les dépenses publiques, leurs achats immobiliers ou leurs investissements.

Entre 1990 et 2019, le ratio de dette publique brute de la France a été multiplié par plus de deux, ne baissant brièvement qu'à deux reprises, entre 1998 et 2001 et de 2005 à 2007. Entre 2011 et 2019, la charge d'intérêt de la dette publique a baissé continûment en part de PIB, passant de 2,7% à 1,5% (plus de 40 milliards sont consacrés chaque année au remboursement de la dette). La France se différencie par un ratio d'endettement (proche de 100 % avant 2020) nettement supérieur à celui de la moyenne des pays de la zone euro (85,1%) en 2019. Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors qu'elle reflue depuis 2015 dans la zone euro (toujours hors 2020).

2020 a été une année exceptionnelle avec un déficit et un endettement records. L'endettement de l'Etat français va donc augmenter de façon sensible et la gestion de cette dette sera un sujet préoccupant dans les années à venir, particulièrement si les taux d'intérêts, actuellement au plus bas, viennent à augmenter dans un contexte de tension de l'accès des Etats aux liquidités si la majorité des pays voient augmenter leur endettement. Le repli des taux d'intérêt, qui demeurent aujourd'hui en territoire négatif, a permis un financement indolore de la dette publique et le remboursement de ses intérêts n'a pas posé jusqu'à présent de problèmes particuliers. En ce qui concerne la dette publique, **se pose aujourd'hui les questions du cantonnement de la dette et de sa monétisation (voir partie II-1 de ce Rapport**).

La poursuite de l'endettement des entreprises françaises constitue également un sujet de préoccupation : 2020 a été bien sûr une année exceptionnelle à cet égard. La capacité des entreprises à rembourser ces prêts dans un contexte économique fortement dégradé reste incertaine, avec pour conséquence une augmentation importante des défauts des sociétés non financières et l'impact sur les banques.

Sur les dix dernières années, l'endettement des ménages a connu une hausse ininterrompue, qui s'est fortement accélérée ces dix dernières années : leur taux d'endettement est passé de 46% en 2007 à 61% en 2019. Le bas niveau des taux d'intérêt a incité davantage de ménages à s'endetter pour des motifs immobiliers. Ce mouvement s'est accompli au prix d'efforts financiers accrus et d'une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits. En 2020, la solvabilité des ménages ne parait pas affectée par la crise selon la Banque de France mais en cas de hausse marquée du chômage, cette situation pourrait se détériorer.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Faire évoluer les règles de Maastricht sur le déficit et la dette publics qui fixent notamment un niveau de déficit public inférieur à 60 % du PIB ;
- Engager une politique ambitieuse de soutien à l'investissement matériel et immatériel.
- Renforcer la lutte contre l'optimisation fiscale excessive et l'évasion fiscale pour augmenter les recettes.
- Traiter de façon spécifique la dette verte pouvant aboutir à une évolution nécessaire des critères de déficit et de dettes publics dits de Maastricht.
-
-

4. Espérance de vie en bonne santé (en années)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France						
Hommes[3]	61,8	62,6	62,7	62,6	63,4	63,7
Femmes[3]	63,3	64,4	64,1	64,9	64,5	64,6
UE						
Hommes	61,7	62,6	63,5	63,5	63,4	
Femmes	62,6	63,2	64,2	63,9	63,8	

Le CESE a constamment souligné l'intérêt de cet indicateur. Complément utile de l'indicateur *« espérance de vie »*, il est en ligne avec la définition que donne l'OMS de la santé, comme un état de complet bien-être physique, mental mais aussi social. L'espérance de vie en bonne santé est un indicateur à considérer dans le contexte général du déploiement, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques de santé. Il doit permettre de progresser dans l'approche multisectorielle de la santé.

Préconisations

Dans le cadre de cet indicateur, le CESE a défini au fil de ses rapports annuels trois priorités d'action pour faire face à la crise : repenser notre système de santé ; renforcer et mieux organiser les protections face aux conséquences de la crise ; apporter aux publics vulnérables des réponses nouvelles à la hauteur des enjeux.

