



Mieux investir pour la France

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE

Patricia Blancard et Françoise Vilain

2018-16

NOR : CESL1100016X

Mercredi 20 juin 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 12 juin 2018

MIEUX INVESTIR POUR LA FRANCE RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE EN 2018

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain, rapporteures
avec le soutien de Anne-Marie Couderc
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 23 octobre 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 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 : *Mieux investir pour la France - Rapport annuel sur l'état de la France en 2018*. La section de l'économie et des finances, présidée par Mme Hélène Fauvel, a désigné Mmes Patricia Blancard et Françoise Vilain comme rapporteures.

CAHIER N° 1

9

I - LES ENJEUX

10

A - Préparer l'avenir par des investissements efficaces

11

B - Renforcer la cohésion sociale

14

C - Améliorer la qualité de la vie

15

II - INVESTIR POUR MIEUX PRÉPARER L'AVENIR

16

A - Un niveau d'investissement plutôt élevé

mais des performances d'ensemble en demi teinte

16

B - Investir pour répondre aux grands défis de demain

20

III - INVESTIR TOUT EN MAÎTRISANT L'ENDETTEMENT

24

A - Comment investir en maîtrisant le poids de l'endettement ?

24

B - Pour une meilleure efficacité des investissements

25

IV - QUELLE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENTS ?

27

A - Définir une nouvelle stratégie industrielle

27

B - Renforcer les investissements dans la transition écologique

28

C - Refonder les politiques d'investissements

des territoires et des bassins de vie

29

D - Investir pour réduire les inégalités sociales

30

Conclusion

31

CAHIER N° 2

35

Indicateur n° 1

36

I - ANALYSE GÉNÉRALE DU TAUX D'EMPLOI EN FRANCE ET EN EUROPE

36

II - L'ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI EN FRANCE DE 2003 À 2017

38

III - LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

40

IV - CONCLUSION ET PRÉCONISATIONS

41

Indicateur n° 2

43

I - DÉFINITION DE L'INDICATEUR

43

II - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

44

III - PRÉCONISATIONS

47

Indicateur n° 3

48

I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

48

II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR	49
III - PRÉCONISATIONS	56
Indicateur n° 4	58
I - DÉFINITION, INTÉRÊT ET INTERPRÉTATION	58
II - LES PRÉCONISATIONS DU CESE	62
Indicateur n° 5	63
I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR	63
II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR	64
III - PRÉCONISATIONS	68
Indicateur n° 6	36
I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR	69
II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR	70
III - INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES	73
IV - PRÉCONISATIONS	75
Indicateur n° 7	36
I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR	76
II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR	77
III - PRÉCONISATIONS	82
Indicateur n° 8	83
I - PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'INDICATEUR « SORTIES PRÉCOCES » DU SYSTÈME SCOLAIRE	84
II - AGIR DE FAÇON PRÉVENTIVE SUR LES FACTEURS DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE LIÉS À L'ÉTABLISSEMENT	85
III - PRÉCONISATIONS	85
Indicateur n° 9	88
I - DE L'INTÉRÊT DE L'EMPREINTE CARBONE	88
II - SITUATION DE LA FRANCE AU REGARD DE L'EMPREINTE CARBONE	90
III - PRÉCONISATIONS	95
Indicateur n° 10	97
I - PRÉCONISATIONS	101
Indicateur n° 11	102
I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR	102
II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR	103
III - PRÉCONISATIONS	108

DÉCLARATIONS DES GROUPES	110
---------------------------------	------------

SCRUTIN	130
----------------	------------

ANNEXES	132
----------------	------------

N° 1 Composition de la section de l'économie et des finances	132
N° 2 Liste des personnes auditionnées et des personnes rencontrées en entretien	134
N° 3 Définition des investissements publics et privés	135
N° 4 Bibliographie	136
N° 5 Sources	138
N° 6 Table des sigles	139
N° 7 Liste des illustrations	140



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 138 voix contre 3 et 27 abstentions.

MIEUX INVESTIR POUR LA FRANCE RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE

Patricia Blancard et Françoise Vilain avec le support de Anne-Marie Couderc



📌 Accroître l'effort d'investissement

Préconisation 1 : Compte tenu des principaux enjeux que sont la transition énergétique et écologique, la révolution numérique et la nécessité de la lutte contre le chômage, il faut renforcer énergiquement les moyens financiers et humains des plans d'investissement nationaux et européens.

Le CESE est favorable à l'adoption de règles traitant de façon différenciée un certain nombre d'investissements immatériels (formation, recherche & développement, etc.) ou ayant trait à la transition écologique. Ainsi souhaite-il que les pouvoirs publics français continuent à promouvoir au sein de l'Europe, une approche dynamique et offensive pour accélérer le verdissement de l'économie. Le CESE préconise notamment un traitement spécifique de la dette verte pouvant aboutir à une évolution nécessaire des critères de déficit et de dette publics dits de Maastricht.

📌 Améliorer l'efficacité des investissements

Préconisation 2 : Afin de concilier discipline budgétaire et 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.

Une meilleure efficacité passe également par le renforcement des études d'impact et des outils d'évaluation existants. Elle suppose d'améliorer la gouvernance, d'aller vers de nouveaux modèles de coopération public-privé et d'engager une commande publique responsable. Le CESE préconise notamment d'étendre aux investissements des collectivités locales, l'obligation d'évaluation qui existe pour les autres investissements publics.

📌 Renforcer les investissements sociaux

Préconisation 3 : Renforcer l'investissement social destiné à améliorer le capital humain et agir de manière préventive sur les inégalités participerait également à une plus grande efficacité des politiques publiques :

- développer les investissements liés au vieillissement et à la dépendance, notamment par un renforcement de l'investissement dans la formation, la prévention et la reconnaissance des personnels qui sont chargés des personnes âgées et/ou dépendantes ;
- renforcer l'investissement dans l'accompagnement vers l'accès et le retour à l'emploi en développant l'insertion et la qualification (formations initiale et professionnelle) ;
- activer des politiques de prévention et d'insertion à l'attention des jeunes et des enfants pour s'extraire des « trappes à pauvreté » et éviter le déterminisme social.

En raison des besoins en compétences et qualifications des entreprises et pour ouvrir le droit à une «deuxième chance», le CESE recommande de consolider les dépenses dans les formations initiale et continue pour toutes et tous, appuyée par une meilleure gestion et une analyse prospective des besoins dans la branche et/ou l'entreprise. Il préconise également de résorber le déficit d'investissement dans le périscolaire et l'enseignement supérieur.

➤ **Étendre le rôle des régions**

Préconisation 4 : Pour le CESE, les territoires et les régions en premier lieu, eu égard à leurs compétences économiques renforcées, doivent participer activement au soutien des écosystèmes territoriaux dans les bassins de vie. Il recommande notamment une meilleure articulation entre la politique des pôles de compétitivité et le nouveau grand plan d'investissement afin de concentrer les efforts sur l'innovation. Il attire néanmoins l'attention sur l'urgence de réduire les fractures territoriales, en particulier pour les territoires ruraux, et de prendre en compte les territoires fragilisés par la désindustrialisation.

➤ **Renouer avec une véritable politique industrielle**

Préconisation 5 : Afin de redresser nos secteurs industriels et préparer notre système productif aux grands défis de demain, le CESE préconise :

- la définition d'une véritable stratégie industrielle, co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État ;
- la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif, à sa rentabilité et à son efficacité, porteur d'emplois, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée ;
- l'augmentation de l'effort d'investissement en R&D publique et privée ;
- l'engagement plus volontariste de l'économie française dans la transition écologique et énergétique ;
- l'investissement dans les capacités humaines.

Cahier n° 1

I - LES ENJEUX

Ce rapport sur l'État de la France veut analyser l'efficacité économique au regard de sa finalité : l'amélioration du bien-être de nos concitoyennes et concitoyens.

« Osons poser les problèmes, sachons les résoudre, et nous changerons le cours des événements ! »¹.

Les investissements jouent un rôle primordial dans l'économie. Ils ont un effet expansif sur l'activité et l'emploi et doivent préparer la France aux grands défis de demain que sont notamment la transition écologique et énergétique et la révolution numérique.

Face à ces défis, le CESE estime indispensable de poursuivre et développer une politique d'investissements ambitieuse. Ces investissements matériels et immatériels (recherche, qualification, emplois, services publics) doivent soutenir durablement la croissance dans une France créatrice d'emplois et plus solidaire. Il nous faut préparer les capacités humaines dans une économie fondée sur la connaissance, l'innovation et la qualité.

Le CESE attend de l'État, des collectivités territoriales et des entreprises qu'ils investissent pour demain afin de créer les richesses indispensables pour rendre notre système social plus inclusif, créer des emplois, diminuer les inégalités sociales et territoriales et mettre en œuvre la transition écologique.

Que nous disent les indicateurs ? Le retour d'une activité économique plus vigoureuse (+2,2 % en 2017), mais fragile et adossée à un investissement privé qui a récemment repris, constitue un signe encourageant. Le marché de l'emploi se redresse même si le taux de chômage reste élevé, notamment chez les jeunes et les seniors. Certains indicateurs de richesse complémentaires du PIB mettent également en évidence d'autres motifs de satisfaction, qu'il s'agisse de la poursuite de la baisse du taux de décrochage scolaire ou d'un moindre niveau d'inégalités et de pauvreté par rapport à nos voisines et voisins européens.

Pour autant, les performances de la France restent en retrait par rapport aux autres pays de l'Union et la faiblesse persistante des gains de productivité pose clairement la question de la soutenabilité de la croissance. De plus, les progrès dans la lutte contre les inégalités sont encore insuffisants.

D'autres indicateurs montrent que la France prend du retard, ce qui nécessite des investissements significatifs pour inscrire notre pays sur une trajectoire favorable. Les résultats en matière d'empreinte carbone ou d'artificialisation des sols, qui se dégradent dès lors que la croissance accélère, sont très éloignés de la cible de long terme. Ils montrent le besoin accru de moyens matériels et humains dédiés au verdissement de notre économie. De même, l'insuffisance des efforts de R&D semble inquiétante au regard des mutations à accomplir.

Face à l'urgence des chantiers, les pouvoirs publics et le secteur privé doivent co-construire une politique d'investissements ambitieuse. Les efforts d'investissement doivent être ainsi compatibles avec une plus grande maîtrise de l'endettement tant public

¹ Citation de Émile de Girardin ; les pensées et maximes (1867).

que privé. Il importe donc de veiller à de meilleures sélectivité, efficacité et gouvernance² des investissements publics susceptibles de consolider la croissance de long terme de notre pays afin d'exercer un effet de levier maximal sur les investissements en provenance des acteurs financiers du privé. C'est à ce prix que la discipline budgétaire et le besoin d'investissements de la France pourront être préservés et la hausse de l'endettement contenue.

A - Préparer l'avenir par des investissements efficaces

1. Améliorer le potentiel de notre économie

(voir indicateur n°11 Produit intérieur brut - cahier 2)

La récession de 2009, d'une ampleur sans précédent, a été suivie d'une phase de croissance particulièrement lente en France (+1,1 % en moyenne par an entre 2009 et 2016). L'année 2017 a néanmoins été marquée par le retour d'une activité économique plus robuste (+2,2 %), portée par une accélération de l'investissement privé.

En termes de PIB par habitant, qui mesure la richesse d'une nation, la France se situe toutefois seulement dans la moyenne européenne et devancée par l'Allemagne.

Pour améliorer la croissance, le CESE recommande de poursuivre :

- les investissements d'avenir, après une évaluation de leur pertinence au regard des enjeux stratégiques pour notre pays, afin qu'ils contribuent effectivement à un redressement durable de la croissance de long terme et de l'emploi ;
- les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

2. Accroître la qualité des emplois

(voir indicateur n°1 Taux d'emploi - cahier 2)

Le redressement de l'activité s'est accompagné d'une amélioration sur le front de l'emploi. En 2016, le taux d'emploi des 15-64 ans s'est ainsi établi à 64,7 % et, selon des estimations provisoires, il franchirait un nouveau cap à 65,7 % à la fin de 2017. Malgré cette progression, il reste nettement inférieur à la moyenne européenne et le taux de chômage, à peine revenu sous la barre des 10 %, s'accompagne d'une précarisation des emplois. La faiblesse du taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans, liée à des sorties précoces du système de formation initiale et à un bas niveau de qualification, demeure particulièrement préoccupante³. À l'autre extrémité de la classe d'âge, en dépit d'une augmentation de leur taux d'emploi, les seniors sont confrontés plus que les autres catégories au chômage de longue durée parce que les réformes successives des retraites des années 2000 ont imposé leur maintien en emploi⁴. La tranche d'âge 25-49 ans, en particulier pour les hommes, n'a pas

2 Incluant le rôle des partenaires sociaux, l'évaluation et certaines conditionnalités des aides publiques.

3 Avis du CESE « L'orientation des jeunes », présenté par Laure Delair et Albert Ritzenthaler au nom la section de l'éducation, de la culture et de la communication, avril 2018.

4 Avis du CESE « L'emploi des seniors », présenté par Alain Cordesse au nom de la section du travail et de l'emploi, avril 2018.

retrouvé son niveau d'emploi d'avant crise. Enfin, la dégradation de la qualité des emplois (notamment féminins avec le sous-emploi), marquée par le développement des emplois précaires, est un sujet d'inquiétude.

Dans un contexte de profondes mutations du tissu économique, le CESE considère qu'il faut prioritairement agir en investissant dans les formations initiale et continue et la qualification.

Il recommande notamment la création d'un indicateur complémentaire de la qualification des actives et des actifs, qui permettra de reconnaître et mesurer l'élévation des qualifications par la formation professionnelle et l'expérience.

3. Conforter le recul de l'indice du décrochage scolaire (voir indicateur n°8 Sorties précoces du système scolaire – cahier 2).

En 2016, le taux de sortantes et de sortants précoces du système scolaire parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans est de 8,8 % en France, contre 10,7 % dans l'Union européenne. Ce pourcentage ne cesse de refluer et se situe déjà en deçà de l'objectif européen pour 2020 de 10 % et de la cible nationale de 9,2 %. Il correspond néanmoins pour la France à 450 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans.

Au-delà des pistes de recommandations propres à cet indicateur (améliorer la relation entre les parents et l'école avec une plus grande implication des élèves), l'avis du CESE sur l'orientation des jeunes préconise de nombreuses pistes : déplacement du palier d'orientation, spécialisation progressive des parcours, renforcement de l'accompagnement des élèves dans les différentes filières et voies de formation.

4. Investir tout en maîtrisant le poids l'endettement (voir indicateur n°3 Endettement - cahier 2)

La montée quasiment ininterrompue de l'endettement public et de l'endettement privé ne s'est pas démentie en 2017. L'année 2017 a toutefois été marquée par un passage du déficit public à 2,6 % du PIB, sous la barre des 3 % du PIB, et par une nouvelle hausse du ratio d'endettement à 96,8 % du PIB, mais avec une baisse de la charge de la dette liée au repli des taux d'intérêt. Ce niveau trop élevé d'endettement ne doit cependant pas conduire à effectuer des coupes « aveugles » dans les dépenses sans considération des besoins.

La remontée des taux d'intérêt est pour l'instant modérée, mais on ne peut exclure une accélération qui viendrait alourdir la charge de la dette et conduirait à une progression importante du poids de l'endettement. Ce risque concerne tout autant la sphère publique que les entreprises de toutes tailles. Face à cette augmentation, les actrices et les acteurs économiques pourraient être contraints de réviser à la baisse leurs projets d'investissements. En tout état de cause, il est indispensable de mettre en œuvre des investissements concourant à redresser durablement notre croissance potentielle.

5. Mettre de nouveaux moyens au service de la R&D et encourager une meilleure articulation avec le monde économique (voir indicateur n°2 Effort de recherche - cahier 2).

Au regard des enjeux à venir, les efforts de recherche et de développement sont nettement insuffisants et nécessiteraient une meilleure articulation avec le monde économique : les dépenses intérieures de R&D ont stagné en 2015 à 2,27 % du PIB et auraient même régressé à 2,25 % en 2016 selon des estimations provisoires. Un tel résultat est d'autant plus décevant qu'il contraste avec une situation plus favorable aux États-Unis (2,74 %) et en Allemagne (2,94 %), où les niveaux et la dynamique de la R&D sont mieux orientés.

Malgré les aides directes apportées aux entreprises et le crédit impôt recherche, leurs efforts de recherche restent cantonnés à 1,45 % du PIB. Si les effectifs dédiés à la recherche progressent sur une longue période, leur hausse tend à ralentir dans le secteur privé depuis 2013. Par ailleurs, les diplômées et les diplômés titulaires d'un doctorat peinent à s'insérer sur le marché du travail. C'est pourquoi, sans changements radicaux, la cible européenne de 3 % de R&D en part de PIB en 2020 paraît largement hors de portée.

Le CESE préconise de valoriser l'attractivité des métiers de la recherche, avec une attention particulière à leurs conditions de travail, leur recrutement et à l'évolution de leurs carrières. Alors que d'importants fonds sont consacrés à certaines priorités thématiques et à la recherche par projet, il recommande également de renforcer l'assise financière de la recherche fondamentale et des instituts de recherche publique en leur dédiant des moyens pérennes.

6. Investir massivement dans la transition énergétique et écologique et enrayer l'étalement urbain (voir indicateurs n°9 Empreinte carbone et n°10 Artificialisation des sols – cahier 2)

Avec le raffermissement de l'activité et le regain d'importations, l'empreinte carbone de la France a de nouveau augmenté en 2016 à 10,7 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant/habitant. Ces résultats sont très éloignés de l'objectif de contenir le réchauffement climatique à moins de 2°C, soit une cible inférieure à deux tonnes de CO₂ eq. par habitant/habitant en 2050.

Il faut donc réaliser des investissements publics et privés massifs pour améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans le domaine des bâtiments et des transports, tout en renforçant le déploiement des énergies renouvelables. L'effort industriel doit également porter sur la réduction de nos importations de biens manufacturés, notamment en facilitant les économies circulaires et de la fonctionnalité.

De son côté, l'artificialisation des sols s'est étendue pour atteindre 9,5 % de territoire métropolitain en 2016, en lien avec l'augmentation des permis de construire et la recrudescence des mises en chantier de logements. Plusieurs avis du CESE ont alerté sur les conséquences préjudiciables de cette artificialisation croissante (érosion des sols, inondations, réduction de la biodiversité). L'étalement urbain s'accompagnant d'une

concentration des emplois et des services publics dans les mêmes lieux a entraîné un allongement des trajets. Il a également eu des incidences négatives sur les émissions de gaz à effet de serre et le réchauffement climatique.

Le CESE souligne l'importance de veiller à la cohérence des décisions en matière d'urbanisme : les Programmes locaux de l'habitat (PLH), adossés aux PLU et PLUI (plan local d'urbanisme intercommunal), doivent être intégrés comme un indicateur de long terme, en veillant à l'ensemble des besoins de logement. Il estime nécessaire d'enrayer les phénomènes de mitage, en densifiant l'habitat et en mettant l'accent sur la rénovation des centres villes et des centres bourgs, tout en intégrant dans les documents d'urbanisme les valeurs agronomiques et environnementales des sols.

B - Renforcer la cohésion sociale

1. Lutter contre la persistance des inégalités (voir indicateur n°7 Pauvreté en condition de vie - cahier 2)

Comme le soulignait déjà le RAEF 2017, les inégalités demeurent au cœur des difficultés de notre pays⁵. Si la France se distingue toujours par un modèle social protecteur, marqué par l'ampleur de ses politiques de redistribution, le sentiment prévaut que les inégalités ont désormais tendance à stagner. Ainsi malgré un nouveau repli de la pauvreté en conditions de vie, la baisse du taux de pauvreté monétaire a été ramenée seulement à 13,9 % en 2016. La persistance de fortes disparités de patrimoine (qui risquent de s'accroître), les trappes à pauvreté et le déterminisme social démontrent la nécessité de poursuivre les efforts.

Le CESE estime que les pouvoirs publics doivent soutenir les démarches de solidarités, de lutte contre le déterminisme social et de changement de regard sur la pauvreté.

2. Agir de manière préventive sur les racines des inégalités (voir indicateur n°6 Inégalités de revenus - cahier 2)

En 2016 et en 2017, la revalorisation des minima sociaux a fait preuve de son rôle d'amortisseur social. Il semble indispensable de cultiver cette singularité française en favorisant l'accès aux droits, par exemple la prime d'activité, en garantissant des filets de sécurité (maladie, chômage, minimum sociaux et soutiens aux familles, plus particulièrement aux familles monoparentales) et en développant l'investissement dans l'accompagnement et le recours à l'insertion par l'activité économique, l'emploi et l'entrepreneuriat. Il convient d'agir de manière préventive sur les racines mêmes des inégalités, en accordant une priorité aux jeunes et aux enfants, en améliorant le nombre et la qualité des emplois et en investissant massivement dans l'éducation et la formation/apprentissage qui conditionnent très largement l'accès à l'emploi.

⁵ Rapport annuel sur l'état de la France 2017, présenté par Guillaume Duval et Pierre Lafont, au nom de la section de l'économie et des finances, mai 2017.

C - Améliorer la qualité de la vie

1. Agir sur les facteurs associés à une meilleure espérance de vie en bonne santé (voir indicateur n°4 : Espérance de vie en bonne santé - cahier 2)

Comme le soulignait la DREES en 2018, « *les Français vivent de plus en plus longtemps mais le gain de ces années à vivre n'est pas toujours associé à des années de vie en bonne santé* »⁶. De fait, sur les dix dernières années, l'espérance de vie sans incapacités a tendance à stagner en France. En 2016, elle s'est élevée à 64,1 ans pour les femmes et à 62,7 ans pour les hommes, ce qui est dans la moyenne européenne. Le niveau de vie est un facteur déterminant en matière d'espérance de vie ; l'écart est de 13 ans chez les hommes et de 8 ans chez les femmes entre les classes extrêmes. Ce constat renvoie à la coexistence de multiples facteurs qui tiennent à la fois aux dépistages précoces, à la prise charge des maladies chroniques, aux politiques sanitaires, aux moyens financiers et humains déployés, aux contextes environnemental et éducatif, au type d'emploi, etc.

Le CESE recommande de déterminer les facteurs associés à une meilleure « espérance de vie en bonne santé » et de sécuriser les financements nationaux et européens de ces enquêtes.

2. Satisfaction dans la vie : mieux prendre en compte les besoins des personnes dépendantes (voir indicateur n°5 Satisfaction dans la vie – cahier 2)

L'indicateur de satisfaction dans la vie varie peu depuis 2013. Il demeure marqué par une forte diminution de la satisfaction au fur et à mesure de l'avancement en âge, liée principalement à l'état de santé. L'isolement social qui a fait l'objet d'un avis du CESE⁷, contribue également de manière importante à une moindre satisfaction dans la vie.

Pour répondre aux besoins des personnes âgées, le CESE recommande un accroissement significatif des investissements publics et privés liés à la dépendance (déploiement des maisons spécialisées, politique de maintien à domicile). Il préconise également de mieux prendre en compte l'engagement des personnels chargés de l'aide aux personnes âgées, par un renforcement de l'investissement dans la formation et une revalorisation de la politique de rémunération. Enfin, il est vital de favoriser et valoriser toutes les formes d'engagement, qui constituent des motifs réels de satisfaction et contribuent à la volonté d'une participation accrue des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

6 Muriel Moisy, « Les Français vivent plus longtemps, mais leur espérance de vie en bonne santé reste stable », DREES/Études et résultats n°1046, janvier 2018.

7 Avis du CESE « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité » présenté par Jean-François Serres au nom de la section des affaires sociales et de la santé, juin 2017.

II - INVESTIR POUR MIEUX PRÉPARER L'AVENIR

A - Un niveau d'investissement plutôt élevé mais des performances d'ensemble en demi teinte

1. Une définition restrictive de l'investissement

Les investissements publics et privés constituent des éléments à part entière de la croissance. Ils représentent les acquisitions d'actifs corporels (machines, outils, bâtiments, matériels de transports, etc.) et incorporels (R&D, acquisitions de logiciels, etc.) qui seront utilisées dans le processus de production (voir annexe 3). Il s'agit donc de dépenses dont on attend un gain futur, à la différence de la consommation qui génère une satisfaction immédiate. Les investissements publics ne comprennent pas les dépenses en personnel, les dépenses de santé ou d'éducation, qui sont classées en dépenses de fonctionnement, et les consommations intermédiaires (entretien, fournitures, prestations privées extérieures comme le gardiennage, etc.).

Pour l'OFCE⁸, le contour même de l'investissement public nécessiterait d'être redéfini. *« Il faudrait repenser la comptabilité nationale pour ne pas se limiter aux seuls actifs tangibles et prendre en compte dans les investissements publics, les dépenses d'éducation ou de santé ainsi que celles en capital immatériel, qui s'avèrent déterminantes pour la croissance »*. L'Institut Montaigne⁹ note également *« les problèmes de définition de l'investissement public avec la distinction artificielle entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement »*.

Pour le CESE, cette définition restrictive n'est plus adéquate.

2. Pas de sous-investissement privé et public en France

L'évolution récente des investissements, tant publics que privés, ne montre pas de sous-investissement global en France. Mais, malgré la reprise de l'investissement des entreprises, notamment dans l'immobilier, la France souffre d'un déficit d'investissement dans des filières d'avenir et à la frontière technologique. En chute en 2009, l'investissement des entreprises françaises s'est redressé progressivement pour atteindre une croissance de 4,1 % en 2017 (après 3,4 % en 2016), désormais supérieure à celle observée dans les autres pays européens. À la différence de leurs homologues européennes, les entreprises françaises ont continué à s'endetter pour financer leurs projets et profiter des bas taux d'intérêt¹⁰. Malgré l'abondance de crédits, certaines PME et TPE ont dû toutefois limiter leurs investissements, notamment dans les technologies de l'information et de la communication, ou différer leurs projets d'investissements dans la modernisation de leurs équipements, faute de trouver des financements suffisants¹¹.

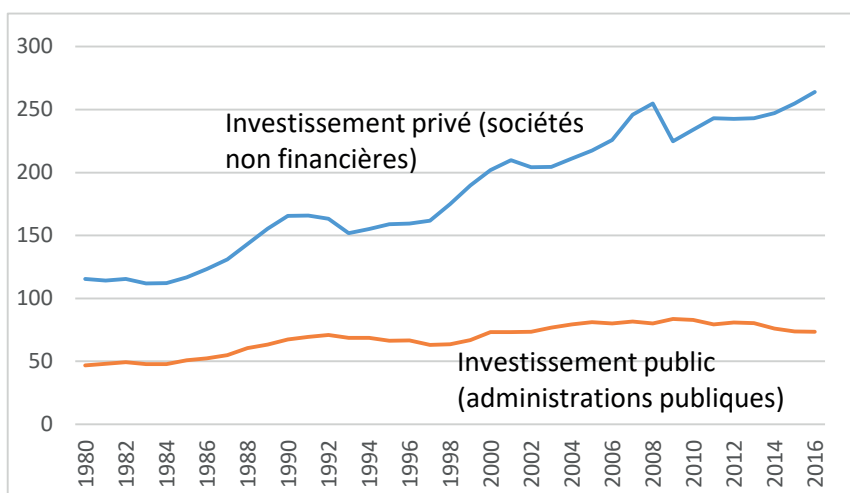
⁸ Audition de Xavier Ragot, président de l'OFCE, le 24 janvier 2018.

