



# Face au choc, construire ensemble la France de demain

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2021

**Hélène Fauvel et Benoît Garcia**

2021-17

NOR : CESL1100017X

mardi 30 mars 2021

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2021 – Séance du mardi 30 mars 2021

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

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 : *Face au choc, construire ensemble la France 2021 - 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 M. Benoît Garcia comme rapporteurs.

<b>AVIS</b>	<b>5</b>
<b>CAHIER N°1</b>	<b>9</b>
<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>I - BILAN DES CINQ RAEF : LA FRANCE PREPARE MAL SON AVENIR</b>	<b>12</b>
<b>A - L'évolution des « nouveaux indicateurs de richesse » et les lignes de force mises en avant dans les RAEF entre 2016 et 2020</b>	<b>12</b>
1. Evolution des indicateurs	12
2. Les lignes de force qui ressortent des RAEF	14
<b>B - Cependant ces messages n'ont pas été suffisamment entendus par les pouvoirs publics</b>	<b>22</b>
1. Les messages portés par les RAEF n'ont pas alerté les pouvoirs publics	22
2. Le gouvernement n'applique pas ses obligations qui découlent de la « loi Sas » sur les indicateurs	23
<b>II - CE QUE LES CRISES DE 2020 ET 2021 ONT REVELE : FAIBLE COHESION SOCIALE, POTENTIEL MECONNU DES TERRITOIRES, DEPENDANCES</b>	<b>24</b>
<b>A - En 2021, l'état de la France est profondément affecté par la pandémie qui accentue les fractures et les faiblesses mises au jour dans les précédents RAEF</b>	<b>24</b>
1. Accroissement des dettes	25
2. Insuffisance constante de l'effort de recherche	26
3. Creusement des inégalités	26
4. Retard par rapport à la trajectoire SNBC	27
<b>B - Cette crise a aussi révélé des phénomènes que les nouveaux indicateurs de richesse ne capturent pas</b>	<b>27</b>
1. Des dépendances industrielles révélées	27
2. Le potentiel méconnu des territoires	27
3. La faiblesse croissante de notre cohésion sociale	28
4. L'importance de la question alimentaire en temps de crise et pour l'avenir	29
<b>III - DES ISSUES AUX CRISES : UNE NOUVELLE BOUSSOLE POUR UN NOUVEAU CAP</b>	<b>30</b>
<b>A - Prendre en compte les liens intrinsèques entre économie, social et environnemental</b>	<b>30</b>
1. Relancer les activités : une croissance d'un nouveau type	30
2. Créer de nouvelles solidarités	34
3. Décider ensemble : un dialogue de fond à tous les niveaux	36
<b>B - Quels « indicateurs de richesse » pour éclairer les politiques publiques ?</b>	<b>37</b>
1. Rappel historique	37
2. Limites rencontrées avec les indicateurs choisis	40
3. Besoins de nouveaux indicateurs et de sous-indicateurs	41

4. Collaborer avec d'autres instances et favoriser la diffusion des RAEF	42
<b>Conclusion</b>	<b>43</b>
<b>CAHIER N°2</b>	<b>44</b>
<i>Chapitre 1 : Taux d'emploi</i>	45
<i>Chapitre 2 : Effort de recherche</i>	49
<i>Chapitre 3 : Endettement</i>	56
<i>Chapitre 4 : Espérance de vie en bonne santé</i>	57
<i>Chapitre 5 : Satisfaction dans la vie</i>	58
<i>Chapitre 6 : Inégalités de revenus</i>	59
<i>Chapitre 7 : Pauvreté en conditions de vie</i>	60
<i>Chapitre 8 : Sortie précoce du système scolaire</i>	60
<i>Chapitre 9 : Empreinte carbone</i>	62
<i>Chapitre 10 : Artificialisation des sols</i>	78
<i>Chapitre 11 : Produit intérieur brut</i>	83
<b>DECLARATIONS/ SCRUTIN</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>109</b>
N°1 Composition de la Section de l'économie et des finances à la date du vote ..	110
N°2 Liste des personnes auditionnées .....	112
N°3 Annexe – Evolutions annuelles des NIR et du PIB - Recommandations .....	113
N°4 Bibliographie.....	125
N°5 Table des sigles .....	128



# *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  
213 voix pour contre 1.

---

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

Hélène FAUVEL et Benoît GARCIA

**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 qui s'articule autour des **3 axes prioritaires** suivants :

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

La sortie de crise nécessite pour la société, d'entrer dans une autre relation entre les différents acteurs et actrices, entreprises incluses. Cette nouvelle orientation 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, l'appui aux entreprises doit être conditionné à des critères environnementaux (diminution des émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité), sociaux (participation au développement local, partage de valeur ajoutée, formation des salariés/salariées) 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 qui orientent les crédits bancaires et 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, garantisse qu'une partie des fonds et réserves de l'assurance-vie soit fléchée vers le financement des PME/TPE, associations

employeuses incluses. Le CESE recommande donc 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 dans l'utilisation de financements publics et dans leur politique de participation, la notion de « **mieux-disant** » **intègre des critères fiscaux, sociaux, environnementaux et territoriaux pour le choix des attributaires de marchés publics**.

**2- Créer de nouvelles solidarités centrées autour de la sécurisation du travail, de l'emploi et 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**, à travers 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** : le CESE considère que 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 la refondation globale de la fiscalité dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale**, de poursuivre les efforts en faveur de la taxation des multinationales qui opèrent en France, utilisent les infrastructures et échappent à l'impôt, et enfin de s'atteler 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 autant sur le développement et la modernisation des services publics 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, **semble 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<sup>1</sup>. »***

- **Préserver la démocratie et les libertés publiques** : les impératifs de sécurité sanitaire ne doivent pas mettre en cause l'état de droit. A défaut, la société française pourrait connaître une dérive liberticide propice aux mouvements qui menacent le désir même de vivre ensemble, autrement dit 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 que les indicateurs actuellement utilisés n'appréhendent pas. **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 soit appliqué notamment l'esprit de la loi de 2015 qui vise à la prise en compte des « nouveaux indicateurs de richesse » dans la définition des politiques publiques.

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 pour une société plus juste, plus solidaire, plus durable et davantage préoccupée par le bien commun. Cette inflexion suppose une croissance d'un type nouveau, centrée autour d'un investissement aussi bien dans les capacités humaines, que dans la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus et de la ré-industrialisation. Elle implique encore de nouvelles solidarités qui reposent sur des efforts communs et justement partagés.

---

<sup>1</sup> 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. Ce cataclysme 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, tous éléments susceptibles d'engendrer une implosion de notre modèle social et démocratique 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* »<sup>2</sup>. 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 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 à la fois 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<sup>3</sup>, constitue un exercice particulier : parmi les publications et analyses socio-économiques, ce rapport est sans doute le seul à présenter l'analyse de la société civile organisée sur un spectre large de questions à la fois économiques, sociales et environnementales au cours de 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 : le CESE a-t-il été en mesure de porter des messages forts à travers les RAEF ? Comment envisager les prochains RAEF ? Qu'avait le législateur en tête au moment de la définition des « nouveaux

<sup>2</sup> CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France*, avis rapporté par Mme Hélène Fauvel, décembre 2014

<sup>3</sup> 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)

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) comme 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 aux 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 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 d'entre eux 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 - 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 3 reprend ces tableaux et les accompagne de commentaires détaillés.

#### 0. PIB réel / habitant (taux 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

nd. : non disponible

**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

nd. : non disponible

**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

nd : non disponible

**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

nd : non disponible

**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

nd : non disponible

## 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

nd : non disponible

## 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

nd : non disponible

## 9. Emission de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO<sup>2</sup> 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

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

nd : non disponible

## 2. Les lignes de force qui ressortent des RAEF

A travers les RAEF de 2016 à 2020, on retient 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) ; la prééminence 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 inégalités qui affectent 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<sup>4</sup>.

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 cette situation s'est aggravée 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<sup>5</sup>, 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 et 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<sup>6</sup>.

**Au fil de ses Rapports annuels, le CESE a alerté sur cette hausse des inégalités primaires et 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. Cette nouvelle orientation 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 tant sur le pouvoir d'achat des ménages que sur le développement économique et la compétitivité des entreprises, et d'accorder une plus grande part à la fiscalité progressive.

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

<sup>5</sup> OCDE, *La France, les inégalités et l'ascenseur social*, rapport présenté par Mme Laurence Boone et M. Antoine Goujard, le 25 février 2019

<sup>6</sup> IPSOS, *Challenges sur l'Etat d'esprit des Français*, Enquête préparée par M. Brice Teinturier, janvier 2019

- Il faut mener **une réflexion sur la fiscalité des successions et donations**.
- La France est dotée d'un dispositif conséquent 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 dès lors simplifier et rendre plus cohérent le système des minima sociaux en facilitant l'accès et la lisibilité.

Par ailleurs, dans son rapport « Eradiquer la pauvreté à l'horizon 2030 » élaboré en juin 2019, le CESE a proposé la création d'un revenu minimum social garanti, appelé à se substituer dès 2020 à sept des huit minima sociaux versés aux personnes précaires. L'objectif préconisé était 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 qui permette de vivre dignement du fruit de son travail.

**L'accompagnement insuffisant vers l'emploi des jeunes et des seniors est également patent.**

**L'évolution du marché du travail durant 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 injustices<sup>7</sup>. 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 qui permettent de maintenir les seniors dans l'emploi, en anticipant les risques de déqualification en cours de carrière et en organisant mieux l'accès des demandeurs et demandeuses d'emploi à des formations qualifiantes.

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

Quant aux jeunes, particulièrement touchés par la crise économique liée à la pandémie, le CESE a appelé à garantir à ces populations les plus à risque, les meilleures conditions de formation et d'accès au marché de l'emploi. Des dispositifs de formations ciblées pourraient également être mis en œuvre pour différer leur entrée sur ce marché et ainsi renforcer leurs qualifications par une formation supplémentaire. Un tel dispositif ne doit toutefois pas aboutir à les maintenir dans une

---

<sup>7</sup> CESE, *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain*, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamel Teskouk, juillet 2020

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.<sup>8</sup> ; (ii) permettre aux jeunes de bénéficier d'un minimum de sécurité financière et d'accéder à un dispositif de formation et/ou d'insertion sociale et professionnelle<sup>9</sup>.

Par ailleurs, 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 et employeuses, privilégient les recrutements dans des statuts d'emploi durables (CDI, emplois statutaires dans la fonction publique), de manière à améliorer les relations professionnelles et la qualité de vie au travail. Il a également recommandé, dans son avis relatif à "*L'emploi des seniors*", d'accompagner le retour à l'emploi des demandeurs et demandeuses d'emploi de 57 ans et plus en créant un contrat de travail spécifique.

## 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 solidaires. 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 qui exercent 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, accroître la performance des entreprises et à contribuer à la

---

<sup>8</sup> 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

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

revitalisation des territoires<sup>10</sup>. 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 et les entreprises en lien avec les partenaires sociaux<sup>11</sup>. 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 qui orienteraient les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée. Comme il l'a 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 qui promeuve un mode de développement respectueux des êtres 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 recommandé de 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

---

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

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

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<sup>12</sup>. Cette évolution négative s'accroît en raison 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 et docteuses, l'entrée tardive dans les carrières, la multiplication des situations de précarité, le faible recrutement des docteurs et docteuses 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<sup>13</sup>.

Les travaux du CESE ont souligné la nécessité de redonner une place à la science au cœur de notre société à travers le développement de la formation scientifique, et de travailler à une appropriation sociale des enjeux de la recherche, par l'association des salariés/salariées et de la société civile à la construction d'une stratégie d'innovation. Ils ont mis l'accent sur l'impérieux besoin d'entendre la parole de celles et ceux qui construisent la science et d'associer toutes les parties prenantes à la définition des stratégies de la recherche et de l'innovation<sup>14</sup>. Or aujourd'hui, la jeunesse étudiante se retrouve dans un état critique d'inégalités, lourd de conséquences en termes de formation. La précarité des statuts d'étudiants-chercheurs/étudiantes-chercheuses, rend à la fois peu attractifs les pôles de recherche français et peu accessibles ces postes de recherche aux étudiants et étudiantes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins en regard du manque de financement des doctorats. Le défaut 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

---

<sup>12</sup> 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 Quilec, 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

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

<sup>14</sup> Contribution de la section des activités économiques sur l'indicateur « *Effort de recherche* »

zone euro (85,1 % en 2019). Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors que cette dernière reflue en revanche 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<sup>15</sup>. 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, fondements d'une croissance soutenable**. C'est le développement de ces investissements d'avenir qui engendrera à la fois croissance et revenus fiscaux, à même de réduire le poids de la dette et in fine, de faciliter son remboursement<sup>16</sup>.

Les dépenses d'avenir dans des investissements de long terme sans alourdir la dette publique, requièrent en particulier **d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques** : pour y parvenir, il faut renforcer l'évaluation des politiques publiques<sup>17</sup>. 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 économiques, sociales et environnementales des outils fiscaux de manière à conforter le consentement à l'impôt. Par ailleurs, favoriser les investissements d'avenir notamment ceux qui contribuent à la transition écologique, suppose également une refonte des règles de Maastricht sur l'endettement public pour dégager des marges de manœuvre budgétaire.

### 2.3. Service public et institutions

#### - Accès aux services publics

Le CESE considère que les services publics sont indispensables aussi bien pour répondre aux besoins de la population, à l'équilibre des territoires et la cohésion sociale, que pour le développement économique et social : un engagement significatif est essentiel pour développer ou réinstaller dans les territoires, les services publics de pleine compétence. Ces derniers peuvent en effet paraître lointains et ne pas répondre à l'attente de ceux et celles qui en ont le plus besoin. Cette situation appelle à un maillage territorial de services publics répondant mieux 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 qui donnent un rôle plus actif à des mouvements associatifs capables

---

<sup>15</sup> 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

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

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

d'allier proximité et efficacité dans l'aide aux plus démunis. Il est également nécessaire de changer les relations entre l'État et les citoyens et citoyennes pour permettre au premier de s'adapter plus vite aux besoins des seconds tout en se donnant les moyens de le faire<sup>18</sup>. 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, qui permette 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 si l'on en juge par les dispositions de la Loi de transformation de la fonction publique dans ses trois versants (fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière).

#### - **Fractures territoriales**

**La lutte contre les fractures territoriales** doit s'articuler autour des acteurs et actrices 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 aux réponses concrètes de proximité à apporter 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, réactives et en proximité, apparaissent comme le niveau pertinent pour participer à cette politique qui sera d'autant plus efficace que la poursuite de la décentralisation leur donnera davantage 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** au regard 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 les 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 décliné 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<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> 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

<sup>19</sup> Contribution de la section de l'environnement, indicateur « *Emission de gaz à effet de serre* »

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 d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables. Il recommande en outre de limiter notre besoin d'importations de biens manufacturés identifiés par la SNBC 2020, en particulier des vingt catégories de produits les plus contributifs en émissions. Au niveau international, cette volonté politique doit passer par la promotion tant de l'ambition climatique mondiale que de celle des partenariats commerciaux de l'Union européenne et de la France via **la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières** et 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<sup>20</sup>.

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. Le CESE considère que la lutte contre l'artificialisation des sols devrait devenir une cause nationale, car si 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, elles sont néanmoins 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<sup>21</sup>.

## 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 et 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

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> Contribution de la section de l'aménagement durable du territoire, indicateur « *Artificialisation des sols* »

ponctuellement avec les membres de cabinets concernés 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 dont les RAEF étaient porteurs, 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 qui découlent 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 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)<sup>22</sup>. 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.

<sup>22</sup><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>

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 estime 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 (telle la notion de « déficit de bonheur » développée par le CEPREMAP dans ses rapports sur le bien-être en France<sup>23</sup>), leur mise en œuvre aurait sans doute permis 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, matériels et immatériels.

## 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 au jour dans les précédents RAEF

Comme nous l'avons 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. Aussi, dans cette deuxième partie du Rapport, les quatre tendances saillantes

---

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

caractérisant l'état de la France en 2021 sont commentées en recourant à d'autres 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 % du PIB en 2020 contre 60 % en 2002, et 98 % en 2019<sup>24</sup> : 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 pour moitié par la diminution de la production nationale de richesse<sup>25</sup>. Les trois composantes de la dette sont à la hausse<sup>26</sup> :

- la dette de l'Etat à 2 000 milliards d'euros, soit 80 % de la dette publique ;
- la dette sociale<sup>27</sup> 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 évalués en novembre 2020, pour une dette d'environ 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 impactés, comme les communes de taille moyenne qui dépendent davantage des activités touristiques et saisonnières.