5. Satisfaction dans la vie (note de 1 à 10)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France métropolitaine	7,3	7,2	7,2	7,2	7,3	7,3
UE	nd	nd	nd	nd	7,3	

Sur le long terme, cet indicateur qui repose sur une enquête annuelle européenne d'Eurostat a faiblement évolué depuis 2010 et encore moins depuis 2016, se situant entre 7,1 et 7,3 sur une échelle allant de 1 à 10. Les différences sont un peu plus marquées selon les tranches d'âges.

Le bien-être dépend principalement des conditions matérielles d'existence, mais aussi, selon l'INSEE et le CEPREMAP, de l'implantation géographique et des liens sociaux. Des craintes subjectives comme le sentiment de déclassement peuvent expliquer le décalage entre perception individuelle et anticipations collectives.

Les différents RAEF de la période reviennent de façon récurrente sur les facteurs influençant ce ressenti : la solitude subie (fonction des relations sociales : famille, amis, voisins, engagement social), la crise de confiance et la défiance vis-à-vis des institutions (notamment face la diminution ressentie du maillage des services publics et à l'impuissance des pouvoirs publics à réduire les fractures sociales), les besoins des personnes dépendantes dont le nombre est croissant.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- enrichir l'indicateur sur la base du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi,
- agir pour restaurer la confiance entre les citoyennes et les citoyens d'une part, et le fonctionnement collectif d'autre part (objectivité des diagnostics et des évaluations, fiabilité des interlocuteurs, exemplarité des dirigeants) :
- agir sur les causes structurelles de l'insatisfaction dans la vie : la pauvreté, le chômage et les difficultés matérielles, l'isolement et la solitude subie

6. Inégalités (Rapport masse de revenu détenu par quintile supérieur/ masse quintile inférieur)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France métropolitaine	4,6	4,4	4,3	4,3	4,5	4,3
UE	5,0	5,2	5,1	5,1	5,1	

Sur le long terme, les inégalités de revenus après redistribution sont en 2019 à un niveau légèrement inférieur à ce qu'elles étaient en 1975 (baisse entre 1980 et 1990, du fait d'un phénomène de compression salariale, puis hausse jusqu'à 2011, suivi d'une baisse en 2012 et 2013, et une stabilisation depuis).

Au niveau international, **la France** est en 2018 le pays de l'OCDE avec **l'un des plus faibles taux d'inégalités** selon la mesure après redistribution qui joue un rôle de stabilisateur particulièrement important : en 2019 par exemple, le revenu des 10% des personnes les plus aisées est 25 fois supérieur à celui des 10% les plus modestes avant redistribution. Après redistribution, l'écart passe à 5,8 fois[103]. On observe par ailleurs que malgré ce système de redistribution relativement efficace, les Français ont un sentiment d'injustice fiscale marqué puisque 65% d'entre eux ont le sentiment qu'ils contribuent plus qu'ils ne profitent du système fiscal.[104]

La situation est préoccupante au regard des revenus primaires. En effet, la France fait partie des pays de l'OCDE parmi les plus inégalitaires avant redistribution, et cela s'est aggravé depuis la crise de 2008.

En termes de répartition des revenus, la France, comme l'ensemble des pays développés, fait face à une bipolarisation des emplois avec une montée des emplois précaires. De plus, pour l'OCDE, le système de cotisations sociales français, faibles sur le SMIC pour soutenir les emplois peu qualifiés, pénalise les classes moyennes.

Principales préconisations figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Réexamen complet du paysage fiscal, en analysant plus particulièrement ses impacts sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la compétitivité des entreprises, avec une plus grande part de fiscalité progressive liée aux revenus.

[103] A noter que 10 % des Français paient 70 % des montants récoltés par l'impôt sur le revenu.