⁹ Audition de Victor Poirier, chargé d'études à l'Institut Montaigne, le 14 février 2018.

¹⁰ Note de conjoncture de l'Insee, décembre 2017.

¹¹ Avis du CESE « Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », présenté par Frédéric Boccara au nom de la section de l'économie et des finances, mars 2017.

Graphique 1 : Évolution des investissements publics (administrations publiques) et privés (sociétés non financières) en milliards d'euros de 2010.



Source : Insee.

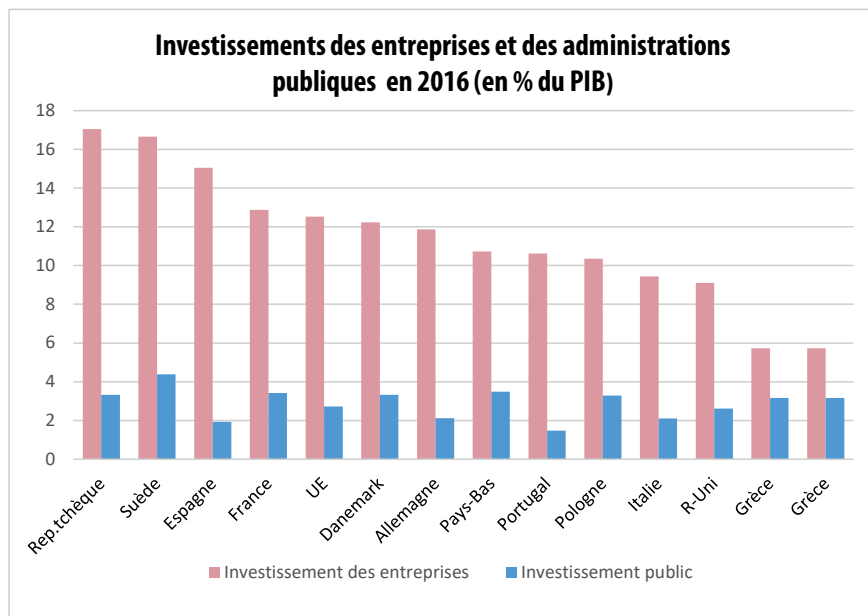
L'investissement des entreprises françaises à 12,9 % du PIB en 2016, est proche de la moyenne européenne (12,5 %) et supérieur à celui des firmes allemandes, italiennes ou anglaises. Seules les entreprises tchèques, suédoises et espagnoles investissent davantage. Si le volume d'investissement est comparable au reste de l'Europe¹², la France semble néanmoins avoir privilégié les investissements d'augmentation des capacités existantes au détriment des équipements de modernisation et de rationalisation. La baisse du taux de marge des entreprises entre 2007 et 2013, adossée à des perspectives moroses et un coût de l'immobilier élevé, n'a fait qu'accentuer ce manque d'investissement dans l'équipement productif et les nouvelles technologies. Les faibles performances de l'économie française, « *tant en termes de croissance que de gains de productivité, laissent supposer que ces dépenses pourraient être plus efficaces* »¹³. Ce constat rejoint celui sur l'inadaptation d'une partie de l'offre productive française au regard de la compétition mondiale (positionnement sur des produits de moyenne gamme, faible contenu en innovation, manque de services associés, prédominance des entreprises de petite taille peu aptes à se projeter à l'international, insuffisance de la relation entre les donneurs d'ordre et leurs TPE-PME sous-traitantes¹⁴, etc.), avec comme résultante une compétitivité hors coûts dégradée, des pertes de parts de marché à l'exportation et en bout de course, un creusement ininterrompu de notre déficit commercial (70 milliards en 2017, dont 50 milliards pour la seule industrie).

¹² Audition de Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint à France stratégie, le 21 février 2018.

¹³ « L'énigme de l'industrie », La fabrique de l'industrie, la synthèse de la Fabrique, n°13, mai 2017.

¹⁴ Audition de Nasser Mansouri Guilani, ancien membre du CESE rapporteur de l'avis sur « Les investissements » en 2004, le 7 mars 2018.

Graphique 2 : Investissements publics (administrations publiques) et privés (sociétés non financières) en Europe en 2016 (en % du PIB)



Source : Eurostat.

Sur les 20 dernières années, l'investissement public a connu une croissance nettement moins soutenue que celle de l'investissement privé. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, il a pâti des épisodes de consolidation budgétaire qui ont suivi la crise. Il a ainsi baissé de plus de sept milliards depuis 2013. Les replis les plus significatifs ont concerné les secteurs des transports et de l'enseignement alors même qu'il s'agit de dépenses dont l'effet d'entraînement sur le reste de l'économie est important. Les investissements des collectivités locales, qui représentent 60 % de l'ensemble des investissements des administrations publiques, ont subi le contrecoup de la diminution des dotations de l'État.

En 2016, l'investissement public s'est élevé à 78 milliards en France, soit 3,4 % du PIB. Ce niveau se situe dans la fourchette haute des pays européens (2,7 % pour la moyenne de l'Union européenne). Il est supérieur à ce qu'on observe en Allemagne (2,1 %), en Italie (2,1 %) ou en Espagne (1,9 %), mais proche de celui des Pays-Bas ou de la Pologne et inférieur à l'investissement public des pays nordiques, notamment de la Suède (4,4 %). Le niveau d'investissements publics en France reste élevé au regard du PIB, mais cela ne garantit aucunement que l'affectation en soit optimale et efficace.

Encadré 1 : une nécessaire complémentarité entre l'investissement public et l'investissement privé

Le lien entre l'investissement public et l'investissement privé est équivoque. D'un côté, certains investissements publics sont parfois considérés comme susceptibles d'exercer un effet d'éviction sur l'investissement privé. D'un autre côté, l'investissement public peut avoir un effet d'entraînement sur l'investissement privé. Cet impact est néanmoins très difficile à identifier. Ainsi, pour certains investissements de long terme présentant de faibles rendements, des coûts fixes importants et où les risques et les défaillances du marché à forte externalité sont élevés, l'investissement public doit suppléer l'investissement privé et avoir un effet d'entraînement. Par exemple, le financement public d'infrastructures de réseaux bénéficiant aux entreprises aura un effet de levier important sur leurs investissements.

3. Mieux évaluer pour juger l'efficacité des investissements public et privé

Les investissements sont déterminants pour la croissance d'un pays. Leur impact sur les finances publiques, et le risque de non-maîtrise de l'endettement public, amène cependant à s'interroger sur leur efficacité. Leur évaluation passe par l'appréciation des avantages et des coûts des différents projets d'investissements. Cette question est incontournable pour des raisons économiques et politiques mais aussi en raison d'une demande sociale forte quant aux retombées de l'action publique. Cette efficacité demande des évaluations rigoureuses et indépendantes des projets d'investissement, ainsi qu'une gouvernance qui assure un rendement économique, social et environnemental élevé. Une hausse de l'investissement n'est pas un objectif en soi¹⁵ mais un moyen d'améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales à long terme.

L'évaluation de l'investissement privé s'attache à l'objectif poursuivi et à la rentabilité financière des projets pour les différents acteurs et actrices (actionnaire, prêteuse/prêteur, constructrice/constructeur, etc.)¹⁶. L'État n'est pas juge de la pertinence de ces investissements privés mais il peut favoriser certains comportements (par exemple en matière de développement durable, d'investissements ou d'accès au financement, en particulier des PME/PMI et TPE).

Les évaluations des investissements publics doivent nécessairement dépasser la seule analyse financière pour se placer du point de vue de la collectivité dans son ensemble et juger de l'utilité sociale et environnementale du projet pour toutes les parties prenantes. Elles se basent sur une analyse d'impact préalable, une évaluation des retombées socio-économiques et éventuellement une approche multicritères (par exemple intérêts

¹⁵ Les économistes justifient l'investissement public par des défaillances de marchés qui créent une distinction entre l'intérêt social et l'intérêt privé des projets d'investissement.

¹⁶ « Évaluation socioéconomique des investissements publics », France stratégie et Direction générale du Trésor, novembre 2017.

sociaux-économiques, réponses aux stratégies d'État telles la transition écologique et énergétique ou la réduction des inégalités territoriales, etc.).

Juger de l'efficacité réelle des investissements et de leur pertinence reste cependant un exercice compliqué. La loi de programmation des finances publiques de 2012 a rendu obligatoires, à l'exception notable des collectivités locales, l'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics par le CGI (remplacé par le Secrétariat Général pour l'Investissement) et les contre-expertises au-delà d'un certain montant.

Des progrès¹⁷ ont été réalisés dans les méthodes d'évaluation qui ont présidé aux choix des « investissements », tant en matière d'inventaire des projets d'investissements publics que des contre-expertises assurées par le CGI. Leur complexité¹⁸ a toutefois été soulignée, qu'il s'agisse des évaluations socioéconomiques ou du recours à des expertes et experts indépendants¹⁹. Le CESE tient à affirmer et à promouvoir des formes de gouvernance et d'évaluation nouvelles impliquant l'ensemble des acteurs concernés. En outre, la question de la combinaison entre investissements matériels et immatériels dans les services publics doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

B - Investir pour répondre aux grands défis de demain

1. Poursuivre le plan d'investissement d'avenir par le grand plan d'investissement

Le Programme d'investissement d'avenir (PIA), lancé en 2010 s'était largement inspiré du rapport Juppé/Rocard de 2009. Il devait préparer la France aux défis de demain en accordant la priorité à l'enseignement supérieur, à la recherche et l'innovation, à l'économie numérique et au développement durable. Piloté par le CGI chargé d'expertiser les différents projets, le volume des investissements atteignait 47 milliards entre 2010 et 2014 (auquel s'ajoutent postérieurement les 10 milliards du PIA3).

Le 4 juillet 2017, suite à la remise du rapport Pisani Ferry, le premier ministre annonçait le grand plan d'investissement (GPI) doté de 57 milliards sur l'ensemble du quinquennat (y compris la troisième tranche du PIA dont les crédits n'avaient pas été consommés), avec quatre grands axes : accélérer la transition écologique (20 milliards), édifier une société des

17 « Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics », Inspection générale des finances, décembre 2016.

18 Audition de Thierry Franck, secrétaire général adjoint au SGPI : secrétariat général pour l'investissement, le 17 janvier 2018. Le SGPI a pour mission principale d'assurer la cohérence des investissements publics, avec notamment quatre grandes fonctions : assurer le pilotage du Programme d'investissements d'avenir (PIA) ; réaliser une évaluation socio-économique des investissements publics ; coordonner le plan Juncker en France ; mettre en place le grand plan d'investissement annoncé par le nouveau gouvernement.

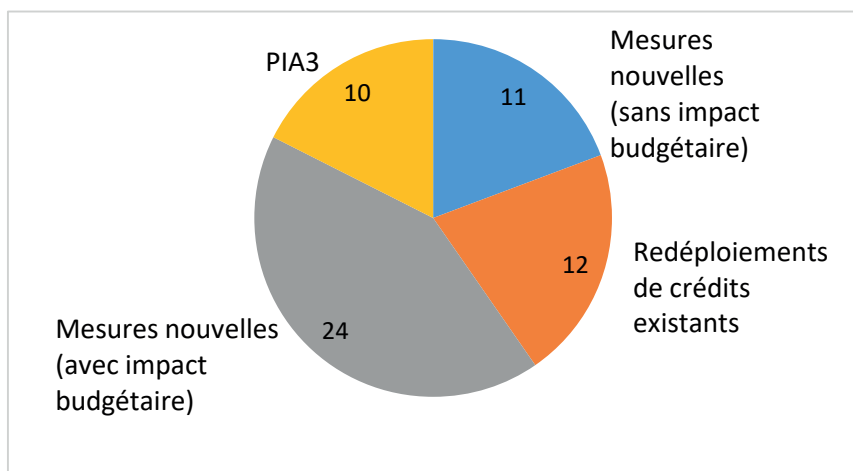
19 Une analyse globale s'applique à certains investissements aisément quantifiables ; des indicateurs simples peuvent être construits pour des investissements plus granulaires avec un objectif précis ; une approche mixte est privilégiée pour les investissements ne pouvant être facilement quantifiés (par exemple, en matière de R&D, les indicateurs globaux existants - dépenses de R&D en % du PIB, nombre de brevets déposés, etc. - sont insuffisants car ils ne disent rien sur la qualité de la recherche).

compétences (15 milliards), ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 milliards) et construire l'État de l'âge numérique (9 milliards). Parmi ces 57 milliards destinés à l'investissement sur la période 2017-2022, l'Etat doit accorder 5 milliards pour soutenir la compétitivité et l'innovation des filières agricoles comme annoncé dans le cadre des Etats généraux de l'Alimentation. Et dans le même temps, 10 milliards seront alloués aux collectivités locales. On dispose de peu d'éléments sur les évaluations et études d'impact ayant présidé aux choix des projets d'investissements même s'ils semblent favoriser les gains de productivité et le potentiel de croissance de l'économie française.

L'idée de départ était que si « *la France ne souffre pas d'une insuffisance marquée de l'investissement public* », elle doit être plus sélective dans ses choix pour mieux investir en engageant des dépenses porteuses d'effets durables sur la croissance²⁰.

²⁰ Pisani Ferry - « Le grand plan d'investissement 2018-2022 », rapport au premier ministre - Septembre 2017.

Graphique 3 : Sources de financement du grand plan d'investissement (en milliards)



Sources : Jean Pisani Ferry, le grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au Premier ministre.

La continuité des programmes d'investissements d'avenir malgré les alternances politiques est à saluer. Toutefois, un manque de lisibilité sur les montants engagés est à déplorer.

L'ampleur du grand plan d'investissement est également à relativiser car les mesures véritablement nouvelles ne s'élèvent qu'à 35 milliards, soit 60 % de l'ensemble des sources de financement, si l'on tient compte d'un ensemble d'instruments financiers (prêts, garanties, fonds propres) sans incidence sur le solde budgétaire. Le GPI intègre de plus simples redéploiements de crédits, avec par exemple des transferts destinés à la formation des agentes et des agents publics vers le développement des métiers publics au numérique. Au total, les mesures nouvelles seraient inférieures à 7 milliards par an sur le quinquennat, soit 0,3 % du PIB par an.

2. L'examen à mi-parcours du PIA révèle des faiblesses

L'examen à mi-parcours du PIA réalisé par France stratégie en mars 2016²¹, qui a repris en partie des éléments de diagnostic établis par la Cour des comptes en 2015²², révèle des faiblesses. L'originalité de la démarche a été saluée, ainsi que la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation. En revanche, des points noirs ont été relevés : certaines actions n'ont pas consisté en des dépenses d'investissement supplémentaires mais ont servi à remplacer

²¹ « Programme d'investissements d'avenir, rapport du comité d'examen à mi-parcours », France stratégie, 29 mars 2016.

²² « Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », Cour des comptes, décembre 2015.

des crédits supprimés dans le budget de l'État ; l'effet de levier sur l'investissement privé n'a pas toujours été probant ; des difficultés ont été rencontrées pour consommer les crédits alloués à la transition écologique, ce qui ne peut qu'interpeller ; en dehors de l'enseignement supérieur et du soutien aux entreprises innovantes, la tendance a été à une forte hétérogénéité et au saupoudrage des moyens ; enfin les TPE et les PME ont signalé des difficultés d'accès à certains dispositifs du PIA. On peut **également** se demander s'il y a eu une prise en compte suffisante des moyens humains et des dispositifs d'accompagnement à mettre en œuvre.

3. Le plan Juncker

De son côté, le plan Juncker d'investissement pour l'Europe, visant à relancer la croissance et l'emploi, repose sur la création d'un « Fonds européen pour les investissements stratégiques » (FEIS), doté de 21 milliards, 16 milliards étant financées par le budget européen et 5 milliards par la Banque européenne d'investissement (BEI). Il est ciblé sur certains secteurs clés : infrastructures stratégiques, éducation et formation, R&D, énergies renouvelables et efficacité énergétique, etc. Ce plan a pour objectif de générer via un effet de levier 315 milliards d'investissements privés de la mi-2015 à la mi-2018. Selon les estimations de la commission européenne du début de 2018, 80 % de cet objectif aurait été atteint. Il a donc été décidé de prolonger le plan Juncker jusqu'en 2020 avec pour objectif de mobiliser 500 milliards d'investissements d'ici là. En même temps, la commission a fait passer la garantie de l'Union de 16 à 26 milliards et la BEI a porté son capital de 5 à 7,5 milliards.

Début 2018, la France a été l'un des premiers bénéficiaires du plan avec 8,7 milliards de financements reçus, devant l'Italie (6,6 milliards) et l'Espagne (5,6 milliards). Elle aurait principalement utilisé les fonds pour la lutte contre le changement climatique et pour l'innovation. Il faudra cependant vérifier que la capacité du FEIS à financer des projets véritablement risqués et innovants ne recouvre pas l'action de la BEI mais lui soit complémentaire.

4. Des plans d'investissement sous-dimensionnés

Pour l'institut Montaigne, le grand plan d'investissement va globalement dans le bon sens malgré une prise en compte insuffisante des problématiques liées à l'intelligence artificielle et à la santé.

L'OFCE estime quant à lui qu'il faudrait 19 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2015-2050 pour favoriser la transition énergétique, notamment dans les énergies renouvelables et la rénovation énergétique des bâtiments existants²³. De leur côté, les investissements dans les capacités humaines et toutes les composantes du système éducatif nécessiteraient des efforts équivalents à 1,4 % du PIB (soit environ 30 milliards). D'autres

²³ Audition de Xavier Ragot, président de l'OFCE et chercheur au CNRS, le 24 janvier 2018.

types d'investissement à fort rendement social justifieraient de mobiliser des budgets plus importants (très haut débit numérique, eau et déchets, transports).

Pour le CESE, compte tenu des principaux enjeux que sont la transition énergétique, la révolution numérique et le développement des compétences, les plans d'investissement engagés, nationaux et européens, apparaissent sous-dimensionnés.

III - INVESTIR TOUT EN MAÎTRISANT L'ENDETTEMENT

A - Comment investir en maîtrisant le poids de l'endettement ?

1. Concilier discipline budgétaire et besoin d'investissements

L'investissement public effectue un retour en grâce dans les débats économiques. Malgré son redémarrage, les craintes d'infléchissement existent, s'appuyant notamment sur une baisse tendancielle des gains de productivité pouvant nuire au maintien de la croissance. A contrario, le contexte de bas taux d'intérêt et de conditions de financement particulièrement favorables, peut sembler propice à une relance de l'investissement tant public que privé.

La situation des finances publiques, marquée par un niveau élevé des dépenses publiques et des taux de prélèvement obligatoires, peut constituer un frein à l'investissement public. En effet, malgré une nouvelle baisse de la charge des intérêts de la dette et un déficit public ramené à 2,6 % en 2017, le niveau de la dette a continué de progresser pour atteindre 96,8 % du PIB en 2017. Son coût, mesuré par les charges d'intérêts à acquitter annuellement (44 milliards en 2017) est également préoccupant car la France reste exposée au risque d'une remontée des taux d'intérêt.

Pour Xavier Ragot, une génération sera nécessaire pour faire durablement baisser la dette publique. Selon lui, la hausse de l'endettement privé ne représenterait pas un problème car elle correspondrait à une optimisation de portefeuille de la part des grandes entreprises.

Le mode même de financement des investissements publics (contraction d'autres dépenses, augmentation des impôts, emprunt) n'est pas neutre sur l'endettement. Le recours à l'emprunt conduit mécaniquement à une hausse de l'endettement à court terme. L'impact de long terme sur le ratio d'endettement est néanmoins difficile à anticiper car l'investissement efficace stimule en même temps la croissance potentielle.

C'est pourquoi, il semble indispensable de mettre en œuvre des investissements efficaces et/ou rentables sur le long terme. Il s'agit donc d'améliorer la qualité des investissements publics, de mieux investir en retenant les investissements exerçant un effet de levier maximal sur l'investissement privé, de prioriser les investissements qui consolident la croissance potentielle.

2. Adapter les règles européennes pour stimuler les investissements d'avenir

À l'heure actuelle, la réglementation européenne permet que les investissements stratégiques européens réalisés dans le cadre du plan Juncker via le FEIS, ne soient pas comptabilisés dans les dépenses publiques pour déterminer la conformité des comptes publics avec les traités européens²⁴. Elle admet aussi que « *des réformes ambitieuses, coûteuses à court terme, mais utiles à long terme, peuvent justifier dans certains cas, que le déficit s'éloigne de la cible des 3 %* ». La sortie de la France de la procédure de déficit excessif (qui ne repose pas seulement sur les 3 %, mais aussi sur la dette et les objectifs à moyen terme) renforce sa capacité à mener de front une politique d'investissements ambitieuse et un redressement de ses comptes publics.

Le CESE est favorable à l'adoption de règles traitant de façon différenciée un certain nombre d'investissements immatériels (formation, R&D, etc.) ou ayant trait à la transition écologique. Ainsi il souhaite que les pouvoirs publics français continuent à promouvoir, au sein de l'Europe, une approche dynamique et offensive pour accélérer le verdissement de l'économie. Le CESE préconise notamment un traitement spécifique de la dette verte et des dépenses de formation ou de R&D pouvant aboutir à une évolution nécessaire des critères de déficit et de dettes publics dits de Maastricht. La politique du taux 0 % menée par la BCE, soit pour l'achat de titres de dette (*quantitative easing*) soit pour le renforcement bancaire, pourrait utilement être mise au service de ces investissements matériels et immatériels.

B - Pour une meilleure efficacité des investissements

Sous certaines conditions, d'après l'OFCE, l'investissement public peut avoir un effet multiplicateur et d'entraînement sur le secteur privé et améliorer la production potentielle.

1. Aller vers de nouveaux modèles de coopération public-privé

Pour faire face aux contraintes budgétaires et permettre le développement économique (en investissant notamment dans les infrastructures), les pouvoirs publics se sont tournés vers le secteur privé pour se financer avec des partenariats public privé (PPP). Ce mécanisme a été facilité par le fait que, jusqu'en 2010, la dette afférente à ce type d'opérations n'était

²⁴ La Commission européenne <https://www.etuc.org/fr/presse/un-tr%C3%A9sor-europ%C3%A9en-pour-les-investissements-publics#.WtCL4IhuY2w> déclare que : Les contributions des pays de l'UE à l'EFIS ne seront pas prises en compte pour définir l'ajustement budgétaire, qu'il s'agisse du volet préventif ou correctif du PSC, étant donné que les objectifs spécifiques excluent les mesures ponctuelles. Si un pays constate que son déficit dépasse 3 % du PIB, la Commission ne lancera pas une procédure pour déficit excessif si celui-ci est dû à la contribution, pour autant que l'écart soit limité et temporaire selon les prévisions ; les pays qui ne sont pas soumis à la procédure de déficit excessif peuvent s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou de la trajectoire d'ajustement budgétaire qui y conduit, notamment dans les cas de croissance négative ou d'écarts de production considérables, s'ils investissent directement dans des projets cofinancés par l'UE conformément aux politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), aux réseaux transeuropéens et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou dans des projets cofinancés par l'EFIS.

parfois pas comptabilisée dans la dette publique²⁵. L'étude de ces partenariats montre néanmoins que la collaboration entre le public et le privé n'est pas toujours profitable et doit devenir plus efficace pour l'ensemble des parties prenantes.

Pour exemple, le bilan réalisé par la Cour des comptes sur le recours aux PPP pour le nouveau palais de justice de Paris et les douze établissements pénitentiaires²⁶ met en évidence l'importance des coûts, comparativement aux maîtrises d'ouvrage publique classique, ainsi que ceux dus à des dysfonctionnements²⁷, dont les conséquences vont se faire sentir de façon croissante.

Selon la Cour des comptes, pour être profitables, les PPP doivent être encadrés et faire l'objet d'évaluations approfondies :

- le développement, les appels d'offres et les coûts permanents des projets de PPP étant souvent plus importants que les projets traditionnels de passation de marchés publics, il faut donc déterminer leur justification et leur intérêt ;
- il convient d'établir un cadre juridique et réglementaire précis pour une solution durable, notamment en termes de maîtrise de coûts, permettant la flexibilité nécessaire liée à ce type de partenariat de long terme ;
- enfin, il est nécessaire de définir précisément dans les contrats, les mesures incitatives et les critères de performance.

Pour le CESE, en raison de la complexité de ces contrats, l'administration doit se doter d'expertises juridiques et de négociation permettant de dialoguer tout au long du projet et d'en évaluer les conséquences. S'agissant des collectivités territoriales, le CESE estime qu'elles devraient pouvoir s'appuyer sur des expertises indépendantes.

2. Une commande publique responsable

La commande publique²⁸, qui représente selon le ministère de l'économie 10 % du PIB, constitue un levier majeur pour accompagner les transitions écologiques et sociales et améliorer l'efficacité des politiques publiques. D'ici à 2020, 30 % des marchés publics devront intégrer une disposition environnementale (contre 10 % des contrats en 2015 et 5 % en 2010) et 25 % une disposition sociale (contre 8 % des contrats en 2015 et 2 % en 2010). Qui plus est, les critères d'attribution des marchés publics privilégient désormais la ou le soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse (ayant

²⁵ Arrêté du 16 décembre 2010 – applicable au 1^{er} janvier 2011 pour les communes et EPCI.

²⁶ « La politique immobilière du ministère de la Justice- Mettre fin à la fuite en avant », Cour des comptes, décembre 2017.

²⁷ Le constructeur ou la constructrice et la mainteneuse ou le mainteneur se rejettent souvent les responsabilités et au vu de la lourdeur des procédures contentieuses, les négociations aboutissent souvent à une forte minoration des pénalités, d'autant que l'État n'a pas intérêt à mettre financièrement en difficulté la mainteneuse ou le mainteneur.

²⁸ Elle est composée des achats de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises publiques ainsi que des contrats de concessions.

le meilleur rapport qualité/coût) et non plus l'offre à moindre coût. Cette option permet de mieux prendre en compte l'impact global de ces achats.

Le CESE recommande plusieurs pistes pour renforcer l'efficacité de la commande publique²⁹ :

- améliorer la professionnalisation de la fonction achat via la formation et l'échange de pratiques vertueuses entre acheteuses et acheteurs, ce qui éviterait les disparités entre les différents échelons nationaux et locaux et augmenterait la sécurité juridique ;
- faciliter l'accès des TPE/PME à la **commande publique** par divers leviers tels que : la généralisation de l'allotissement et le dispositif de Marché Public Simplifié, une amélioration des conditions de paiement, etc. ;
- encourager et développer les schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) (seules 3 à 7 % des collectivités concernées en avait adopté un en 2015).

IV - QUELLE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENTS ?

A - Définir une nouvelle stratégie industrielle

Le CESE constate la poursuite d'une désindustrialisation de l'économie française (à la différence de l'Allemagne) et le repli de l'emploi industriel, avec dans le même temps, une compétitivité et un déficit extérieur dégradés³⁰. Dans ces conditions, notre appareil productif doit nécessairement évoluer pour mieux intégrer les ruptures et les mutations à venir. Une approche extensive englobant les biens mais aussi les services associés, paraît à cet égard indispensable (maintenance, contrôle qualité, services financiers, etc.).

L'industrie française dispose cependant de solides atouts pour avancer : des domaines d'excellence reconnus, une capacité d'innovation et d'exportation, une dynamique territoriale, etc. De nombreuses avancées doivent toutefois encore être menées pour permettre le développement des entreprises et de l'emploi. Transformer notre appareil productif est donc indispensable. Le grand plan d'investissement du gouvernement, s'il a le mérite de mieux identifier les domaines sur lesquels il faut faire porter les efforts, ne constitue pas une véritable stratégie industrielle.