A la dette publique se combine la dette privée, notamment celle des sociétés non financières (près de 2 000 milliards d'euros de prêts bancaires et obligataires et 217 milliards pour la seule année 2020<sup>28</sup>) : 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 appliquées 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<sup>29</sup>. La solvabilité de certaines entreprises risque d'être mise à mal lorsque le remboursement des PGE<sup>30</sup> et le règlement de leurs

---

<sup>24</sup> 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

<sup>25</sup> Sénat – Débat sur la dette publique à l'aune de la crise économique actuelle, 2 mars 2021

<sup>26</sup> CESE – réponse à la note n°3 du Haut-Commissariat au Plan

<sup>27</sup> Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), Unédic

<sup>28</sup> Banque de France

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

<sup>30</sup> 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

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<sup>31</sup> et de la solidarité européenne.

## 2. Insuffisance constante de l'effort de recherche

L'insuffisance durable de l'effort de recherche : les alertes répétées lancées dans les RAEF de la mandature qui s'achève comme de la précédente sur l'insuffisance de l'effort de recherche 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 relatif à la loi pluriannuelle de programmation de la recherche ; il a notamment souligné la faiblesse des efforts budgétaires et le besoin impérieux aussi bien de redonner aux établissements de recherche, les moyens de leurs programmes scientifiques que de revaloriser les rémunérations et les conditions d'emploi des chercheurs/chercheuses et plus largement, des personnels associés.

## 3. Creusement des inégalités

Les inégalités ont fait l'objet de nombreuses études et observations pendant la crise autour de thèmes tels que les travailleurs et travailleuses 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 et les Françaises, d'accroissement de ces inégalités : la crise déclenchée par la pandémie conforte cette perception 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 qui alimente la sensation 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 ultramarins<sup>32</sup>. En l'absence de données actualisées pour l'année 2020 sur la pauvreté en conditions de vie, on peut toutefois constater que les aspirations des Françaises et des Français par rapport à leurs conditions de vie ont évolué vers un désir de sortir des centres urbains, de consommer davantage localement, ou encore de retrouver du sens dans leur travail<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Politique de rachats d'actifs appelée « *quantitative easing* » depuis janvier 2015 et interventions d'achats d'actif exceptionnelles lors de cette crise

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> Voir à ce sujet les travaux du CREDOC et du CEPREMAP

## 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 du projet de loi Climat, qui s'inspire des travaux de cette Convention, 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<sup>34</sup>.

Au-delà de ces faits saillants qui reposent 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.

## B - Cette crise a aussi révélé des phénomènes que les nouveaux indicateurs de richesse ne capturent pas

### 1. Des dépendances industrielles révélées

Les dépendances industrielles, de même que l'étendue de la désindustrialisation de nos territoires, sont les conséquences de nombreux choix passés et que le CESE a analysés<sup>35</sup> (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 médicale et pharmaceutique : 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, les problèmes de coordination entre le niveau central et le niveau local ont alimenté nombre de prises de position portant sur le manque de lisibilité des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales

---

<sup>34</sup> Contribution de la section de l'environnement « *Empreinte carbone* »

<sup>35</sup> 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

ainsi que sur le rôle et la place de l'Etat dans les territoires à travers ses services déconcentrés. Cette crise pourrait dès lors être l'occasion tant de revoir le degré de décentralisation des décisions publiques et leur coordination que de clarifier les responsabilités, 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 en appellent à une relocalisation des industries sur le territoire national, les régions lancent de nombreuses initiatives et projets pour accueillir les entreprises, y compris dans les domaines de la recherche et de l'innovation<sup>36</sup>.

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<sup>37</sup>. Cette première coopération réussie pousse à pérenniser la démarche.

### 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 les jeunes** restent mal appréhendées. Ainsi, pour les plus jeunes, les répercussions du temps scolaire raccourci, des apprentissages en distanciel et donc de l'explosion du temps d'exposition aux écrans, sur lequel alertent les pédiatres, des retards pédagogiques et des décrochages observés, des suspensions de pratiques sportives et musicales collectives, constituent autant de difficultés à venir. Cette situation creuse les inégalités du fait des contrastes qui existent entre jeunes scolarisés en fonction de leur milieu familial et culturel. Pour ce qui concerne **les étudiants et étudiantes**, 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 d'ailleurs moins enrichissants en télétravail, ou un premier emploi et à se projeter dans l'avenir, sont autant d'éléments qui font craindre des conséquences importantes, psychologiques incluses, sur cette génération. 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 monétaires qu'en termes d'appui pour les entreprises qui accueillent des stagiaires ou des jeunes diplômés. Un soutien continu sur plusieurs années pourrait cependant s'avérer nécessaire et à tout le moins, un suivi spécifique des évolutions de cette population à risque.

Si la crise n'a épargné aucun segment de l'économie et de la société, il est indéniable que certains ont plus souffert 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

---

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

<sup>37</sup> Corse, Grand-Est, Hauts de France, Centre Val de Loire, La Réunion, Pays de la Loire

l'adhésion à la valeur de l'autorité et la fermeture vis-à-vis du monde extérieur, se renforcent.

Aux inégalités économiques, sociales et territoriales, d'autres, pas, peu ou mal capturées par les NIR, ont été détectées telles 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 requiert de combattre tous les stéréotypes dans tous les aspects de la société, y compris dans la vie professionnelle.

Les inégalités de santé se sont faites criantes pendant la crise sanitaire (surmortalité des catégories sociales précaires, ou dans les territoires délaissés, inégalités d'espérance de vie en bonne santé, ...). Le CESE porte le besoin de renverser les logiques du triptyque prévention/éducation/promotion, en y intégrant tous les déterminants de santé : "facteurs personnels, sociaux, économiques et environnementaux qui déterminent l'état de santé des individus ou des populations."<sup>38</sup>

#### 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 concret pour la France. Mais il n'est pas le seul : le secteur agricole 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 perdure 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. Si la pandémie et ses conséquences ont révélé la

---

<sup>38</sup> 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

nécessité d'accélérer la publication des NIR, elles poussent également à s'interroger sur le besoin d'autres indicateurs qui permettraient de renforcer les analyses présentées dans les RAEF. Ces indicateurs seraient susceptibles d'apporter des éclairages 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 l'utilité de disposer d'indicateurs permettant de suivre la relation entre aspects financiers et aspects réels de l'économie.

## 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 préconisons 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 nous 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 au 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 pour les différents acteurs et actrices de la société, entreprises incluses, d'entrer dans une autre relation. Ce nouveau mode de fonctionnement 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 dispose d'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, et se préparer au 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 diplômés et des filières diplômantes, de sécuriser l'emploi et de valoriser les qualifications professionnelles.

Le CESE juge ainsi indispensable d'atteindre très rapidement l'objectif de dépenses de recherche équivalentes à 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 à 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 financement plus accessibles sur le long terme. Le système bancaire devrait ainsi renforcer sa contribution à ce développement économique, tout particulièrement à celui des entreprises petites et moyennes d'autant que la politique monétaire accommodante de la BCE crée 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 qui orientent les crédits bancaires et l'épargne ou par une fiscalité appropriée<sup>39</sup>. Des incitations fiscales pourraient être renforcées ou créées afin d'accélérer les dépenses de développement des

---

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

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<sup>40</sup>.

- **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 (diminution des émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité), sociaux (participation au développement local, partage de valeur ajoutée, formation des salariés/salariées) et économiques (aide 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, le CESE a insisté sur les effets positifs de la rénovation thermique des logements et des bâtiments publics dans son avis "*Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir: enjeux et déclinaisons*"; marché porteur pour les petites entreprises et l'artisanat, il permet de baisser à moyen terme les dépenses contraintes des ménages et leur impact carbone.

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

La consommation des Françaises et 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. Cette inflexion 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

---

<sup>40</sup> 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 Boccaro, mars 2017

impératifs liés aux objectifs de la transition écologique et l'opportunité de consommer des produits locaux. Elle requiert également un effort de pédagogie et de rapidité des interventions de l'Etat, en termes d'incitation et de contrôle. Ce nouveau mode de fonctionnement permettrait aux Français et Françaises 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, autrement dit en titres financiers (actions et obligations); seule une faible part de leur épargne alimente donc le financement des PME/TPE. Il apparaît utile qu'un dispositif, analogue à celui qui existe pour l'épargne réglementée collectée par les banques, garantisse qu'une partie des fonds et réserves de l'assurance-vie soit fléchée vers le financement des PME/TPE, associations employeuses incluses.

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<sup>41</sup>. Le CESE préconise 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<sup>42</sup>. 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<sup>43</sup>.

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<sup>44</sup> : 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

---

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

<sup>42</sup> 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

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

<sup>44</sup> CESE, *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, rapporté par Mme Patricia L'excellent, mars 2018

CESE demande que la notion de « mieux-disant » intègre des critères fiscaux, sociaux, environnementaux et territoriaux dans le choix des attributaires de marchés publics, dans l'utilisation de financements publics et dans leur politique de participation.

- **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 termes (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 tant à renforcer les filières industrielles et les emplois sur nos territoires qu'à 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 double ambition requiert 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<sup>45</sup>».**

- **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 et salariées 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<sup>46</sup>, sont essentielles.

---

<sup>45</sup> « Priorités essentielles pour la relance de la France » juillet 2020, réponse au Président de la république, page 25

<sup>46</sup> Contribution de la section travail sur l'indicateur « taux d'emploi »

Dans son rapport « Eradiquer la pauvreté à l'horizon 2030 » (juin 2019), le CESE a proposé la création d'un revenu minimum social garanti qui se substituerait à sept des huit minima sociaux dès 2020. Il préconisait de se fixer pour objectif que personne ne vive avec moins de 50 % du revenu médian en 2030. Ce revenu serait en particulier attribué dès leurs 18 ans, aux jeunes sans emploi, qui ne suivent pas d'étude ni de formation. Pour autant, garantir aux jeunes l'accès à une formation qualifiante et un emploi stable, constitue une priorité.

Plus généralement, la prise de conscience du caractère décisif des capacités humaines a mûri durant la crise, à travers la préservation des compétences et les dispositifs d'activité partielle. Il serait très problématique de faire comme s'il ne s'était rien 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 susceptibles de le restaurer. Le CESE considère que 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<sup>47</sup> 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 et clientes de ces entreprises, pourrait connaître de nouvelles avancées d'ici à l'été 2021<sup>48</sup>. 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 et salariées, 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. La réalisation de ces objectifs,

<sup>47</sup> 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, *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain*, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamel 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

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

appelle une réforme en profondeur, qui passerait par l'examen des 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 et rendu bien visibles, les limites du système. Ainsi, les économies réalisées depuis plus d'une décennie sur l'hôpital public se sont révélées catastrophiques à l'aune de la pandémie. On peut par ailleurs imaginer 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. Quant à l'éducation nationale, la continuité de l'enseignement pendant le confinement a reposé sur la motivation des enseignants et enseignantes que l'institution, largement impréparée, a peu appuyés. Enfin, le CESE a alerté sur le maillage des services publics qui s'effrite et contribue à accentuer les fractures territoriales et sociales.

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises durant ces dernières années<sup>49</sup>, sur les principes qui doivent gouverner ces évolutions, et rappelé certains points de vigilance, en particulier : *« 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 dans le but d'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 un contexte de gouvernance globale, les collectivités territoriales apparaissent comme des espaces pertinents en raison de leur réactivité et leur proximité avec les citoyens et les citoyennes, pour participer à la mise en œuvre des politiques publiques.

Au niveau national, **une meilleure coordination entre les différents services et niveaux de l'Etat ainsi qu'avec les collectivités territoriales, semble indispensable**. Une révision des lois de décentralisation pour une meilleure organisation territoriale, serait également nécessaire afin d'obtenir plus de proximité, de complémentarité, de solidarité et d'efficacité entre les différents échelons territoriaux.

---

<sup>49</sup> 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

## - 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 et les Françaises 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 comme pourraient le faire les impératifs de sécurité sanitaire vis-à-vis du droit à la dignité : il est indispensable de trouver un équilibre entre ces deux principes, de liberté et de sécurité, à travers l'application des droits de l'homme<sup>50</sup>. A défaut, la société française pourrait connaître une dérive liberticide propice aux mouvements qui menacent le désir même de vivre ensemble, à savoir l'élément constitutif de notre Nation.

En conclusion, soutenir ou relancer les secteurs porteurs d'avenir, mener des politiques susceptibles 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 » composent la boussole qui doit nous aider dans cette transition, ce 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, dans son avis « *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique* »<sup>51</sup> présenté par Philippe Le Clézio et qui s'inscrivait dans l'esprit de la stratégie nationale de développement durable adoptée en 2003, le CESE soulignait les limites du PIB (qui ne mesure pas la qualité

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

<sup>51</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2009/2009\\_15\\_philippe\\_le\\_clezio.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2009/2009_15_philippe_le_clezio.pdf)

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 Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Le rapport « Stiglitz-Sen-Fitoussi »<sup>52</sup>, 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 de 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 le texte « *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 été repérés (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, sur 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.

---

<sup>52</sup><https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372481?sommaire=1372485>  
<https://www.insee.fr/fr/information/2550927>

<b>Croissance</b>	Revenu national net et PIB/hab <b>Recherche et développement*</b> Consommation des ménages Investissement Commerce extérieur	<b>Educa- -tion, santé</b>	Diplômés du supérieur parmi les 25-34 ans* Renoncement aux soins pour raisons financières* <b>Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé*</b> Taux d'accès à la formation professionnelle par CSP Proportion de personnes déclarant bénéficier d'une couverture complémentaire en France
<b>Emploi et chômage</b>	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	<b>Environne- -ment</b>	Emissions agrégées des GES* Energies renouvelables* Consommation d'énergie par habitant et intensité énergétique* <b>Empreinte carbone*</b> <b>Artificialisation des sols*</b> Pollution des cours d'eaux* Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs*
		<b>Finances publiques</b>	Déficits publics Dettes publiques Niveau des prélèvements obligatoires
<b>Logement</b>	Part du recours à l'expulsion locative	<b>Prix</b>	Prix à la consommation Evolution du coût des matières premières Comparaison des prix entre Métropole et OM
<b>Salaires, revenus, pouvoir d'achat, dépense</b>	<b>Poids de la dette des différents agents économiques*</b> Nombre de ménages surendettés* <b>Distribution des revenus</b> Ecart de revenu salarial et de salaire hommes-femmes* <b>Pauvreté et conditions de vie*</b> 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	<b>Autres indica- -teurs hors préoccupations clairement exprimées</b>	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 qui a impliqué plusieurs parties. Atteindre le consensus n'a pas été facile comme le rappelle Dominique Méda<sup>53</sup>. 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 réalisés. 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<sup>54</sup>.

## 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 même pas de publication annuelle. Il conviendrait d'engager le dialogue avec l'INSEE pour comprendre les raisons de ce décalage et définir ceux de ces outils d'évaluation susceptibles d'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 dans la pratique, d'autres limites sont apparues, qui poussent le CESE à proposer les améliorations suivantes :

- Préférer le taux de chômage, plus complet, au taux d'emploi qui ne représente qu'une dimension du marché du travail (catégorie A). Il conviendrait d'enrichir l'analyse avec le « *halo de chômage* »<sup>55</sup> 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 en ce qui concerne la pauvreté en conditions de vie pour laquelle 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, constitue aujourd'hui un vrai facteur

<sup>53</sup> « Promouvoir de nouveaux indicateurs de richesse : histoire d'une 'cause' inaboutie », Dominique Méda, Fondation Maison des sciences de l'homme, juin 2020

<sup>54</sup> <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

<sup>55</sup> 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.* »

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

Pour répondre aux limites identifiées, le CESE propose de définir des indicateurs et des sous-indicateurs réellement « nouveaux » qui couvrent 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 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, % de fréquence des accidents de travail, % de l'intérim et des CDD, % de conflits du travail avec arrêt ;
  - éducation, santé, logement, lien social et sécurité : % d'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, % d'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) : coopérer avec 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 favoriserait certainement 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 apparaître 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, les citoyennes et citoyens ainsi que la société civile organisée. Il s'agira de définir des perspectives de long terme pour une société plus juste, plus solidaire, plus durable et davantage préoccupée par le bien commun. Ces nouveaux objectifs requièrent une croissance d'un type nouveau, centrée autour à la fois d'un investissement dans les capacités humaines, de la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus et de la réindustrialisation de même que 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 pour mieux se préparer aux futures crises et envisager l'avenir plus sereinement. La contribution au débat public de la société civile organisée, au travers des productions du Conseil et des citoyens/citoyennes associés à ses travaux, pourra aider à guider les choix de l'exécutif vers ce nouveau cap indispensable, en répondant aux urgences économiques, sociales et environnementales pour 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.

## 1.1. 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 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 ou une cheffe 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 capacités conceptuelles et maîtrise de gestes techniques pour pourvoir certains métiers industriels et artisanaux, trop faible attractivité (forte pénibilité, faibles rémunérations) de métiers de service essentiels à la collectivité, image négative injustifiée de certaines professions.