[104] Enquête IPSOS janvier 2019

- Mener « une réflexion sur la fiscalité des successions et donations, ainsi que sur la prise en charge solidaire de la perte d'autonomie » dans un souci de plus grande solidarité intergénérationnelle.
- Suivre des cohortes de ménages modestes à travers le temps pour mesurer l'ampleur des trappes à pauvreté et les possibilités de mobilité pour en sortir.

7. Taux de pauvreté en conditions de vie (%)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France métropolitaine	12,6	11,1	11,0	11,1	11,0	11,1
UE	17,7	16,9	15,6	14,4	13,1	12,0

Cet indicateur complète l'appréhension de la pauvreté monétaire et vise à quantifier les privations par rapport à un standard de bien-être matériel. Depuis le début des années 2000, le taux de pauvreté en conditions de vie a tendance à diminuer même si depuis 2015, il s'est stabilisé autour de 11% (contre 14% en 2004).

Principales propositions figurant dans les RAEF 2016 à 2020 :

- Améliorer la connaissance de la pauvreté : compléter l'indicateur avec des éléments sur la santé, la formation, l'accès au numérique et la capacité de mobilité individuelle ;
- Approfondir le suivi de la pauvreté : approche par cohorte, par région, par typologie d'habitat/précarité énergétique ;
- Mieux appréhender les ressentis : crainte du déclassement, montée des inégalités ;
- Lutter davantage contre le non recours ;
- Cibler les actions davantage sur les populations vulnérables (jeunes et enfants, familles monoparentales) ;
- Sécuriser l'insertion professionnelle et responsabiliser les branches professionnelles utilisatrices de contrats courts
-

8. Education : sorties précoces du système scolaire (en % de la population des 18-24 ans)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France hors Mayotte	11,3	9,2	8,8	8,9	8,9	8,2
UE	13,9	11,0	10,7	10,6	10,6	10,3

Si la question des sortantes et des sortants non qualifiés du système scolaire est ancienne, celle du décrochage scolaire est plus récente ; elle s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000 notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis de la stratégie UE 2020. Le décrochage scolaire est défini comme la situation « *d'anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire* ». Ainsi, la norme minimale à atteindre deviendrait l'enseignement

secondaire complet pour l'ensemble de la jeunesse soit concrètement l'obtention d'un CAP ou d'un baccalauréat.

Les indicateurs du décrochage scolaire sont multiples. Certains organismes tels l'OCDE s'attachent à suivre les jeunes qui ont quitté l'école et ne sont ni en emploi, ni en formation : les NEETs (*Not in Education, Employment or Training*). D'autres organismes comme Eurostat vont plutôt s'intéresser au niveau du diplôme avec les « taux de sortants sans diplôme » et le « taux de sortants précoces ». C'est ce dernier indicateur que le CESE a analysé au cours de cette mandature dans ses différentes contributions au RAEF. L'indicateur « sorties précoces » mesure la proportion de jeunes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus et n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (postes 0 à 2 inclus de la nomenclature internationale CITE) et qui n'ont pas suivi de formation (formelle ou non) au cours des quatre dernières semaines. En France, il s'agit des jeunes de cette classe d'âge qui ne poursuivent plus ni études ni formation et n'ont ni CAP ni BEP ni diplôme plus élevé.

Dans ses contributions sur le décrochage scolaire, le CESE a mis l'accent sur le poids des inégalités sociales, économiques et culturelles ainsi que sur l'importance de la prévention en milieu scolaire. Il a noté que les progrès réalisés sont le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, plus particulièrement dans le domaine de la prévention, inscrite dans la durée au-delà des alternances politiques et bénéficiant de moyens. Il a formulé des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs concernés, évaluer les dispositifs, améliorer la relation entre les parents et l'école et mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement. Il a également fait des préconisations pour favoriser la mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans.