Certains facteurs, pointés d'ailleurs par Jean-Hervé Lorenzi, pèsent négativement sur l'investissement productif :

- une moindre appétence pour le risque, les épargnantes et épargnants privilégiant les placements sécurisés comme les assurances vie ;

²⁹ « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », Patricia L'excellent au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, Les études du CESE, mars 2008.

³⁰ Avis du CESE, « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », présenté par Marie-Claire Cailletaud au nom de la section des activités économiques, mars 2018.

- la financiarisation croissante de l'économie, avec les investissements financiers ou spéculatifs qui ont pris le pas sur les investissements productifs dont la rentabilité est jugée insuffisante pour certains acteurs et actrices des marchés financiers.

Si de multiples raisons de cette désindustrialisation peuvent être évoquées (inadéquation des compétences, insuffisance des dépenses de R&D et de formation, faible robotisation, insuffisance de la montée en gamme, etc.)³¹, la principale tient, selon Jean-Hervé Lorenzi, au fait que l'intérêt pour le système industriel n'a pas été suffisamment porté par les pouvoirs publics, comme l'illustre l'abandon d'un ministère de l'industrie. Il propose donc de le recréer et de mettre en œuvre une véritable politique industrielle adossée à des investissements productifs massifs. C'est à ce prix qu'on pourra stopper la dérive de notre commerce extérieur.

Parmi les nombreuses initiatives engagées pour tenter d'enrayer la désindustrialisation, la mise en place des pôles de compétitivité en 2005 a eu des effets de levier positifs bien que variables sur la R&D comme le souligne France stratégie dans son évaluation de 2017³². Le CESE relève néanmoins un saupoudrage des moyens affectés aux pôles et le besoin d'une meilleure sélectivité des projets³³. Il regrette également la faible mise en cohérence des politiques des pôles de compétitivité et du PIA.

Pour le CESE, la stratégie industrielle doit être co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux, et soutenue par l'ensemble de la société. Il suggère de développer un environnement favorable à l'investissement productif (tant matériel qu'immatériel), rentable et efficace, porteur d'emplois, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires et l'épargne ou par la fiscalité. Cette stratégie doit s'appuyer sur un investissement significatif en R&D. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État. Le CESE préconise une meilleure articulation entre la politique des pôles de compétitivité et le nouveau grand plan d'investissement afin de concentrer les efforts sur les pôles les plus favorables aux écosystèmes territoriaux. La stratégie française doit aussi s'inscrire dans le cadre d'une politique industrielle européenne.

B - Renforcer les investissements dans la transition écologique

La détermination des investissements publics et privés nécessaires à la transition écologique dépend de l'ambition que l'on se donne. Malgré les nombreuses initiatives destinées à limiter le réchauffement climatique et développer les énergies renouvelables, les

31 Audition de Nasser Mansouri Giuliani, ancien membre du CESE, rapporteur d'un avis sur « Dynamiser l'investissement productif en France » en 2008.

32 Haithem Ben Hassine et Claude Mathieu - « Évaluation de la politique des pôles de compétitivité : la fin d'une malédiction » - France stratégie - Février 2017.

33 Avis du CESE, « Quelle politique pour les pôles de compétitivités » présenté par Frédéric GRIVOT au nom de la section des activités économiques, octobre 2017

moyens consacrés ne semblent pas à la hauteur des enjeux et le pilotage national apparaît perfectible.

La réussite de la transition énergétique nécessite pour le CESE un financement massif³⁴. Au-delà même de son impact positif sur un climat mondial en sérieux danger de réchauffement excessif, l'investissement dans la transition énergétique est un des plus efficaces et rentables que les pouvoirs publics puissent engager en France (comme dans la plupart des pays européens). Les gains attendus en termes économiques, sociaux et environnementaux permettront de couvrir à terme, les coûts correspondants.

Pour le CESE, ces investissements devraient se faire avec l'appui de grands investissements européens, destinés notamment à soutenir les territoires. L'objectif étant de développer des réseaux européens en matière de transport à faibles émissions de carbone, les énergies propres, les communications mais aussi les technologies et les productions industrielles correspondantes, ainsi que la rénovation thermique des bâtiments, la coopération européenne en matière de recherche et développement. Ces actions doivent être cohérentes avec une vision européenne favorisant un développement équilibré de l'ensemble des régions et la formation des travailleuses et des travailleurs pour assurer un avenir professionnel à toutes et tous.

Pour le CESE, la prise en compte de l'efficacité énergétique et climatique, l'évaluation des dispositifs existants (comme les Certificats d'économie d'énergie - CEE) et l'anticipation des compétences et des métiers, apparaissent prioritaires. Il faut donc changer de paradigme et réaliser des investissements publics et privés substantiels pour améliorer l'efficacité énergétique dans les domaines des bâtiments, des transports, du déploiement des énergies renouvelables, sans occulter la raréfaction des ressources, la biodiversité et les risques environnementaux tout en évitant l'excès de réglementation. L'effort doit également porter sur la réduction de nos importations de biens manufacturés, notamment en facilitant les économies circulaire et de fonctionnalité pouvant y participer.

C - Refonder les politiques d'investissements des territoires et des bassins de vie

Depuis 2014, la volonté de réduire le déficit public et l'endettement a conduit les pouvoirs publics à diminuer leurs dotations aux collectivités locales, avec comme répercussion un recul important des investissements locaux, soit plus de 20 % entre 2014 et 2016. L'investissement local a baissé ainsi de 10 milliards entre 2013 et 2016, pour atteindre 40,3 milliards. Cependant, après trois années de baisse, des signes de rétablissement semblent apparaître, sans toutefois retrouver le niveau d'investissement antérieur³⁵.

Dans le cadre de la contractualisation avec l'État et de leur participation au désendettement public, les collectivités locales devront économiser sur l'ensemble du quinquennat 13 milliards par an sur leurs dépenses de fonctionnement. Pour le CESE, une

³⁴ Avis du Cese, « Comment accélérer la transition énergétique », présenté par Guillaume Duval, et Madeleine Charru, au nom de la section de l'environnement, le 28 février 2018.

³⁵ Avis du Cese, « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », présenté par Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal, au nom de la section de l'économie et des finances, avril 2018.

telle baisse laisse craindre des répercussions sur l'investissement local d'autant que certaines dépenses de fonctionnement, comme celles relatives aux capacités humaines, sont étroitement liées aux dépenses en capital³⁶. Le CESE pointe également la faible visibilité des choix d'investissements locaux, qui nécessiterait la mise en place d'instances de concertation associant l'ensemble des actrices et des acteurs. Comme pour les autres investissements publics, les investissements des collectivités locales devraient être subordonnés à des études d'impact préalables puis à des évaluations permettant d'apprécier leurs retombées pour la collectivité dans son ensemble. Ces investissements doivent s'inscrire dans une politique d'aménagement du territoire rénovée visant à mettre en place une nouvelle politique industrielle, tout en réduisant les inégalités et les fractures territoriales.

Suite à la loi NOTRe, les régions jouent un rôle majeur en matière de développement économique et d'aides aux entreprises. Le CESE suggère de soutenir les écosystèmes territoriaux et l'économie de proximité notamment **l'économie sociale et solidaire, partout dans les territoires**. Il attire l'attention sur le besoin de prendre en compte en particulier les territoires ruraux et ceux fragilisés par la désindustrialisation.

D - Investir pour réduire les inégalités sociales

Dans un contexte de contraintes budgétaires, de recherche d'une meilleure efficacité des politiques publiques et de résilience de multiples inégalités (revenus, pauvreté, chômage, santé, etc.), une stratégie fondée sur « l'investissement social » offre de nombreux atouts³⁷.

La notion d'investissement social repose sur l'idée qu'il faut agir de manière préventive, avant que les inégalités ne se créent ou s'accroissent. Cette question demeure centrale car les inégalités sont non seulement injustes mais elles présentent une menace pour la cohésion sociale et pèsent négativement sur la croissance. Dès lors, les dépenses sociales ne sont plus vues sous le seul angle des coûts mais comme des investissements stratégiques assurant une meilleure cohésion de la société française.

Le CESE a ainsi proposé de nombreuses pistes en première partie de ce rapport :

- développer les investissements liés au vieillissement et à la dépendance, notamment par un renforcement de l'investissement dans la formation, la prévention et la reconnaissance des personnels qui sont chargés des personnes âgées et/ou dépendantes ;
- renforcer l'investissement dans l'accompagnement vers l'accès et le retour à l'emploi en développant l'insertion et la qualification (formations initiale et professionnelle) ;

³⁶ L'institut Montaigne regrette la diminution des investissements des collectivités locales qui servent de variable d'ajustement alors que les efforts devraient porter sur les dépenses de fonctionnement.

³⁷ Cyprien Avenel, Marine Boisson-Cohen, Sandrine Dauphin, Nicolas Duvoux, Christophe Fourel, Manon Jullien et Bruno Palier, « L'investissement social : quelle stratégie pour la France », novembre 2017.

- activer des politiques de prévention et d'insertion à l'attention des jeunes et des enfants pour les extraire des « trappes à pauvreté » et éviter le déterminisme social.

L'investissement dans les capacités humaines constitue un élément structurant de l'investissement social. Au-delà du débat sur les contenus et techniques pédagogiques, la question se pose des nouveaux moyens conférés au système éducatif pour développer les compétences. Une première évaluation de l'effort d'investissement dans le système éducatif peut être déduite du travail réalisé par France Stratégie³⁸. Considérant les meilleures pratiques internationales, l'auteure et les auteurs soulignent le déficit d'investissement du périscolaire à l'enseignement supérieur, notamment dans les universités. Un plan ambitieux à tous les niveaux du système éducatif conduit à des montants de l'ordre de 1,4 % du PIB mais, avec des objectifs plus ciblés, ils peuvent être réduits. Il existe un large consensus à propos de l'effet positif des investissements dans les formations initiale et professionnelle sur les capacités humaines et le développement économique du pays. Le CESE recommande donc un investissement massif dans la formation initiale et continue pour toutes et tous, appuyée par une gestion efficace.

Conclusion

Pour le CESE, face aux enjeux que sont la transition écologique et énergétique, la révolution numérique et la nécessité de la lutte contre le chômage, les plans d'investissement nationaux et européens semblent sous-dimensionnés. Il faut donc renforcer fortement leurs moyens financiers et humains.

Afin de concilier discipline budgétaire et 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.

Une meilleure efficacité passe par le renforcement des études d'impact et des outils d'évaluation existants. Elle suppose d'améliorer la gouvernance, d'aller vers de nouveaux modèles de coopération public-privé et d'engager une commande publique responsable. Le CESE préconise d'étendre aux investissements des collectivités locales, l'obligation d'évaluation qui existe pour les autres investissements publics, avec la participation des différentes parties prenantes.

Renforcer l'investissement social destiné à améliorer le capital humain et agir de manière préventive sur les inégalités participeraient également à une plus grande efficacité des politiques publiques. En raison des besoins en compétences et qualifications des entreprises et pour ouvrir le droit à une « deuxième chance », le CESE recommande de consolider les dépenses dans la formation initiale et continue pour toutes et tous, appuyée par une meilleure gestion et une analyse prospective des besoins dans la branche et/ou

³⁸ Sophie Agacinski, Mohamed Harfi et Thierry Son, « Quelles priorités éducatives ? Enjeux », mai 2016.

l'entreprise. Il préconise également de résorber le déficit d'investissement dans le péricolaire et l'enseignement supérieur.

Pour le CESE, les territoires, les régions en premier lieu de par leurs compétences économiques renforcées, doivent participer activement au soutien des écosystèmes territoriaux dans les bassins de vie. Il recommande notamment une meilleure articulation entre la politique des pôles de compétitivité et le nouveau grand plan d'investissement afin de concentrer les efforts sur l'innovation. Il attire néanmoins l'attention sur l'urgence de réduire les fractures territoriales, en particulier pour les territoires ruraux, et de prendre en compte les territoires fragilisés par la désindustrialisation.

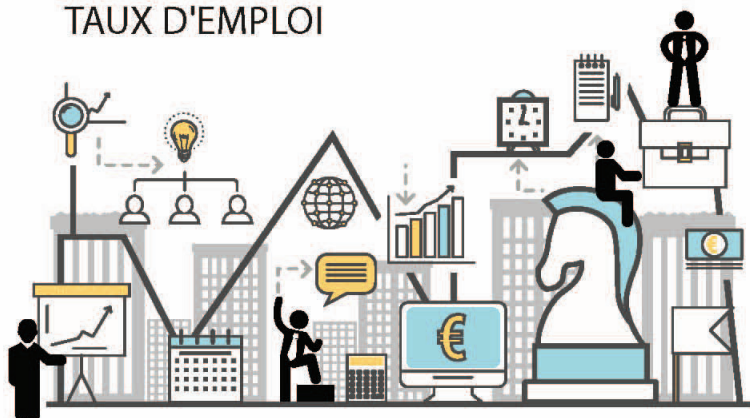
Enfin, le constat de la désindustrialisation de la France est préoccupant. Afin de redresser nos secteurs industriels et préparer notre système productif aux grands défis de demain, le CESE préconise :

- la définition d'une véritable stratégie industrielle, co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État ;
- la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif et porteur d'emplois, à sa rentabilité et à son efficacité autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires, l'épargne ou par une fiscalité appropriée ;
- l'augmentation de l'effort d'investissement en R&D publique et privée ;
- l'engagement plus volontariste de l'économie française dans la transition écologique et énergétique ;
- l'investissement dans les capacités humaines, car mieux investir pour la France c'est avant tout investir dans les femmes et les hommes.

Cahier n° 2

Indicateur n° 1 : taux d'emploi

Indicateur N°1 TAUX D'EMPLOI



Rapport, en 2017, entre le nombre de personnes en emploi et l'ensemble de la population en âge de travailler

 **64,7 %**  **66,6 %**

I - ANALYSE GÉNÉRALE DU TAUX D'EMPLOI EN FRANCE ET EN EUROPE

Pour l'année 2016, le taux d'emploi des 15-64 ans s'établit en France métropolitaine à 64,7 %, en progression de 0,4 point par rapport à 2015. Dans le champ de la France entière hors Mayotte, il s'établit à un niveau légèrement inférieur soit 64,2 %³⁹.

Le CESE se félicite que le taux d'emploi « France entière » qui intègre l'Outre-mer soit, pour la première fois, retenu comme référence dans la statistique nationale et européenne.

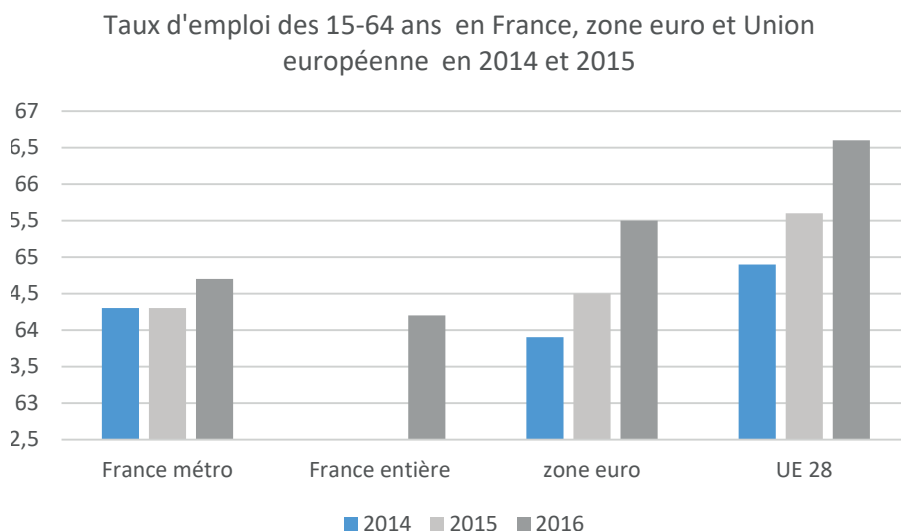
A - Un taux d'emploi nettement inférieur à la moyenne européenne

Malgré une légère augmentation de son taux d'emploi sur un an, la France continue de décrocher de la moyenne européenne. Le taux d'emploi métropolitain classe désormais la France au 19^{ème} rang des 28 pays membres de l'Union européenne et le taux « France entière » au 20^{ème} rang.

³⁹ Depuis 2014, l'enquête emploi, qui est la seule source permettant de mesurer l'emploi et l'activité au sens du BIT, est menée en continue sur l'ensemble du territoire (hors Mayotte). Avant 2015, les séries chronologiques publiées par l'INSEE ne portent que sur le champ métropolitain.

Les données disponibles pour 2017 situent le taux d'emploi à 65 % en France métropolitaine soit une progression encore très modérée sur un an.

Graphique 4 : taux d'emploi des 15-64 ans en France, zone euro et Union européenne de 2014 à 2016



Source : Eurostat, enquêtes sur les forces de travail ; Insee, Enquête emploi. Graphique CESE.

B - Des taux d'activité et d'emploi très inférieurs à la moyenne européenne pour les moins de 25 ans et les plus de 60 ans

Le taux emploi des jeunes de la tranche d'âge 15-24 ans (27,8 % contre 33,8 % dans l'UE) pèse fortement sur le taux global. Ces chiffres sont fortement impactés par le choix du modèle de formation professionnelle initiale. Dans les pays nordiques, l'Allemagne, l'Autriche et le Royaume-Uni, l'alternance étant uniquement sous statut professionnel, elle augmente le taux d'emploi des jeunes. C'est moins le cas en France où deux formes d'alternance co-existent (scolaire et professionnelle).

Avec un taux d'emploi des 55-64 ans à 49,8 %, la France se situe plus de cinq points en dessous de la moyenne européenne (55,3 % pour l'Union européenne et 55,4 % pour la zone euro). Toutefois, sur ce terrain, un rattrapage est en cours. L'âge moyen de départ en retraite devrait atteindre 64 ans d'ici à une quinzaine d'années. Les taux d'activité et d'emploi se situent déjà à un niveau élevé pour les 55-59 ans (75,7 % et 70,3 %) mais sont encore très bas entre 60 et 64 ans (30,4 % et 28,1 %).

Parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans, un peu plus d'un tiers se trouvent sur le marché du travail. Les moins diplômées et diplômées sont sur-représentées parmi ces jeunes actives et actifs dont 24,6 % étaient au chômage en 2016. Les taux de chômage des seniors (7 % pour les 50-59 ans ; 7,5 % pour les 60-64 ans) restent aujourd'hui inférieurs au taux de chômage global mais les chômeuses et les chômeurs de plus de 50 ans ont davantage de difficultés à retrouver un emploi.

II - L'ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI EN FRANCE DE 2003 À 2017

A - Une baisse limitée du taux de chômage

La crise économique et financière a interrompu la progression du taux d'emploi après 2008 ; le taux d'activité a connu une augmentation sensible à partir de 2010 et la baisse du taux de chômage demeure limitée malgré le dynamisme des créations d'emplois dans le secteur marchand en 2016 et 2017. Les difficultés de retour à l'emploi des chômeuses et des chômeurs de longue durée et les flux d'entrées importants sur le marché du travail de par notre démographie l'expliquent partiellement.

Le taux d'emploi des 15-64 ans n'a gagné qu'un point en quinze ans passant de 64 à 65 % de la tranche d'âge alors que le taux d'activité augmentait de deux points, passant de 69,7 % à 71,8 %. Ce décalage entre les taux d'activité et d'emploi particulièrement net entre 2009 et 2015, correspond à la forte montée du chômage pendant cette période.

En 2016 et 2017, la progression du taux d'emploi a été un peu plus marquée que celle du taux d'activité, ce qui s'est traduit dans une légère diminution du taux de chômage qui est repassé sous la barre des 10 % en 2017 (9,4 % en France métropolitaine et 9,7 % de la population active « France entière » au 3^{ème} trimestre 2017).

B - Une évolution différenciée des taux d'emploi selon le sexe

En dépit d'un ralentissement conjoncturel entre 2009 et 2011, la tendance à la hausse du taux d'emploi des femmes d'âge actif n'a pas été interrompue (+ 3,5 points entre 2003 et 2017). Celui des hommes a en revanche poursuivi sa baisse jusqu'en 2015.

Cette évolution différente des taux d'emploi masculin et féminin peut être expliquée par une faible mixité professionnelle⁴⁰ et une évolution sectorielle quantitativement défavorable à des emplois qui restent majoritairement occupés par des hommes. 88 % des femmes en emploi contre 65 % des hommes travaillent dans le secteur tertiaire.

⁴⁰ En France, l'indice de dissimilarité (Duncan et Duncan), mesuré au travail, a connu un léger recul entre 1983 et 2011 passant de 56 à 52 (cf. DARES 2013 et avis du CESE sur *Agir pour la mixité des métiers* présenté par Patrick Liébus, 25 novembre 2014). Cette mesure de la mixité professionnelle n'a pas été réactualisée depuis 2011.

C - Le maintien en emploi d'un nombre croissant de seniors, principal facteur de stabilisation du taux d'emploi global depuis 2009

Le taux d'emploi des seniors âgés de 55 à 64 ans a gagné plus de 12 points entre la fin de 2009 et la fin de 2017 malgré les difficultés de la période. A l'inverse, ceux des autres tranches d'âge ont connu un net tassement même si une remontée s'esquisse entre 2016 et 2017.

La tranche d'âge intermédiaire (25-49 ans) qui constitue traditionnellement le cœur de la vie professionnelle, n'a toujours pas retrouvé en 2017 son niveau d'avant la crise. La baisse a principalement concerné des emplois tenus par les hommes. Mais l'évolution plus favorable du taux d'emploi des femmes de 25 à 49 ans n'a pas suffi à assurer le maintien du taux d'emploi global de cette tranche d'âge.

Le taux d'emploi des plus jeunes depuis longtemps situé à un niveau très bas, est passé sous la barre des 30 % en 2009.

D - Malgré la progression du taux d'emploi des seniors, une augmentation de leur taux de chômage

Sous l'effet du report progressif des âges de départ en retraite, les seniors ont fortement accru leur participation à l'emploi. Ce constat positif doit cependant être nuancé : l'écart entre le taux d'activité et le taux d'emploi des 55-64 ans s'élargit à partir de 2009 et surtout de 2012 pour frôler les 4 points en 2015 et 2016.

Entre 2009 et 2015, le taux de chômage a augmenté dans toutes les tranches d'âge. Pour les plus de 50 ans, il s'est accru au même rythme que pour les 25-49 ans. Les dernières évolutions enregistrées sont même plus défavorables aux seniors : selon les chiffres de Pôle emploi, les inscriptions en catégorie A ont reculé à tous les âges en 2017, sauf pour les plus de 50 ans (+1,6 % sur un an). Les femmes ont été plus sévèrement touchées que les hommes (+ 3,1 % contre + 0,3 % pour les hommes).

De surcroît, les seniors se trouvent surreprésentés parmi les chômeuses et les chômeurs de longue durée : environ 40 % des demandeuses et des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 12 mois en continu à Pôle emploi sont des personnes âgées de plus de 50 ans. Or, la part des demandeuses et des demandeurs d'emploi d'un an ou plus représentait 45,5 % de l'ensemble en décembre 2017.

III - LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Selon l'OCDE, la qualité de l'emploi repose à la fois sur la qualité du revenu d'activité, la sécurité sur le marché du travail et la qualité de l'environnement de travail⁴¹.

A - Une lente érosion de l'emploi durable

La comparaison de l'évolution des taux d'emploi en CDI et en CDD fournit une première indication de tendance concernant la stabilité des situations d'emploi.

Le taux d'emploi en CDI a perdu un point entre 2003 et 2016. Après le point haut atteint en 2008, les effets de la crise économique ont été sensibles. Après 2014, une reprise de l'activité se traduit par une montée significative des emplois en CDD. La fonction publique participe aussi de cette tendance avec l'emploi d'un grand nombre d'agentes et d'agents recrutés en CDD, dont 40 % le sont à temps partiel et 68 % sur des contrats de moins d'un an⁴².

Ce n'est que très récemment (au 2^{ème} semestre 2017) qu'une nette progression des embauches en CDI a été enregistrée par l'ACOSS.

B - Une montée assez régulière du sous-emploi

Selon le BIT, le sous-emploi correspond pour l'essentiel, à des situations de temps partiel subi et de façon plus marginale, au chômage technique ou partiel. Il concerne beaucoup plus les femmes que les hommes du fait de la surreprésentation des premières dans des emplois à temps partiel correspondant souvent à des fonctions tertiaires fortement caractérisées par une fragmentation du temps de travail.

La part du sous-emploi était globalement de 4,9 % en 2003 et de 6,5 % en 2016. Cette augmentation concerne les deux sexes. Elle est proportionnellement un peu plus importante pour les hommes qui étaient très marginalement concernés par le sous-emploi en début de période. En 2016, 9,4 % des actives occupées et 3,7 % des actifs occupés se déclaraient en situation de sous-emploi.

41 « La qualité de l'emploi s'articule autour de : La qualité du revenu d'activité qui indique dans quelle mesure la rémunération contribue au bien-être des travailleurs, tant sur le plan des revenus moyens que de leur répartition au sein de la population active ; La sécurité sur le marché du travail qui renvoie aux aspects de la sécurité économique qui sont liés au risque qu'ont les travailleurs de perdre leur emploi et au coût économique que cela représente. Elle se mesure à l'aune du risque de chômage et des allocations perçues en cas de chômage ; La qualité de l'environnement de travail rend compte de la nature et le contenu du travail accompli, l'organisation du temps de travail et les relations professionnelles. Pour les mesurer, on s'appuie sur la fréquence du stress au travail, caractérisé par la conjugaison de niveau élevé de demandes professionnelles et de ressources insuffisantes pour y faire face. »

42 Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2017, ministère de l'action et des comptes publics.

Cette augmentation du sous-emploi sur toute la période nuit à la fois au travail à temps partiel « choisi » et au travail à temps complet. Tout en restant la norme avec un peu plus de 81 % des emplois, il a reculé de deux points depuis 2003.

L'évolution du sous-emploi est au moins en partie indépendante de la conjoncture : son augmentation a débuté bien avant 2009, en particulier pour les femmes.

Indépendamment de sa qualité, la part du temps partiel est aussi une explication de différences marquées entre la France et certaines/certains de ses partenaires. La part de l'emploi à temps partiel en France est inférieure à celle des pays du Nord, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Son importance ne doit cependant pas être exagérée car si elle atteint des sommets aux Pays-Bas (49,7 %), elle est inférieure à 30 % partout ailleurs. En France, la part des personnes en emploi à temps partiel s'élève désormais à 18,3 %.

IV - CONCLUSION ET PRÉCONISATIONS

Cette analyse du taux d'emploi fait ressortir trois grandes difficultés :

- celle du chômage élevé des actives et des actifs les plus jeunes (15-24 ans) largement associé à une sortie précoce du système de formation initiale et à un bas niveau de qualification, sans que soient forcément acquises les connaissances de base ; un avis du CESE a été adopté sur la thématique de *L'orientation des jeunes* (séance plénière du 11 avril 2018) ;
- celle du chômage de longue durée des seniors alors que leur maintien en emploi au-delà de 60 ans est requis par les réformes des retraites intervenues dans les années 2000 ; un avis du CESE a été adopté sur la thématique de *L'emploi des seniors* (séance plénière du 25 avril 2018) ;
- celle d'une dégradation de la qualité des emplois dont les origines sont à rechercher dans la conjoncture mais aussi dans les mutations structurelles des secteurs d'activité et la transformation des organisations productives.