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

Malgré l'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 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 salariées comme 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 et demandeuses d'emplois inscrits en activité réduite (catégories B et C de Pôle emploi). Ils et elles représentent aujourd'hui 40 % des inscrits et inscrites à Pôle emploi. Initialement conçu pour favoriser le retour à l'emploi en permettant au demandeur ou à la demandeuse 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<sup>56</sup>. En effet, un grand nombre de demandeurs et demandeuses 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 qui travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont 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 femmes et hommes, avec un taux de près de 9 % chez les 15-24 ans contre 5 % chez les actifs et actives 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 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 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'emploi des 15-64 ans a été très conséquente depuis le début des années 2000.

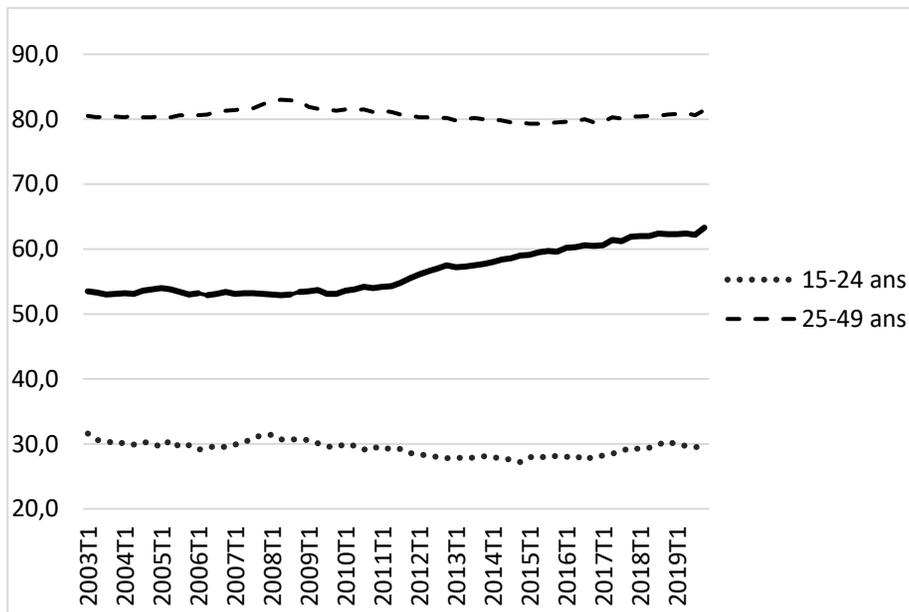
---

<sup>56</sup> Pauline Gonther et Klara Vinemeux, « Des demandeurs d'emploi qui travaillent ? Les sept visages de l'activité réduite. » Dares, Document d'étude, n° 212, juillet 2017

## 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 leur maintien en emploi. La prévention et l'action contre les effets de la pénibilité au travail tout comme 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 et salariées sur une durée désormais plus longue. Il a également invité les Pouvoirs publics à prêter une attention particulière aux plans de départs volontaires et aux ruptures conventionnelles collectives (RCC), au regard de la vulnérabilité spécifique des plus de 50 ans sur le marché du travail.

### 1.3. Une dégradation soudaine des indicateurs de l'emploi et du chômage dans la crise sanitaire, mais qui reste jusqu'à présent 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.<sup>57</sup>

La crise sanitaire qui perdure fait toujours peser sur l'activité et l'emploi la menace d'une 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 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<sup>58</sup>. 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 tant sur une évolution profonde des métiers et des compétences que sur des reconversions vers de nouveaux champs professionnels ou de nouvelles façons de produire.

---

<sup>57</sup> Projections macroéconomiques pour la France, établies par la Banque de France. décembre 2020

<sup>58</sup> CESE, *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, avis rapporté par Mme Nathalie Canieux, décembre 2020

### Préconisation :

**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 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 salariées et 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 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 non seulement poursuivi et amplifié mais également étendu à ceux du secteur médico-social et de l'autonomie.**

## 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 tient dans le fait qu'il ne s'agit pas seulement de chiffres, mais d'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 est essentiel de le rendre incontournable en lui donnant une autorité, d'en faire un outil spécifique, une base de travail immédiatement exploitable... une feuille de route qui décèle les failles et les écueils. Il s'impose comme le plus prospectif des rapports; nous ne décrivons pas l'avenir, mais 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.

## 1.1. Faire un bilan synthétique : dégager 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.

a) 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.

b) 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 docteurs et docteures, 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 a 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. En phase 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 et chercheuses du CEA, de Thales et d'EDF).

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

- **Les constats :**

Dès le début de ses travaux, notre section a établi 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 %.

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 s'élevait à 2,23 % en 2015 et à 2,19 % en 2019, soit une légère baisse<sup>59</sup>.

**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 insuffisance 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/docteures, entrée tardive dans les carrières et multiplication des situations de précarité, faible recrutement des docteurs/docteures 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.

---

<sup>59</sup> Insee, *Indicateurs de richesse nationale*, 16 décembre 2020

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

**Ils ont mis l'accent sur le besoin impérieux d'entendre** la parole de celles et ceux qui produisent la science et d'associer toutes les parties prenantes 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** s'est faite 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.
- **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 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 montre pas l'ambition que le CESE estime nécessaire pour redonner à la recherche, le souffle dont elle a besoin.

**Quant au 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.

Si ce chiffre correspond objectivement à une augmentation budgétaire, elle est très étalée dans le temps, loin du niveau jugé nécessaire et ne concerne pas de la même manière, l'ensemble des laboratoires et des universités.

**Renforcement des financements compétitifs.** Sur les modalités de financement, la loi consacre celle de l'appel à projets tant décriée par la communauté des chercheurs et chercheuses, même si elle rehausse le taux de succès de l'ANR et par abondement de son enveloppe, prétend faire de même avec 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.** Pour ce qui concerne 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. Les rémunérations, traitées dans un protocole, connaissent une amélioration de leur niveau, encore éloignée de la moyenne de l'OCDE, mais à travers l'attribution de primes et d'indemnités et non par une augmentation du salaire de base.

On remarque également le flou sur la répartition entre recherche publique et recherche privée avec une **loi non contraignante pour le privé et le 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 appuyé 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/députées et aux sénateurs/sénatrices 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 et députées 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 qui se retrouve dans un état critique et inégalitaire, lourd de conséquences en matière 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 et représentantes 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.

## 1.2. Analyser l'approche méthodologique, 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 et conseillères de la section, et une imbrication plus forte d'un enjeu comme celui de la recherche avec les autres thématiques sur lesquelles ils et elles travaillent.

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 et citoyennes, 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 à travers le format des avis, les auditions, les deux lectures avec amendements et vote, a permis de constituer un fond de réflexion collective à partir d'éléments objectifs et variés dégagant 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* ». Si 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 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 déterminer si nos travaux ont éclairé les pouvoirs publics et guidé leur tâche ? Une certitude tient dans ce 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 considération 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 constituer 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 et agentes 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 qui est de 85,1 % en 2019. Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors que celle-ci 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, dans le cas où 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, on s'interroge aujourd'hui d'une part à propos de sa monétisation, et d'autre part, sur 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 de cette situation sur les banques.

**Au cours des dix dernières années, l'endettement des ménages a connu une hausse ininterrompue** et en forte accélération : 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 projets 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 semble 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 pour aboutir éventuellement 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 région**, 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 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 et actrices. 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 celle des jeunes générations qui paient un lourd tribut aux 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 et chacune dans la proximité, sur l'ensemble du territoire national ;
- d'un système de santé adapté aux nouveaux défis (vieillesse 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...).

La section considère que 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 sur les facteurs qui influencent 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 en raison de la diminution du maillage des services publics et de 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 et interlocutrices, exemplarité des dirigeants et dirigeantes),
- 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, suivie d'une baisse en 2012 et 2013, et d'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<sup>60</sup>. On observe néanmoins que malgré ce système de redistribution relativement efficace, complété par un accès encore appréciable aux services publics, les Français et les Françaises ont un sentiment d'injustice fiscale marqué puisque 65 % d'entre eux et elles ont le sentiment qu'ils et elles contribuent plus qu'ils et elles ne profitent du système fiscal.<sup>61</sup>

**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 cette réalité s'est aggravée 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, l'OCDE considère que le système de cotisations sociales français, faibles sur le SMIC pour soutenir les emplois peu qualifiés, pénalise les classes moyennes.

---

<sup>60</sup> A noter que 10 % des Français et des Françaises paient 70 % des montants récoltés par l'impôt sur le revenu.

<sup>61</sup> IPSOS, *Challenges sur l'Etat d'esprit des Français*, Enquête préparé par M. Brice Teinturier, janvier 2019

## 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 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 ressentis : crainte du déclassement, montée des inégalités ;
- Lutter davantage contre le non recours ;
- Cibler les actions davantage sur les populations vulnérables (jeunes femmes et hommes et enfants filles et garçons, 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*<sup>62</sup>». Ainsi, la norme minimale à atteindre deviendrait l'enseignement secondaire complet pour l'ensemble de la jeunesse<sup>63</sup> 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 garçons-filles/femmes-hommes, 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*<sup>64</sup> » 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 femmes et hommes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus, n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (postes 0 à 2 inclus de la nomenclature internationale CITE)<sup>65</sup> 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, qui a ciblé le décrochage scolaire, plus particulièrement en amont à travers la prévention inscrite dans la durée, au-delà des alternances politiques et avec des moyens dédiés. Elle a formulé des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs et actrices concernés, évaluer les dispositifs, améliorer la relation entre les parents et l'école et mieux impliquer les élèves garçons et filles dans la vie de leur établissement. Elle a également fait des recommandations pour favoriser la mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes âgés garçons et filles de 16 à 18 ans. Enfin, elle a souligné la difficulté d'étudier annuellement les variations d'un indicateur structurel.

---

<sup>62</sup> Article L.313-7 du code de l'éducation créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 – article 36 *relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie*

<sup>63</sup> Le décrochage scolaire en France : *du problème institutionnel aux politiques éducatives*, Pierre-Yves Bernard

<sup>64</sup> 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 garçons et filles ayant décroché chaque année du système scolaire. Ces jeunes peuvent quitter le système éducatif à différents niveaux, du collège aux classes terminales des lycées

<sup>65</sup> 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 »

## Chapitre 9 : Empreinte carbone

### 1.1. Intérêt 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)<sup>66</sup> 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 exprimé combien il lui semble essentiel de continuer à travailler avec.

#### (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<sup>67</sup>, 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 qu'ils sont déterminés par les accords internationaux, et 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 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 ;

<sup>66</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/climate-change-2/>

<sup>67</sup> Consommation des ménages, FBCF, consommation des administrations publiques, des institutions sans but lucratif au service des ménages

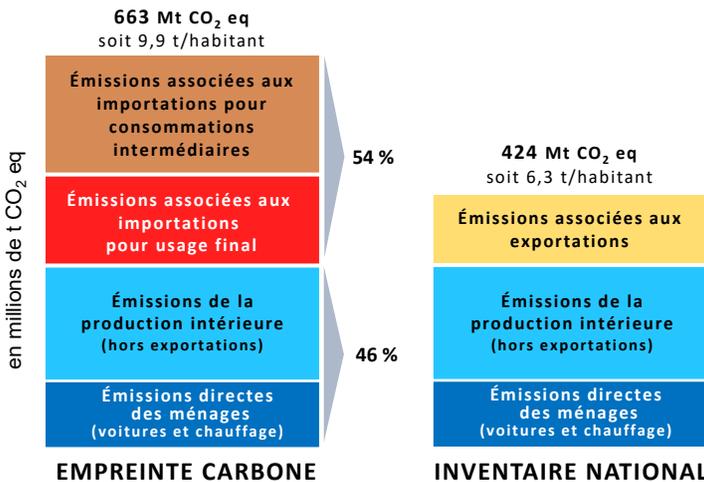
- les émissions issues de la production intérieure de biens et de services, destinée à satisfaire la demande intérieure et elle seule ;
- les émissions directes des ménages, essentiellement générées par la combustion d'énergies fossiles destinées aux véhicules particuliers et aux installations de chauffage 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 et chacune 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 en rapport avec les 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<sup>68</sup>

Les données portent sur le CO<sub>2</sub>, le CH<sub>4</sub> et le N<sub>2</sub>O, soit plus de 96 % du pouvoir de réchauffement global des GES émis par la France.

<sup>68</sup> Données 2018 transmises au CESE par le SDES, ministère de la transition écologique

## 1.1. Des limites objectives

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

### (a) *Difficultés méthodologiques*

Les modalités de calcul de l'empreinte carbone n'ont pas fait l'objet de normalisation ou de standardisation à l'échelle internationale ou européenne. Ainsi, les différents organismes qui calculent des empreintes carbone tels *Global Carbon Project*<sup>69</sup>, OCDE, Eurostat, SDES, notamment, produisent des données à partir de périmètres, de sources et de modalités de traitement des émissions importées qui leur sont propres. À titre d'exemple, les bases de données du *Global Carbon Project* et de l'OCDE ne prennent en considération que le CO<sub>2</sub>, tandis que celles du SDES<sup>70</sup> intègrent également le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O) et le méthane (CH<sub>4</sub>). 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)<sup>71</sup>.

En outre, ainsi que le relève le Haut conseil pour le climat (HCC) dans son rapport sur la maîtrise de l'empreinte carbone,<sup>72</sup> « *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.

---

<sup>69</sup> 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

<sup>70</sup> 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

<sup>71</sup> Dans ces inventaires s'ajoutent aux trois gaz déjà cités, les hydrofluorocarbures (HFC), les perfluorocarbures (PFC), l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>) et le trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>)

<sup>72</sup> Maîtriser l'empreinte carbone de la France, Haut conseil pour le climat, réponse à la saisine du gouvernement, octobre 2020

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<sup>73</sup>, chiffrait l'empreinte carbone à 11,2 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante en 2017. Pour cette même année, l'estimation gouvernementale singulièrement, est recalculée en 2020 à 10,1 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante.

En 2018<sup>74</sup>, l'empreinte carbone de la France est estimée à 651 Mt éq CO<sub>2</sub>, soit 9,7 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante, par le SDES<sup>75</sup>, ou bien à 749 Mt éq CO<sub>2</sub>, soit 11,5 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante, par le Haut conseil pour le climat<sup>76</sup>.

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.

Les inventaires nationaux d'émissions de GES couvrent uniquement les émissions qui concernent 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

---

<sup>73</sup> Année 2018, publié en février 2019

<sup>74</sup> Les données pour l'année considérée sont des estimations provisoires

<sup>75</sup> 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>

<sup>76</sup> Op. cit.

marchandises soient exclues des inventaires nationaux<sup>77</sup>, 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, « *les 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 et statisticiennes du SDES<sup>78</sup>, les émissions de GES dues au transport représenteraient environ 10 % du contenu en gaz à effet de serre des produits que l'on consomme.

D'autres insuffisances de l'indicateur ne peuvent pas davantage lui être directement imputées. On peut citer les 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, qui ne sont pas comptabilisés dans les études. Le HCC constate en effet qu' : « *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.* »<sup>79</sup>

### (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<sub>2</sub> par habitant/habitante 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<sub>2</sub> par habitant/habitante, et a fortiori de 11,5 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante (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.* »<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> 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 %

<sup>78</sup> Id. Ibid

<sup>79</sup> Ibidem

<sup>80</sup> Ibidem

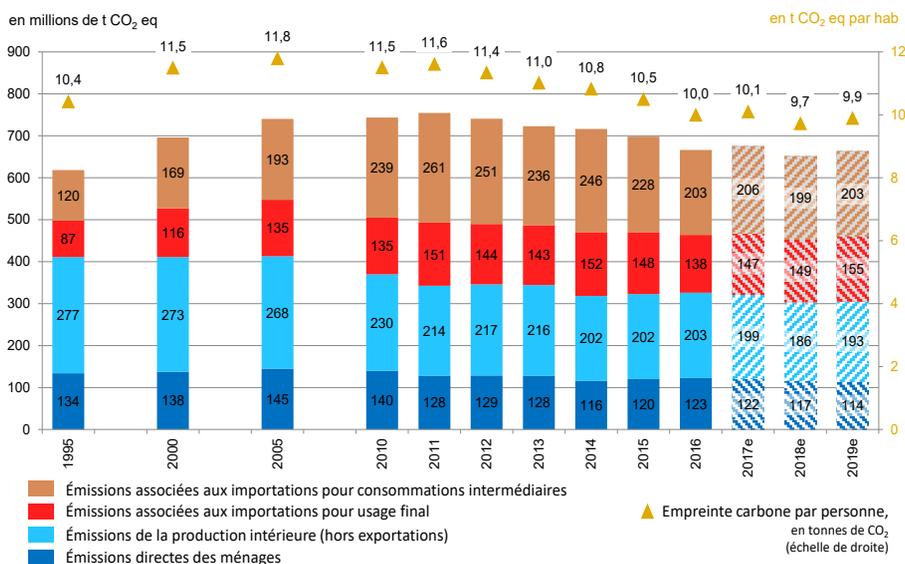
## 1.1. La France au regard de l'empreinte carbone

En préambule de l'analyse qui suit, la section de l'environnement déplore que pour la deuxième année consécutive, son expression doit 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 lui a été faite 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/habitante. Après une augmentation jusqu'au tournant des années 2010, une décade 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<sub>2</sub> par habitant (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O)



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. Quoiqu' 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<sub>2</sub>, soit un niveau proche de celui de 2016. Une baisse devrait être constatée en 2020, avec la

diminution des émissions territoriales et des importations, consécutive 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<sub>2</sub> au milieu de la décennie 2000, puis semble décroître très progressivement, avec une sorte de seuil autour des 10 t éq CO<sub>2</sub> en deçà duquel la France peine à descendre.