9. Emission de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO^2 par personne)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
France métropolitaine - empreinte carbone	11,5	10,5	10,0	10,1	9,7	9,9
France métropolitaine - émission sur le territoire national	7,6	6,6	6,6	6,7	6,4	6,3
France- émission moyenne sur le territoire national	7,9	6,9	6,9	6,9	6,6	
UE - émission sur le territoire	9,5	8,5	8,4	8,4	8,2	

La référence à l'empreinte carbone prend place progressivement dans le paysage législatif et réglementaire. Ainsi, instituée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) affiche l'ambition de réduire l'empreinte carbone. Ces principes d'action ne sont toutefois assortis d'aucun objectif quantitatif ou temporel.

L'empreinte carbone devrait être un indicateur précieux pour mesurer le chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris. Au regard de l'ambition consistant à limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 2°C, voire 1,5°C, d'ici à 2100, les experts du GIEC estiment qu'au regard du niveau des émissions de CO2 d'origine anthropique cumulées jusqu'en 2017, le «

budget carbone » restant pour atteindre ce résultat serait de 1 300 à 2 300 Gt. « Compte tenu du nombre d'années restantes, de la taille de la population mondiale et de sa probable évolution à cet horizon (11 milliards en 2100 selon la variante moyenne des projections de l'ONU), lorsque l'on applique une répartition strictement égalitaire, le budget (carbone) se situe entre 1,6 et 2,8 tonnes de CO2 par personne par an » . On mesure les efforts à fournir pour les pays qui, comme la France, ont une empreinte carbone par habitant de l'ordre de 9,9 t (estimation 2019) selon les données du gouvernement.

Sur cette même base, le HCC confirme que pour que les émissions associées aux échanges internationaux de la France suivent une trajectoire cohérente avec ces objectifs définis par le GIEC, il faudrait enregistrer une diminution des émissions importées de 27 % en 2030 et de 65 % à l'horizon 2050. Le défi est de taille dans un pays où, après avoir augmenté pendant plusieurs décennies, les émissions liées aux importations n'ont que très légèrement décru depuis les années 2010.

Principales propositions des RAEF 2016 à 2020 :

- Soucieux de promouvoir l'empreinte carbone comme indicateur pertinent de la pression exercée par chaque pays sur le climat, le CESE préconise que l'empreinte carbone devienne un indicateur central des politiques publiques en matière climatique au côté des émissions territoriales consignées dans les inventaires nationaux et que, sur le graphique des évolutions passées, l'objectif à atteindre soit indiqué afin de faciliter la pédagogie de la trajectoire à accomplir.
- Il invite le Gouvernement à œuvrer auprès des instances internationales compétentes pour faire de l'empreinte carbone un outil cohérent, harmonisé et régulièrement actualisé de comparaison internationale. Ainsi reconnu, cet outil pourrait notamment servir de base à l'établissement éventuel d'un mécanisme d'ajustement aux frontières.
- Il l'engage enfin à en faire un vecteur de communication pour inciter les entreprises à modifier leurs modes de production et informer les consommateurs des conséquences de leurs achats sur les évolutions climatiques.

Pour accélérer la baisse des émissions intérieures et réduire les émissions importées, le CESE préconise :

- pour réduire les émissions territoriales, d'accélérer la transition énergétique engageant dans la durée des efforts massifs en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, en particulier dans les principaux postes contribuant à l'empreinte carbone que sont le bâtiment, le transport et l'alimentation, et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables ;
- pour réduire les émissions importées, de limiter notre besoin d'importations de biens manufacturés, en particulier des vingt catégories de produits les plus intensifs en émissions identifiés par la SNBC 2020. Cela suppose à la fois la relocalisation d'activités productives et la prévention des risques de « fuite de carbone ».

Au niveau international, cette volonté politique doit passer par la promotion de l'ambition climatique mondiale et par celle des partenariats commerciaux de l'Union

européenne et de la France via les marchés du carbone et la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières, mais également par les politiques de coopération.