Malgré un chômage qui reste élevé à tous les âges, les statistiques de Pôle emploi font apparaître qu'un certain nombre d'offres d'emploi restent non pourvues. En 2017, 150 000 recrutements ont été abandonnés. Ces abandons sont motivés par l'absence de postulantes et de postulants, le manque d'attractivité du poste et/ou le manque d'expérience, de compétences ou de qualification des candidates et des candidats⁴³.

Ces difficultés doivent être appréhendées notamment dans un contexte de montée en puissance des outils numériques et robotiques. Il s'agit d'un enjeu économique et social majeur dont on commence à ressentir les effets sur les métiers et leurs contenus, la nature et le niveau des compétences requises pour accéder à des emplois de qualité. À la fois

⁴³ Anissa Boulemia et Tom Goldman, *Offres pourvues et abandon de recrutement*. Eclairage et Synthèses n° 40, Pôle emploi, décembre 2017.

opportunités économiques et facteurs de complexité, certaines innovations techniques et organisationnelles conduisent déjà à rebattre les cartes dans certaines professions.

Les réponses collectives aux problèmes de chômage et de qualité de l'emploi doivent donc intégrer, de manière urgente, la nécessité d'adaptation de toutes les actives et de tous les actifs à cette transformation rapide de l'environnement technique. Dans cet esprit, le CESE appelait déjà en 2017 à investir prioritairement dans la formation et la qualification. Il recommandait notamment l'adoption d'un indicateur spécifique de la qualification des actives et des actifs en vue de reconnaître et mesurer l'élévation des qualifications par la formation professionnelle et l'expérience. Le Conseil renouvelle sa recommandation formulée en 2017.

A - Préconisation 1

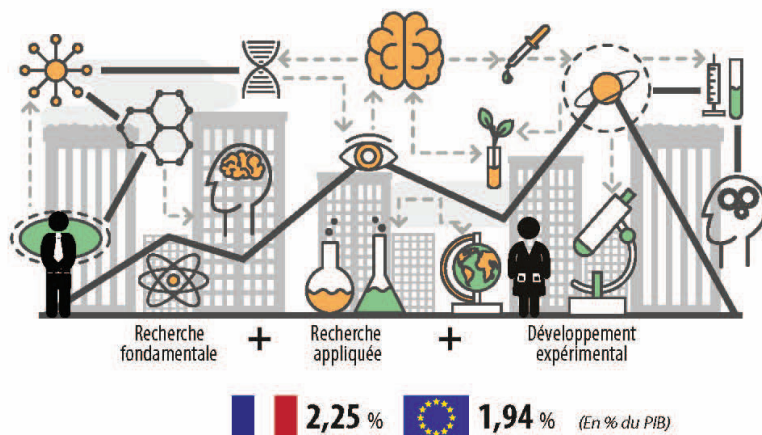
Dans un contexte de profondes mutations du tissu économique, le CESE considère qu'il faut prioritairement agir en investissant dans la formation et la qualification. Les systèmes de formation initiale et continue doivent être mobilisés à cet effet.

Le CESE recommande l'adoption d'un indicateur spécifique de la qualification des actives et des actifs qui permettra de reconnaître et mesurer l'élévation des qualifications par la formation professionnelle et l'expérience.

B - Préconisation 2

Le CESE considère que la qualité de l'emploi est étroitement liée à l'environnement du travail et à son organisation. Il recommande aux partenaires sociaux à faire de ce sujet une des priorités de leurs travaux, notamment dans les négociations sur l'emploi dans les branches et les entreprises.

INDICATEUR N° 2 : EFFORT DE RECHERCHE

Indicateur N°2
EFFORT DE RECHERCHE

I - DÉFINITION DE L'INDICATEUR

L'indicateur de l'effort de recherche représente la part dans le PIB des dépenses de recherche engagées sur le territoire, par les actrices et les acteurs publics ou privés, dans le domaine de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et de la recherche-développement.

Cet effort est mesuré par l'agrégat de **la Dépense intérieure de recherche et développement (DIRD)** suivi par l'INSEE et le service statistique du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, (MESRI) à partir d'enquêtes menées auprès des administrations publiques et d'un échantillon de 11 000 entreprises de toutes tailles.

II - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

A - Un effort de recherche qui s'éloigne de l'objectif européen de 3 % du pib

L'effort de recherche de la France décroche à 2,25 % du PIB en 2016 contre 2,27 % du PIB en 2015 et 2,28 % en 2014⁴⁴. Le rythme de progression des dépenses de recherche ralentit depuis 2009 et devrait encore diminuer en 2016 (+0,1%), notamment du fait d'une stagnation des dépenses des entreprises. Dans le même temps, la plupart des pays développés connaissent une dynamique inverse : entre 2014 et 2015, l'effort de recherche des États-Unis est passé de 2,76 % à 2,79 %, celui de l'Allemagne de 2,88 % à 2,93 %⁴⁵. Même si la France se situe au-dessus de la moyenne de l'Europe à 28, elle se caractérise par une position de suiveuse plus que de leader.

L'augmentation de l'effort de recherche des entreprises en 2015 est essentiellement le fait des services, alors que les dépenses de recherche de l'industrie manufacturière ont stagné (+0,1 % en volume). Les financements publics représentent une contribution importante à l'effort de recherche privé : les aides publiques directes représentent près de 10 % des dépenses de R&D des entreprises, tandis que hors aides directes, la créance du crédit impôt recherche s'est élevée à 5,7 milliards d'euros en 2014.

L'effort de recherche des administrations connaît deux années consécutives de hausse en volume en 2015 et 2016 (respectivement de 0,5 % et 0,4 %), pour l'essentiel dans l'enseignement supérieur et liée à une évolution de périmètre statistique. Les organismes publics de recherche voient leurs moyens et leurs effectifs diminuer. Leur positionnement dans la compétition internationale s'en ressent : le CNRS est sorti du classement mondial 2017 des « 100 premiers innovateurs mondiaux » dressé par le cabinet Clarivate Analytics, selon lequel *« il s'agit peut-être en partie de la conséquence d'années de réduction du financement de la recherche française »*⁴⁶.

B - Les enjeux humains de la recherche : docteurs/ docteurs à la peine, une singularité française

Dans l'ensemble des pays, la recherche, les conditions de son dynamisme et ses métiers sont désignés comme des enjeux cruciaux. La qualité de la recherche repose avant tout sur

⁴⁴ Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, Dépenses de recherche et développement en France, résultats détaillés pour 2015 et premières estimations pour 2016, décembre 2017.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Julien Jankowiak, Le CNRS et Ifpen sortent du top 100 des « innovateurs mondiaux », la France reste en 3^e place (Clarivate Analytics), AEF, 25 janvier 2018.

les femmes et les hommes qui la portent. Les conditions de travail, la stabilité de l'emploi, les perspectives de carrière sont essentielles.

Les effectifs de la recherche et développement s'élèvent en France à 417 195 ETP dont 266 717 ETP pour les chercheuses et les chercheurs (2014)⁴⁷. Ces derniers se partagent entre les ingénieurs et les ingénieurs de R&D et les docteurs et les docteurs, que les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer.

Les effectifs dédiés à la recherche sont en hausse sur longue période (+7,6 % entre 2009 et 2014 en ETP)⁴⁸. Toutefois, dans le secteur privé, la hausse du nombre de chercheuses et de chercheurs connaît un net ralentissement depuis 2013 (de l'ordre de 1,4 % par an en moyenne, contre 8,2 % par an en moyenne entre 2009 et 2013)⁴⁹. Cette hausse est en outre liée à un important effort public, par l'entremise du crédit impôt recherche (CIR)⁵⁰. Sur la période 2007-2012, 82 % des créations d'emploi de chercheuses et de chercheurs ont eu lieu dans des entreprises de moins de 500 salariées et salariés, catégorie qui n'a bénéficié que de 37 % de l'enveloppe du CIR⁵¹. Toutefois, certains emplois existants ont pu être requalifiés en emploi de R&D. Enfin, les effectifs de personnels de soutien à la recherche ont diminué de 3 % entre 2009 et 2014.

En France, les docteurs et les docteurs connaissent une situation particulière. On ne compte que 200 000 docteurs/docteurs⁵². Ils/elles sont majoritairement employés dans la Fonction publique et ne représentent que 12 % des chercheuses et de chercheurs en entreprise.

La féminisation observée pour l'ensemble des diplômes universitaires est moindre pour le doctorat. Les femmes docteurs sont moins nombreuses que les hommes (42 % des effectifs). Leur salaire mensuel net médian est inférieur de 170 euros à celui des hommes.⁵³

L'insertion des docteurs et des docteurs sur le marché de l'emploi s'avère très difficile. Leur taux de chômage avoisine les 10 % dans notre pays, soit 4 à 9 fois plus que les pays de l'OCDE. Seuls 19 % sont en emploi à durée indéterminée à l'issue de leur thèse. Après 5 années de vie active, 20 % des docteurs sont sur des emplois à durée déterminée⁵⁴. Ces situations de précarité s'observent en particulier dans l'enseignement supérieur et la recherche publique, où les docteurs et les docteurs enchaînent les contrats précaires. Elles se rencontrent de plus en plus dans les organismes de recherche, établissements publics à

47 MESRI, L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche 2017, Les moyens humains de la recherche et développement.

48 bid.

49 MESRI, Les caractéristiques socio-professionnelles des chercheurs en entreprise en 2015, Note Flash du SIES, n°16, octobre 2017.

50 ANRT, Comparaison internationale sur le cours du chercheur ou de la chercheuse comptabilisé par les groupes bénéficiaires du CIR en 2016, octobre 2017.

51 D'après le rapport de l'association Sciences en marche à la commission d'enquête sénatoriale sur la réalité du détournement du crédit impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, avril 2015, sur la base de données MESRI et UE.

52 MESRI, La situation des docteurs sur le marché du travail, Note d'information, février 2017, soit 0,7 % des 25-64 ans diplômés BAC+3 et plus (hors santé).

53 Julien Jankowiak, Environ 80 % des docteurs en informatique, économie et philosophie ont un emploi stable 3 ans après la thèse (MESRI), AEF, 7 décembre 2017.

54 Julien Jankowiak, décembre 2017, op. cit.

caractère scientifique et technologique (EPST) comme le CNRS, fragilisés par la diminution des financements récurrents au profit des financements par projet.

Des inégalités apparaissent en fonction des secteurs : les docteurs et les docteurs en mathématique, physique, ou encore informatique bénéficient de perspectives plus favorables que la moyenne tandis que, par exemple, les docteurs et les docteurs en sciences de la vie et de la terre connaissent des trajectoires d'insertion difficiles⁵⁵. Les lettres, sciences humaines et sociales (LSHS) sont les parents pauvres de ces cursus.

La richesse représentée par les docteurs et les docteurs est insuffisamment valorisée. Si certaines employeuses et certains employeurs ont compris que la formation doctorale est une force pour l'entreprise, le monde de l'entreprise cultive toujours une réticence à son égard, qu'il importe d'analyser en vue d'engager les actions nécessaires. A de rares exceptions, le doctorat en outre, n'est toujours pas reconnu par les conventions collectives. La haute fonction publique est également peu ouverte aux docteurs et aux docteurs.

Ces derniers sont notamment placés en concurrence avec les diplômées et les diplômés des grandes écoles⁵⁶, alors que leur titre est le niveau le plus élevé de qualification et que la thèse constitue une expérience professionnelle de haut niveau pour devenir chercheuses ou chercheurs. Leur niveau de rémunération reste inférieur à celui des jeunes ingénieures et ingénieurs.

Ces situations de précarité nuisent à l'attractivité de la recherche. On dénombrait un peu moins de 75 000 doctorantes et doctorants en 2015, un nombre en baisse depuis 2009 de 7 %. Si la courbe s'est récemment inversée, cela s'explique par un nombre croissant et important de doctorantes et de doctorants de nationalité étrangère (plus de 40 %).

Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour encourager l'insertion des docteurs et des docteurs, à l'instar des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE)⁵⁷. Le chantier engagé par le précédent gouvernement a permis des avancées, pour le suivi et l'accompagnement des docteurs et des docteurs pendant et après la thèse, pour la reconnaissance du doctorat et la valorisation de l'expérience de la thèse dans la carrière et pour le recrutement dans un certain nombre de corps de la fonction publique. On peut regretter que les objectifs envisagés dans le cadre de la mission confiée à Patrick Fridenson et Michel Delacassagrande⁵⁸ soient loin d'avoir été atteints. L'inscription du doctorat au répertoire national des certifications professionnelles pour donner plus de visibilité sur les compétences attendues et favoriser l'insertion en entreprise, est actuellement étudiée.

⁵⁵ MESRI, Les débuts de carrière des docteurs : une forte différenciation des trajectoires professionnelles, Note d'information, mai 2017

⁵⁶ MESRI, octobre 2017, op. cit.

⁵⁷ Dispositif permettant à une entreprise de bénéficier d'une aide si elle recrute un doctorant ou une doctorante dont les travaux de recherche conduisent à la soutenance d'une thèse.

⁵⁸ Lettre de mission du 6 janvier 2014 suite à la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche

Le doctorat a une valeur ajoutée, c'est une formation de haut niveau. Les docteurs et les docteurs sont aptes à discerner à l'avance les évolutions futures. Leur contribution aux enjeux culturels, scientifiques, économiques et sociaux est déterminante. Leur insertion professionnelle passera nécessairement par l'accroissement de l'effort de recherche notamment des entreprises et par un renforcement significatif des dispositifs d'accompagnement dans les universités et les organismes de recherche.

III - PRÉCONISATIONS

Il convient d'encourager les recrutements de docteurs et de docteurs en entreprise pour mieux y infuser la culture de la recherche, en particulier en liant les aides publiques à des embauches de docteurs et de docteurs, tout particulièrement dans l'industrie. Des critères pourraient être introduits pour l'obtention des aides publiques en faveur d'un plan de recrutements massifs et sécurisés.

A - Préconisation 1

Le CESE préconise de poursuivre le travail engagé pour reconnaître et valoriser le doctorat auprès de l'ensemble des employeuses et des employeurs, accroître la visibilité de cette qualification, travailler de vraies missions d'insertion des jeunes pour le recrutement des docteurs et des docteurs au plus près de la thèse.

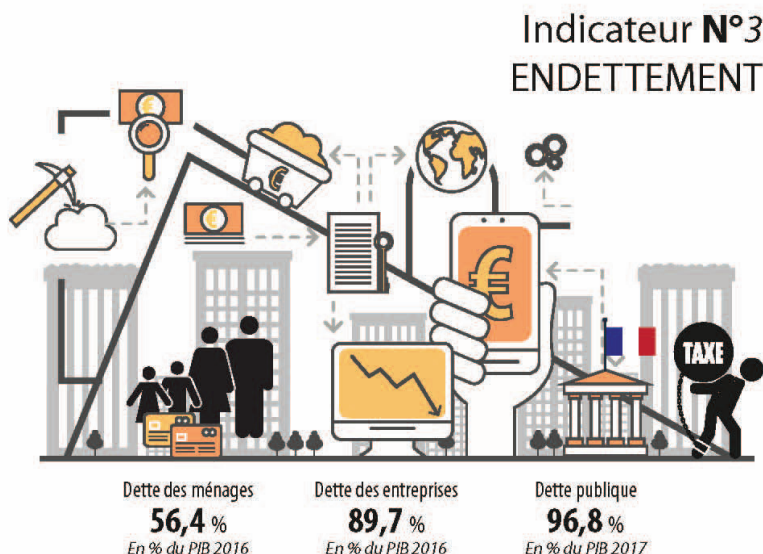
La recherche scientifique ne peut être soumise à de seules injonctions de court terme, incompatibles avec le besoin de faire progresser le front des connaissances. La course aux résultats pour décrocher des financements s'accommode mal avec la nature du travail scientifique qui s'inscrit dans la durée. Elle encourage la précarité massive des travailleuses et des travailleurs scientifiques dans les organismes de recherche.

Sans opposer recherche appliquée et recherche fondamentale, il convient de penser la recherche comme outil d'accroissement des connaissances et de développement économique et social, qui doivent constituer les deux piliers d'une politique nationale ambitieuse.

B - Préconisation 2 :

Alors que d'importants fonds sont consacrés à certaines priorités thématiques et à la recherche par projet (quasiment le quart des ressources de la recherche publique), il convient de renforcer l'assise financière de la recherche fondamentale et des instituts de recherche publique qui la portent, afin de traduire en acte, la formule du président de la République : « nous croyons en la recherche fondamentale ».

INDICATEUR N° 3 : ENDETTEMENT



I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

L'endettement des différents secteurs de l'économie est rapporté au Produit Intérieur Brut (PIB) :

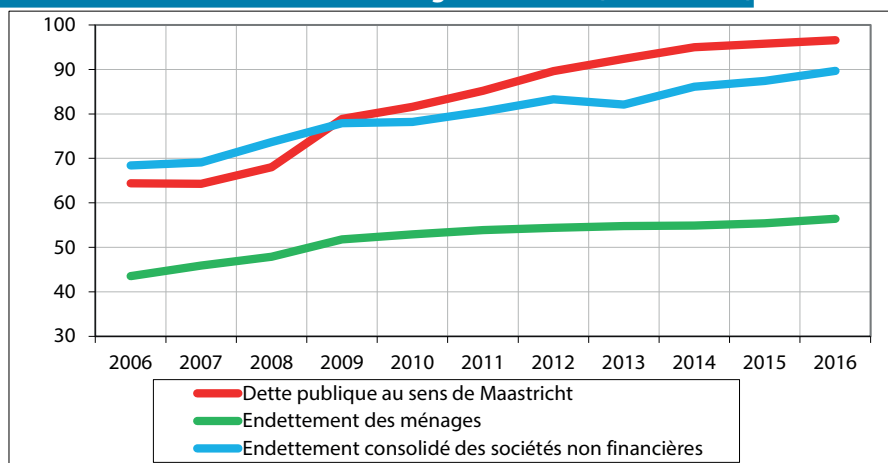
- **la dette publique brute** couvre les passifs de l'État, des organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale. La dette de l'État représente environ 80 % de cet endettement. La dette publique est appréciée selon les normes européennes. Elle ne comprend pas l'ensemble des biens détenus par les administrations publiques. Il s'agit donc d'une dette brute au sens où on ne soustrait pas aux éléments de passif, les actifs matériels et financiers des administrations publiques ;
- **la dette des entreprises** est celle des sociétés non financières vis-à-vis des autres secteurs institutionnels. Elle est consolidée pour éliminer les « doubles comptes » entre entreprises. Cette dette inclut cependant les dettes contractées par les sociétés françaises auprès de sociétés étrangères ;
- **la dette des ménages** comprend les crédits de court et long terme accordés aux ménages par les institutions financières.

Ces indicateurs ne sont pas construits de façon identique pour les trois secteurs concernés, ce qui rend leur analyse conjointe malaisée. L'usage de la dette brute pour la

dette publique, s'il est conforme aux règles européennes, a cependant moins de sens sur le plan économique que l'endettement net. Le fait notamment de ne pas soustraire les actifs financiers détenus par les administrations publiques, ne retrace pas la richesse réelle du pays ni la capacité réelle d'endettement. Le fait de rapporter l'endettement au PIB s'explique bien pour les administrations publiques mais ne va pas forcément de soi pour les ménages ou les entreprises, pour lesquels on peut penser spontanément à d'autres agrégats (notamment revenu disponible et valeur ajoutée). Une telle convention facilite néanmoins les comparaisons entre secteurs et entre pays.

II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

Graphique 5 : Évolution de l'endettement de l'administration publique, des sociétés non financières et des ménages en France (en % du PIB)



Source : Eurostat.

Les dix dernières années ont vu une montée quasi continue tant de l'endettement public que de l'endettement privé (ménages, sociétés non financières), rapportés au PIB. Malgré cette hausse, la baisse des taux d'intérêt s'est traduite par une diminution de la charge d'intérêt payée par les secteurs concernés en part de PIB même si les charges bancaires n'ont pas nécessairement diminué. Ce mouvement à la baisse est particulièrement important depuis 2012, de sorte qu'en 2016, les charges d'intérêts acquittées par les ménages et les sociétés non financières retrouvent leur bas niveau du début des années 1970, celles des administrations publiques étant proches de leur niveau du début années 1980.

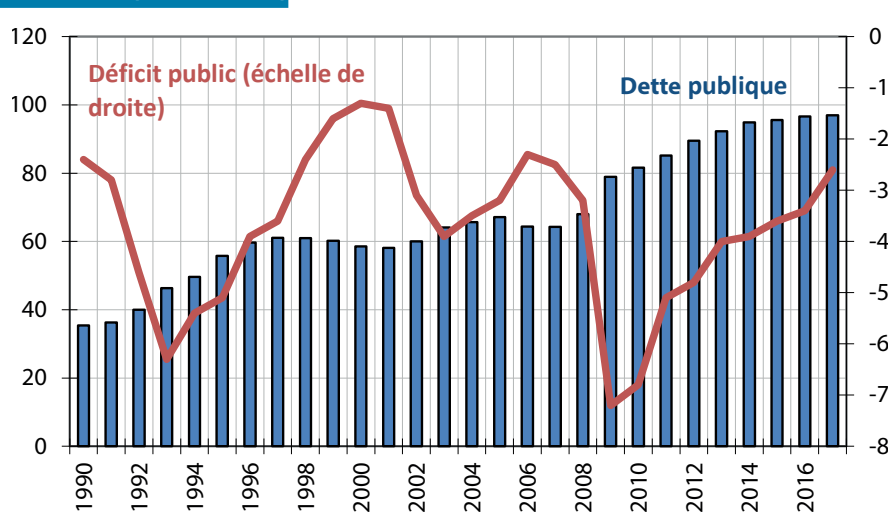
Le haut niveau d'endettement de ces trois secteurs, même s'il ne doit pas empêcher les investissements d'avenir, doit donc rester maîtrisé. Le coût élevé de la charge de la dette représente un risque non négligeable en cas de remontée des taux d'intérêt. Si la hausse des

taux d'intérêt à long terme engagée depuis la mi-2017 paraît encore mesurée, on ne peut en effet exclure une accélération dans les mois qui viennent.

La montée de l'endettement extérieur de la France, c'est-à-dire des emprunts des agents et des agents économiques résidents auprès des non-résidentes/résidents, est également un sujet d'inquiétude. Leur progression de - 3,2 % du PIB en 2000 à 37,5 % en 2016, qui reflète l'amplification des déséquilibres budgétaires et commerciaux, laisse craindre des risques en cas de retraits significatifs.

A - La dette publique

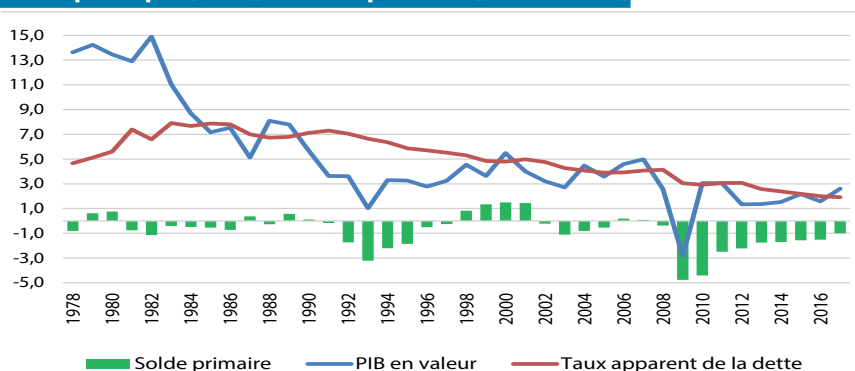
Graphique 6 : Évolution de la dette publique et du déficit public au sens de Maastricht (en % du PIB)



Source : Insee

Le ratio de dette publique brute de la France a connu une croissance quasiment ininterrompue depuis 1990, passant de 35 % du PIB en 1990 à 97 % en 2017. Il n'a baissé brièvement qu'à deux reprises, entre 1998 et 2001 et de 2005 à 2007. Depuis 2007, le ratio d'endettement est en hausse de plus de 30 points de PIB. En 2017, la dette publique s'est ainsi élevée à 2 218 milliards, soit une hausse de 66 milliards par rapport à 2016.

Graphique 7 : Croissance du PIB en valeur (en %), taux d'intérêt apparent de la dette publique (en %) et solde primaire (en % du PIB)



Source : Commission européenne

La dette publique à l'instant t équivaut à la dette observée l'année précédente, majorée du déficit public de l'année en cours (ou diminuée de l'excédent public en cours). Elle peut donc aussi s'entendre comme la dette de l'année précédente à laquelle on ajoute la charge des intérêts de la dette et le déficit primaire (recettes publiques diminuées des dépenses hors charges d'intérêt) de l'année en cours. On peut alors montrer que l'évolution de l'endettement public dépend du solde public primaire et de la croissance⁵⁹. Lorsque le taux d'intérêt de la dette est supérieur à la croissance, les intérêts de la dette accumulée dans le passé entraînent mécaniquement un déficit supplémentaire supérieur à l'accroissement des richesses produites dans l'année au sein de l'économie. Cette situation génère une hausse du ratio d'endettement par un effet de boule de neige, indépendamment de ce qui se produit au niveau des déficits primaires.

Un excédent primaire permet en effet de réduire l'endettement public mais la France n'en a dégagé qu'à de très rares occasions : sur les quinze dernières années, entre 1998 et 2001, et de manière marginale, en 2006 et 2007. Entre 2009 et 2016, les déficits primaires se sont notablement réduits (de 4,8 % du PIB à 1,5 %) mais leur persistance a continué à alimenter la hausse de l'endettement.

Dans les années 1990, l'écart entre le taux d'intérêt apparent de la dette et la croissance du PIB en valeur a été constamment fortement positif, si bien qu'il a plus contribué que les déficits primaires, à l'augmentation continue de l'endettement. Depuis la création de l'euro en 1999, le taux d'intérêt apparent de la dette a fortement baissé en France mais combinée à des politiques budgétaires restrictives, la croissance de l'économie a été particulièrement faible. Ainsi, entre 2011 et 2016, l'écart entre les deux s'est amenuisé tout en demeurant positif.

⁵⁹ Taux de croissance majoré du taux d'inflation.

La hausse du ratio d'endettement a toutefois tendance à ralentir sur les années récentes : elle s'est limitée à 0,7 point en 2015 et 2016. En 2016, le déficit public est revenu à -3,4 % du PIB (après -3,6 % en 2015), grâce à un ralentissement des dépenses publiques permis notamment par la poursuite de la diminution de la charge des intérêts de la dette. Le poids de la charge des intérêts sur la dette exprimée en part de PIB a ainsi reculé de 2,6 % en 2011, à 1,9 % en 2017. Le déficit de l'État a augmenté alors que celui des administrations de sécurité sociale se réduisait et que les administrations publiques locales devenaient excédentaires.

En 2017, grâce à de meilleures rentrées fiscales liées au surcroît de croissance, le déficit public a été ramené à 2,6 % du PIB, en deçà donc des critères de Maastricht, le ratio d'endettement continuant à progresser faiblement pour atteindre 96,8 % du PIB. La Cour des comptes précise que le passage du déficit public sous la barre des 3 % serait néanmoins largement imputable à des raisons conjoncturelles (amélioration de la conjoncture économique, plus-values de recettes) qui ne sont pas forcément reproductibles chaque année⁶⁰.