Le niveau actuel de l'empreinte carbone par habitant/habitante, de 9,9 t éq CO<sub>2</sub> 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<sup>81</sup>, « *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<sub>2</sub> de chaque Terrien devrait être comprise entre 1,6 t (hypothèse basse) et 2,8 t (hypothèse haute) de CO<sub>2</sub> par an entre aujourd'hui et 2100.* ». Ce qui devrait conduire la France à réduire l'empreinte carbone par habitant/habitante de 9,9 éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante ou 11,5 t éq CO<sub>2</sub> par habitant/habitante selon les sources, à une tranche de 1,6 à 2,8 tonnes par habitant/habitante.

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. Aux mêmes périodes, les émissions territoriales ont régressé de 25 %. À partir de 2010, on constate que la part des émissions importées dépasse celle des émissions territoriales.

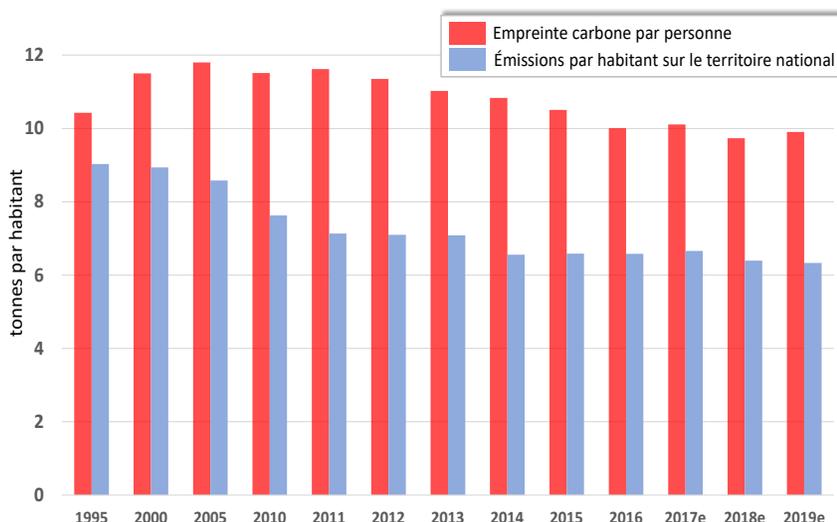
En 2019, les émissions associées aux importations proviennent pour 57 % des matières premières et produits semi-finis consommés par l'appareil productif intérieur (203 Mt éq CO<sub>2</sub>) et pour 43 %, des biens et services destinés à satisfaire la demande finale intérieure (155 Mt éq CO<sub>2</sub>). 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 ou habitante de la France, est illustrée par le graphique suivant.

---

<sup>81</sup> 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<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> et N<sub>2</sub>O



Les années suivies d'une sont des résultats estimés

Champ : France métropolitaine + DROM (Périmètre Kyoto)

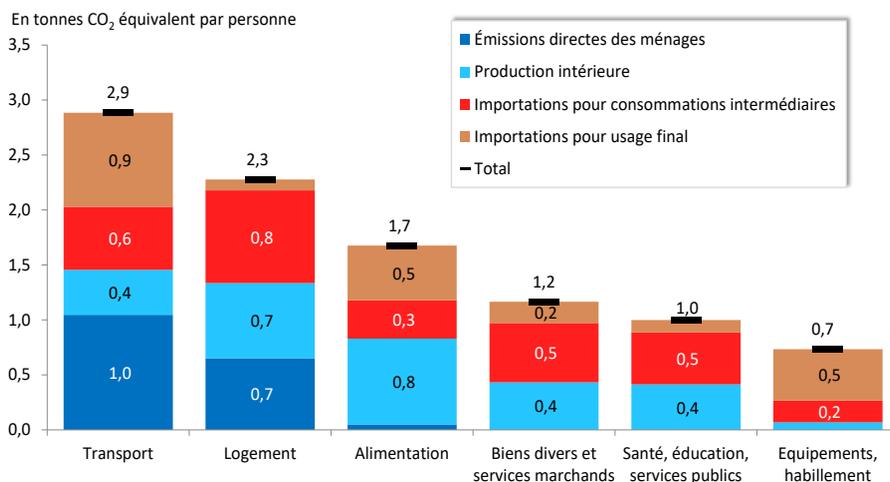
Sources : Traitement SDES 2018 d'après CITEPA (inventaires NAMEA AIR 2017, SECETEN 2018),

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 des 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<sup>82</sup>

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

- se déplacer (fabrication/consommation de carburants ; fabrication des véhicules) ;
- se loger (chauffage et construction des bâtiments) ;
- se nourrir (chaîne 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<sub>2</sub> 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<sub>2</sub> 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, dues notamment aux importations de la branche construction.

<sup>82</sup> Données 2018 transmises au CESE par le SDES, ministère de la transition écologique

L'empreinte carbone de l'alimentation représente 1,7 t CO<sub>2</sub> 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 %) <sup>83</sup>. 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 imputables 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<sub>2</sub>, de CH<sub>4</sub> et de N<sub>2</sub>O. L'OCDE publie néanmoins périodiquement des éléments concernant l'empreinte carbone due aux seules émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'usage des énergies fossiles, qui constituent l'essentiel de ces émissions. La dernière année connue est celle de 2015 <sup>84</sup>.

Selon les estimations de l'OCDE, en 2015 (année la plus récente disponible), l'empreinte carbone de la France (6,9 tonnes de CO<sub>2</sub> / habitant et habitante) est inférieure à la moyenne européenne (7,8 tonnes de CO<sub>2</sub> / habitant et habitante). En 2015, l'empreinte carbone de l'Allemagne calculée par l'OCDE était de 10,4 tonnes de CO<sub>2</sub> / habitant et habitante, et la moyenne mondiale s'établissait à 4,4 tonnes de CO<sub>2</sub> / habitant et habitante.

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 <sup>85</sup>, 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 exportateurs nets. Par exemple, dans l'OCDE, le Canada, la Corée et les Pays-Bas*

<sup>83</sup> Les autres émissions de ce poste de consommation résultent de la cuisson et de la fabrication de combustible (6 %)

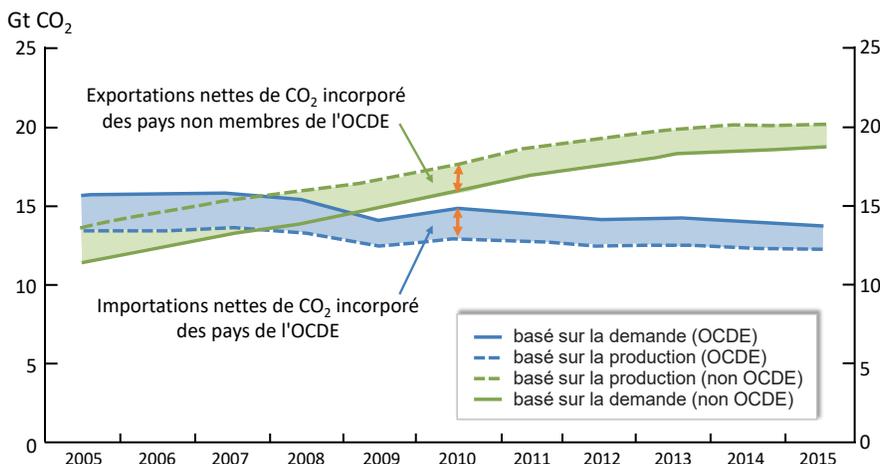
<sup>84</sup> Voir sur site de l'OCDE, la page « *Contenu en émissions de dioxyde de carbone dans les échanges internationaux* » : [www.oecd.org/fr/sti/ind/contenuenemissionsdedioxydedecarbonedanslesechangesinternationaux.htm](http://www.oecd.org/fr/sti/ind/contenuenemissionsdedioxydedecarbonedanslesechangesinternationaux.htm)

<sup>85</sup> Différence entre importations et exportations de CO<sub>2</sub> liée aux échanges internationaux de biens et services

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<sub>2</sub> liées à la combustion de carburant (Pays de l'OCDE et non-OCDE)



Source : OCDE, Base de données sur les échanges de CO<sub>2</sub> incorporé (TECO 2), avril 2019

Dans les comparaisons internationales fondées sur les seules émissions de CO<sub>2</sub>, la France se caractérise par des émissions nationales relativement peu élevées : elles étaient en 2015 selon l'OCDE de 4,8 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant et habitante, ce qui situait la France au 22<sup>ème</sup> 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<sub>2</sub>/hab<sup>86</sup>.

En revanche, si l'on tient compte des émissions liées à la consommation, la France n'est plus que 33<sup>ème</sup> 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.

<sup>86</sup> Norihiko Yamano, Joaquim Guilhoto ; CO<sub>2</sub> 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

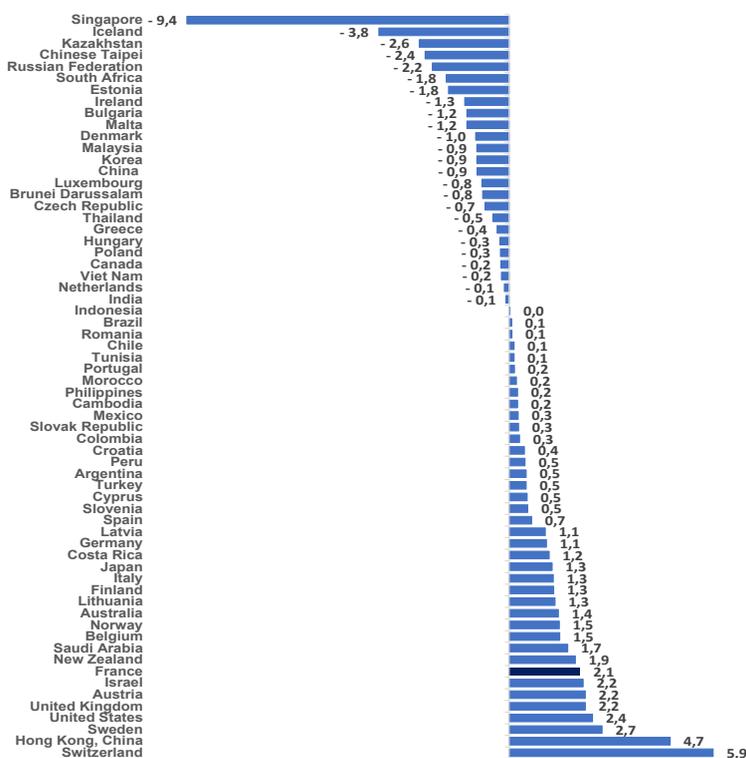
De plus, la France est aussi selon l'OCDE, un des pays développés où l'empreinte carbone de la consommation a peu baissé au cours des dernières décennies. Pendant que cette empreinte reculait en effet de 3,2 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant/habitante en Irlande, de 4,1 aux États-Unis, ou encore 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<sup>87</sup>.

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

---

<sup>87</sup> 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<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> par personne.

Source : chiffres OCDE, avril 2019

<https://www.oecd.org/environment/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>

### 1.1. Préconisations

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 informations 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 informations 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* »<sup>88</sup>

Au-delà des questions méthodologiques, il faut rappeler 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 de ces indicateurs sur les années passées, 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 pour la dernière livraison qui concernerait l'année 2018, le document a 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.

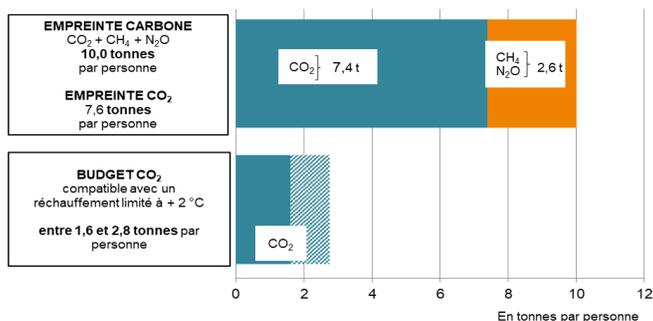
C'est ensuite la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui dans son article 8, dispose que « *Pour chacune des périodes mentionnées au même article L. 222-1 A, un décret indique également un plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre dénommé "empreinte carbone de la France". 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 révisée en 2023, qui devra proposer des objectifs chiffrés et indicatifs, de réduction des émissions de l'empreinte carbone.

---

<sup>88</sup><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 qui consiste à limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 2°C, voire 1,5°C, d'ici à 2100, les experts et expertes du GIEC estiment qu'en fonction du niveau des émissions de CO<sub>2</sub> 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<sub>2</sub> par personne par an* »<sup>89</sup>. On mesure les efforts à fournir pour les pays qui, comme la France, ont une empreinte carbone par habitant/habitante 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<sub>2</sub> 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 les émissions importées autrement dit celles qui sont associées aux échanges internationaux de la France, pour suivre une trajectoire cohérente avec ces objectifs définis par le GIEC, devraient enregistrer une diminution 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, ces émissions n'ont que très légèrement décliné depuis les années 2010.

<sup>89</sup>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 :

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 relative à 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 et les consommatrices des conséquences de leurs achats sur les évolutions climatiques.

#### Préconisation :

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 et donc les séries de résultats, y soit présentés 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 manière à 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 :

**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 en engageant dans la durée, des efforts massifs en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, en particulier dans les principaux postes qui contribuent 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 identifiés par la SNBC 2020, les plus contributifs en émissions. Cette orientation 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 tant de l'ambition climatique mondiale que de 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

### 1.1. UN INTERÊT ACCRU DU SUIVI DE L'INDICATEUR ARTIFICIALISATION

Le Conseil économique, social et environnemental a souligné dans plusieurs de ses rapports annuels et successifs sur l'état de la France, 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 qui prennent mieux en compte la notion de développement durable et les préoccupations de long terme afin d'orienter l'action publique<sup>90</sup>.

La prise de conscience de cet enjeu par les pouvoirs publics, progresse aux échelles 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 échéance. L'actuel projet de loi portant lutte contre les dérèglements climatiques, fait référence au ZAN mais adopte un objectif quantitatif qui consiste à diminuer par deux

---

<sup>90</sup> Contribution de la section Aménagement durable des territoires au Rapport annuel sur l'état de la France 2016, coordonnée par Josiane Belliard

le rythme d'artificialisation des sols dans les dix ans à venir<sup>91</sup>. 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 recommandait de viser la réduction d'au moins 50 % de la consommation de surfaces artificialisées d'ici à 2025<sup>92</sup>.

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* »<sup>93</sup>. 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 concrétisée par le Rapport annuel sur l'état de la France et confié à la section Economie et Finances au sein du CESE, ont par ailleurs permis lors des exercices précédents, tant à la section Aménagement durable des territoires, qu'à la coordinatrice (Mme Josiane Belliard, groupe Agriculture) et au coordinateur (M. Hervé Le Boulter, groupe Environnement), **d'enrichir les analyses de leurs contributions sur l'indicateur artificialisation par des auditions et entretiens d'acteurs/actrices ou d'experts/expertes.**

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 aux échelles régionale et départementale, les progrès éventuels réalisés en vue d'une moindre artificialisation.

## 1.2. 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

<sup>91</sup> Avis *Mission commerce saisine gouvernementale*, rapporté par Eveline Duhamel et Patrick Molinoz (février 2021)

<sup>92</sup> 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 Boulter, 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)

<sup>93</sup> 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 Boulter, en charge de la coordination de la contribution de la section ADT au Rapport annuel sur l'état de la France 2020

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.