10. Artificialisation des sols (indice base 100 en 1992)

	1995	2000	2012	2018	2019
France - % du territoire national	6,3	7,4	8,4	9,0	

Selon les résultats de l'enquête TERUTI rénovée, l'occupation du sol pour le territoire métropolitain est la suivante en 2018 : les sols artificialisés couvrent 9 % du territoire métropolitain ; les espaces agricoles occupent la moitié (51,5 %) du territoire ; les sols naturels en couvrent 39,5 %.

L'évolution en la matière est forte.

En termes de changement d'occupation des sols :

- - Les sols artificialisés (constructions, jardins, routes) s'étendent chaque année sur des terres agricoles et des espaces naturels ; ils sont passés de 5,2 % du territoire métropolitain en 1982 à 9 % en 2018 ;
- - les sols naturels (sols boisés, sols naturels, etc.) s'accroissent plus modérément, passant de 38 % du territoire métropolitain en 1982 à 39,5 % en 2018, sous l'effet de deux flux qui se compensent en partie : d'un côté, ils reculent face à l'extension de l'urbanisation ; de l'autre, ils gagnent des terres sur des sols qui ne sont plus utilisés par l'agriculture ;
- - les sols agricoles sont passés de 56,8 % en 1982 à 51,5 % en 2018, davantage au profit des sols artificialisés que des sols naturels.

La première cause de l'extension des sols artificialisés reste l'habitat. Cela tient pour une part à l'accroissement de la population, qui a fortement ralenti en France depuis dix ans. Mais le rythme de l'artificialisation excède largement celui de la croissance de la population, en partie du fait de choix privilégiant la maison individuelle. Le deuxième facteur d'artificialisation est l'extension des réseaux routiers. La création et l'extension des zones commerciales et logistiques en périphérie des villes est un autre facteur d'artificialisation, alors que nombre de centres commerciaux périphériques sont en difficultés.

Artificialisation ne signifie pas nécessairement imperméabilisation : les surfaces qui ne sont pas imperméabilisées (jardins d'agrément) peuvent être sources de biodiversité. Cela devrait être pris en considération dans le calcul de la compensation écologique. Les parcs naturels régionaux favorisent une bonne gestion du foncier.

Les surfaces couvertes par les sols artificialisés ont fortement augmenté en longue période dans notre pays, passant de 2,5 millions d'hectares en 1960 à plus de 5 millions aujourd'hui. Après une phase de ralentissement selon plusieurs enquêtes, le rythme de l'artificialisation connaît dans la période récente une remontée selon les analyses des marchés fonciers par les SAFER : « après un creux en 2015, l'artificialisation des terres a augmenté en 2016 et 2017 : au rythme actuel, 1,7 millions d'hectares soit 6 % de la surface agricole utile actuelle (27 millions d'hectares) seraient artificialisés d'ici 2050 ». L'extension de l'artificialisation des sols concerne notamment des sols de très bonne qualité agronomique. Pour le CESE, la lutte contre l'artificialisation des sols devrait devenir une cause nationale.

L'imperméabilisation a des conséquences préjudiciables : elle réduit la biodiversité, fragmente les milieux naturels et détruit des habitats naturels. Elle favorise le ruissellement des eaux, l'érosion et les risques d'inondation. L'étalement urbain et l'allongement des trajets qu'il favorise ont des incidences sur le changement climatique, les émissions de Gaz à effet de serre ainsi que les pollutions, et les coûts qu'ils engendrent pèsent sur le niveau de vie des ménages aux revenus modestes (précarité énergétique).

Pour le CESE, certaines des mesures prises dans le cadre de la loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) vont dans le bon sens. C'est le cas : de l'inscription de la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme ; de l'intégration de la densification urbaine dans les orientations d'aménagement et de programmation des Plans locaux d'urbanisme ; de la création d'une incitation à l'installation commerciale dans les 222 centres de ville moyenne du Plan Action cœur de ville , afin de limiter l'implantation commerciale en zone périurbaine ; de la mesure visant à ce que toute construction de nouveau parking soit perméable pour favoriser l'infiltration des eaux dans le sol .

Principales préconisations :

Il est nécessaire de prendre en compte les différentes densités et la diversité géographique des territoires.