Le budget 2018 est marqué par la réduction de la fiscalité du capital (remplacement de l'impôt sur la fortune par l'impôt sur la fortune immobilière, instauration d'un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital) et la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises (baisse progressive de l'impôt sur les sociétés, suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes, abrogation du taux marginal sur les salaires, etc.). L'objectif de favoriser l'investissement productif via une baisse des prélèvements sur les entreprises n'est cependant pas acquis.

La baisse des prélèvements obligatoires serait financée par les économies ciblées sur les aides au logement réalisées et les dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Les projections gouvernementales tablent ainsi sur un déficit public réduit à 2,8 % du PIB en 2018 et sur une stabilisation du ratio de la dette. Dans son évaluation de novembre 2017, la Commission européenne estime cependant que la France présenterait toujours « *un risque de non-conformité aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance* ». Ce diagnostic est relayé par la Cour des comptes qui souligne l'insuffisance des efforts structurels de la France et la fragilité du plan d'économies annoncé.

Au-delà des seules dispositions budgétaires, une réduction durable du ratio de la dette paraît tributaire de l'évolution des taux d'intérêt. La France a bénéficié ces quatre dernières années, de conditions particulièrement favorables en matière de taux d'intérêt, qui ont pu masquer l'insuffisance des efforts structurels de réduction des déficits. Le constat dressé dans le dernier millésime du RAEF selon lequel la France est toujours exposée au risque d'une brutale remontée des taux d'intérêt demeure donc tout à fait pertinent. En effet, la nécessité de contracter de nouveaux emprunts pourrait se heurter à la défiance des investisseuses et des investisseurs qui demanderaient des primes de risque élevés, notamment les non-résidentes/résidents, qui détiennent plus de la moitié de la dette française, et dont les investissements sont très volatils. Pour l'heure, l'évolution des taux ne montre toutefois pas de tensions excessives : le taux des emprunts phare à 10 ans, qui avait atteint un plancher à

⁶⁰ Cour des comptes, « Le rapport public annuel 2018 », février 2018.

0,2 % à l'été 2016, s'est stabilisé autour de 1 % depuis le printemps 2017, tandis que la France continue à emprunter à des taux négatifs sur les échéances courtes.

Pour préparer l'avenir, il semble indispensable de mettre en œuvre des investissements de façon à retrouver une croissance potentielle durablement supérieure au taux apparent de la dette, tant dans les domaines économiques, social qu'environnemental.

Avec la politique dite « d'assouplissement quantitatif » menée par la Banque centrale européenne depuis 2012, celle-ci détient aujourd'hui environ un cinquième de la dette publique de tous les États de la zone, ce qui conduit certaines et certains à préconiser une annulation partielle des dettes publiques de la zone euro. On peut cependant craindre un effet « domino » qui minerait la crédibilité des autorités monétaires européennes.

En 2016, le ratio d'endettement de la France (96,6 % du PIB) se situe au-dessus de la moyenne européenne (83 %) et de la zone euro (89 %). Pour l'heure, douze pays de l'Union, pour la plupart intégrés récemment, respectent le critère de 60 % du PIB. Les pays du sud de l'Europe sont les plus endettés, en particulier la Grèce (181 %), l'Italie (132%), le Portugal (130 %), Chypre (107 %) et l'Espagne (99 %), où le recul de l'endettement est néanmoins engagé depuis deux ans. Parmi les pays ne respectant pas le critère des 60 % du PIB, seules la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal verraient leur ratio d'endettement augmenter en 2016. La question reste ouverte de ce qui est comptabilisé dans le cadre de Maastricht.

B - La dette des entreprises

L'endettement des sociétés non financières (SNF) est lui aussi en forte augmentation sur la dernière décennie, passant de 69,1 % du PIB en 2005 à 89,7 % en 2016.

Tableau 1 : Principaux ratios des sociétés non financières françaises

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de marge (1)	32,7	33,5	33,1	30,9	31,6	31,2	30,2	29,9	30,4	31,9	31,9
Taux d'investissement (2)	21,5	22,6	23,3	21,5	22,1	22,7	22,7	22,6	22,8	22,9	23,3
Taux d'épargne (3)	18,4	19,4	16,8	16,7	18,9	18,2	16,4	17,0	17,4	19,3	19,8
Taux d'autofinancement (4)	85,4	85,8	72,1	77,7	85,6	80,3	72,3	75,2	76,5	84,6	84,7
Taux d'endettement (5)	68,4	69,1	73,7	77,9	78,2	80,5	83,3	82,1	86,1	87,4	89,7

Source : INSEE

(1) Excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée brute

(2) Formation brute de capital fixe/valeur ajoutée brute

(3) Épargne brute/valeur ajoutée brute

(4) Épargne brute/Formation brute de capital fixe

(5) Endettement des sociétés non financières/PIB

Entre 2004 et 2008, les entreprises avaient bénéficié d'une activité bien orientée mais la récession de 2009 s'est accompagnée d'un repli marqué de leur taux de marge, qui a atteint un niveau historiquement bas en 2013, à 29,9 %. La période suivante a permis une restauration de ces marges, suite au raffermissement de l'activité, à la chute des prix du pétrole et aux différents dispositifs de baisse du coût du travail (crédit d'impôt pour la compétitivité et pour l'emploi, pacte de responsabilité de solidarité, prime à l'embauche dans les PME). Au-delà de la reconstitution des marges des SNF, la forte diminution de la charges des intérêts à l'œuvre depuis 2012 a permis une nette progression de leur capacité d'autofinancement, augmentant par là même leur capacité d'endettement. Cette montée de l'autofinancement a été particulièrement marquée pour les grandes entreprises où le repli de la charge des intérêts s'est avérée la plus importante. Parallèlement, la hausse du taux d'endettement des SNF s'est poursuivie de façon quasi ininterrompue, reflétant l'amélioration du climat des affaires et la confiance du système financier dans les entreprises françaises. Pour autant, la forte baisse des taux des crédits facturés aux entreprises engagée depuis 2011, avec un point bas à 1,4 % à la fin de 2016, a contribué à alléger la charge d'intérêts exprimée en part de PIB supportée par les SNF car elles sont le plus souvent endettées à taux variable.

Sur la base d'un indicateur différent de celui retenu ici, qui rapporte leur endettement bancaire et obligataire à leur valeur ajoutée, la Banque de France montre que quelle que soit leur taille, les entreprises ont connu une hausse de leur endettement entre 2004 et 2009, suivie d'une phase de contraction pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI). L'augmentation de l'endettement des SNF post 2008 a surtout été le fait des grandes entreprises. Leur ratio d'endettement est ainsi passé de 93 % de leur valeur ajoutée en 2004 à 141 % en 2014. Le taux d'endettement des PME (62 %) et des ETI (108 %) reste nettement plus faible du fait de leur moindre intensité capitalistique mais aussi de leurs difficultés plus grandes d'accès au crédit⁶¹. En 2015 et 2016, selon la Banque de France⁶², le désendettement se poursuivrait s'agissant des PME du fait d'une augmentation de leurs fonds propres. Le taux d'endettement des grandes entreprises reculerait également, après un pic en 2015.

Depuis 2009, l'endettement des sociétés non financières est en France dans une dynamique différente de celle l'Europe (78 %) car il a augmenté de 16 points de PIB entre 2009 et 2016 alors qu'il est resté globalement stable dans l'ensemble de la zone euro. En 2016, la dette des entreprises en France s'élève à 90 % du PIB (supérieure à celle de ses principaux voisins Allemagne, Italie ou Espagne), mais dans un contexte de taux d'intérêt exceptionnellement bas.

Selon l'Insee, l'endettement depuis 2009 semble traduire un investissement plus dynamique en France que dans les autres principaux pays européens, alors que l'épargne n'y a progressé que très récemment par rapport à ces derniers⁶³. De plus, il s'est accompagné d'une forte hausse des détentions de liquidités, ce qui suggère que ce phénomène

61 Voir l'avis du CESE « Les TPE/PME et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité », mars 2017

62 Benjamin Bureau et Matthias Bürker, « La situation des entreprises en France en 2016 », Banque de France, Bulletin n°215 Janvier-Février 2018.

63 INSEE – « Faut-il s'inquiéter de la hausse de l'endettement des entreprises en France ? » - Décembre 2017.

proviendrait majoritairement des mêmes entreprises (plutôt des grandes entreprises du secteur manufacturier), qui s'endettent et accumulent conjointement des liquidités. Net des liquidités et plus largement des actifs détenus, le taux d'endettement apparaît ainsi relativement contenu au sein des entreprises françaises. Ce constat ne préjuge cependant pas du risque, comme pour la dette publique, d'une remontée brutale des taux d'intérêt ou d'une baisse du prix des actifs. Les grandes entreprises, qui sont les plus endettées, semblent particulièrement exposées, ce qui peut faire craindre par ricochet, une révision à la baisse de leurs projets d'investissements.

C - L'endettement des MÉnages

L'endettement des ménages a également connu une hausse marquée sur les dix dernières années, passant de 43 % du PIB en 2006, à 56 % en 2016. Cette expansion a surtout été portée par l'endettement immobilier qui s'est accéléré en 2016 du fait des importantes opérations de rachat et renégociations de crédits immobiliers liées à la baisse continue des taux d'intérêts⁶⁴. En effet, bien qu'endettés à taux fixe, les ménages ont pu bénéficier d'une forte baisse de la charge d'intérêts grâce aux mécanismes qui leur ont permis de renégocier massivement leurs prêts pour profiter de l'importante diminution des taux. La hausse des crédits à l'habitat a aussi été portée par l'augmentation des transactions immobilières liées à la reprise du marché de l'immobilier dans l'ancien et dans le neuf. Cette progression des transactions s'est accompagnée d'une nouvelle hausse du prix des logements neufs et anciens (1,1 % en 2016 et 3 % en 2017). La capacité d'achat des ménages emprunteurs a été cependant préservée grâce à la baisse du taux des crédits, qui a plus que compensé l'accélération des prix de l'immobilier, à l'augmentation des maturités et à la réduction du taux d'apport⁶⁵. Les risques de crédit des ménages seraient ainsi relativement contenus, d'autant que la prévalence des taux fixes protège les ménages du risque de remontée des taux et que les critères d'octroi des prêts à l'habitat fondés sur la solvabilité de l'emprunteuse ou de l'emprunteur, évitent un endettement hors de contrôle. De son côté, la progression des crédits à la consommation, bénéficiant de l'amélioration de la conjoncture économique, a été très soutenue.

Cependant, la majoration de la fiscalité indirecte (tabac, écologie, augmentation de la CSG) pèse sur le pouvoir d'achat tandis que d'autres mesures destinées à redonner du pouvoir d'achat aux ménages (suppression de la taxe d'habitation, suppression des cotisations salariales en deux temps, revalorisation des minima sociaux) se feront progressivement et que toutes et tous n'en bénéficieront pas.

En France, environ un ménage sur deux est endetté à titre privé et un sur trois l'est pour des motifs immobiliers, qu'il s'agisse d'un achat immobilier (résidence principale ou autre) ou d'un emprunt pour gros travaux immobiliers. Les ménages qui s'endettent disposent le plus souvent d'un niveau de vie élevé : 70 % des ménages appartenant au décile des plus aisés ont souscrit un crédit, contre seulement deux ménages sur dix au sein du premier décile. En revanche, les ménages pauvres ont davantage de retards de paiement qu'il

64 Haut conseil de stabilité financière – Rapport annuel – Juin 2017.

65 Haut conseil de stabilité financière, précité.

s'agisse d'emprunts, de loyers ou d'impôts. Stable entre 2010 et 2014, le nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France a fortement reculé depuis : en 2017 il a baissé de plus de 20 % par rapport à son point haut de 2014. Ce repli renvoie notamment à la loi Lagarde de 2010 qui a durci les conditions d'octroi des crédits à la consommation. En revanche, l'endettement global moyen des ménages surendettés s'est accru. Les ménages surendettés sont surtout des personnes seules (célibataires, séparées, divorcées ou veuves), 27 % sont au chômage, 12 % n'ont pas de profession et 10 % sont sans activité. Au cours de la période 2012-2017, la structure de l'endettement financier a vu une hausse substantielle de l'endettement immobilier (leur part dans l'endettement global est de 36 % en 2016) et une diminution marquée des dettes à la consommation.

En 2016, l'endettement des ménages français est proche de la moyenne européenne. Il est voisin de l'endettement des ménages allemands (53 % du PIB), qui comme beaucoup d'autres pays de l'Union européenne à 15, ont eu néanmoins tendance à se désendetter au cours des dix dernières années. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi en Italie, les taux d'endettement sont très bas. En revanche, les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Pays-Bas, Suède) affichent des ratios nettement plus élevés qu'en France.

En parallèle, l'épargne des ménages via l'assurance-vie est élevée. L'objectif de favoriser l'investissement productif est cependant loin d'être acquis en raison d'une démographie vieillissante, les ménages se montrant averse aux risques et donc peu portés sur les produits risqués⁶⁶.

III - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1

Le CESE recommande au plan statistique, de privilégier une approche de l'endettement qui tienne compte, des actifs publics détenus permettant de mieux appréhender la valeur de la dette publique utile à la nation. Le gouvernement prévoit d'abonder un fonds pour l'industrie et l'innovation de rupture à hauteur de 10 milliards via la cession de participations détenues par l'État dans certaines entreprises. L'État n'est pas toujours le meilleur gestionnaire. Néanmoins, le CESE considère que cette disposition relève d'un calcul de court terme et souligne l'importance de préserver ou détenir des actifs publics. Il recommande le lancement d'une étude sur les effets des privatisations afin de vérifier leur impact sur le long terme pour l'ensemble des agentes et des agents économiques.

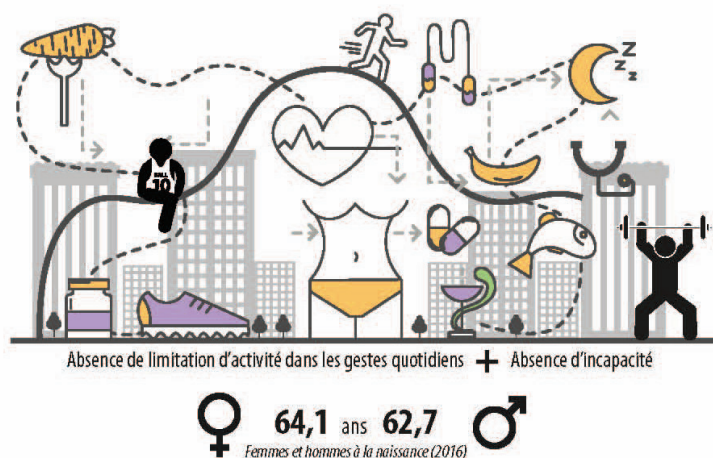
⁶⁶ Audition de Jean-Hervé Lorenzi, président du cercle des économistes, le 28 février 2018.

B - Préconisation 2

La réussite de la transition énergétique nécessite pour le CESE un financement massif, public et privé. Au-delà même de son impact positif sur un climat mondial en sérieux danger de réchauffement excessif, l'investissement dans la transition énergétique est un des plus efficaces et rentables que les pouvoirs publics puissent engager en France (comme dans la plupart des pays européens). Les gains attendus pour l'économie française permettront de couvrir à terme, les coûts correspondants. Pour le CESE, ces investissements doivent se faire avec l'appui de grands investissements européens notamment par le soutien aux territoires, sans toutefois être bloqués par les règles européennes. C'est pourquoi le CESE souhaite que les pouvoirs publics français continuent à pousser au sein de l'Europe, une approche dynamique et offensive pour accélérer le verdissement de l'économie. Le CESE préconise un traitement spécifique de la dette verte pouvant aboutir à une évolution nécessaire des critères de déficit et de dettes publics dits de Maastricht.

Indicateur n° 4 : espérance de vie en bonne santé

Indicateur N°4 ESPÉRANCE DE VIE EN BONNE SANTÉ



L'espérance de vie en bonne santé est un indicateur européen dont la construction est complexe du fait de sa dimension « qualitative ». Il est utile et nécessaire pour le débat sur des politiques publiques spécifiques et le suivi de leur mise en œuvre. Son inscription dans les 10 indicateurs de richesse de la France constitue un progrès.

I - DÉFINITION, INTÉRÊT ET INTERPRÉTATION

L'espérance de vie en bonne santé, ou années de vie en bonne santé, représente le nombre d'années qu'une personne peut s'attendre à vivre en bonne santé, définie par l'INSEE comme « l'absence de limitations d'activités dans les gestes de la vie quotidienne et l'absence d'incapacités ». Les informations utilisées pour le déterminer sont des mesures de prévalence (proportions) de la population d'un âge spécifique vivant dans des conditions de bonne ou mauvaise santé et des informations de mortalité par âge. L'indicateur est établi sur la base des auto-déclarations de limitations d'activités qui traduisent le ressenti des personnes interrogées. Par rapport à l'espérance de vie qui mesure l'âge moyen de décès pour une génération, cet indicateur a l'avantage d'introduire une dimension « qualité de vie ». Il permet de mieux apprécier le bénéfice des années de vie supplémentaires.

L'indicateur espérance de vie en bonne santé, déterminé annuellement depuis 2004 par Eurostat, s'appuie sur le dispositif statistique européen EU-SILC (European Union - Statistics on Income and Living Conditions). Cette enquête transversale comprend un « mini-module » sur la santé, organisé autour de trois questions, relatives respectivement à la santé perçue (« *Comment est votre état de santé en général ?* »), à l'existence d'une maladie chronique (« *Avez-vous une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable ?* ») et aux limitations d'activités (« *Etes-vous limité, depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement ?* »). Cette dernière question, à laquelle les personnes interrogées sont invitées à répondre par « *oui, fortement limité* » ; « *oui, limité mais pas fortement* » ou « *non, pas limité du tout* », est utilisée pour le calcul de l'espérance de vie sans limitation d'activité.

De dimension européenne, cet indicateur rend possible les comparaisons entre États membres. Il permet également à l'Union européenne d'affiner ses objectifs : ainsi, le *Partenariat européen sur le vieillissement actif* a pour objectif de prolonger de deux ans la durée de vie en bonne santé des citoyennes des citoyens européens d'ici à 2020. Ce partenariat s'inscrit dans le contexte plus général de la Stratégie UE 2020 en faveur de la croissance et de l'emploi : si la santé et la qualité de vie sont les buts principaux de ce partenariat, la réduction des dépenses publiques de santé et le prolongement de l'activité professionnelle sont aussi affichés comme des enjeux importants.

A - Évolution de l'indicateur en France et comparaisons européennes

1. En France

L'indicateur évolue peu d'une année sur l'autre et c'est sur des moyennes ou longues périodes qu'il faut le resituer, en le corrélant à l'évolution de l'espérance de vie. De façon schématique, les années 80 ont vu l'espérance de vie sans incapacité augmenter plus vite que l'espérance de vie. La décennie 90 a été celle d'un allongement à peu près parallèle des deux indicateurs : davantage d'incapacité liée au vieillissement de la population, mais une probabilité de vivre sans incapacité qui augmentait également. Dans les années 2000, une évolution plus complexe s'est dessinée, qui voyait la vie en incapacité s'allonger plus rapidement que l'espérance de vie, en particulier chez les femmes et les personnes de plus de 65 ans. Depuis 10 ans, l'espérance de vie en bonne santé est stable en France. L'observation de cette évolution doit être faite avec attention et très régulièrement ; c'est un signal qui doit être pris en compte dans l'élaboration et l'évaluation des politiques de santé publique.

Tableau 2 : Espérance de vie à la naissance en France

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Espérance de vie à la naissance													
Hommes	76,7	76,7	77,1	77,4	77,6	77,7	78	78,4	78,5	78,7	79,2	79	79,3
Femmes	83,8	83,8	84,2	84,4	84,3	84,4	84,6	85	84,8	85	85,4	85,1	85,4
Espérance de vie en bonne santé à la naissance													
Hommes	61,5	62,3	62,8	62,8	62,8	62,8	61,8	62,7	62,6	63,0	63,4	62,6	
Femmes	64,3	64,6	64,4	64,4	64,5	63,5	63,4	63,6	63,8	64,4	64,2	64,6	

Source : Insee, État civil pour l'espérance de vie à la naissance et Eurostat pour l'espérance de vie en bonne santé (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2416631#graphique-Donnes>).

Les années de vie gagnées sans incapacité ont tendance à stagner. Dans sa note Études et résultats de janvier 2018, la DREES explique que « *les Français vivent de plus en plus longtemps, mais le gain de ces années à vivre n'est pas toujours associé à des années de vie en bonne santé* ». Plus précisément, l'espérance de vie en bonne santé continue de progresser faiblement pour la tranche des 65 ans (+ 0,9 ans pour les femmes et + 0,8 ans pour les hommes), alors qu'elle diminue pour les 55 ans (ce qui peut aussi être la conséquence d'un allongement de l'espérance de vie des personnes ayant des incapacités survenues plus tôt dans la vie).

L'indicateur « espérance de vie en bonne santé » marque des différences entre les hommes et les femmes. L'espérance de vie en bonne santé est plus élevée pour les femmes mais pour elles, l'écart entre espérance de vie en bonne santé et espérance de vie est plus important : les années supplémentaires vécues par les femmes sont donc, plus souvent que pour les hommes, des années vécues avec un certain niveau d'incapacité.

D'autres facteurs sont déterminants, à commencer par le niveau de vie. Concernant l'espérance de vie à la naissance, l'écart entre les plus aisés et les plus modestes est en moyenne de 13 années chez les hommes et de 8 années chez les femmes. Les analyses de l'INSEE (Nathalie Blancpain, *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Insee Première, n°1687, février 2018) tendent à montrer que c'est à l'aisance financière elle-même, davantage qu'au niveau de diplôme, qu'est corrélée la plus grande espérance de vie. Ces écarts entre catégories socio-professionnelles se constatent aussi pour l'espérance de vie en bonne santé. Les inégalités se maintiennent année après année et sont plus fortes chez les hommes que chez les femmes. Chez les hommes, l'écart d'espérance de vie à 35 ans sans incapacité entre cadres supérieurs et ouvriers est encore plus grand que l'écart d'espérance de vie global. Les écarts sont aussi géographiques (liés au lieu de résidence : s'interrogeant sur les déterminants territoriaux de la santé, le rapport 2017 sur *l'État de santé de la population en France* (Drees, Santé publique France) dresse une « typologie communale » des inégalités qui montre des situations très contrastées entre zones urbaines, périurbaines et rurales.

2. En Europe

L'espérance de vie à la naissance augmente, principalement sous l'effet du recul de la mortalité aux âges élevés. Les différences entre pays européens sont plus fortes en termes d'espérance de vie en bonne santé qu'en termes d'espérance de vie totale. La France se situe dans la moyenne européenne pour l'espérance de vie en bonne santé (alors qu'elle occupe l'une des meilleures places pour ce qui est de l'espérance de vie). Les interprétations sont toutefois délicates et là encore, ce qui fait l'intérêt de l'indicateur EVBS contribue aussi à sa complexité. Les écarts observés entre États membres peuvent effectivement renvoyer à l'état de santé des personnes et aux limitations d'activité qu'elles induisent. Mais elles peuvent aussi être liées à des différences dans la perception de ces limitations, en lien avec une qualité de l'aide ou un accompagnement plus ou moins important selon les systèmes sociaux nationaux. En outre, et même si les traductions sont désormais réalisées sur la base d'un protocole scientifique, des différences dans leurs formulations ont une incidence sur les résultats. Pour ces raisons, le CESE juge important que des enquêtes plus précises complètent cet indicateur.

Graphique 8 : Années de vie en bonne santé en Europe, à la naissance et à 65 ans, 2015

	Années de vie en bonne santé à la naissance			Années de vie en bonne santé à 65 ans		
	Femmes	Hommes	Différence	Femmes	Hommes	Différence
UE-28	63.3	62.6	0.7	9.4	9.4	0.0
Belgique	64.0	64.4	-0.4	11.0	11.2	-0.2
Bulgarie	65.0	61.5	3.5	9.5	8.7	0.8
Rép. tchèque	63.7	62.4	1.3	8.6	8.0	0.6
Danemark	57.6	60.4	-2.8	11.9	11.0	0.9
Allemagne	67.5	65.3	2.2	12.3	11.4	0.9
Estonie	56.2	53.8	2.4	5.3	5.3	0.0
Irlande	67.9	66.6	1.3	12.0	11.4	0.6
Grèce	64.1	63.9	0.2	7.5	7.9	-0.4
Espagne	64.1	63.9	0.2	8.9	9.5	-0.6
France	64.6	62.6	2.0	10.7	9.8	0.9
Croatie	56.8	55.3	1.5	4.5	4.7	-0.2
Italie	62.7	62.6	0.1	7.5	7.8	-0.3
Chypre	63.4	63.1	0.3	7.3	8.4	-1.1
Lettonie	54.1	51.8	2.3	4.0	4.1	-0.1
Lituanie	58.8	54.1	4.7	5.5	5.0	0.5
Luxembourg	60.6	63.7	-3.1	8.7	10.7	-2.0
Hongrie	60.1	58.2	1.9	5.9	5.9	0.0
Malte	74.6	72.6	2.0	14.0	13.4	0.6
Pays-Bas	57.2	61.1	-3.9	9.4	10.5	-1.1
Autriche	58.1	57.9	0.2	7.7	7.9	-0.2
Pologne	63.2	60.1	3.1	8.4	7.6	0.8
Portugal	56.0	58.2	-3.2	5.4	7.0	-1.6
Roumanie	59.4	59.0	0.4	5.7	6.3	-0.6
Slovénie	57.7	58.5	-0.8	7.6	8.2	-0.6
Slovaquie	55.1	54.8	0.3	3.8	4.1	-0.3
Finlande	56.3	59.4	-3.1	9.0	9.3	-0.3
Suède	73.8	74.0	-0.2	16.8	15.7	1.1
Royaume-Uni	63.3	63.7	-0.4	10.4	10.2	0.2
Islande	66.2	71.5	-5.3	15.1	15.5	-0.4
Norvège	68.9	71.8	-2.9	15.3	15.3	0.0
Suisse (*)	57.7	61.4	-3.7	9.6	10.6	-1.0

Source : Eurostat.

II - LES PRÉCONISATIONS DU CESE

L'indicateur espérance de vie en bonne santé doit permettre de progresser dans l'approche multisectorielle de la santé. Il faut s'inscrire dans la définition globale de la santé donnée par l'OMS, et l'envisager comme un « état de bien-être physique, mental et social » et non seulement comme l'absence de maladies. Les inégalités géographiques, socio-professionnelles et de genre que l'indicateur espérance de vie en bonne santé révèle, doivent être analysées en profondeur. Leur réduction doit figurer parmi les critères d'évaluation des politiques de santé (aussi bien de promotion de la santé que d'accès aux soins) mais aussi d'autres politiques (environnement, logement, emploi et conditions de travail...).

Pour le CESE, l'espérance de vie en bonne santé est un indicateur riche à considérer dans le déploiement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de santé. Il fournit des indications essentielles sur les progrès réalisés dans plusieurs objectifs identifiés comme prioritaires par la nouvelle Stratégie nationale de santé pour 2018-2022 en particulier : la promotion de conditions de vie et de travail favorables à la santé, la prévention et la lutte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé, l'amélioration du repérage, du dépistage et de la prise en charge précoce des pathologies chroniques, la garantie de la qualité, de la sécurité et de la pertinence des prises en charge, la réaffirmation de la place des usagers et des usagers dans le système de santé.