### 1.3. ANALYSE DE L'ÉVOLUTION 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 en occupent la moitié (51,5 %), et les sols naturels, 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**. Ce constat tient pour une part à l'accroissement de la population qui a néanmoins fortement ralenti en France depuis dix ans; le rythme de l'artificialisation excède en effet largement celui de la croissance de la population, en partie du fait **de choix qui privilégient la maison individuelle**. Le deuxième facteur d'artificialisation consiste dans le déploiement **des réseaux routiers**. La création et l'extension des zones

commerciales et logistiques en périphérie des villes en sont un autre, alors même que nombre de centres commerciaux périphériques sont en difficulté.<sup>94</sup>

Artificialisation ne signifie pas nécessairement imperméabilisation : les surfaces qui ne sont pas imperméabilisées comme les jardins d'agrément, peuvent être sources de biodiversité. Cette réalité devrait être prise en considération dans le calcul de la compensation écologique; ainsi 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* »<sup>95</sup>.

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 »<sup>96</sup>.

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)<sup>97</sup>.

Sur la base de la définition d'Eurostat et selon l'enquête Lucas (2015) qui mesure **la part des surfaces imperméabilisées** dans les pays d'Europe (bâties et routes), **celle-ci se situe en France légèrement au-dessus de la moyenne européenne**. La situation des Etats 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<sup>98</sup>.

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**<sup>99</sup>. Si plusieurs enquêtes ont montré une phase de

<sup>94</sup> Audition de Pascal Madry, directeur de l'Institut Ville et commerce, le 10 novembre 2019

<sup>95</sup> Entretien le 15 janvier 2020 avec Didier Cébron, op. cit.

<sup>96</sup> Audition de Marc Kaszynski, président du LIFTI, le 15 janvier 20

<sup>97</sup> Premier ministre, *Les nouveaux indicateurs de richesse 2018*, p. 108

<sup>98</sup> Enquête Lucas 2015

<sup>99</sup> CESE, *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, avis rapporté par Mmes Agnès Courtoux et Cécile Claveirole, mai 2015

ralentissement,<sup>100</sup> le rythme de l'artificialisation connaît une remontée dans la période récente, que les analyses des marchés fonciers par les SAFER ont signalée: « *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 touchant des sols de très bonne qualité agronomique<sup>101</sup>, le CESE considère que 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 autant sur le changement climatique et les émissions de Gaz à effet de serre que sur les pollutions, et les coûts qu'ils engendrent pèsent sur le niveau de vie des ménages aux revenus modestes (précarité énergétique).

Le CESE estime que 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<sup>102</sup>.

## 1.4. PRECONISATIONS

Il est nécessaire de prendre en compte aussi bien les différentes densités que 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, mais également d'inclure dans les documents d'urbanisme, les valeurs agronomiques et environnementales des sols.

Il est de même nécessaire de développer des modèles favorables au « recyclage foncier » des friches, entre autres industrielles et commerciales. Le CESE en appelle à une réflexion sur l'occupation de l'espace qui permette l'émergence de zones de

<sup>100</sup> 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

<sup>101</sup> Audition d'Emmanuel Hyst, président de la FNSAFER le 09 janvier 2019

<sup>102</sup> CESE, Mission commerce saisine gouvernementale, rapporté par Mme Eveline Duhamel et M. Patrick Molinoz, février 2021

transition intégrées aux PLU pour 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, à la suite du premier choc pétrolier, en 1993 lors de la crise du système monétaire européen, en 2009 du fait de la crise financière et en 2020, en raison 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, qui coïncide avec le tassement de la productivité dans les autres pays de l'Union européenne.

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

L'objectif ne doit pas tenir seulement dans la croissance mais dans 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

---

## Agriculture

La croissance doit reprendre. Notre combat prioritaire, après celui de la lutte sanitaire, doit être celui de l'emploi. Ce sont les enjeux principaux réaffirmés dans ce dernier rapport annuel de la mandature.

Cela nécessite des actions de relance économique et sociale et ce redémarrage doit s'appuyer sur une économie durable et rentable qui répond aux attentes de la société et affirme sa capacité d'anticipation et d'adaptation aux crises.

Cette crise nous apprend aussi l'importance de réduire nos dépendances sans pour autant cesser les échanges, lesquels sont indispensables aux équilibres mondiaux, indispensables aussi pour couvrir certains de nos besoins et ce, bien évidemment, dans des conditions d'équité sociale et fiscale. Ce sont ces principes qui doivent nous guider notamment dans la recherche d'une souveraineté alimentaire.

Le texte affirme qu'il faut encourager localement la consommation de nos productions alimentaires. Le groupe de l'agriculture approuve cette préconisation mais souhaite rappeler qu'il faut garder à l'esprit que cela ne permettra pas de nourrir en quantité et en diversité toute la population à des prix accessibles par tous et rémunérateurs pour les producteurs. Nous oublions souvent en France que la première cause de mortalité mondiale est la faim. La production de proximité est largement insuffisante, notamment pour approvisionner les grandes métropoles. Un équilibre reste encore à trouver entre productions locales, productions d'exportations et produits importés.

Dans cette dynamique vers une nouvelle croissance, l'Europe a un rôle fondamental à jouer, tout particulièrement dans le secteur agricole. L'Union européenne doit se donner les moyens de faire respecter les règles établies par tous les états membres. Il faut appliquer le droit européen sans exception. Le dumping social, fiscal et environnemental pratiqué par certains nuit à la réalisation concrète du projet européen et met en péril de trop nombreuses exploitations agricoles et entreprises françaises.

Le groupe a voté pour.

## Artisanat

Deux grandes crises ont marqué notre pays ces cinq dernières années. En 2018, le mouvement des Gilets Jaunes a mis en lumière l'importance des fractures territoriales et de la perte de confiance dans les politiques publiques ; puis en 2020, la crise sanitaire a porté un grave coup à notre économie et exacerbé les difficultés des plus précaires.

Durant ces cinq années, nos RAEF ont tous en commun d'avoir mis en exergue des problématiques récurrentes, appelant des réponses de fond pour réduire nos fragilités économiques et sociales et plus largement, pour redonner confiance en l'avenir.

Alors que la crise inédite que nous vivons offre l'opportunité d'écrire pour notre pays, un nouveau projet, ce Rapport 2021 dessine une série de pistes pour y contribuer.

Il appelle tout d'abord à relancer les activités, en formulant plusieurs recommandations que nous soutenons.

Ainsi, il préconise de mettre en place des mécanismes incitatifs permettant d'orienter l'épargne vers les entreprises, en particulier les TPE-PME, notamment celles relevant de l'économie de proximité ou de secteurs d'avenir, et de les accompagner dans leurs investissements pour verdir leur production.

Il invite aussi les banques à mieux répondre aux besoins de l'économie réelle. Cela reste en effet un sujet de difficulté quand certaines banques sollicitent aujourd'hui le remboursement de PGE sans rappeler aux chefs d'entreprise l'option qui leur est offerte de demander un report d'un an.

Ce RAEF appelle également à « créer de nouvelles solidarités », en invitant notamment à une refondation globale de la fiscalité.

Nous partageons un tel objectif dès lors qu'il vise à plus d'efficacité sociale, économique et environnementale. Mais selon nous, il faut aussi se montrer prudent face aux tentations actuelles d'accroître la fiscalité pour réduire la dette, alors que la reprise de l'activité nécessite confiance et visibilité.

Nous partageons également l'appel à investir dans les compétences, à anticiper les reconversions et à agir pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, ce RAEF invite à un dialogue renforcé, entre l'Etat, les collectivités territoriales, la société civile organisée et les citoyens.

Là encore, nous approuvons une telle orientation qui nous semble essentielle pour mener des réformes les plus adaptées aux réalités et les mieux acceptées par la société, mais aussi pour restaurer la cohésion sociale et la confiance dans les Institutions.

Le groupe de l'Artisanat a exprimé, par ses votes, son soutien à ce Rapport.

## Associations

Le taux de dépression chez les Françaises et les Français crève les plafonds, le chômage est au plus haut, la méfiance envers les pouvoirs publics n'a jamais été aussi forte et contamine désormais jusqu'à la science, les élèves et étudiant.e.s décrochent, l'environnement se dégrade, les inégalités se creusent, l'isolement social progresse et un courant politique autoritaire est aux portes du pouvoir.

Mais par ailleurs les entreprises et l'économie résistent, le modèle social est loué par une grande majorité tant il a démontré son utilité, plus aucune personne sérieuse ne conteste le fait que le réchauffement climatique soit une réalité et que nous disposons des connaissances et de la puissance nécessaire pour pouvoir réellement le combattre. Partout les gestes de solidarité s'expriment envers les plus fragiles et jamais notre pays n'a compté autant de bénévoles prêts à s'engager dans les associations au service du collectif.

# Déclarations des groupes

---

Que veut dire cette succession de deux présentations de la situation de notre pays, un brin caricaturales mais surtout contradictoires ? Cela signifie que l'état de la France est contrasté ! Si le débat public peut malheureusement se contenter de l'une ou de l'autre vision, voire même d'un « en même temps », la réflexion politique elle, impose de refuser la facilité. Elle nécessite d'accepter d'entendre et de comprendre tous les points de vue pour mieux saisir la complexité du monde.

C'est dans ce cadre que confier le Rapport annuel sur l'Etat de la France au CESE prend tout son sens, toute son importance. Parce qu'il est l'expression du regard posé sur notre pays non pas par tel ou tel groupe de pression politique ou économique, mais par la seule assemblée qui, par sa constitution même, reflète la réalité des forces vives de notre pays. Et surtout parce que ces forces vives acceptent de s'y exprimer que d'une seule voix.

Alors que la mandature du CESE s'achève, l'ensemble des conseillères et conseillers ayant siégé au cours de ces cinq années, ont eu l'honneur de remplir les missions confiées par la République. Le groupe des associations estime qu'elles ont été bien remplies. Outre le plaisir de nombreuses rencontres humaines offertes par le CESE et l'enrichissement individuel et collectif qu'il permet, le groupe des associations souhaite retirer une leçon principale de cette mandature : le RAEF est l'indicateur majeur de ce que les gouvernements accordent comme importance à notre assemblée. A travers cela il est le révélateur de la conception qu'ont les dirigeant.e.s politiques du dialogue civil.

C'est pourquoi le groupe des associations appelle la future assemblée à être à la fois attentive mais aussi très exigeantes sur les moyens dont elle disposera réellement pour travailler sur le RAEF (notamment en ce qui concerne l'accès aux données) et sur la manière dont seront « traitées » les préconisations qui seront produites.

Nous rappelons aux pouvoirs publics qu'il serait plus utile de les prendre réellement en compte que d'en souligner – fort sympathiquement certes – la qualité.

Le groupe des associations tient à saluer la co-rapporteuse du RAEF, également présidente de la section Economie et Finances ; et à travers elle l'ensemble des président.e.s de section. Nous saluons également le co-rapporteur connu pour sa gouaille, son engagement et son militantisme.

Le groupe des associations a voté cet avis et remercié le travail de l'ensemble des membres de la section ainsi que son administration.

## CFDT

Replacé dans le contexte d'une France qui doit faire face à la crise sanitaire, ce RAEF fait le bilan des cinq dernières années et pointe, une nouvelle fois, les difficultés de la France à préparer son avenir. Il relève les défis que doit affronter notre pays, dont certains, préexistants à la pandémie, sont désormais encore plus difficiles à affronter. On peut citer, sans être exhaustif, l'augmentation des inégalités et leur impact sur la cohésion sociale, la dépendance aux productions délocalisées, une décentralisation à optimiser, des services publics à renforcer.

Le RAEF pointe à juste titre la nécessité de s'inscrire dans la Stratégie Nationale Bas Carbone et les accords de Paris sur le climat, et insiste sur les impératifs économiques, sociaux et environnementaux. Il propose un nouveau cap qui s'appuie sur le dialogue et la co-construction de réponses associant l'ensemble des parties prenantes dont les organisations syndicales.

Sur la base d'idées fortes et structurantes développées durant ces 5 années, ce rapport reprend et actualise des préconisations importantes. La partie sur les améliorations possibles des indicateurs n'est pas forcément la plus opérationnelle et aurait gagné à s'appuyer davantage sur les Objectifs de Développement Durable.

La Cfdt pense que la tonalité du rapport aurait pu être mieux équilibrée par la mise en valeur d'un certain nombre de décisions positives parmi lesquelles des dispositifs économiques et sociaux qui ont joué un rôle d'amortisseur primordial depuis le début de la crise sanitaire.

La Cfdt insiste pour que dorénavant ce rapport annuel soit davantage pris en compte avec l'objectif d'avancer vers une société plus forte face aux crises, plus juste, plus inclusive, et plus respectueuse de l'environnement.

La CFDT a voté le rapport.

## CFE-CGC

L'exercice du Rapport annuel sur l'état de la France 2021 a été un véritable défi humain, dans un temps contraint.

La crise sanitaire a révélé, ou confirmé, les faiblesses d'avant la crise. Ainsi, au sortir de 5 ans de RAEF, le groupe de la CFE-CGC déplore de voir les mêmes questions continuer encore et encore à se poser : Comment s'en sortir ? Comment sécuriser l'emploi ? Comment renforcer la formation et la recherche ?

Pour la troisième année consécutive, notre groupe demande une évolution des indicateurs afin de permettre un débat et une évaluation permanente dans l'intérêt général.

L'effondrement guette si, d'aventure, les mesures venaient à faire s'affronter les classes d'âge ou les différents statuts de salariés entre eux. Le groupe CFE-CGC rappelle ainsi son refus de tout projet qui demanderait plus à une seule catégorie de citoyens sans aucune contrepartie des entreprises.

Nous ne cesserons de le rappeler : le destin des salariés et celui des entreprises sont liés. Il convient donc de toujours mieux répartir les richesses, en prenant en compte l'investissement de chacun et en mettant en place des mesures de conditionnalité pour toute aide publique octroyée.

Si nous voulons redresser l'économie, il est clair qu'il faudra :

- Consacrer les moyens financiers nécessaires,
- Revaloriser les rémunérations et les emplois,

# Déclarations des groupes

---

- Renforcer la commande publique auprès des entreprises qui produisent ou assemblent en France,

- Donner un sens à la responsabilité sociétale.

Cela passera aussi par réinvestir en France et développer la recherche et développement.

Enfin, la France doit construire son avenir dans l'Europe et agir pour mettre fin à la concurrence déloyale entre les Etats membres.

Pour conclure, le groupe de la CFE-CGC espère bien que cet avis trouvera l'écho le plus large possible auprès de l'exécutif dans l'intérêt général des citoyens, toutes générations confondues.

L'avenir c'est demain !

Le temps est donc à l'action et à la construction du monde d'après !

La responsabilité et la confiance sont à ce prix... « Quoi qu'il en coûte » !

Le groupe de la CFE-CGC a voté cet avis.

## CFTC

Ce fut un choc, la France le pays de Pasteur, dans l'incapacité d'élaborer et produire un vaccin contre le Covid chinois. Dans le même temps notre système de santé que d'aucuns présentaient comme un modèle, montrait moult faiblesses.

Pourtant depuis des années, nombreux sont ceux qui alertent sur le déclin de notre industrie et de notre recherche, comme sur le manque de personnel et le sous-équipement de nos hôpitaux.

Ces préoccupations et quelques autres n'ont pas échappé aux différents rédacteurs des derniers rapports annuels sur l'état de la France.

C'est pourquoi le rapport 2021 propose 3 axes de sortie de crise.

La CFTC approuve la priorité donnée à l'investissement dans les capacités humaines, notamment via la formation initiale comme continue, la recherche développement, la valorisation des qualifications professionnelles et la sécurisation des emplois.

Nous soutenons également la demande d'un meilleur accompagnement des TPE et PME vers une politique industrielle dynamique, performante, soucieuse de l'environnement. Il est urgent de stabiliser et redynamiser notre outil productif notamment via les entreprises de taille moyenne et de retrouver notre souveraineté dans les secteurs stratégiques.

Pour la CFTC, il est également temps de refonder et simplifier notre fiscalité, dans les actes et non dans les annonces. La fiscalité doit être un outil au service de l'efficacité sociale, économique et environnementale.

Il est indispensable que nous modernisons et améliorions nos services publics en veillant à ce que renouvellement, ne rime pas avec abandon et désertification des territoires.

L'avis qui nous est présenté insiste à juste titre sur le nécessaire équilibre entre liberté et sécurité. Une crise ne doit pas être le paravent d'un recul des libertés publiques fondamentales.

Mais au-delà des indispensables réformes et améliorations visant à un meilleur développement économique et social et à un retour à une forte croissance, il y a nécessité à construire un vrai projet de société qui fédère les énergies et nous appelle à nous dépasser collectivement. Faute de quoi la perception de la réalité très bien décrite dans cet avis, demeurera « le corbillard des illusions », selon la formule de Jean-Louis Commerson.

La CFTC a voté l'avis.

## CGT

Ce rapport réalisé dans un contexte particulier a réussi à mettre en exergue une synthèse retraduisant les principaux diagnostics et préconisations réalisés par le CESE au cours de la mandature, tout en tentant de s'extraire du carcan imposé de vouloir étudier et rendre compte de l'état de la France à partir de seulement 10 indicateurs.