Le CESE souligne l'importance de veiller à la cohérence des décisions d'urbanisme : les Programmes locaux de l'habitat (PLH), adossés aux PLU et PLUI doivent devenir un véritable outil de la politique du long terme, en intégrant l'ensemble des besoins en logements. Il importe d'enrayer les phénomènes de mitage en densifiant l'habitat et en mettant l'accent sur l'aménagement et la rénovation des centres villes et des centres-bourgs, ainsi que d'intégrer dans les documents d'urbanisme les valeurs agronomiques et environnementales des sols.

Il importe également de développer des modèles favorables au « recyclage foncier » des friches entre autres industrielles et commerciales. Le CESE appelle à une réflexion sur l'occupation de l'espace pour aboutir notamment à l'émergence de zones de transition intégrées aux PLU permettant une cohabitation harmonieuse entre espaces agricoles, forestiers et habitat.

N°4 LETTRE DU PREMIER MINISTRE (SI SAISINE GOUVERNEMENTALE)

Annexes

N°5 BIBLIOGRAPHIE

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

BANQUE DE FRANCE, *Projections macroéconomiques pour la France*, décembre 2020.

CESE, *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, avis rapporté par M. Philippe Le Clézio, mai 2009

CESE, *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*, avis rapporté par M. Jean-François Roubaud, février 2012

CESE, *Les femmes éloignées du marché du travail*, étude présentée par Mme Hélène Fauvel, le 25 février 2014

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2014*, avis rapporté par Mme Hélène Fauvel, décembre 2014

CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences*, créer des dynamiques, avis rapporté par Mme Pierrette Crosemarie, janvier 2015

CESE, *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, avis rapporté par Mmes Agnès Courtoux et Cécile Claveirole, mai 2015

CESE, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, avis rapporté par M. Nasser Mansouri-Guilani, septembre 2015

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2016 – Croire toujours en la France*, avis rapporté par MM. Pierre-Antoine Gailly et Benedict Donnelly, juin 2016

CESE, *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et à cohésion sociale*, avis rapporté par M. Antoine Dulin, décembre 2016

CESE, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, avis rapporté par Mme Nicole Verdier Naves et M. Michel Badré, janvier 2017

CESE, *Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité*, avis rapporté par M. Frédéric Boccara, mars 2017

CESE, *Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance*, présenté par Mme Nicole Verdier Naves, le 21 novembre 2017

CESE, *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, avis rapporté par Mme Marie-Claire Cailletaud, mars 2018

CESE, *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, rapporté par Mme Patricia Lexcellent, mars 2018

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2018- Mieux investir pour la France*, rapporté par Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain, juin 2018

CESE, *L'évolution des métiers de la fonction publique*, avis rapporté par MM. Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, décembre 2018

CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France,* avis rapporté par MM. Michel

Badré et Dominique Gillier, mars 2019

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2019 – Cohésion et transitions agir autrement*, avis rapporté par Mme Christel Teyssedre et M. Hervé le Bouler le Quillec, septembre 2019

CESE, *Etude - Science et société : les conditions du dialogue*, présenté par M. Gérard Aschieri, le 15 janvier 2020

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2020 - Se donner un nouveau cap*, avis rapporté par MM. Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020

CESE, *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain*, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamal Teskouk, juillet 2020

CESE, *Services publics, services au public et aménagement du territoire à l'heure du numérique*, avis rapporté par MM. Yves Kottelat et Patrick Molinoz, juillet 2020.

CESE, *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, avis rapporté par Mme Nathalie Canieux, décembre 2020.