Dans ce contexte, le CESE formule les deux préconisations suivantes.

A - Préconisation 1 : Compléter l'indicateur espérance de vie en bonne santé par d'autres enquêtes

Sur la qualité des années de vie gagnées. Il s'agira, comme cela se fait pour l'indicateur « espérance de vie », de déterminer les facteurs associés à une meilleure « espérance de vie en bonne santé » : facteurs géographiques, environnementaux, socio-économiques (revenu, pauvreté, emploi, le genre).

B - Préconisation 2 : Sécuriser les financements nationaux et européens de ces enquêtes

Pour qu'elles s'inscrivent dans la durée et permettent des observations sur le long terme.

INDICATEUR n° 5 : SATISFACTION DANS LA VIE

Indicateur N°5
SATISFACTION DANS LA VIE

I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

(Indicateur = Note de satisfaction sur une échelle de 0 à 10)

A - Définition

L'indicateur de satisfaction est construit à partir des réponses apportées par les ménages à la question : « Sur une échelle de 0 (pas du tout satisfait) à 10 (très satisfait), indiquez votre satisfaction concernant la vie que vous menez actuellement ». Il provient d'une enquête annuelle européenne d'Eurostat sur les conditions de vie (EU-SILC), déclinée au niveau français par l'Insee. Cette enquête permet d'affiner l'analyse en intégrant d'autres dimensions, comme la situation financière des ménages interrogés ou leurs relations personnelles.

L'enquête de l'Insee sur les ressources et conditions de vie (SRCV) fournit des résultats provisoires pour 2016 sur la satisfaction dans la vie en France métropolitaine par classes d'âge. En revanche, les données européennes ne sont disponibles que pour la seule année 2013. Le prochain module européen ne sera reconduit qu'en 2018 mais à partir de 2020, l'enquête européenne sur le bien-être sera réalisée sur une base annuelle.

B - Précautions d'emploi

L'indicateur de satisfaction, par nature subjectif, se différencie des autres indicateurs basés sur des éléments matériels ou monétaires. C'est pourquoi une augmentation de l'aisance matérielle n'implique pas forcément une hausse correspondante de la satisfaction.

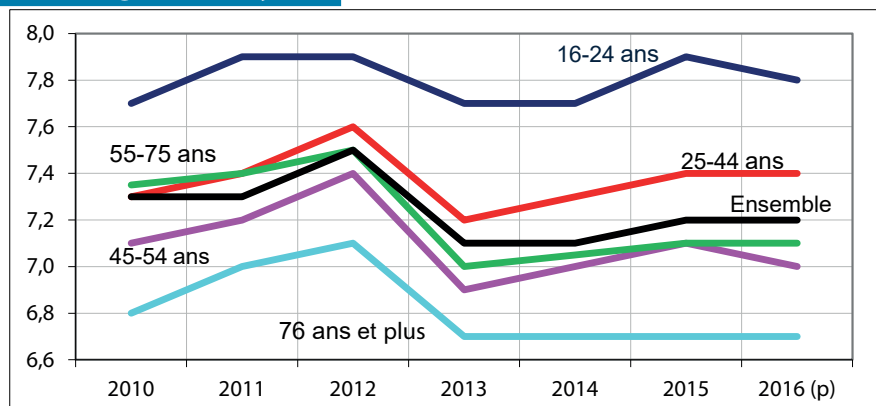
II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

A - Évolution sur longue période

Selon l'Insee, sur les cinq dernières années disponibles, la note de satisfaction dans la vie en général a peu évolué. Elle a progressé entre 2010 et 2012, passant de 7,3 à 7,5, avant de rétrograder nettement en 2013 pour des raisons méthodologiques liées à la façon de mener l'enquête. Par la suite, la satisfaction repart à la hausse, avant de se stabiliser à 7,2 en 2015 et en 2016.

Sur la période, le profil d'évolution est assez proche pour l'ensemble des classes d'âge mais la satisfaction diminue nettement au fur et à mesure de l'avancement en âge. En 2016, malgré un tassement, les jeunes restent toujours plus satisfaits que l'ensemble des autres classes d'âge (avec une note moyenne de satisfaction de 7,8). La satisfaction est moindre pour les classes d'âge suivantes. Elle est en particulier moins élevée chez les 45-54 ans, dont la note moyenne se détériore en 2016 pour devenir la plus faible de l'ensemble des tranches d'âge. Dans le même temps, celle des plus de 76 ans progresse fortement (7,1, après 6,7 en 2015).

Graphique 9 : Satisfaction dans la vie en France métropolitaine selon les classes d'âge (note moyenne)

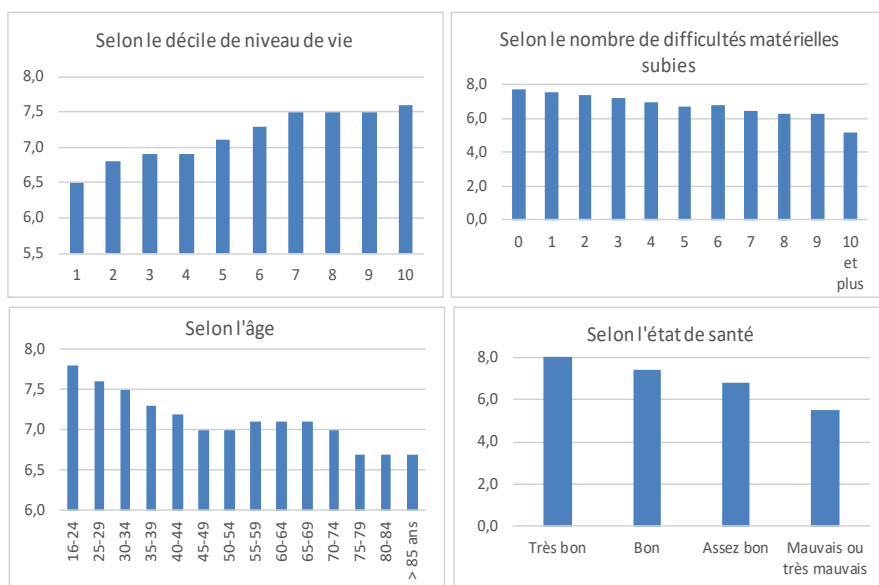


Source : INSEE/Enquête SRCV.

Au-delà de l'âge, la satisfaction dans la vie paraît surtout fortement dépendante de l'état de santé ressenti : les personnes s'estimant en très bonne santé attribuent une note moyenne de satisfaction de 8, deux fois plus élevée que celles le jugeant très mauvais. La satisfaction s'accroît également avec le niveau de vie, bien qu'à partir d'un certain seuil de revenu, ce lien tend à s'atténuer. Le fait de rencontrer de nombreuses difficultés matérielles est aussi handicapant, tandis que le sexe n'apparaît pas comme un critère de différenciation discriminant.

Parmi les motifs de satisfaction, l'enquête européenne de 2013 (voir ci-dessous), quoique datée, a le mérite de mettre en avant le rôle essentiel des relations personnelles. Ce constat rejoint celui de l'Insee, qui indique que les personnes très satisfaites de leurs relations avec leur famille ou leurs amis, par le biais de rencontres ou de communications à distance (par téléphone, SMS, internet, courrier), affichent une plus grande satisfaction⁶⁷. L'avis du CESE sur l'isolement social, qui toucherait selon Fondation de France 5,5 millions de personnes en France (soit plus de 10 % de la population), précise les nombreux mécanismes sous-tendant l'isolement social (vieillesse, précarité, éloignement, etc.), tout en rappelant que son éradication représente un enjeu majeur pour la cohésion sociale⁶⁸.

Graphique 10 : Note de moyenne de satisfaction dans la vie en France par dimension en 2016



Source : INSEE.

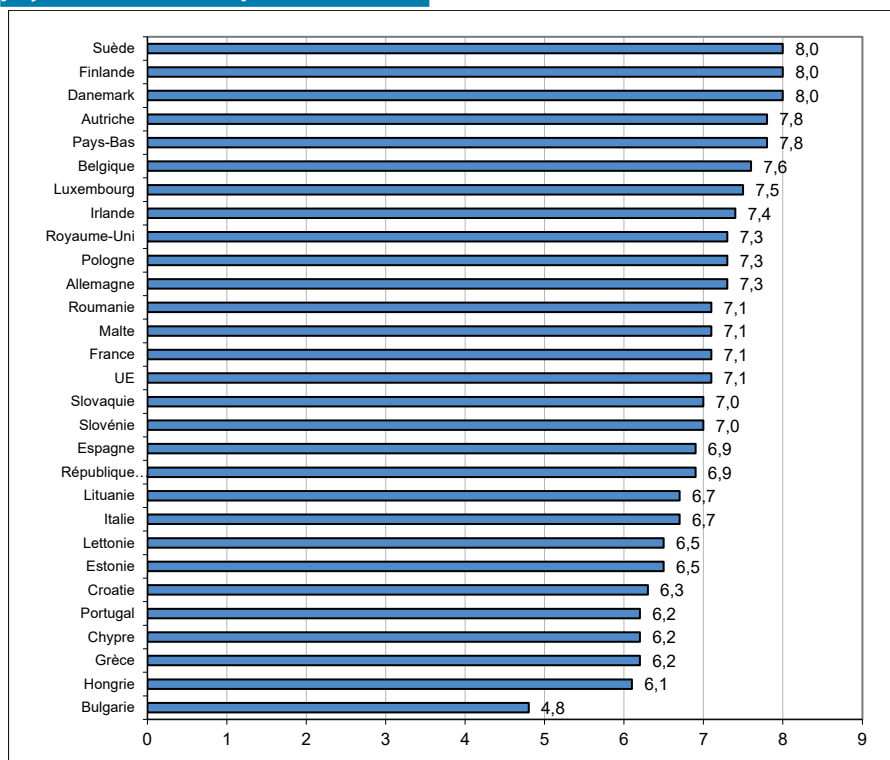
⁶⁷ Insee - « France portrait social », collection Insee Références, édition 2017, page 210.

⁶⁸ Jean-François Serres - « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité » - Les avis du CESE, juin 2017.

B - Comparaisons internationales

Les divergences de satisfaction dans la vie en général entre les États membres de l'Union européenne reflètent pour partie les disparités de niveau de vie. La satisfaction dans la vie est la plus élevée dans les pays scandinaves, avec une note moyenne de 8,0, où les niveaux de revenus sont les plus importants. Pour autant au-delà du seul aspect financier, ces performances renvoient plus particulièrement au cadre de vie (conditions de logement, loisirs/espaces verts) et à une qualité des relations personnelles jugée comme plus satisfaisante qu'ailleurs, notamment de la part des personnes âgées qui bénéficient d'une meilleure prise en charge. Par contre, elle est nettement plus faible dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Chypre, Portugal) et en Roumanie et en Bulgarie, dont les PIB par habitante/habitant sont moitié moindres que celui de la moyenne de l'Union européenne. La France se trouve dans une situation intermédiaire, avec une note de satisfaction dans la vie équivalente à celle de la moyenne des pays de l'Union européenne.

Graphique 11 : Note moyenne de satisfaction dans la vie en général dans les pays de l'union européenne en 2013



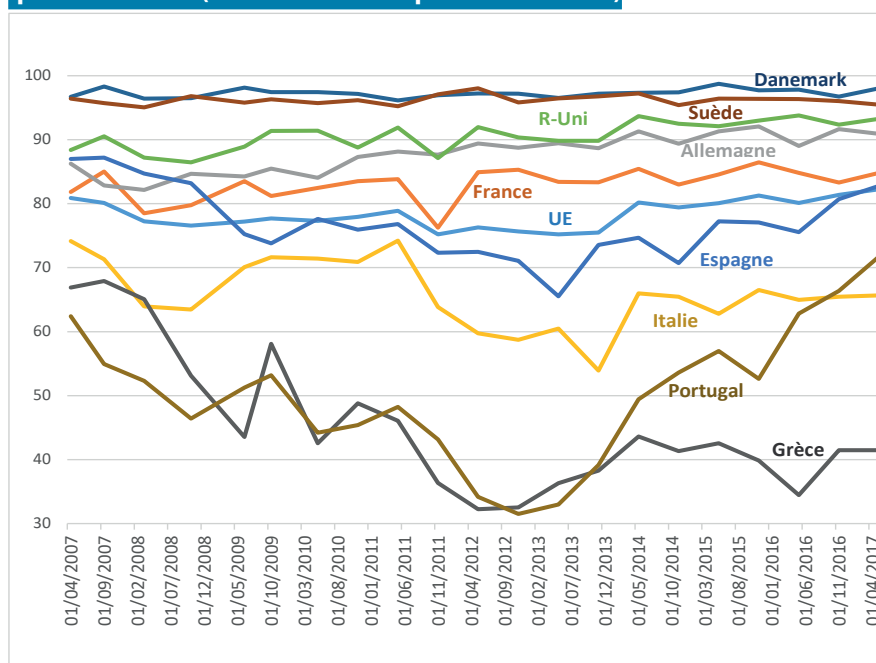
Source : Eurostat.

Hormis le jugement sur les relations personnelles, l'enquête d'Eurostat de 2013 précise que le lieu de travail, le temps de trajet domicile/travail et le logement sont bien placés sur l'échelle de satisfaction, devant même l'emploi ou les loisirs. En revanche, dans quasiment tous les pays, les jugements sur la situation financière obtiennent des notes relativement basses. La France se différencie cependant des autres pays par une plus grande satisfaction vis-à-vis du lieu de résidence ou de l'emploi du temps.

C - Indicateurs complémentaires

Les enquêtes Eurobaromètre de la Commission européenne (distinctes de celles d'Eurostat) menées deux fois par an auprès des habitantes et des habitants des pays membres de l'UE et des pays candidats, comportent elles aussi un volet sur la satisfaction personnelle appréciée à partir de la question suivante : « *D'une façon générale, êtes-vous très satisfait (e), plutôt satisfait (e), plutôt pas satisfait (e), ou pas du tout satisfait (e), de la vie que vous menez ?* ». Les résultats permettent d'apprécier les évolutions sur une période longue mais aussi de façon plus récente que 2013.

Graphique 12 : Pourcentage de personnes se déclarant satisfaites de la vie qu'elles mènent (très satisfaites et plutôt satisfaites)



Source : Commission européenne/Eurobaromètre.

Au printemps 2017, les Européennes et les Européens se disent à 80 % satisfaits de la vie qu'ils mènent, avec une légère remontée sur les dernières années. La France se situe un cran au-dessus de la moyenne européenne avec un score stable de 85 %, sans impact apparent de la crise sur le niveau de satisfaction. Elle se distingue en cela des pays du sud de l'Europe, où l'aggravation du chômage et la baisse des salaires se sont accompagnés entre 2007 et 2013, d'une détérioration marquée des niveaux de satisfaction. Depuis, le fort regain d'optimisme du Portugal qui retrouve une croissance solide, contraste avec la stagnation des opinions en Grèce ou en Italie, où la reprise de l'activité reste plus hésitante. Les scandinaves, mais aussi le Royaume-Uni et l'Allemagne, affichent les scores parmi les plus élevés, un peu supérieurs à celui de la France.

III - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1 : Favoriser l'engagement

L'indicateur de satisfaction dans la vie renvoie à de multiples facteurs, dont les relations sociales et l'engagement (associatif, syndical, politique), qui sont des motifs de satisfaction. Le CESE préconise de favoriser et de valoriser toutes les formes d'engagement. Le CESE, dont la réforme en cours comporte un volet important sur la participation accrue des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique, pourrait utilement contribuer à l'atteinte de cet objectif.

B - Préconisation 2 : Mieux prendre en compte les besoins des personnes dépendantes

La satisfaction dans la vie diminue avec l'âge, en lien notamment avec la santé. Le CESE propose de renforcer les investissements liés au vieillissement et à la dépendance (déploiement des maisons spécialisées, politique de maintien à domicile). Il préconise également de mieux prendre en compte l'engagement des personnels chargés de l'aide aux personnes âgées par un renforcement de l'investissement dans la formation et par une revalorisation de la politique de rémunération.

INDICATEUR N°6 : INÉGALITÉS DE REVENUS

Indicateur N°6
INÉGALITÉ DE REVENUS

Rapport, en 2016, entre la rémunération totale des 20 % des ménages les plus aisés et la rémunération totale des 20 % des ménages les plus modestes

 **4,3**  **5,3**

I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

A - Définition

Cet indicateur rapporte les revenus totaux disponibles des 20 % des ménages les plus aisés à ceux des 20 % des ménages les plus pauvres. Le revenu disponible comprend les revenus d'activité, les retraites et les pensions, les indemnités de chômage, les revenus du capital et financiers⁶⁹, les prestations sociales perçues et la prime pour l'emploi, nets des impôts directs. Il s'agit donc d'un indicateur d'inégalités après redistribution. Pour la France, les données sont tirées des enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (INSEE, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA). L'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (Dispositif SRCV) est la partie française du système communautaire EU-SILC (European union-Statistics on income and living conditions).

D'autres indicateurs d'inégalités monétaires sont utilisés dans le débat public. Des analyses par centiles (notamment, la situation des 1 % des ménages les plus riches) peuvent fournir un éclairage supplémentaire mais ces revenus varient souvent fortement d'une année à l'autre. De son côté, le coefficient de Gini mesure l'écart de revenu entre les individus avec

⁶⁹ Produits d'assurance-vie, livrets exonérés, plans d'épargne en actions, livrets d'épargne populaire, comptes d'épargne logement, plans épargne logement.

une situation parfaitement égalitaire, il vaut alors 0, et 1 lorsque qu'une personne reçoit tout le revenu et les autres rien. Il a le mérite de prendre en compte l'ensemble de la distribution des niveaux de vie. Le ratio $D9/D1$ c'est-à-dire le rapport entre le revenu le plus bas de la tranche des 10 % de personnes aux revenus les plus élevés et le revenu le plus haut des 10 % de personnes aux revenus les plus faibles, est également parfois utilisé mais s'avère moins robuste. On peut enfin mesurer les inégalités de revenus dits primaires, avant redistribution.

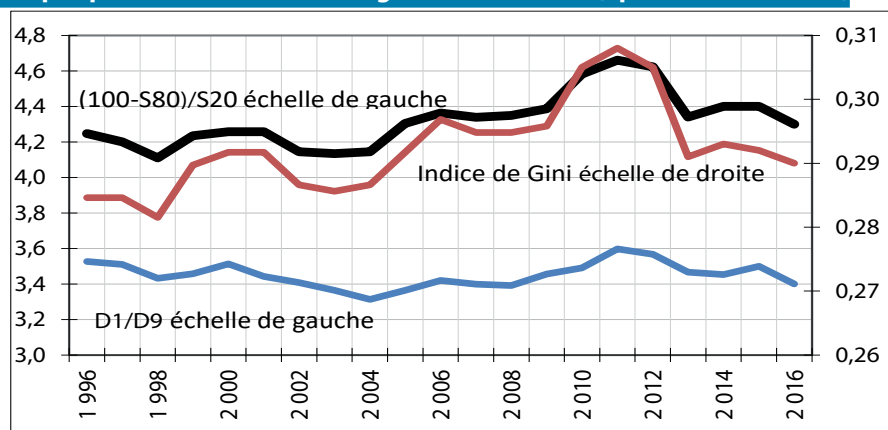
B - Précautions d'emploi

Les informations utilisées pour calculer les niveaux de vie ne couvrent pas tous les ménages. Elles concernent seulement la France métropolitaine et ne prennent pas en compte les personnes vivant en institution, ainsi que les personnes sans domicile fixe. Par ailleurs, la connaissance de certains revenus tirés des paradis fiscaux, d'activités illégales ou du travail au noir, est très incomplète.

II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

A - Évolution sur longue période

Graphique 13 : Indicateurs d'inégalités de revenus (après redistribution)



Source : INSEE.

Les inégalités de revenus (après redistribution) ont eu tendance à augmenter de façon quasi continue depuis la fin des années 1990 jusqu'avant la crise. À partir de 2009, la crise s'est accompagnée d'un bond des inégalités, les revenus des catégories les plus modestes ayant été les plus affectés à cause de la forte progression du chômage.

En 2013, on constate en revanche une forte diminution des inégalités, qui les fait revenir au niveau d'avant crise. Cette chute s'explique par la diminution de la part des revenus du patrimoine dans le revenu disponible brut (de 11,9 % à 10,9 %), liée notamment au repli des intérêts perçus du fait de la baisse des taux, impulsée par la Banque centrale européenne

(BCE). Elle tient aussi au net renforcement à partir de 2011, de la fiscalité s'appliquant aux ménages les plus aisés⁷⁰. Dans son rapport sur la sécurité sociale, la Cour des comptes souligne notamment l'impact de la politique familiale conduite depuis 2012, qui a permis des « transferts massifs » entre les ménages les plus aisés et les ménages les plus pauvres via le plafonnement du quotient familial⁷¹. Dans le bas de la distribution, malgré la persistance du chômage, les personnes aux revenus modestes ont bénéficié de la revalorisation des minimas sociaux et d'une hausse de leurs revenus salariaux suite à l'augmentation du nombre d'heures travaillées. En tenant compte des conjointes et des conjoints et des enfants à charge, environ 7 millions de personnes, soit 11 % de la population française, sont couvertes par les minima sociaux. Ces derniers ciblent particulièrement les personnes aux faibles revenus. En 2014, 65 % de la masse totale des minima sociaux est distribuée aux 10 % des personnes les plus pauvres avant redistribution.

À partir de 2014, les inégalités de revenus sont globalement stables. En revanche, les inégalités avant redistribution ont légèrement augmenté en raison d'une progression plus rapide des salaires des cadres que de celle des employées et des employés et des ouvrières et des ouvriers (notamment entre les cadres dirigeantes/dirigeants et les salariées/salariés). Mais les mesures en faveur des personnes modestes (mise en place de la prime d'activité, revalorisation exceptionnelle de 2 % du RSA) ont fait plus que compenser ce mouvement. Le diplôme apparaît également comme un facteur très discriminant (les personnes dotées d'un diplôme supérieur affichent un niveau de vie 1,7 fois plus important que celui des personnes non qualifiées), ce qui plaide pour le renforcement des investissements dédiés à la formation.

On doit aussi s'attaquer aux fortes inégalités salariales persistantes par sexe⁷². En vingt ans, l'écart de revenu salarial entre les femmes et les hommes ne s'est que légèrement réduit, passant de 27 % en 1995 à 24 % en 2014. Les femmes étant le plus souvent victimes de temps réduits contraints. Les statistiques portant sur les ménages, sauf pour les familles monoparentales le plus souvent avec une femme seule, ne permettent pas de traiter les inégalités de genre.

Globalement en 2016, selon les données provisoires de l'Insee, l'indicateur d'inégalités (100-S80)/S20 baisserait de 0,1 point par rapport à 2015, à 4,4, sachant que les autres indicateurs disponibles (indice de Gini, D1/D9) vont dans le même sens. Dans cet environnement, au-delà des mécanismes redistributifs, il semble important de garantir aux moins aisés, notamment dans les zones les plus excentrées, l'accès à des services de proximité.

Si l'indicateur d'inégalités de revenus a le défaut de reposer sur l'analyse des déciles extrêmes, l'évolution du niveau de vie des classes moyennes peut être appréhendée à travers l'analyse des « ménages médians », c'est-à-dire ceux dont le niveau de vie moyen est

⁷⁰ Prélèvement forfaitaire obligatoire pour les capitaux mobiliers, création d'une tranche supplémentaire d'imposition, plafonnement de l'effet du quotient familial, contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus.

⁷¹ Cour des comptes, « Sécurité sociale - Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », septembre 2017.

⁷² Les cadres ont un revenu salarial annuel moyen 2,6 fois plus important que celui des ouvrières et des ouvriers.

compris entre 90 % et 110 % du niveau de vie médian⁷³. Entre 1996 et 2014, leur niveau de vie a progressé de 17 % en euros constants, un rythme inférieur à celui des ménages aisés (+25 %) mais proche de celui des autres catégories. En revanche, depuis la dernière crise, leur niveau de vie se caractérise par une grande inertie. Ce constat n'est pas sans incidence sur les politiques économiques car si les ménages médians ne représentent que 19 % de la population métropolitaine, un grand nombre de personnes s'identifient à la classe moyenne et manifestent de fait plus d'inquiétudes face à l'avenir que les ménages les plus aisés.

Il est trop tôt pour avoir une idée de l'évolution de l'indicateur en 2017 mais on peut noter les mesures budgétaires en faveur des plus modestes (revalorisation des minima sociaux, réduction des impôts sur le revenu à l'entrée du barème) et celles visant à accroître les efforts demandés aux ménages les plus aisés (modulation des allocations familiales, réduction du plafond des niches fiscales, réforme de l'imposition des revenus de capitaux, etc.).

Selon les estimations de l'Insee, les mesures budgétaires pour 2018 auraient un effet légèrement négatif sur le pouvoir d'achat des ménages car la baisse des cotisations sociales et les effets liés à la suppression progressive de 30 % de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages n'interviendraient que tardivement, alors que la hausse de la CSG et de la fiscalité indirecte sont déjà effectives. Pour l'OFCE, ces mesures contribueraient à creuser les inégalités de niveaux de vie. De plus, 40 % des ménages ne payaient pas la taxe d'habitation du fait de leurs faibles revenus. Les 5 % des ménages les plus aisés seraient les principaux bénéficiaires (hausse de 1,6 % de leur pouvoir d'achat)^{74,75}.

B - Comparaisons internationales

Sur les dix dernières années, la tendance a été globalement à la montée des inégalités de revenus dans les pays de l'Union européenne. Leur progression a été plus contenue en France, dont le niveau reste nettement inférieur à la moyenne européenne (4,3, contre 5,3) et plus faible qu'en Allemagne ou au Royaume Uni. En revanche, dans les pays du sud de l'Europe et dans certains pays de l'Est (Bulgarie, Roumanie, Lituanie), les inégalités sont non seulement parmi les plus élevées mais la tendance récente est également à la hausse. Au Danemark et en Suède, dont le modèle social a longtemps fait figure d'exemple, elles se sont fortement accrues sur la dernière décennie, si bien que leur niveau rejoint désormais celui de la France.

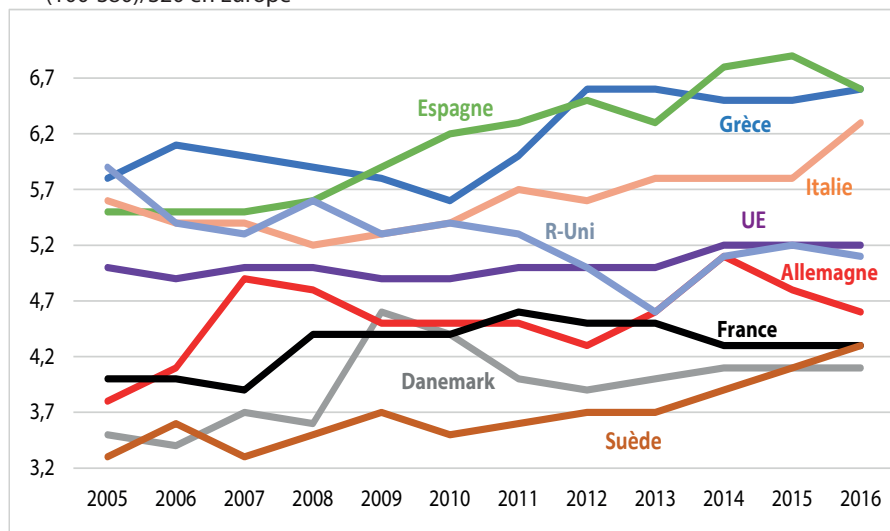
⁷³ Insee, « les ménages à niveau de vie médian », France portrait social, édition 2017.