Montée des inégalités économiques, abandon de certains territoires dans l'hexagone et les Outre-mer, déclin et insuffisance de la présence des services publics, manque d'investissement dans l'avenir notamment la recherche pour relancer l'économie, prise en compte insuffisante de l'urgence environnementale ou encore redonner confiance en la France sont autant d'idées et de propositions fortes portées dans les derniers RAEF de notre assemblée.

Il est à regretter que nombre d'entre elles soient restées lettre morte ou au mieux n'aient trouvé qu'un faible écho auprès des gouvernements qui se sont succédés durant cette mandature.

Notre pays comme d'autres fait face à une crise sanitaire grave, dont les conséquences économiques, démographiques, sociales percuteront la majorité de la population de manière durable.

Si l'arrivée de la pandémie n'était pas prévisible, nous sommes nombreux à considérer que nous avons été très largement fragilisés par les politiques et orientations ultra libérales menées ces dernières années. Ces politiques ont conduit à l'insuffisance des dépenses de santé, d'accompagnement des aînés, de rénovation de l'habitat, d'investissement dans l'éducation ...

D'un point de vue économique, elles ont conduit à une désindustrialisation de nos filières et territoires fragilisant la capacité de notre économie à répondre aux besoins des populations. Plus d'un an après le début de cette pandémie, nous connaissons toujours des pénuries et tensions d'approvisionnement sur de nombreux biens.

# Déclarations des groupes

---

Pour sortir de cette situation, ce RAEF mentionne des propositions indispensables pour « construire la France de demain » telles que :

- La relance des activités en favorisant une croissance d'un nouveau type basée sur les capacités humaines,
- La sécurisation du travail, de l'emploi et des revenus, et des emplois de qualité
- Une transition écologique de l'économie,
- Une nouvelle politique industrielle,
- La réorientation des aides publiques et leur conditionnement à des critères environnementaux, sociaux et économiques.

Face aux montées des inégalités (sociales, mais aussi de santé et de genre), du sous-emploi, de la précarité et d'abandon de la jeunesse notamment, un plan de rupture, et non de simple relance conjoncturelle, doit être mis en place au plus vite. Il suppose, à la fois, des mesures substantielles d'urgences, mais aussi des changements profonds dans les logiques économiques et sociales. Sécurité au lieu de précarité, prévention au lieu de réparation, coopération au lieu de concurrence, partage des pouvoirs au lieu de monopole patronal. C'est uniquement avec de telles ambitions que l'on pourra avancer sur une trajectoire de sortie de crise.

Nous avons voté le RAEF 2021 qui ouvre des perspectives dans ces domaines.

## CGT-FO

Le rapport annuel sur l'Etat de la France, RAEF, présente cette année un caractère particulier. Parce qu'il clôture cette mandature il en est en quelque sorte un bilan et parce qu'il intervient après une année où la France et le monde apprennent à vivre avec le Virus COVID 19.

La première réflexion qu'amène ce rapport touche à ses indicateurs, qui ne peuvent à eux seuls témoigner de l'Etat de la France.

Un indicateur à la mode est celui de saturation de nos urgences, ça c'est l'immédiat. Mais peut être que si on se penchait annuellement sur le nombre de lits d'urgence et son évolution on aurait pu s'alarmer du manque de résistance de notre société et de notre économie face à une pandémie. Et il en est de même sur biens des sujets. Le CESE, institution du « temps long », souligne avec justesse le manque flagrant d'ambition et d'investissements dans le domaine de la Recherche et de la santé. EN 2020, quand il fallait des masques : on n'en avait pas. Quand il a fallu des tests, on n'en avait pas, quand il faut des vaccins ...

Quand on est frappé par un mal qui rend sourd et aveugle, se contenter de prendre sa température conduit à devenir sourd et aveugle.

Pour FO, la France est en « mauvais état ». Depuis des décennies elle tourne le dos aux bases de son contrat républicain.

Ce n'est pas de résilience dont nous avons besoin mais d'entrer en Résistance comme l'aurait suggéré Léon Jouhaux qui est l'âme de notre institution.

Entrer en résistance, c'est faire face aux réalités qui se dégradent, aux inégalités qui augmentent, à la pauvreté qui s'accroît, à la précarité qui pénètre, aux violences de toutes sortes qui gangrènent, ... et les combattre pour si possible les éliminer.

Entrer en Résistance, c'est ne pas accepter que la France pays de Pasteur ne soit pas en mesure d'avoir son propre vaccin, c'est mesurer notre dépendance stratégique dans tous les domaines qui font que notre République « fait société ».

La résilience c'est in fine accepter les annonces journalières de licenciements, d'externalisations, de fractures en tous genres et face à une pandémie le nombre de malades et de morts.

Indicateurs inadaptés, résilience plutôt que résistance, c'est la ligne Maginot de 2021. La porte s'ouvre aux démons !!!

L'état de la France, c'est heureusement notre capacité à faire face grâce à notre système collectif de protection sociale, maladie, assurance chômage, école publique... un formidable amortisseur de crise. Un bouclier protecteur qu'il faut renforcer.

La France, en intégrant les préconisations de ce RAEF, peut améliorer sa résistance et poser les fondations de la république de demain.

Il faut amplifier le plan de relance et comme on a pu l'entendre dans cet hémicycle « reconstruire les capacités de productions » auquel pour FO nous ajouterons « avec un contrat social renouvelé »

Le groupe FO a voté pour cet avis et salue le travail colossal de la Commission ECOFIN au cours de cette mandature, et particulièrement pour ce dernier RAEF compte tenu des délais. Merci à l'équipe Administrative, merci aux Rapporteurs.

## Coopération

La Covid-19 constitue un véritable tsunami pour notre économie et notre tissu social.

En effet, en quelques mois à peine, les réalités exposées au sein de nos différents travaux se sont dramatiquement accrues.

Pourtant, au risque de vous étonner, c'est l'espoir qui nous habite, nous, acteurs du monde coopératif et plus globalement de l'économie sociale et solidaire.

En effet, nous sommes convaincus que cette crise peut être en réalité à plusieurs titres une opportunité historique.

C'est une occasion que nous devons saisir afin de faire émerger un nouveau paradigme économique, créer un nouveau modèle de développement au service du bien commun, construire une nouvelle société plus fraternelle et plus coopérative et poursuivre la transition écologique. Le tout en ayant pour but de faire émerger une France plus juste.

# Déclarations des groupes

---

En ce sens, nous approuvons pleinement le présent Avis dont le titre « Face au choc, construire ensemble la France de demain » est un appel déterminé à l'action collective et solidaire comme voie privilégiée de sortie de crise.

Il est un véritable encouragement à faire de la solidarité un projet de société et notre Groupe s'en satisfait pleinement.

Si nous en saluons les deux premières parties pour l'ampleur et la justesse du diagnostic dressé, nous tenons aussi à mettre en lumière sa troisième et dernière partie qui présente des réponses pertinentes aux défis auxquels nous sommes confrontés.

A l'instar des Rapporteurs et de la Section, nous considérons qu'il est à présent urgent d'inventer 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 pour nous permettre d'inverser durablement la vapeur.

Et, les entreprises-coopératives, de par leur nature même, sont particulièrement adaptées pour faire contribuer à produire des biens et des services là où l'emploi est le facteur stratégique clé de la production.

En ce sens, via de nombreuses initiatives, elles ont pu montrer ces derniers mois à quel point elles sont en mesure de proposer des solutions par temps de crise.

A leur niveau, elles jugulent au quotidien des phénomènes délétères comme la dépendance industrielle, la méconnaissance voire le mépris des territoires, la faiblesse de notre cohésion sociale ou l'insécurité alimentaire.

Nombreux sont en effet les exemples où elles sont apparues comme des actrices de la protection sociale et sanitaire, de la fourniture de nourriture et d'équipements de prévention, du soutien financier, de l'éducation et de la formation, de la conversion de productions pour faire face à l'urgence ou bien la relocalisation de chaînes d'approvisionnement, etc.

En formulant le vœu que le Gouvernement et l'ensemble des acteurs concernés se saisissent de ses Préconisations, le Groupe de la Coopération a voté cet Avis.

## Entreprises

Le RAEF 2021 prend cette année une connotation particulière : tout à la fois bilan des 5 exercices précédents, il contient des perspectives d'évolution pour renforcer son efficacité et son poids dans les analyses économiques des pouvoirs publics. Ce rapport est sans doute le seul à porter l'analyse de la société civile organisée sur un spectre large de questions économiques, sociales et environnementales sur l'année écoulée.

Des signaux annonciateurs (accroissement de la pauvreté et des fractures sociales, disparités en matière d'accès à l'éducation ou à la santé) ont été pointés, bien en amont de leur émergence, sous une forme parfois violente, dans la société. Pour autant, le manque de visibilité du RAEF interroge. Faut-il revoir la pertinence des indicateurs étudiés ? Faut-il refonder le mode d'élaboration du document ? Le CESE ouvre ces questions et préconise des pistes d'améliorations pertinentes.

L'année 2020 est marquée par une période de rupture significative qui a montré une absence de résilience de pans entiers de la société. On assiste à une multiplication de crises gigognes qui entraînent des ruptures importantes des métiers et des vies pour tous les acteurs économiques. En cette fin de mandature du CESE, le groupe Entreprises identifie et alerte sur les sujets majeurs pour les années à venir.

L'éducation : l'éducation des jeunes participe de la montée en compétence des pays. Le classement Pisa a montré que la France était dans une situation difficile. L'année 2020 risque de se traduire par une baisse encore plus forte du niveau des élèves dans les écoles.

L'indépendance technologique de la France (santé, sciences de la vie, énergie...) et de l'Europe, plus que jamais mise en exergue à l'occasion de cette crise. Le CESE a eu l'occasion, à de multiples reprises, d'alerter sur cette question.

Les nouvelles pauvretés : on assiste à un accroissement extraordinaire des niveaux de précarité pour de nouveaux publics (auto entrepreneur, commerçants, étudiants). La pauvreté concerne tout le monde et la précarité de l'acquis s'intensifie avec le risque pour les classes moyennes de basculer très vite.

Les transformations nécessaires des entreprises : Tant au niveau intérieur qu'international, des changements profonds concernent les entreprises, s'agissant du management, des méthodes commerciales et des marchés.

L'évidence du renforcement européen, seul espace capable de compter dans le match Etats-Unis/Chine.

Au-delà de ces questions, le financement des solutions qui seront apportées à ces défis reste un aspect essentiel. Sur ce point, le groupe des entreprises s'oppose à toute évolution qui renforcerait le poids de la fiscalité des entreprises et à toute préconisation source de complexité supplémentaire.

Le groupe des Entreprises a voté favorablement cet avis.

## Environnement et nature

Ce sixième RAEF est l'occasion d'une synthèse non seulement des rapports précédents, mais au-delà de nombre de nos travaux, tant les constats et les propositions en sont devenus familiers au fil de la mandature.

Cet examen rétrospectif permet de dresser deux constats. Le premier, c'est l'imbrication de plus en plus marquée entre l'économique, le social et l'environnemental, qui nouent des rapports d'interdépendance, d'acceptabilité et de conditionnalités. Tout est de plus en plus intégré, en vertu de liens de plus en plus complexes et resserrés.

Le deuxième constat réside dans le fait que les RAEF rendus au gouvernement ne sont pas assez pris en compte alors même qu'ils contiennent et formalisent des alertes salutaires, exprimées en termes explicites. Leur prise en compte aurait permis de mieux prévenir l'émergence des crises, et peut-être d'atténuer leurs conséquences, sur les plans environnementaux et sanitaires notamment.

# Déclarations des groupes

---

Les avertissements de notre assemblée, nombreux et cohérents, renvoient à des phénomènes perçus pour ainsi dire en temps réel : perte de confiance dans les élus et institutions, effritement de la cohésion sociale, fractures territoriales, insuffisance des mesures environnementales et climatiques. Ces constats demeurent d'actualité y compris dans le contexte des plans de relance et de soutien actuels. Ils structurent aussi certains de nos travaux antérieurs, comme les avis « fracture et transitions » et « générations nouvelles ».

Aussi, l'énumération de ces diagnostics déjà effectués prend-elle des allures de litanie. Le décrochage en matière de recherche, la persistance de la répartition inégalitaire de richesse avant redistribution, le retard pris à l'égard de la trajectoire de neutralité carbone à l'horizon 2050, la poursuite de l'artificialisation ont été décrits maintes fois ici et ailleurs.

Les solutions proposées, elles aussi, sont débattues de longue date. Ce dernier RAEF en dresse à la fois la liste et les rappellent. Y figurent notamment : un revenu minimal garanti en substitution des minimas sociaux, une politique de la dette ménageant les facultés d'investissement dans l'avenir, un ajustement carbone des produits et services aux frontières européennes, des politiques de financements incitatives dans les domaines des crédits bancaires, de l'épargne, ou encore de la fiscalité. Et bien d'autres...

Alors, comment améliorer encore ce travail ? Trois pistes s'imposent.

Commençons par la structure même du RAEF : nous souhaiterions qu'à l'avenir, quand il est demandé des contributions aux autres formations de travail, celles-ci puissent être citées et valorisées dans le rapport, la contribution des formations de travail du CESE en fait la valeur.

La deuxième piste, c'est de compléter les nouveaux indicateurs de richesse employés jusqu'alors, car des angles morts demeurent dans la photographie d'ensemble, comme par exemple la paupérisation de la population estudiantine.

La troisième enfin, plus fondamentale pour la prochaine mandature, se résume en trois mots : plus de redevabilité. Car les RAEF, obligation du CESE fixée par la loi, ne sont pourtant pas entendus des pouvoirs publics. Il importe que le gouvernement et les ministres concernés y réagissent, au minimum dans le cadre de la réponse annuelle au CESE. Un souhait de redevabilité supérieure que nous étendons, du reste, à l'ensemble de nos travaux.

C'est à ces conditions, à notre sens, que l'exercice devra être poursuivi dans un Conseil renouvelé.

Notre groupe a voté le texte.

## Mutualité

Le dernier Rapport annuel sur l'état de la France de la mandature s'inscrit dans une actualité particulière, pour le CESE et la société dans son ensemble. Il nous invite à définir les contours d'une société plus juste, plus solidaire et plus durable pour accompagner toutes les transitions dans une vision de long terme.

Pour construire ce projet collectif et lutter contre les inégalités qui s'accroissent, le RAEF 2021 s'appuie sur le bilan des exercices précédents et sur les avis, études, résolutions dégagant des axes de sortie de crise dans une démarche d'anticipation et d'accompagnement.

Le suivi des nouveaux indicateurs de richesse a démontré son intérêt même si des améliorations peuvent être apportées, notamment pour proposer des réponses genrées, comme souligné dans ce rapport, et dans l'avis récemment adopté "Crises sanitaires et inégalités de genre". L'enjeu de leur suivi est d'orienter et imprégner les politiques publiques.

La question des inégalités sociales, territoriales, de santé et de genre doit être au cœur de nos préoccupations pour lutter efficacement contre la précarité, le non-recours aux droits, les renoncements aux soins, et pour dessiner une société porteuse d'avenir pour les jeunes.

En matière environnementale, nos alertes régulières et documentées, combinées à celles des citoyens, ont souligné l'urgence d'agir. Dans ce domaine aussi, les mesures devront tenir compte des inégalités persistantes, révélant de profondes inquiétudes.

La réorientation vers une économie plus durable, innovante, faisant confiance aux territoires doit se construire, en prenant en compte l'ensemble des actrices et acteurs, notamment celles et ceux de l'ESS.

Les liens entre l'économique, le social et l'environnemental sont plus que jamais avérés. La recherche d'une fiscalité plus juste et plus efficiente au niveau national mais aussi harmonisée au niveau européen devra nécessairement être inscrite dans les futurs travaux du CESE comme nous y invite, à nouveau, notre rapport 2021.

Enfin, le retour de la confiance doit se bâtir dans le cadre d'une démocratie renouvelée, au sein de laquelle les organisations de la société civile et le CESE ont toute leur place et où la parole citoyenne est écoutée.

L'avenir s'écrit aujourd'hui. Le CESE, à travers ses travaux, dont le RAEF, participe avec toutes ses composantes, à l'élaboration de réponses collectives. Les rapporteurs nous invitent à y réfléchir. Le groupe de la mutualité s'inscrit dans cette dynamique et l'a voté.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

« Croire en la France, c'est investir massivement dans la jeunesse ! » Voilà ce que nous soutenions dans le premier RAEF de cette mandature. Investir en leur donnant la parole et en les plaçant en acteur.rice.s de leur parcours vers l'autonomie.