CESE, *Jeunes, le devoir d'avenir*, déclaration portée par MM. Bertrand Coly, Conseiller et par Patrick Bernasconi, Président du Cese, décembre 2020

CESE, *Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités*, avis rapporté par Mme Marie-Claire Cailletaud et M. Frédéric Grivot, janvier 2021

CESE, *Le financement des investissements d'avenir : enjeux et déclinaisons*, avis rapporté par Mme Patricia Blancard et M. Didier Gardinal, février 2021

CESE, *Mission commerce saisine gouvernementale*, rapporté par Mme Eveline Duhamel et M. Patrick Molinoz, février 2021

CESE, *Santé environnementale*, résolution présentée par Mme Agnès Popelin, le 29 mars 2021

CEPREMAP, *Le Bien-être en France*, rapport 2020 sous la direction de M. Mathieu Perona et Mme Claudia Senik, février 2021

CNEPI, *L'impact du crédit d'impôt recherche, avis de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation*, France stratégie, mars 2019.

DARES, *Des demandeurs d'emploi qui travaillent ? Les sept visages de l'activité réduite*, Document d'étude, n° 212, Mmes Pauline Gonthier et Klara Vinemeux, juillet 2017.

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, article premier : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* ».

Décret n° 2010-1659 du 29 décembre 2010 relatif *à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental ;* décret n° 2013-313 du 15 avril 2013 modifiant le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif *à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental* (« Le bureau du conseil confie chaque année à une section ou à une commission temporaire l'élaboration du rapport annuel sur l'état de la France, en vue de son adoption par l'assemblée. ») ; loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans

la définition des politiques publiques (loi Sas).

Données 2018 transmises au CESE par le SDES, ministère de la transition écologique.

Enquête Teruti-Lucas, *Les enjeux de l'artificialisation des sols*, 2015

Enquêtes Corine-Land-Cover, *Occupation des sols en France*, 2000-2006 et 2006-2012,

Etude CEREMA à partir du fichier MAJIC du ministère de l'Economie et des Finances sur les périodes 2006-2010 et 2010-2015,

Haut conseil pour le climat, *Maîtriser l'empreinte carbone de la France*, rapport présenté par Mme Corinne Le Quéré, octobre 2020.

INSEE, *Indicateurs de richesse nationale*, 16 décembre 2020.

IPSOS, *Challenges sur l'Etat d'esprit des Français*, Enquête préparé par M. Brice Teinturier, janvier 2019

Le décrochage scolaire en France : du problème institutionnel aux politiques éducatives, Pierre-Yves Bernard, 2017

Ministère de la transition écologique et solidaire, *La stratégie nationale bas-carbone*, la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone, mars 2020.

Norihiko Yamano, Joaquim Guilhoto ; CO2 emissions embodied in international trade and domestic final demand : Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database, OECD Science, technology and Industry Working Papers 2020/11.

OCDE, *La France, les inégalités et l'ascenseur social*, rapport présenté par Mme Laurence Boone et Antoine Goujard, le 25 février 2019

OCDE, proposition du 09 octobre 2019 - https://www.oecd.org/fr/fiscalite/l-ocde-soutient-les-efforts-multilateraux-en-vue-de-relever-les-defis-fiscaux-souleves-par-la-numerisation-de-l-economie.htm

Rapport au Premier ministre, *Les nouveaux indicateurs de richesse 2018*, rendu public le 28 février 2019

Rapport de M. Philippe Tibi *sur le financement des entreprises technologiques françaises* le 19 juillet 2019

Sénat, Débat sur *la dette publique à l'aune de la crise économique actuelle*, séance du 2 mars 2021.

N°6 TABLE DES SIGLES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADT	Section de l'Aménagement durable des territoires
AIE	Agence internationale de l'énergie
ASP	Autorité des statistiques publiques
BCE	Banque centrale européenne
BEP	Brevet d'études professionnelles
BIT	Bureau international du travail
CADES	Caisse d'amortisement de la dette sociale
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CEPREMAP	Centre pour la recherche économique et ses applications
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEC	Conseil économique, social et environnemental et culturel
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CGDD	Commissariat général au développement durable
CH'	Méthane
CIR	Crédit d'impôt recherche
CITE	Classification internationale type des enseignements
CITEPA	Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution
CNEPI	Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation
CNESER	Enseignement supérieur et de la recherche
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CO^2	Dioxyde de carbone
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'obersavtion des conditions de vie
CSP	Catégorie socio-professionnelle
CVS	Conseils de la vie sociale
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du Travail
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
ECC	Section de l'éducation, de la culture et de la communication
EDF	Electricité de France
EHPAD	Etablissements d'hébergement pour personnes âgés dépendantes
ELAN	Loi évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ESR	Enseignement supérieur et de la recherche