⁷⁴ La refonte de la fiscalité des revenus et de celle du patrimoine mobilier (prélèvement forfaitaire unique et transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière) allègerait significativement leurs prélèvements. En revanche, les 5 % des ménages les plus modestes pourraient voir leur pouvoir d'achat légèrement amputé.

⁷⁵ Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro – « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités » OFCE/ policy brief n°30, 15 janvier 2018.

Graphique 14 : Évolution du rapport de revenus inter quintile

(100-S80)/S20 en Europe



Source : Eurostat.

En France, la forte redistribution opérée par les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, qui constitue une des spécificités du modèle social français, a permis de contenir la montée des inégalités. Elle repose à la fois sur les recettes (impôts et taxes) et les dépenses de l'État. En effet, les recettes (ou l'emprunt) vont être reversées sous forme de prestations monétaires ou de services publics gratuits (écoles, santé, construction et entretien des routes, etc.). Selon l'OCDE, en 2015, les transferts et les impôts ont ainsi participé à hauteur d'un tiers, à la réduction des inégalités dans l'hexagone. Cet effort redistributif est cependant inférieur à celui de l'Irlande, de la Belgique ou du Danemark. Il s'avère toutefois supérieur à celui observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, comme en Allemagne (28 %), en Suède (26 %) ou encore aux États Unis (18 %).

III - INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES

Les inégalités de patrimoine renforcent considérablement les inégalités de revenus. En 2015, les 10 % des ménages français les plus aisés (D10) détenaient le quart de l'ensemble des revenus et la moitié de l'ensemble du patrimoine, contre respectivement 3,5 % et 0,1 % pour les 10 % des ménages les plus modestes (D1). Les inégalités patrimoniales dépendent non seulement du niveau de vie mais varient aussi fortement selon l'âge qui voit le montant du patrimoine culminer entre 60 et 69 ans du fait d'un phénomène d'accumulation de l'épargne.

De même, la catégorie professionnelle ou le fait d'avoir bénéficié d'un héritage ou d'une donation, expliquent l'existence de disparités et leur reproduction intergénérationnelle.

Les inégalités de patrimoine renvoient principalement à la détention ou non de biens immobiliers. En France, les deux tiers du patrimoine des ménages sont constitués d'actifs immobiliers or, les ménages aux revenus les plus modestes n'en possèdent généralement pas. Entre 2008 et 2011, les inégalités de patrimoine se sont fortement accrues du fait de la hausse de près de 10 % du prix de l'immobilier qui a bénéficié aux ménages propriétaires de leurs logements, principalement les patrimoines moyens et importants alors que les petits patrimoines stagnaient. Les gros patrimoines, qui investissent plus volontiers dans les supports non réglementés (actions, Sicav, assurance-vie, etc.), plus volatils mais à fort rendement potentiel, ont été les principaux gagnants. En revanche, entre 2010 et 2015, dans le sillage du reflux du prix des logements, les inégalités de patrimoines se sont légèrement repliées malgré un décrochage des ménages les moins biens dotés. En effet, le patrimoine moyen de ces derniers, constitué essentiellement de compte-chèques et d'épargne réglementée (livret A, LEP, LDD, livret jeune), a chuté de 30 % sur la période⁷⁶.

En 2016, d'après les données de l'Insee issues de la comptabilité nationale, le patrimoine des ménages a accéléré car il a profité du redressement des prix de l'immobilier et de la valorisation des actions. Cette progression, favorable aux gros patrimoines, devrait en toute logique conduire à un nouveau creusement des inégalités patrimoniales. Les mesures de la loi de finances 201

8 visant à supprimer l'impôt sur la fortune et à instaurer un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital, semblent aller dans le même sens.

En matière d'inégalités de patrimoine, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : elle est beaucoup moins inégalitaire que les États-Unis (les 10 % les plus aisés y captent 76 % du patrimoine national) mais aussi que l'Allemagne (59 %). La corrélation entre inégalités de revenus et de patrimoine est cependant particulièrement forte en France comme en Allemagne ou encore en Italie alors qu'elle est moins nette dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Australie.

En dehors du patrimoine, la part des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible des ménages (i.e. engagées par contrat de type assurances, loyers, remboursements d'emprunts, etc.) est d'autant plus forte que leur niveau de vie est faible : elle passe de 61 % pour les ménages pauvres à 23 % pour les ménages aisés⁷⁷.

⁷⁶ Insee première n°1621, « Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement », novembre 2016.

⁷⁷ En déduisant les dépenses pré-engagées du revenu disponible, on peut construire un niveau de vie arbitraire avec lequel les ménages composent pour régler leurs autres dépenses (alimentaires, habillement, etc.). Cet indicateur vise à mieux rendre compte du ressenti qu'ont les ménages de leur aisance financière que le niveau de vie « usuel ». Les inégalités apparaissent plus fortes, estimées à partir du niveau de vie arbitraire plutôt qu'à partir du niveau de vie. La moitié des personnes pauvres a un niveau de vie arbitraire inférieur à 340 euros par mois. Référence : Michèle Lelièvre (ONPES) et Nathan Rémila (DREES), 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la Drees, n°25, Drees.

IV - PRÉCONISATIONS

A - préconisation 1

L'accès à la qualification est un moyen de réduire les inégalités salariales et d'accéder à un emploi de qualité. De plus, il y a un large consensus sur l'effet positif des investissements dans les formations initiale et professionnelle sur les capacités humaines et le développement économique du pays. La formation professionnelle doit constituer à la fois une « deuxième chance » pour les salariées et les salariés ou les demandeuses et les demandeurs d'emplois les moins qualifiés, et un moyen de répondre aux besoins en compétences dont le pays a besoin. En tenant compte de la réforme de la formation professionnelle en cours actuellement, le CESE recommande un investissement massif dans la formation initiale et continue pour toutes et tous, appuyée par une gestion efficace.

B - préconisation 2

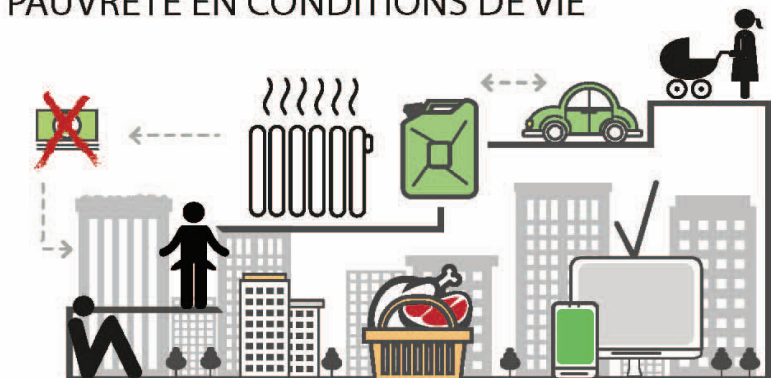
La France redistribue chaque année la moitié de la richesse nationale créée et les inégalités de revenus sont plus faibles après redistribution, notamment lorsque les bénéficiaires potentiels exercent leurs droits. Le CESE constate l'effet positif de la prime activité (qui s'est substituée en 2016 à la prime pour l'emploi et au volet « activité » du revenu de solidarité active -RSA) car son taux de recours est de près de 70 %, contre 30 % pour le RSA⁷⁸. Le CESE souhaite un renforcement de l'investissement dans l'accompagnement et le retour à l'emploi en développant l'insertion par l'activité économique en coopération avec les territoires, notamment avec les pactes territoriaux d'insertion (PIT)⁷⁹. De même, les réflexions actuelles sur l'harmonisation progressive des minima sociaux doivent se poursuivre.

⁷⁸ Direction générale de la cohésion sociale, « Rapport d'évaluation de la prime d'activité », 2017.

⁷⁹ Le conseil général (département) coordonne les actions d'insertion au bénéfice des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et est signataire du pacte.

INDICATEUR N°7 : PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

Indicateur N°7 PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE



Au moins 3 difficultés (chiffres 2016) :

- Arriérés de paiement, se chauffer, faire face aux imprévus
- Consommer de la viande ou des protéines, partir en vacances
- Pas de TV, pas de lave-linge, pas de voiture, pas de téléphone



11 %



15,6 %

I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

A - Définition

La pauvreté en conditions de vie (privation matérielle) complète l'appréhension de la pauvreté monétaire. Elle vise à quantifier les privations sur la base d'un ensemble de critères présentés comme des éléments de bien-être matériel standard. Eurostat considère comme pauvres en conditions de vie de celles et ceux qui déclarent connaître au moins 3 privations ou difficultés matérielles parmi les 9 de la liste suivante :

- avoir eu des arriérés de paiement d'un loyer, d'un emprunt hypothécaire ou de factures d'eau/gaz/électricité dans les 12 derniers mois ;
- ne pas pouvoir chauffer son logement ;
- ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues ;
- ne pas pouvoir consommer de la viande ou une autre source de protéines au moins tous les 2 jours ;
- ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors du logement ;
- ne pas posséder un téléviseur couleur ;
- ne pas posséder un lave-linge ;
- ne pas posséder une voiture personnelle ;
- ne pas posséder un téléphone.

B - Précautions d'emploi

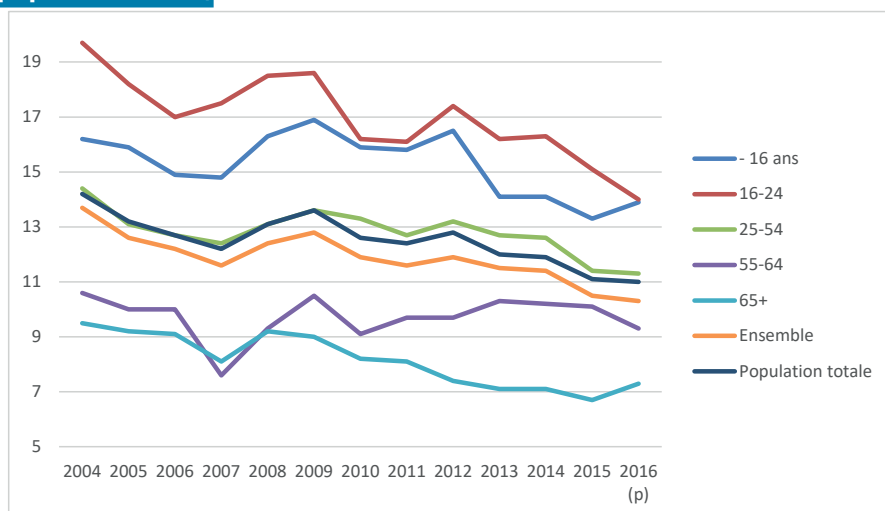
La définition d'une liste de biens standards est toujours l'objet de débats. La détention de certains biens peut ainsi relever de choix strictement personnels et non d'une réelle pauvreté matérielle. Par ailleurs, cette liste doit nécessairement évoluer, ce qui complique l'analyse des résultats dans le temps. L'absence dans la liste actuelle d'Eurostat, d'éléments comme la possession d'un téléphone portable ou d'un accès à internet, pourtant devenus socialement indispensables, relativise son utilité.

II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

A - Évolution sur longue période

Depuis le début des années 2000, le taux de pauvreté en conditions de vie tend à diminuer. Entre 2004 et 2007, la hausse de l'activité économique s'était accompagnée d'une réduction des privations matérielles mais sous l'effet de la crise, le taux de pauvreté en conditions de vie s'est accru, passant de 12,2 % en 2007, à 13,6 % en 2009. Par la suite, à l'exception de 2012, les privations matérielles n'ont pas cessé de reculer, pour atteindre 11 % de la population en 2016, contre 14,2 % en 2004.

Graphique 15 : Taux de pauvreté en conditions de vie selon l'âge (en % de la population totale)



Source : Eurostat.

Le taux de pauvreté en conditions de vie est particulièrement élevé chez les jeunes de moins de 25 ans et les enfants de moins de 16 ans, voisin de 14 %, alors qu'il se limite à 7,3 % pour les plus de 65 ans. Depuis dix ans, les privations matérielles s'atténuent quelle que soit la classe d'âge mais le recul est de moindre ampleur pour les plus jeunes.

Parallèlement à celle d'Eurostat, utilisée pour les indicateurs de richesse complémentaires au PIB, l'Insee a développé sa propre mesure de la pauvreté en conditions de vie. Elle concerne la proportion de ménages déclarant au moins 8 privations sur 27 possibles (au lieu de 3 sur 9 pour Eurostat). Elle aboutit à des résultats globalement convergents avec ceux d'Eurostat mais les chiffres de l'Insee affinent davantage l'analyse sociologique de la pauvreté en conditions de vie.

La pauvreté en conditions de vie touche plus particulièrement les chômeuses et les chômeurs, les familles monoparentales et les personnes peu diplômées. Même si pour ces trois catégories, qui ont fait l'objet de mesures ciblées, elle a davantage reculé que pour le reste de la population, les écarts relatifs restent importants. Le chômage, et la perte de revenus qui y est souvent associée, augmente très fortement le risque de pauvreté. En 2016, près de la moitié des chômeuses et des chômeurs déclaraient subir des privations, cette proportion revenant à 10 % pour les personnes en emploi. La pauvreté matérielle frappe également plus particulièrement les familles monoparentales (27,3 % sont pauvres en conditions de vie), les familles avec trois enfants et plus (17,8 %), les sans diplômes (24,9 %), qui ont cinq fois plus de chances d'être pauvres que les diplômés supérieurs, ainsi que les femmes (11,6 %) comparativement aux hommes (10,4 %). Les personnes âgées vivant avec de très bas revenus, en particulier celles ayant connu des parcours de carrière incomplets ou tronqués, ainsi que les personnes en situation de handicap et d'invalidité, sont aussi fortement exposées aux risques de pauvreté⁸⁰.

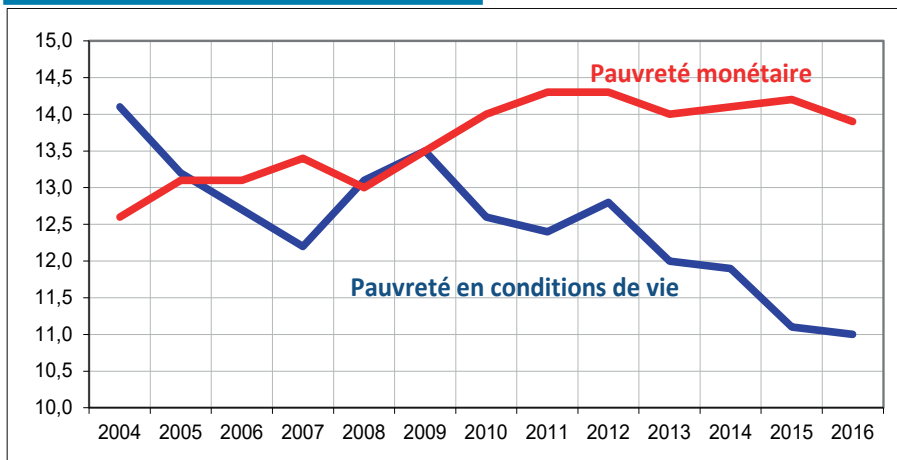
B - Indicateur complémentaire

L'analyse de la pauvreté en conditions de vie doit être complétée par une approche monétaire de la pauvreté. Une personne est considérée comme pauvre sur le plan monétaire lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, défini conventionnellement à 60 % du niveau médian de la population française⁸¹. Le niveau de vie médian est tel que la moitié de la population a un niveau de vie inférieur et l'autre moitié, un niveau de vie supérieur. En 2015, selon l'INSEE, ce niveau de vie médian s'élevait à 20 300 euros par an pour une personne seule, soit 1 692 euros mensuels et le seuil de pauvreté atteignait 1 015 euros mensuels. Cette même année, l'Insee dénombrait 8,9 millions de pauvres monétaires en France, soit une hausse de 115 000 personnes par rapport à 2012.

⁸⁰ Avis du CESE, sur le « Revenu minimum social garanti », Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, mai 2017.

⁸¹ La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %), conformément aux recommandations du rapport du CNIS sur la mesure des inégalités.

Graphique 16 : Taux de pauvreté en conditions de vie et taux de pauvreté monétaire (en % de la population totale)



Source : Eurostat.

Après une progression significative entre 2004 et 2011, le taux de pauvreté monétaire tend à se stabiliser et selon des estimations provisoires de l'INSEE, reflue même légèrement de 14,2 % en 2015 à 13,9 % en 2016. Ce repli serait principalement lié à la réforme des prestations et prélèvements en faveur des ménages les plus modestes, via principalement la prime d'activité qui s'est substituée en 2016 à la prime pour l'emploi et au volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA). En effet, la prime d'activité aurait réduit de 0,4 % le taux de pauvreté car son taux de recours est de près de 70 %, contre 30 % pour le RSA⁸². Elle cible davantage les personnes modestes, notamment les actives et les actifs de familles monoparentales et les jeunes de 18 à 24 ans, qui n'étaient pas concernés par le RSA activité⁸³. Les prestations sociales (prestations familiales, aides au logement, prime d'activité et les minima sociaux) ont concouru à hauteur de 70 % à la réduction des inégalités de niveau de vie⁸⁴.

Les évolutions des taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie paraissent déconnectées, la stabilisation du taux de pauvreté monétaire contrastant avec un repli marqué du taux de privation matérielle⁸⁵. D'ailleurs, plus de la moitié des personnes en situation de pauvreté en conditions de vie ne sont pas pauvres sur le plan monétaire et 20 %

⁸² Direction générale de la cohésion sociale, « Rapport d'évaluation de la prime d'activité », 2017.

⁸³ INSEE - Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalité, résultats expérimentaux de 2016, janvier 2018.

⁸⁴ INSEE, « France portrait social », édition 2017, Insee références.

⁸⁵ Cette divergence tient probablement au fait que les taux d'équipement des ménages pour des biens de l'indice, tendent à s'accroître dans le temps, tandis que d'autres biens même nécessaires (portable) ne figurent pas encore dans cet indice.

de celles cumulant les deux handicaps relèvent du deuxième décile de niveau de vie (80 % relevant du premier décile), d'où la nécessité de ne pas utiliser seul cet indicateur.

Les différents plans de lutte contre la pauvreté ont eu incontestablement des effets positifs sur la pauvreté. Le risque de pauvreté après prélèvements et transferts (toujours trop élevé) est l'un des plus faibles de l'Union européenne y compris par rapport à celui observé dans certains pays scandinaves pourtant réputés pour la générosité de leurs systèmes de redistributions.

Les mesures redistributives apparaissent comme nécessaires et le nouveau gouvernement a ainsi décidé de revaloriser en 2018 l'allocation adulte handicapé, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ainsi que la prime d'activité. Les minimas sociaux restent cependant plus des mesures palliatives de correction des inégalités que des mesures visant à leur éradication. De fait, la stagnation du taux de pauvreté monétaire sur les cinq dernières années, s'accompagne d'une résilience des formes aiguës de pauvreté qui exige de « poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté »⁸⁶. La priorité doit être donnée à certaines sous-populations (jeunes, familles monoparentales)⁸⁷, pour lesquelles les risques d'un ancrage durable dans la pauvreté sont réels. Un fort déterminisme social, pointé par les études PISA de l'OCDE, renforce ce sentiment qu'il est difficile de s'extraire de ces « trappes à pauvreté ». Les jeunes mineurs et mineurs vivant dans des familles pauvres affichent ainsi un taux de pauvreté de près de 20 % et ceux dont le niveau d'instruction des parents est inférieur au premier cycle de l'enseignement secondaire ont 50 % de chances de tomber dans la pauvreté (contre 7 % pour ceux dont les parents ont un diplôme de l'enseignement supérieur)⁸⁸.

La délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, créée le 24 octobre 2017, a fait de la lutte contre la pauvreté des jeunes sa priorité en axant ses efforts sur les politiques de préventions, seules susceptibles de renouer avec « l'ascenseur social »⁸⁹. Ces politiques privilégieraient les jeunes et les enfants, l'accès aux biens et services essentiels et le triptyque accompagnement – formation – emploi. Un volet important de ce dispositif consisterait également à développer les études d'impact et d'évaluation permettant de vérifier l'efficacité des politiques publiques.

⁸⁶ Résolution du CESE, « 1987 – 2017 : Poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté », février 2017.

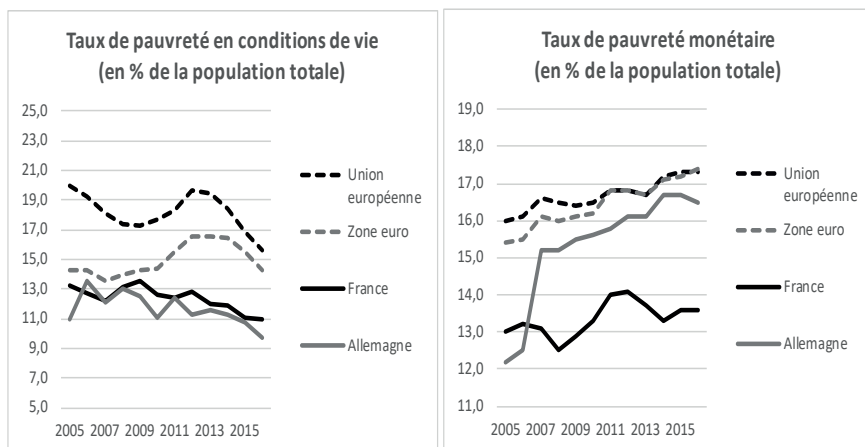
⁸⁷ Voir Guillaume Duval et Pierre Lafont, « rapport annuel sur l'état de la France », mai 2017.

⁸⁸ Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion, 2018.

⁸⁹ Audition d'Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, le 21 février 2018.

C - Comparaisons internationales

Graphique 17 : Taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie dans l'Union européenne (en % de la population totale)



Source : Eurostat.

Les évolutions de la pauvreté en conditions de vie en Europe et en France sont sensiblement différentes. Dans l'Union européenne et en zone euro, la pauvreté matérielle a diminué seulement tardivement après un point haut en 2012, notamment en Italie et en Espagne où la sortie de crise a été lente, tandis qu'en France et en Allemagne, elle présente un trend décroissant. Dans l'Union européenne, la pauvreté monétaire est non seulement nettement plus élevée qu'en France (15,6 %, contre 11 %) mais elle a tendance à s'accroître. En Allemagne, un renversement de tendance semble néanmoins s'amorcer du fait entre autres de la mise en place du SMIC en 2015.

Au sein de l'Union européenne (UE), la France (11 %) se caractérise par un taux de pauvreté en conditions de vie relativement faible, voisin de celui de l'Allemagne (9,7 %) et inférieur à celui du Royaume-Uni (12,5 %) et de la moyenne de l'UE (15,6 %). Les pays du Nord de l'Europe se distinguent par de faibles taux de pauvreté en conditions de vie. A l'autre extrémité, la Bulgarie et la Roumanie subissent des restrictions matérielles importantes malgré une amélioration sur les dernières années. Depuis 2010, suite à la mise en place de politiques d'austérité, la Grèce connaît une hausse forte et ininterrompue de la pauvreté matérielle.

III - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1 : Changer le regard sur la pauvreté

Si le niveau de la pauvreté tend à se stabiliser, il reste encore trop élevé et le sentiment de déclassement social d'une partie de la population continue de progresser. Il est donc essentiel d'approfondir le diagnostic sur les trappes de pauvreté car il est de plus en plus difficile de s'en extraire. Il est nécessaire également de lutter contre le déterminisme social, de changer le regard sur la pauvreté et de valoriser les actions de solidarité menées par les citoyennes et les citoyens et les associations. Pour le CESE, les pouvoirs publics doivent impérativement soutenir ces démarches.

B - Préconisation 2 : Accorder une priorité aux jeunes et aux enfants

Il est nécessaire de donner la priorité aux politiques de prévention à destination des jeunes et des enfants pour relancer l'ascenseur social. Les Pouvoirs publics doivent définir une stratégie d'investissement social en se concentrant sur :

- l'accueil et l'éducation de la petite enfance afin de favoriser notamment pour toutes et tout le développement du langage et l'accès à la lecture ;
- l'accès au logement ;
- l'éducation en santé et l'accès aux soins ;
- la formation et l'insertion professionnelles.

Un traitement prioritaire doit être accordé aux jeunes sans emploi ne suivant ni études ni formation. Leur accès aux minima sociaux à partir de 18 ans, sous conditions, permettrait de limiter le risque de les voir tomber dans la grande pauvreté en faisant évoluer la Garantie jeune (durée, ...).

Indicateur n° 8 : sorties précoces du système scolaire

Indicateur N°8

SORTIES PRÉCOCES DU SYSTÈME SCOLAIRE



La part en 2016, des 18-25 ans qui n'étudient plus, qui n'ont pas terminé avec succès le secondaire et qui n'ont pas suivi de formation ces 4 dernières semaines



8,8 %



10,7 %

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 réglementaire⁹⁰ ». Ainsi, la norme minimale à atteindre deviendrait l'enseignement secondaire complet pour l'ensemble de la jeunesse⁹¹ soit concrètement, l'obtention d'un CAP ou d'un baccalauréat.

Les indicateurs du décrochage scolaires sont multiples. Certains organismes tels l'OCDE s'attachent à suivre les jeunes qui ont quitté l'école et ne sont ni en emploi, ni en formation : les NEETs (*Not in Education, Employment or Training*)⁹². D'autres organismes comme Eurostat vont plutôt s'intéresser au niveau du diplôme avec les « taux de sortants sans diplôme⁹³ »

⁹⁰ 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.

⁹¹ Le décrochage scolaire en France : du problème institutionnel aux politiques éducatives, Pierre-Yves Bernard, CN.

⁹² Selon cet indicateur, la France compte 19,8 % de NEETs en 2016 contre 15,3 % de la moyenne OCDE (OCDE, 2016).

⁹³ Le taux de sortantes et de sortants sans diplôme, outre celui du brevet, des jeunes de plus de 15 ans est un indicateur de flux. Il indique le nombre de jeunes ayant décroché chaque année du système scolaire. Ces jeunes peuvent quitter le système éducatif à différents niveaux, du collège aux classes terminales des lycées. En 2015, il est égal à 13 % et concerne 100 000 jeunes selon la Depp et l'Insee.

et le « taux de sortants précoces ». C'est ce dernier indicateur qui est analysé dans cette contribution.

I - PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'INDICATEUR « SORTIES PRÉCOCES » DU SYSTÈME SCOLAIRE

Un jeune en situation de sortie précoce du système scolaire est à la fois sorti du système scolaire, doté d'un faible niveau d'études, dépourvu de qualification reconnue et ne bénéficie d'aucune sorte de formation. L'indicateur « sorties précoces » mesure la proportion de jeunes de 18 à 24 ans qui n'étudient plus et n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (postes 0 à 2 inclus de la nomenclature internationale CITE)⁹⁴ 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.