Une ambition à laquelle le CESE a apporté des propositions concrètes en travaillant sur les jeunes ruraux.ales, l'orientation, le service civique, les jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance, les jeunes en situation de handicap ou encore les jeunes en détention...

# Déclarations des groupes

---

Trouver un consensus n'a pas toujours été facile. Car investir dans la jeunesse, c'est lui donner la parole, rendre les jeunes acteur.rice.s de leur parcours, mais c'est aussi leur faire confiance et c'est là que réside manifestement le plus grand blocage.

Pourtant nous avons su travailler ensemble, sur la question de la majorité sociale notamment. Le CESE, poussé par la crise sanitaire, a martelé depuis 2020 et notamment dans son RAEF, sa volonté d'ouvrir la solidarité nationale aux jeunes dès 18 ans.

Une réponse faite à une diversité de jeunes, issus de milieux, de régions, de parcours bien différents mais relié.e.s par un point commun : celui de connaître la précarité.

Il s'agit là d'une avancée majeure et sur laquelle nous constatons toutefois que la position de certaines organisations est difficilement lisible et compréhensible.

Nous rejoignons pourtant le même but : l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Refuser que les moins de 25 ans aient les mêmes droits que les autres, c'est nier une partie du problème : les inégalités sociales et culturelles et leur impact sur l'accès à l'emploi ou la formation et donc sur le parcours vers l'autonomie.

Personne n'aspire à vivre avec 500 euros par mois. Il n'est pas question d'assistanat, il est question de survie.

Le groupe espère donc que 2021 permettra à ces jeunes, à tou.te.s les jeunes d'être entendu.e.s dans leurs revendications, même si la nouvelle composition du CESE laisse entrevoir que là n'est pas la volonté du gouvernement, qui réduit au contraire le nombre de membres du groupe des Organisations Étudiantes et Mouvements de Jeunesse.

Des revendications qui rejoignent d'ailleurs en partie les constats établis au fil des RAEFs. La transition écologique, par exemple, avec notre incapacité à nous inscrire dans la trajectoire établie par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ou la frilosité à investir dans une transition écologique d'envergure, par peur de déstabiliser une économie qui, en l'état, nous fait pourtant courir à notre perte.

Mais aussi la faiblesse des investissements français dans la recherche, qui, au lieu d'avancer vers l'objectif de 3% du PIB peinent à se maintenir à 2%.

Derrière ces efforts de recherche, il y a pourtant les progrès qui nous permettront de réduire les inégalités sociales, accélérer la transition écologique ou préserver la biodiversité.

Derrière ces efforts, il y a aussi des étudiant.e.s qui évoluent au sein des universités dans une atmosphère dégradée par le manque de moyens.

Le chemin est encore long et pourtant le temps presse. Nous partageons donc l'appel de ce dernier rapport, à ce que le Gouvernement s'appuie réellement sur les travaux du CESE, l'expertise des corps intermédiaires et qu'il se donne véritablement les moyens d'honorer ses engagements et ses obligations tant en matière sociale qu'environnementale en associant pleinement les citoyennes et les citoyens. C'est un enjeu pour l'avenir de notre démocratie.

Le groupe a remercié chaleureusement Hélène Fauvel pour sa présidence de la section de l'Économie et des Finances et les rapporteur.e.s pour le travail d'ampleur effectué dans un temps très limité. Le groupe a voté favorablement cet avis.

## Outre-mer

Le rapport annuel sur l'état de la France nous a permis pendant cinq ans de satisfaire l'exigeante obligation de couvrir maints domaines possibles passés au crible des indicateurs tout en mettant en relief leur interdépendance.

Si ces indicateurs ne permettent pas toujours la prise en compte des données des outre-mer et de connaître l'état global de leur situation, pour autant ils mettent en exergue le singulier paradoxe ultramarin.

En effet, en dépit d'un niveau de croissance supérieur à celui de l'Hexagone le dynamisme de nos économies est notoirement insuffisant pour créer l'emploi et juguler le chômage structurel de masse qui atteint plus d'un tiers de la population active de nos territoires.

À cela s'ajoute le fléau de l'illettrisme et l'important phénomène de décrochage scolaire atteignant par endroit 22 % de la jeunesse alors que dans l'Hexagone ce taux est de 7 %.

De tels écarts entre l'Hexagone et les régions ultramarines se retrouvent également dans l'accès à la santé avec un taux de mortalité infantile nettement plus élevé, et une espérance de vie plus faible et plus courte.

Outre ces difficultés prégnantes, la régulière progression des écarts de revenus est gravement préoccupante car les inégalités se creusent.

Il faut le rappeler, le taux de pauvreté outre-mer est trois ou quatre fois plus élevé que dans l'Hexagone et il touche non seulement les exclus du marché du travail mais aussi les travailleurs à bas salaires, ce qui par conséquent constitue une grave menace de décohésion sociale.

Ce sont toutes ces situations et avec elles leurs variantes qui ont provoquées bien avant la crise des gilets jaunes le cri de nos populations : 2009 à la Guadeloupe et à la Martinique, 2011 à Mayotte, 2017 en Guyane. 2018 à La Réunion.

En temps de Covid, la mise en relief de toutes ces inégalités est exacerbée et détruit nombre d'efforts, nombre d'entreprises, mais de plus entraîne de véritables drames humains.

Le rapport annuel sur l'état de la France 2021 dresse une fois encore des perspectives pour sortir du long tunnel des inégalités :

- Investir dans l'humain ;
- Réduire les fractures territoriales.
- Rendre efficiente et efficace la décision publique en la décentralisant au cœur du territoire.

# Déclarations des groupes

---

Oui l'accès à la santé, à l'éducation, au logement et la préservation de l'environnement sont autant d'obligations et de missions du service public que le principe d'égalité suppose de mettre en forme d'une manière suffisante sur chaque territoire sans que des considérations de coût strictement budgétaire emporte le sens des décisions à prendre.

Sinon demain le prix à payer sera très lourd mais inévitable.

En cette fin de mandature le groupe de l'Outre-mer formule le voeu que ce rapport 2021 ne connaisse pas le même sort que les précédents tous pertinents et d'égale qualité. Il faut pour cela que nos gouvernants aient le courage et la volonté d'entendre la voix de la société civile organisée et qu'avec nous il puisse dire : « oui nous voulons réconcilier la France. Oui il faut croire en la France et pour cela agir autrement, se donner un nouveau cap, mieux, investir en France pour construire ensemble la France de demain.

Le groupe de l'outre-mer a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

**Frédéric Boccara** : « Analysant les enjeux que la crise pose devant nous et revenant sur 5 ans de Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF), votre avis est solide et porteur de sens. Dans des conditions d'élaboration pourtant difficiles.

Il avance un diagnostic et des propositions, avec des éléments sur les moyens, tout en donnant à voir le bien commun de notre mandature, qui arrive à sa fin aujourd'hui.

D'abord il rappelle que la crise que nous vivons accentue les fractures et faiblesses de notre économie... fractures et faiblesses sur lesquelles le CESE a tenté d'alerter les pouvoirs publics de plus en plus fermement au fil des 5 années de notre mandature : inégalités, insuffisance continue de l'effort de recherche, retard dans la stratégie bas carbone. Il n'omet pas ce que la crise a révélé, à savoir les dépendances industrielles de notre pays, mais aussi l'affaiblissement de nos services publics, dont celui de la santé !, rangés à tort dans la partie « inégalités ». Mais il dit aussi les atouts notamment le potentiel de nos collectivités territoriales — désignées comme des territoires ce qui présente le défaut de faire disparaître les institutions en prétendant rendre les choses concrètes — ou nos services publics, malgré les fractures territoriales, notamment en banlieue, en zone rurale ou dans les outre-mer.

Une remarque cependant, vous auriez pu citer comme atout important la capacité de création monétaire de notre pays, commune avec nos partenaires européens, pour relever les défis de moyen terme, si on le fait en s'émancipant des marchés financiers, et de leur orientation néfaste. Ceci au rebours des cris d'orfraie sur la dette !! — de droite comme de gauche. Car la dette, c'est en réalité des avances. Et, il en faudra beaucoup et autrement pour sortir de là où nous sommes. Pour s'engager vers le cap indispensable que vous dessinez. Et après tout, dans notre histoire, nous nous sommes toujours sortis ainsi des longues phases de difficulté : ni déflation, ni inflation financière, mais expansion monétaire à orienter vers le social, l'écologie et un nouveau « type » économique, comme après 1944.

Sur les propositions, vous rappelez plusieurs de nos préconisations passées, puis Vous explicitez le nouveau cap, approfondissant notre RAEF de juin dernier, lorsque beaucoup croyaient que nous étions déjà sortis de la crise — dois-je rappeler que je n'en étais pas ? dois-je rappeler qu'on n'a toujours pas recruté et formé massivement des soignants des enseignants ?

Le nouveau cap, c'est une croissance d'un nouveau type : développer d'abord les dépenses pour les capacités humaines – emploi, formation, culture, services publics – l'investissement matériel devant les accompagner, et non l'inverse ai-je compris. C'est à mon sens fondamental pour relever l'immense défi écologique et social qui est devant nous.

Travailler en profondeur sur le contenu de cette croissance, vous insistez : nouvelle relation avec les entreprises et autre rôle du crédit bancaire, et de l'ensemble des financements, pour une transformation productive écologique et sociale.

Viser la sécurisation de l'emploi, des parcours et des revenus, ainsi qu'une approche intégrée de l'égalité avec la lutte contre « tous les stéréotypes dans tous les aspects de la société ». Visée émancipatrice essentielle.

Vous écrivez : « 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 revenir à la situation antérieure dans une réflexion globale sur la sécurisation de l'emploi, des revenus et des compétences ».

Vous concluez sur le vivre ensemble, fait de services publics, de démocratie nouvelle, d'égalité territoriale, de libertés publiques.

En lien avec cette exigence démocratique profonde votre avis est irrigué par le besoin de critères explicites — sociaux et environnementaux — d'utilisation de l'argent, pour travailler autrement les liens profonds entre économique, social, environnemental et donc « l'humain ».

J'ai apprécié aussi l'insistance sur la jeunesse, dans sa diversité, et sur les liens entre générations. Sur les travailleuses et travailleurs, « de première ligne » notamment, et l'exigence de leur conférer des pouvoirs nouveaux, tant il va falloir prendre conscience que leur rôle est indispensable, au lieu de les réduire à un coût à abaisser à tout prix.

Après le cap, vous concluez sur la « boussole », c'est à dire les indicateurs. Conjuguer, au lieu d'opposer. Vous dites : « l'articulation entre les nouveaux indicateurs [dits] de richesse et le PIB [système de mesure de l'effort productif social] est fondamentale ». Attention à porter à des indicateurs d'accumulation financière. J'apprécie aussi.

Je voterai votre avis.

Un regret, peut-être pas assez d'insistance sur la gravité de la crise à venir et de la déferlante qui peut en découler, y compris et notamment si la vaccination conduisait à débrancher tous les dispositifs de sécurisation. Quelques ordres de grandeur auraient été utiles en la matière. Par exemple, de savoir qu'en Europe le bilan de notre banque centrale ne s'élève qu'à 60% du notre PIB, contre 100% aux Etats-Unis.

# Déclarations des groupes

---

Ou encore que le manque à gagner de production de richesses va s'élever pour France à au moins 500 Md€ au bout de 3 ans.

Pour conclure sur le nouveau CESE qui sera nommé. Il aura de beaux défis devant lui. Mais la réforme qui a été conduite, sous l'impulsion du Président Macron, fait disparaître, en même temps que les personnalités qualifiées, les économistes de métier comme membres du CESE dans la diversité possible de leurs courants de pensée. Ce pourrait être regrettable car l'économie, ce n'est pas de la technique neutre, de la simple tuyauterie à laisser entièrement à des administrations économiques, ce sont des idées. Et il en faut, face aux conformismes, pour conjuguer économique, social, environnemental... et humanité ! »

**Jean Grosset** : « merci aux rapporteurs et à l'administration qui ont permis dans un temps court de produire cet avis. À juste titre vous vous interrogez sur les messages à transmettre avec nos rapports. Les messages délivrés par cette assemblée apparaissent encore d'actualité. Les titres sont révélateurs et tres optimistes : croire toujours en la France, réconcilier la France, mieux investir pour la France, cohésion et transition : agir autrement, se donner un nouveau cap. Ces rapports ont insisté chiffres à l'appui sur les difficultés de la cohésion sociale, ainsi que sur la perte de confiance dans les institutions.

Il conviendra sans doute aussi de s'interroger sur les indicateurs pour vérifier leur pertinence pour cerner l'état de la France un moment donné.

Vous avez choisi pour ce rapport un titre correspondant à la gravité de la situation : face au choc, construire ensemble la France de demain.

Je partage ainsi vos grandes priorités.

Relancer les activités en favorisant une croissance d'un nouveau type.

C'est une suite logique du document que nous avons produit à la demande de l'exécutif sur les conditions de la relance et cela fait aussi écho à notre dernier avis sur les filières hydrogène et immobilier. Certainement une des clés comme vous le soulignez est un investissement massif intégrant bien sûr les capacités humaines. Un investissement productif rentable et efficace créateur d'emploi stable. Ce qui implique d'orienter l'épargne vers une finance responsable et de mieux utiliser le levier de la commande publique.

Créer de nouvelles solidarités.

Notre modèle social démontre encore une fois une certaine robustesse. L'activité partielle de longue durée et le produit d'un accord interprofessionnel débouchant sur une loi sur la sécurisation de l'emploi. Des conférences sur le dialogue social font le point sur les solidarités à apporter aux jeunes, aux indépendants, aux salariés. Les services publics concernant la santé, l'éducation, l'action sociale, la sécurité doivent être renforcés pour répondre à la situation exceptionnelle que nous connaissons. Tous nos rapports ont insisté sur ce point et celui-ci encore plus et vous avez raison.

---

Décider ensemble.

Les décisions doivent être co-construites et partagées. À tous les niveaux vous souhaitez un dialogue et une meilleure coordination entre les différents services et niveau de l'État et vous avez raison.

Le respect du dialogue social, les relations des élus avec les citoyens sont une garantie d'une participation du plus grand nombre.

Sans oublier le rôle de notre assemblée dans le cadre de sa nouvelle réforme pourrait être un trait d'union avec les citoyens. Nous pouvons à notre place être un acteur pour participer au renouveau démocratique. La participation citoyenne au CESE garantirait un travail indépendant et équilibré et éviterait les dérives de la dernière convention.

Il conviendra sans doute pour la prochaine mandature de s'interroger sur une meilleure diffusion de nos rapports sur l'état de la France tout en demandant aux pouvoirs publics des réponses sur les alertes, les préconisations que nous produisons. Un rapport sur l'état de la France partagé par les organisations qui composent le conseil devrait être considéré par l'exécutif comme les pistes d'un compromis souhaitable.

En conclusion merci encore à Hélène pour l'animation de la section.

Pour ma dernière intervention, permettez-moi de saluer le travail collectif de la mandature, qui nous a permis de faire notre travail correctement tout en construisant la réforme que l'on connaît. Le président du groupe des Personnalités qualifiées, Jacky bontems, se joint à moi pour ce message ; il a lui aussi largement contribué à réussir notre parcours commun ».

## Professions libérales

Le millésime 2021 du Rapport Annuel sur l'Etat de la France revêt deux caractéristiques.

- D'une part, la crise liée à la COVID-19 est au cœur du RAEF. Celui-ci dresse un état des lieux complet des fractures et des faiblesses accentuées par la crise et préconise un nouveau cap pour « Construire ensemble la France de demain ». C'est l'ambition du rapport à travers plusieurs axes prioritaires que partage notre groupe, notamment relancer les activités en favorisant une croissance d'un nouveau type, et créer de nouvelles solidarités. Notre groupe souhaite insister sur l'importance de l'investissement immatériel, et sur la relance des activités et tout particulièrement sur le renforcement de la contribution du système bancaire au développement économique des TPE et PME.

- D'autre part, ce RAEF 2021 - le dernier de notre mandature- dresse un bilan des cinq rapports antérieurs. Il était intéressant de les remettre en perspective pour que s'en dégage la ligne de cohérence : la France prépare mal son avenir. L'insuffisance de l'effort de recherche est l'un des symptômes, et aussi le fait qu'année après année, les différentes politiques publiques peinent à réduire les inégalités et les fractures au sein de la société française. Chacun des RAEF successifs apporte sa contribution pour asseoir les fondements cohérents d'un nouvel

# Déclarations des groupes

---

élan économique, social et environnemental. Le Rapport 2021 donne les pistes pour améliorer la méthodologie du CESE ; notre groupe les partage, qu'il s'agisse de la création de sous indicateurs ou de la nécessaire collaboration avec d'autres organismes et services.

Le groupe des professions libérales tient à remercier l'ensemble des rapporteurs et l'administration du CESE, qui ont dû pousser les feux pour clôturer leurs travaux trois mois avant la fin de mandature, initialement prévue à la fin juin.