Annexes

ESRI	Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
ESS	Economie sociale et soldaire
EUROSTAT	Direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBVF	Formation brute de capitale fixe
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat
HCC	Haut conseil pour le climat
HFC	Hydrofluocarbures
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistiques et des études économiques
IPSOS	Institut de sondage français
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
LDH	Ligue des droits de l'Homme
LIFTI	Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes
LPPR	Loi de programmation pluriannuelle de la recherche
LTECV	Transition énergétique pour la croissance verte
Mt éq CO^2	Millions de tonnes équivalentes carbone
MTES	Ministère de la Transition écologique et solidaire
N^2O	Protoxyde d'azote
NEETs	*Not in Education, employment or training*
NF3	Trifluorure d'azote
NIR	Nouveaux indicateurs de richesse
OCDE	Organistion de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OPECST	Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PFC	Perfluorocarbures
PGE	Prêts garantis par l'Etat
PIB	Produit intérieur brut
PLH	Programmes locaux de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PME	Petite et moyenne entreprise
PRG	Pouvoir de réchauffement global
R&D	Recherche et développement
RAEF	Rapport annuel sur l'état de la France
RCC	Ruptures conventionnelles collectives
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SATT	Société d'accélération du transfert de technologies
SDES	Service de la donné et des études statistiques
SF6	Hexafluorure de soufre
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone

SNTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
TES	Tableaux entrées-sorties
TPE	Très petites entreprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UTCATF	Utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie
WCRP	Programme mondial de recherche sur le climat
ZAN	Zéro artificialisation nette

Dernières publications de la section de l'économie et des finances

Cohésion et transitions : agir autrement

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2019

Christel Teyssedre et Hervé Le Bouler Le Quillec

CESE 22 SEPTEMBRE 2019

Se donner un nouveau cap

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2020

Daniel Keller et Pierre Lafont

CESE 17 JUILLET 2020

Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons

Patricia Blancard et Didier Gardinal

CESE 27 FÉVRIER 2021

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?

Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage

CESE 14 MARS 2021

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411210017-000321 - Dépôt légal : mars 2021

Crédit photo : GettyImages

PEFC Certifié PEFC 70 % FCBA/10-01283

IMPRIM'VERT®

« Face au choc, construire ensemble la France de demain » s'inscrit dans la veine du rapport annuel sur l'état de la France 2020, « Se donner un nouveau cap », en prolongeant l'analyse des conséquences de la crise sanitaire, qui s'est ajoutée aux crises sociale, économique et environnementale. Pour répondre à ces urgences, il propose une sortie de crise reposant sur trois axes :

- relancer les activités en favorisant une croissance d'un nouveau type ;

- créer de nouvelles solidarités centrées sur la sécurisation du travail, de l'emploi et des revenus, tout en engageant une refondation globale de la fiscalité ;

- décider ensemble en développant un dialogue de fond à tous les niveaux.

Pour réussir cette sortie de crise, il faut penser de nouvelles façons de travailler et d'être ensemble qui pourraient prendre la forme d'une nouvelle alliance entre l'Etat, les collectivités territoriales, les services publics, les entreprises, les travailleurs et les travailleuses, les citoyennes et les citoyens et la société civile organisée.

Il s'agit de définir des perspectives de long terme en direction d'une société plus juste, plus solidaire, plus durable et davantage préoccupée par le bien commun.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

N° 411210011
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155709-3

9 782111 557093

Direction de l'information légale et administrative
Les éditions des ***Journaux officiels***

www.ladocumentationfrancaise.fr