Nous avons voté le rapport.

Qu'il nous soit permis de consacrer une partie de notre temps de parole pour nous exprimer sur la composition de la future mandature du CESE.

Les professions libérales n'y seront plus représentées que par trois membres.

La Loi organique portant réforme du CESE avait pour objectif une meilleure représentativité des composantes de la société civile. On pouvait donc attendre une meilleure prise en compte des professions libérales dans la mesure où notre secteur professionnel est l'un de ceux dont l'effectif a le plus progressé ces cinq dernières années, passant de 850 000 professionnels à 1,4 million.

Ces 1,4 millions de professionnels libéraux jouent un rôle de cohésion dans la société et un rôle de maillage sur le territoire, et ce ne sont pas moins de cinq millions de nos concitoyens qui, chaque jour, se font soigner, conseiller, défendre ou assister par un professionnel libéral.

Cette évolution, la loi organique ne permettra pas à la composition du CESE de la refléter. Nous le déplorons.

## UNAF

Le travail conduit cette année pour le rapport annuel de l'état de la France est particulièrement intéressant par son retour arrière sur toute la mandature. Il nous montre malheureusement la constance de sujets que les politiques publiques ne parviennent pas à éradiquer tels que le non-recours aux droits ou encore la lutte contre la pauvreté.

L'accent mis dans le projet d'avis sur la nécessité de prévenir le non-recours aux droits retient toute notre attention. C'est un signe de la complexité de notre modèle social. Le Groupe de l'Unaf tient à rappeler qu'une stratégie de réduction de la pauvreté se limitant à des aides ciblées peut trouver d'importantes limites dont celle du non-recours aux aides. Les comparaisons européennes montrent que les aides attribuées sans condition de ressources sont la meilleure arme pour lutter contre la pauvreté.

L'avis insiste également sur le fait qu'en temps de crise la France dispose de réels atouts qui lui ont permis d'y faire face notamment à travers son système de protection sociale, puissant outil d'amortisseur de crise pour les familles. Il nous appartient collectivement de le préserver.

L'ensemble de ces éléments confirme également que la famille doit être vue comme un acteur économique majeur et la politique familiale comme un investissement d'avenir et donc comme un outil économique à part entière. L'Unaf ne pourra se satisfaire d'une seule politique de remédiation sociale. Le fait familial doit être un critère structurant de la relance.

Le Groupe de l'Unaf a voté l'avis.

## UNSA

Ce Rapport sur l'Etat de la France dresse un bilan des RAEF précédents en rappelant que cet exercice, que dis-je ce rendez-vous, inédit dans le paysage de notre pays, trouve une cohérence et une constance dans les messages.

Problématiques liées à la cohésion sociale et son effritement, accroissement des inégalités, fractures, crise démocratique, autant de sujets analysés par les différents rapports mais aussi autant de pistes et de préconisations pour le pays.

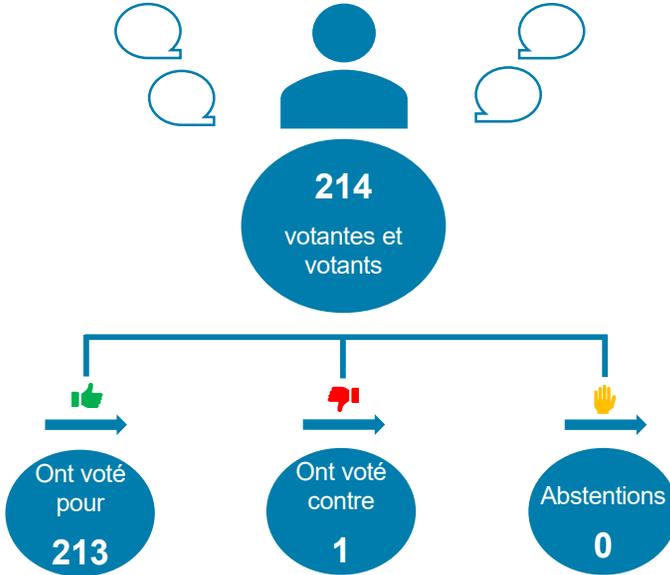
Marqué par la pandémie, ce RAEF propose une analyse forte des problématiques de notre pays et propose d'enrichir les prochains RAEF par de nouveaux indicateurs pour avoir une vue toujours plus finie et pertinente des mouvements à l'œuvre.

Ces mouvements, le RAEF a su en détecter les signaux faibles, les a analysés, portés, tout comme le CESE dans l'ensemble de ces travaux. Depuis 2015, les axes choisis ont été déclinés, sur les transitions ou la cohésion sociale, dans les avis, études et résolutions, pour bâtir des préconisations robustes, ancrées dans la réalité de nos concitoyens.

Cette réalité obligeait aussi notre institution à se renouveler, tant en interne qu'en externe et, à l'heure où chacun se retourne pour mesurer le chemin parcouru, il est heureux de voir sur ce chemin des citoyens toujours plus nombreux dont la voix a pu être entendue, par les pétitions, la convention citoyenne ou les groupes citoyens. Heureux aussi de voir que les partenariats ont été renforcés avec les autres chambres et les acteurs de la vie publique.

Se retourner, c'est aussi se rappeler de ce que notre chambre appelait comme commentaire il y a quelques années et mesurer, alors que nous terminons notre mandat avec la promulgation d'une loi organique qui conforte la place du CESE, le chemin parcouru ensemble. Les fruits de ce travail, nous le devons à chacun de nous, groupes du CESE, à notre propre capacité de travail, de suivi et d'animation des débats et travaux tout en examinant également chacun notre pertinence, cohérence et constance tout au long du mandat, dans le CESE mais aussi en dehors.

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

**Pour** : 213

<i>Agriculture</i>	M. Bernard, Mme Bonneau, MM. Coué, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Lainé, Mmes Lion, Pisani, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, MM. Munerot, Quenet, Mmes Sahuét, Teyssedre.
<i>Associations</i>	M. Deschamps, Mmes Lалу, Martel, Sauvageot, MM. Séguéla, Serres, Mme Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	Mmes Blancard, Bourrut, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mariani, Mme Meyling, MM. Mussot, Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier.

<b>CGT</b>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<b>CGT-FO</b>	M. André, Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard, MM. Goulm, Homez, Kottelat, Legagnoa, Mme Marot, MM. Pérès, Techer.
<b>Coopération</b>	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mme Roudil.
<b>Entreprises</b>	MM. Asselin, Bartholomé, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gardinal, Goguet, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<b>Environnement et nature</b>	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Le Bouler-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Popelin, Van Den Broeck.
<b>Mutualité</b>	M. Beaudet, Mme Joseph.
<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>	MM. Coly, Dulin, Mme Le Bas, M. Occansey.
<b>Outre-mer</b>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Edmond-Mariette, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna, Vernaudon.
<b>Personnalités qualifiées</b>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Amsalem, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, M. Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Gard, Groison, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mme Verdier-Naves, M. Wargnier.
<b>Professions libérales</b>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<b>UNAF</b>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<b>UNSA</b>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

# Scrutin

---

Contre : 1

Personnalités  
qualifiées

M. Pasquier.

# *Annexes*

# Annexes

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

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

✓ Bénédicte DONNELLY

✓ Patrick FORGEAU

✓ Françoise VILAIN

## 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-rapporteuse 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-rapporteuse 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-rapporteuse du Rapport annuel sur l'état de la France 2018: Mieux investir pour la France.*

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

Malgré ses 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/habitante (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, à la suite du premier choc pétrolier, en 1993 lors de la crise du système monétaire européen, en 2009 du fait de la crise financière et en 2020, en raison 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 et le rattrapage économique des pays de l'Est de l'Europe, qui coïncident 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 tenir seulement dans la croissance mais dans 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 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 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 et demandeuses d'emplois inscrits en activité réduite (catégorie B et C de Pôle emploi). Ils et elles représentent aujourd'hui 40 % des inscrits et inscrites à Pôle emploi. Initialement conçu pour favoriser le retour à l'emploi en permettant au demandeur ou à la demandeuse 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<sup>103</sup>. En effet, un grand nombre de demandeurs et demandeuses 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 durées, ce qui a conduit le CESE à formuler des propositions pour assurer leur maintien 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 et salariées sur une durée désormais plus longue. Il a également invité les Pouvoirs publics à prêter une attention particulière aux plans de départs volontaires et aux 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

---

<sup>103</sup> 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

s'adapter à la généralisation des outils numériques, le CESE préconise que les plans d'investissement et de relance soient orientés en fonction de ces trois priorités et 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 et salariées 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 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, amplifié et également étendu à ceux du secteur 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 s'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 insuffisance 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 et docteuses, entrée tardive dans les carrières et multiplication des situations de précarité, faible recrutement des docteurs et docteuses 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 tant de redonner une place à la science au cœur de notre société à travers le développement de la formation scientifique, que de travailler à une appropriation sociale des enjeux de la recherche, par l'association des salariés/salariées et de la société civile à la construction d'une stratégie d'innovation. Ils ont mis l'accent sur le besoin impérieux d'entendre la parole de celles et ceux qui produisent la science et d'associer toutes les parties prenantes 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 qui se retrouve dans un état critique et inégalitaire. La précarité des statuts d'étudiants-chercheurs/étudiantes-chercheuses rend à la fois peu attractifs les pôles de recherche français, et peu accessibles ces postes de recherche aux étudiants/étudiantes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins en raison du manque de financement des doctorats. La carence 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 représentantes et 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 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

Ces 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 et agentes 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, de 85,1% en 2019. Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors que celle-ci 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 dans le cas où 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, **l'on s'interroge aujourd'hui sur 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.

**Au cours de ces dix dernières années, l'endettement des ménages a connu une hausse ininterrompue** et qui s'est fortement accélérée : 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 projets 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 semble 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 pour aboutir éventuellement 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 <sup>3</sup>	61,8	62,6	62,7	62,6	63,4	63,7
Femmes <sup>3</sup>	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, qu'elle décrit 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 qui influencent 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 en raison de la diminution du maillage des services publics et de 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 et interlocutrices, exemplarité des dirigeants et dirigeantes) :
- 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, en raison d'un phénomène de compression salariale, puis hausse jusqu'à 2011, suivi d'une baisse en 2012 et 2013, et d'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<sup>104</sup>. On observe par ailleurs que malgré ce système de redistribution relativement efficace, les Français et Françaises ont un sentiment d'injustice fiscale marqué puisque 65% d'entre eux et elles ont le sentiment qu'ils contribuent plus qu'ils et elles ne profitent du système fiscal.<sup>105</sup>

**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 la compétitivité des entreprises, avec une plus grande part de fiscalité progressive liée aux revenus.

<sup>104</sup> A noter que 10 % des Français et des Françaises paient 70 % des montants récoltés par l'impôt sur le revenu

<sup>105</sup> 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 aux droits ;
- Cibler les actions davantage sur les populations vulnérables (jeunes femmes et hommes et enfants filles et garçons, 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 filles et garçons/femmes et hommes 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 femmes et hommes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus, 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, qui a ciblé le décrochage scolaire, plus particulièrement en amont à travers la prévention inscrite dans la durée, au-delà des alternances politiques, et avec des moyens dédiés. Il a formulé des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs et actrices 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 recommandations pour favoriser la mise en œuvre de l'obligation de formation pour les jeunes femmes et hommes âgés de 16 à 18 ans.

## 9. Emission de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO<sup>2</sup> 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, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, institue la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui affiche l'ambition de réduire l'empreinte carbone. Les principes d'action sur lesquels elle repose 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 afin d'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 et expertes du GIEC estiment qu'en fonction du niveau des émissions de CO<sub>2</sub> d'origine anthropique cumulées jusqu'en 2017, le « budget carbone » restant pour parvenir à 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<sub>2</sub> par personne par an ». On mesure les efforts à fournir pour les pays qui comme la France, ont une empreinte carbone par habitant/habitante de l'ordre de 9,9 t (estimation 2019) selon les données du gouvernement.

Sur cette même base, le HCC confirme que les émissions importées autrement dit, celles qui sont associées aux échanges internationaux de la France, pour suivre une trajectoire cohérente avec ces objectifs définis par le GIEC, devraient enregistrer une diminution 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, ces émissions n'ont que très légèrement décliné 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 à élaborer pour réussir la trajectoire à suivre.
- Le CESE 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.
- Le CESE s'engage enfin à en faire un vecteur de communication pour inciter les entreprises à modifier leurs modes de production et informer les consommateurs et consommatrices 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 en engageant dans la durée, des efforts massifs en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, en particulier dans les principaux postes qui contribuent 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 identifiés par la SNBC 2020, les plus contributifs en émissions, en mettant à la fois en œuvre 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 tant de l'ambition climatique mondiale que de 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 en occupent la moitié (51,5 %) et les sols naturels, 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. Ce constat tient pour une part à l'accroissement de la population, qui a néanmoins fortement ralenti en France depuis dix ans; le rythme de l'artificialisation excède en effet largement celui de la croissance de la population, en partie du fait de choix qui privilégient la maison individuelle. Le deuxième facteur d'artificialisation est constitué par le déploiement des réseaux routiers. La création et l'extension des zones commerciales et logistiques en périphérie des villes en sont un autre, alors même que nombre de centres commerciaux périphériques sont en difficulté.

Artificialisation ne signifie pas nécessairement imperméabilisation : les surfaces qui ne sont pas imperméabilisées comme les jardins d'agrément, peuvent être sources de biodiversité. Cette réalité devrait être prise en considération dans le calcul de la compensation écologique; ainsi, 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. Si plusieurs enquêtes ont montré une phase de ralentissement, le rythme de l'artificialisation connaît dans la période récente une remontée que les analyses des marchés fonciers par les SAFER ont confirmée : « 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 à 2050 ». L'extension de l'artificialisation des sols touchant des sols de très bonne qualité agronomique, le CESE considère que 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 autant sur le changement climatique, les émissions de Gaz à effet de serre que sur les pollutions, et les coûts qu'ils engendrent, pèsent sur le niveau de vie des ménages aux revenus modestes (précarité énergétique).

Le CESE estime que 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 aussi bien les différentes densités que 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, mais également d'inclure dans les documents d'urbanisme, les valeurs agronomiques et environnementales des sols.

Il est de même nécessaire de développer des modèles favorables au « recyclage foncier » des friches, entre autres industrielles et commerciales. Le CESE en appelle à une réflexion sur l'occupation de l'espace, qui permette l'émergence de zones de transition intégrées aux PLU pour une cohabitation harmonieuse entre espaces agricoles, forestiers et habitat.

## N°4 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

# Annexes

---

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, *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain*, avis rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Djamel 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°5 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'amortissement 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 <sup>2</sup>	Dioxyde de carbone
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation 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	Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN	Loi évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ESR	Enseignement supérieur et de la recherche

ESRI	Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
ESS	Economie sociale et solidaire
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 <sup>2</sup>	Millions de tonnes équivalentes carbone
MTES	Ministère de la Transition écologique et solidaire
N <sup>2</sup> O	Protoxyde d'azote
<i>NEETs</i>	<i>Not in Education, employment or training</i>
NF <sub>3</sub>	Trifluorure d'azote
NIR	Nouveaux indicateurs de richesse
OCDE	Organisation 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 donnée et des études statistiques
SF <sub>6</sub>	Hexafluorure de soufre
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone

# Annexes

---

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

 <p><b>LES AVIS DU CESE</b></p> <p><b>Cohésion et transitions : agir autrement</b> RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2019 Christel Teysseire et Hervé Le Boulter Le Quillec</p> <p>CESE 21 SEPTEMBRE 2019</p>	 <p><b>LES AVIS DU CESE</b></p> <p><b>Se donner un nouveau cap</b> RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2020 Daniel Keller et Pierre Lafont</p> <p>CESE 17 MARS 2021</p>	 <p><b>LES AVIS DU CESE</b></p> <p><b>Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons</b> Patricia Blancard et Didier Gardinal</p> <p>CESE 17 FÉVRIER 2021</p>
---	---	--

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

 <p><b>LES AVIS DU CESE</b></p> <p><b>Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?</b> Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage</p> <p>CESE 16 DÉCEMBRE 2020</p>	 <p><b>Résolutions</b> Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Pour une politique publique nationale de santé environnement au cœur des territoires mars 2021</p> <p>Bureau du Conseil économique, social et environnemental</p>	 <p><b>LES AVIS DU CESE</b></p> <p><b>Quelle pêche durable en mer face au changement climatique ?</b> Jean-Louis Joseph et Gérard Romiti</p> <p>CESE 16 MARS 2021</p>
---	---	--

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 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411210017-000321 - Dépôt légal : mars 2021

Crédit photo : Gettyimages

# LES AVIS DU CESE



« 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](http://www.lecese.fr)

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](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)