Cet indicateur fait partie des indicateurs de référence de l'Union Européenne en matière d'éducation. Il est associé à l'objectif de réduire l'échec scolaire. Selon l'Union européenne, un diplôme d'enseignement secondaire de second cycle est un bagage scolaire minimum pour construire une société de la connaissance. C'est pourquoi les pays de l'UE se sont fixés comme objectif que les « sorties précoces » représentent moins de 10 % des jeunes de 18-24 ans à l'horizon 2020. En plus de cet objectif partagé de 10 %, les pays peuvent avoir leurs propres cibles nationales : **la France avait ainsi fixé la cible à 9,5 % d'ici à 2020.**

En 2016, dans l'Union européenne, le taux de sortantes et de sortants précoces est de 10,7 % parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans tandis qu'il est de 8,8 % pour la France⁹⁵. Ce pourcentage correspond pour la France à environ 450 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans qui ne sont pas diplômés ou ont au plus le diplôme national du brevet et qui n'ont pas suivi de formation au cours des quatre dernières semaines. La France a donc déjà dépassé son objectif fixé au niveau européen. En outre, le nombre de jeunes qui sortent chaque année de formation initiale sans diplôme est passé de 140 000 à 80 000 entre 2010 et 2017. C'est le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

En 2016, la plupart des États membres du Nord ou de l'Est de l'Union européenne comptent moins de 10 % de sorties précoces tandis que Malte (19,7 %), l'Espagne (19 %), la Roumanie (18,5 %), le Portugal (14 %), l'Italie (13,8 %) et la Bulgarie (13,8 %) connaissent des taux plus élevés. Ces disparités entre les pays de l'Union européenne reflètent en particulier l'histoire du développement de l'enseignement secondaire qui s'est produit à des moments différents selon les pays⁹⁶.

⁹⁴ 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 ».

⁹⁵ Source : Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte).

⁹⁶ La lutte contre les sorties précoces dans l'Union européenne, note d'information de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), n°09, mars 2015.

II - AGIR DE FAÇON PRÉVENTIVE SUR LES FACTEURS DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE LIÉS À L'ÉTABLISSEMENT

De nombreuses recherches mettent en évidence de multiples facteurs du décrochage scolaire, à la fois individuels (liés à l'élève) et contextuels (liés au territoire et à l'établissement). Il est cependant difficile de rendre compte des interactions entre ces facteurs. Les résultats scolaires, l'orientation, le milieu social, le milieu familial, les conditions de logement, le genre, l'origine migratoire, l'anxiété face à l'évaluation, le sentiment d'être discriminé, les compétences, les facteurs psycho-sociaux, etc. sont des facteurs individuels. Mais il faut prendre aussi en compte les facteurs de contexte liés au territoire comme les caractéristiques économiques et sociales de la population, l'état du marché du travail local, l'offre de formation sur un territoire donné, etc. Enfin il existe également « un effet-établissement » qui recouvre à la fois le climat scolaire, l'identité de l'établissement, le sentiment d'appartenance, la qualité de vie dans l'école, etc.

Les leviers pour faire reculer le décrochage sont multiples. Ils couvrent les trois grands temps de la lutte contre le décrochage : la prévention (améliorer les apprentissages, la santé, le climat scolaire...), les interventions aux premiers signes du décrochage et le rattrapage (écoles de la deuxième chance, etc.).

La section de l'éducation, de la culture et de la communication a choisi cette année de s'intéresser à la prévention pour lutter contre le décrochage scolaire. Plus précisément, prenant appui sur les travaux du Conseil national d'évaluation du système scolaire⁹⁷, elle va s'intéresser à « l'effet établissement » c'est-à-dire aux facteurs liés à l'établissement. Il s'agit d'analyser comment la politique d'un établissement pour favoriser un bon climat scolaire, un sentiment élevé d'appartenance, une bonne qualité de vie et d'enseignement dans l'école, etc. peut lutter efficacement contre le décrochage scolaire en associant toutes les parties prenantes (équipes éducatives, parents, élèves...).

III - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1 : Améliorer la relation entre les parents et l'école

L'implication de toutes les parties prenantes de la communauté éducative dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'établissement, contribuent à la prévention du décrochage scolaire.

⁹⁷ Les travaux publiés à la fin de l'année 2017 par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) dans le cadre d'une conférence de comparaisons internationales intitulée «Prévention et intervention : comment agir efficacement face au décrochage scolaire» font notamment état de constats et d'expériences illustrant « l'effet-établissement » sur le décrochage scolaire.

Le CESE a déjà souligné la nécessité d'une relation de confiance entre les parents et l'école pour contribuer à la réussite de toutes et de tous et lutter contre le décrochage scolaire. Cette relation est d'autant plus importante pour les élèves et les parents les plus éloignés de l'école. De nombreuses préconisations ont été émises en ce sens notamment celle qui « recommande aux directeurs, aux chefs d'établissements et aux membres des équipes éducatives de rechercher et promouvoir les pratiques (autre lieu, moment convivial) qui permettent de rencontrer tous les parents d'élèves, y compris ceux qui sont très éloignés de l'école pour des raisons sociales ou culturelles⁹⁸ ». De même « Si la loi de refondation de l'école de la République préconise un espace parents dans chaque établissement scolaire, il est essentiel de permettre à tous les parents de pouvoir y venir : le CESE souligne l'intérêt que ce lieu soit animé par une personne extérieure au corps enseignant, dans le respect des fonctions des uns et des autres ».

La mise en place systématique des espaces parents semblant loin d'être appliquée, le CESE la recommande.

De plus, pour améliorer la relation entre les parents et l'école, le CESE préconise de créer dans tous les établissements d'enseignement un espace de rencontre, lieu privilégié de temps d'échange entre toutes et tous les actrices et les acteurs de l'éducation agissant sur le territoire de ces établissements (élèves, parents, personnels, travailleuses et travailleurs sociaux, représentantes et représentants de la mission de lutte contre le décrochage scolaire, associations, etc.) avec une animation conciliant les horaires de l'ensemble des parties concernées.

B - Préconisation 2 : mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement

La France se différencie par rapport aux autres pays de l'OCDE par la faiblesse du sentiment d'appartenance des élèves à leur établissement. Ainsi, seuls 40 % des élèves français déclarent un sentiment d'appartenance à leur établissement contre 73 % en moyenne pour les pays de l'OCDE⁹⁹. Des recherches montrent qu'un sentiment élevé d'appartenance permet de diminuer en France significativement le risque d'absentéisme et donc de décrochage scolaire¹⁰⁰. Mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement peut améliorer le sentiment d'appartenance, le climat scolaire et la qualité de vie au sein des classes et de l'établissement. Cette meilleure implication peut reposer notamment sur des principes de l'élaboration commune des règles de vie, de la coopération entre les élèves¹⁰¹, de la médiation par les pairs, etc. La mise en œuvre de ces principes permettrait aux élèves d'endosser de nouveaux rôles. Les droits et devoirs seront d'autant plus facilement respectés que les élèves auront eux-mêmes contribué à leur définition. Le CESE a fait des préconisations

⁹⁸ Une école de la réussite pour tous, avis du CESE dont Mme Marie-Aleth Grard est la rapporteure, mai 2015.

⁹⁹ Données : PISA 2015.

¹⁰⁰ Une contribution sur l'absentéisme scolaire en France et dans l'OCDE, Christian Monseur et Ariane Baye, 2017, Université de Liège, Belgique.

¹⁰¹ Pas de notes, de classement mais de l'entraide, de la solidarité entre les élèves dans la réalisation de projets, de travaux, individuels, à deux, en groupe.

en ce sens. Il « *préconise que les règlements intérieurs des écoles ou collèges soient élaborés avec la participation active des élèves*¹⁰² ». La participation des élèves à l'organisation sociale, culturelle, sportive de leur établissement ne peut qu'accroître le sentiment d'appartenance. Par ailleurs, le CESE a souligné dans son avis « *Pour des élèves en meilleur santé* », l'importance pour le bien être des élèves de l'environnement et de l'alimentation qui leur sont proposés.

Pour mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement, le CESE préconise que leurs droits au sein de ces établissements soient davantage valorisés, qu'une attention soit portée à l'architecture et à l'état des locaux et que la création d'évènements sportifs et culturels soit soutenue.

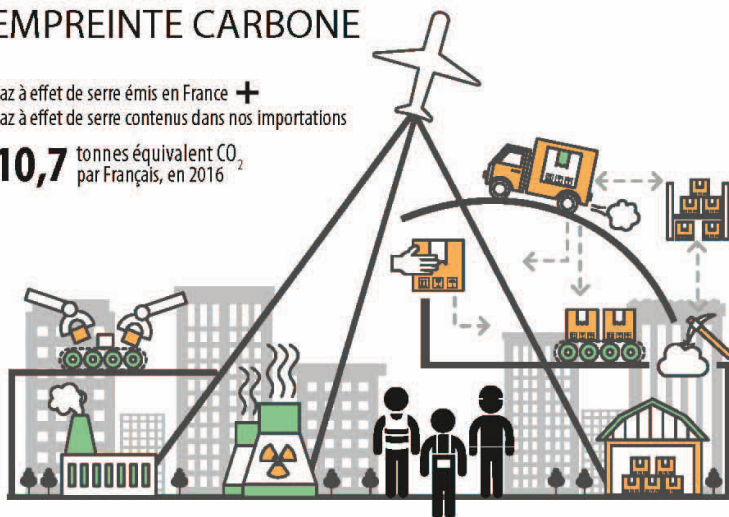
¹⁰² Une école de la réussite pour tous, avis du CESE dont Mme Marie-Aleth Grard est la rapporteure, mai 2015.

indicateur n° 9 - empreinte carbone

Indicateur N°9 EMPREINTE CARBONE

Gaz à effet de serre émis en France +
Gaz à effet de serre contenus dans nos importations

10,7 tonnes équivalent CO₂
par Français, en 2016



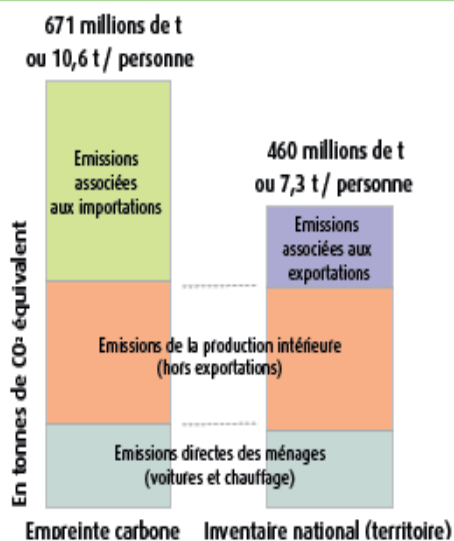
I - DE L'INTÉRÊT DE L'EMPREINTE CARBONE

Pour mesurer les contributions au réchauffement climatique de chaque pays, les accords internationaux retiennent comme indicateur, les quantités de gaz à effet de serre (GES) produites sur leur territoire respectif¹⁰³. À la différence de cet indicateur, l'empreinte carbone comptabilise l'ensemble des émissions induites par la consommation intérieure de biens et services, qu'ils soient produits dans le pays ou importés. Elle intègre donc les émissions directes des ménages, essentiellement liées à la combustion d'énergies fossiles, celles issues de la production intérieure et celles associées aux produits importés. En revanche, les émissions liées à la production des biens et services exportés en sont déduites. Le graphique comparatif suivant, réalisé sur la base des données relatives à l'année 2012, explicite cette mécanique.

¹⁰³ Les substances inventoriées sont les sept gaz à effet de serre direct qui constituent le « panier de Kyoto ».

Graphique 18 : Émissions de GES de la France en 2012 : comparaison entre l'empreinte carbone et l'inventaire national (territoire)

Emissions de GES de la France en 2012 : comparaison entre l'empreinte carbone et l'inventaire national (territoire)



Note : les données portent sur le CO₂, le CH₄ et le N₂O, soit plus de 95 % du pouvoir de réchauffement global des GES émis en France.

Sources : AIE, Citepa, Douanes, Eurostat, Insee. Traitement : SOeS, 2015, France métropolitaine.

Note : les données portent sur le CO₂, le CH₄ et le N₂O, soit plus de 95 % du pouvoir de réchauffement global des GES émis en France.

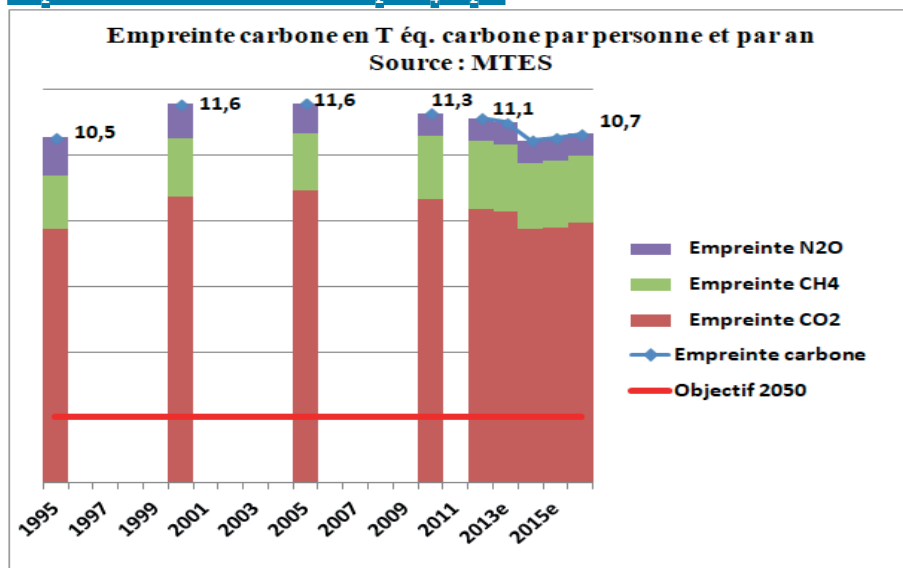
Sources : AIE, Citepa, Douanes, Eurostat, Insee. Traitement : SOeS, 2015, France métropolitaine.

Le mouvement de mondialisation s'est traduit à la fois par la délocalisation d'industries fortement émettrices et la montée en puissance de l'industrie exportatrice de pays émergents. De ce fait, l'indicateur de niveau d'émissions territoriales de chaque pays a perdu de sa pertinence alors que l'empreinte carbone rend visible l'impact réel d'un pays sur le climat du fait de la consommation de ses habitantes et habitants.

Le décompte des émissions liées aux différents produits est cependant complexe à établir. Les mesures retenues pour les importations résultent généralement de calculs forfaitaires globaux. Or on sait que la façon de produire (normes, *process*, techniques mises en œuvre...) peut avoir une incidence sensible sur le bilan carbone des opérations. De plus, les responsables politiques ont actuellement peu de moyens d'intervention sur le contenu carbone des produits importés.

II - SITUATION DE LA FRANCE AU REGARD DE L'EMPREINTE CARBONE

Graphique 19 : évolution de l'empreinte carbone en France en tonnes d'éq. CO₂ par habitante/habitant (CO₂, CH₄, N₂O)

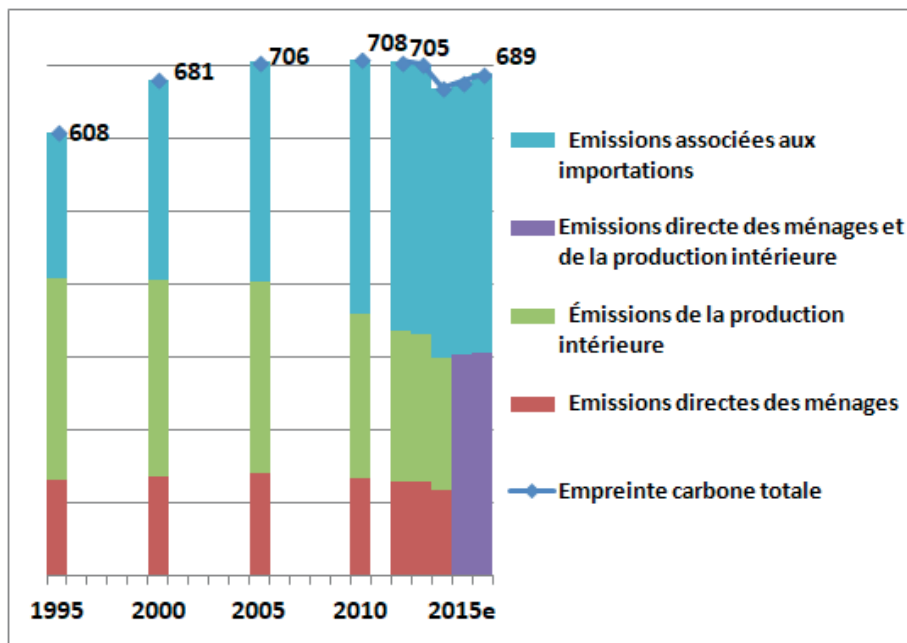


Source : traitement SOeS 2017, calcul détaillé d'après Eurostat, Insee, Citepa, IEA - CO₂, CH₄ et N₂O.

L'empreinte carbone de chaque Française et Français a augmenté de nouveau entre 2015 et 2016. Cela résulte à la fois de la hausse des émissions territorialisées liées en particulier aux émissions du secteur des transports dans un contexte de reprise économique et de pétrole peu cher et à la poursuite de la hausse des importations de produits manufacturés.

Même si à 10,7 tonnes d'éq.CO₂ par habitante/habitant, cette empreinte restait en 2016 légèrement inférieure au sommet de 11,6 tonnes atteint en 2000 et 2005, ce niveau « doit être mis en regard des objectifs internationaux et nationaux qui visent à contenir le réchauffement à moins de 2°C, soit une cible inférieure à deux tonnes de CO₂ eq pour chacun des habitants de la planète en 2050 » comme l'indiquait le gouvernement dans son rapport au sujet de cet indicateur en 2016.

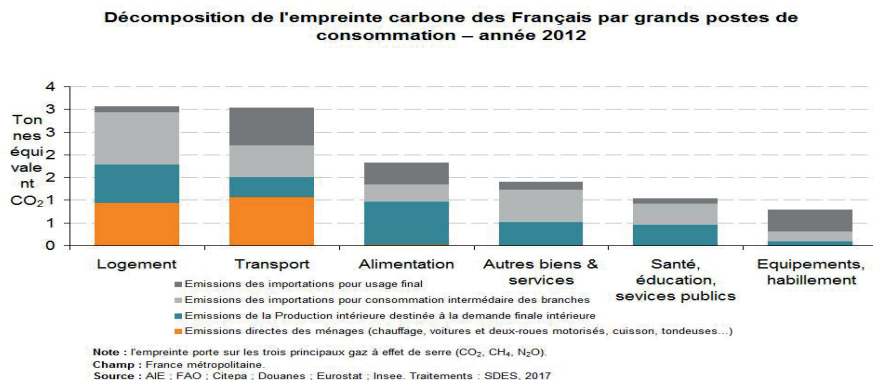
Graphique 20 : évolution de l'empreinte carbone totale de la France en millions de tonnes d'éq. CO₂



Source : Traitement SOeS 2017, calcul détaillé d'après Eurostat, Insee, Citepa, IEA - CO₂, CH₄ et N₂O.

De plus, l'empreinte carbone globale de la France a progressé de 13,3 % entre 1995 et 2016 et cette progression n'avait été stoppée que provisoirement par la crise économique de 2008 et ses suites. Sur la même période, les émissions de CO₂ liées aux importations ont augmenté de 91 %. Ces dernières représentent aujourd'hui 56 % de l'empreinte carbone des Françaises et des Français contre 33 % en 1995. Elles se sont substituées pour l'essentiel aux émissions liées à la production intérieure, les émissions directes des ménages étant restées quasiment stables.

Graphique 21 : Décomposition de l'empreinte carbone des Françaises et Français par grand poste de consommation en 2012



Note : l'empreinte porte sur les trois principaux gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O).

Champ : France métropolitaine.

Source : AIE ; FAO ; Citepa ; Douanes ; Eurostat ; Insee. Traitements : SDES, 2017.

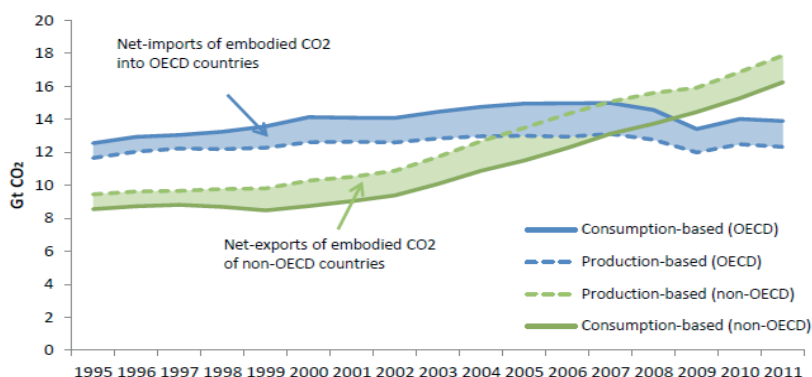
En termes de secteurs concernés, le logement, le transport et l'alimentation sont les sources les plus importantes de l'empreinte carbone des Françaises et des Français.

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 CO₂, de CH₄ et de N₂O. L'OCDE a publié néanmoins des éléments concernant l'empreinte carbone due aux seules émissions de CO₂ liées à l'usage des énergies fossiles qui constituent l'essentiel de ces émissions. La dernière année connue en la matière est l'année 2011¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Voir la page « Contenu en émissions de dioxyde de carbone dans les échanges internationaux » sur le site de l'OCDE : www.oecd.org/fr/sti/ind/contenuenemissionsdedioxydedecarbone dans le sechanges internationaux.htm

Graphique 22 : CO₂ emissions from fuel combustion (OECD and non-OECD countries)

Figure 3: CO₂ emissions from fuel combustion (OECD and non-OECD countries)



Source: OECD estimates based on the methodology described in this document.

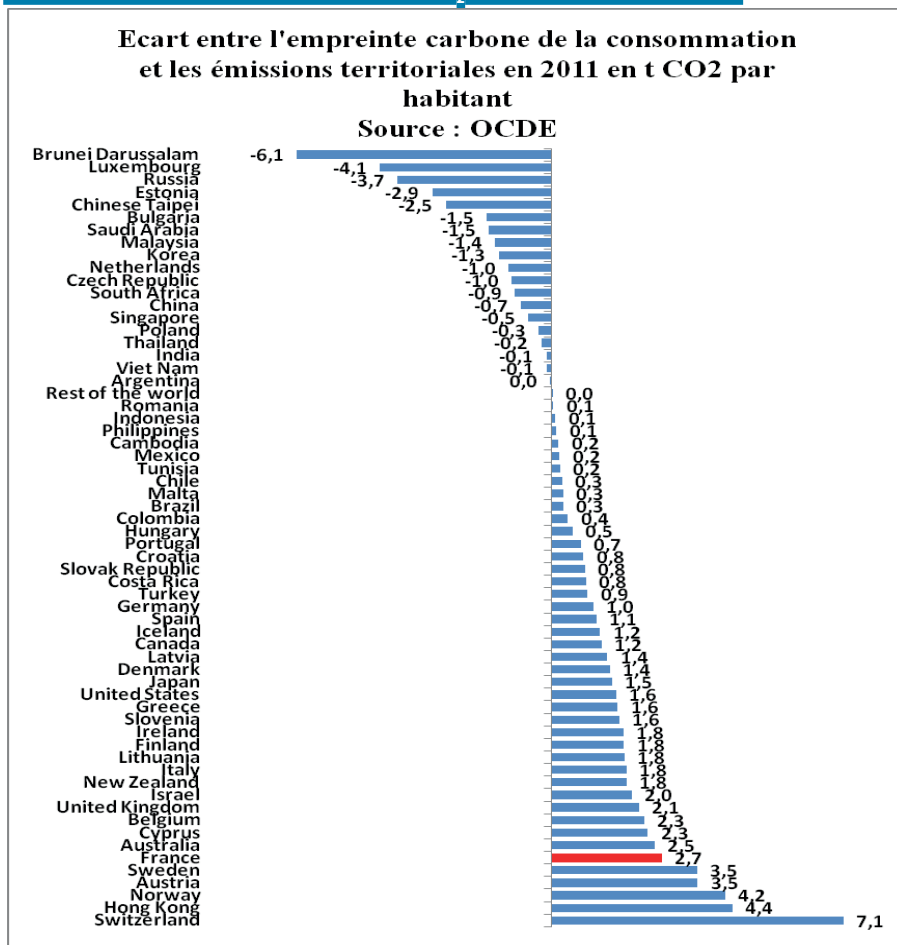
Source : Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

Mesurées à cette aune, l'empreinte carbone des pays développés est partout supérieure à leurs émissions territoriales et la France ne fait pas exception sur ce plan. Logiquement, c'est l'inverse qui prévaut pour les pays en développement (PED). En valeur absolue, l'empreinte carbone globale des PED est cependant 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.

Dans les comparaisons internationales, la France se caractérise par des émissions territoriales peu élevées : elles étaient en 2011 selon l'OCDE de 5,2 tonnes de CO₂ par habitante /habitant pour celles liées aux énergies fossiles, ce qui situait la France au 40^{ème} rang des 62 pays classés par l'OCDE. Un niveau nettement inférieur à la plupart des pays comparables : les États-Unis étaient à 16,8 tCO₂/hab., l'Allemagne à 9, le Royaume-Uni à 7, l'Italie à 6,5...

En revanche si l'on tient compte des émissions liées à la consommation, la France n'est plus que 31^{ème} sur 62. 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 sixième des 62 pays classés par l'OCDE. Autrement dit, le faible niveau de nos émissions territoriales donne une image trop flatteuse de l'impact des Françaises et des Français sur le climat mondial, que le haut niveau des émissions importées oblige à corriger.

Graphique 23 : Écart entre l'empreinte carbone de la consommation et les émissions territoriales en 2011 en t CO₂ par habitant/habitant



Source : OCDE.

Exemple de lecture : pour la France, en 2011, la mesure en termes d'empreinte carbone était supérieure à la mesure en termes d'inventaire national (voir graphique n°1) de 2,7 t CO₂ par personne.

De plus, la France est aussi selon l'OCDE, un des pays développés où l'empreinte carbone de la consommation a le moins baissé au cours des dernières décennies. Pendant que cette empreinte reculait en effet de 5,5 tonnes de CO₂ par habitant/habitant au Danemark, de 2,7 t en Allemagne, de 1,8 t aux États-Unis ou encore de 1,5 t au Royaume-Uni, elle n'avait diminué que de 0,1 t en France entre 1995 et 2011. Or cette empreinte n'a quasiment pas baissé depuis, selon les statistiques du ministère de la Transition écologique et solidaire.

III - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1 : accélérer la baisse des émissions intérieures et agir pour limiter les émissions liées aux importations

Compte tenu de l'écart massif entre le niveau actuel de l'empreinte carbone des Françaises et des Français, de l'objectif à atteindre en 2050 (division par cinq de cette empreinte carbone) et de l'absence presque totale pour l'instant de dynamique de réduction de cette empreinte, il ne faut négliger aucune piste.

Cela implique bien sûr de commencer par accélérer la transition énergétique, notamment en engageant des efforts massifs en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, en particulier dans le domaine des bâtiments et des transports et en accélérant enfin le déploiement des énergies renouvelables¹⁰⁵.

Mais il faut aussi réussir à limiter rapidement notre besoin d'importations de biens manufacturés en développant l'économie circulaire et l'économie de fonctionnalité, en favorisant davantage la réutilisation et la réparation des biens, en pénalisant plus la mise au rebut des produits¹⁰⁶ et en favorisant la relocalisation d'activités industrielles maîtrisées.

B - Préconisation 2 : promouvoir l'empreinte carbone comme outil d'orientation des politiques publiques et de comparaison internationale

Le relativement faible niveau des émissions territoriales françaises, généralement mis en avant dans le débat public, n'est pas à lui seul suffisant pour apprécier le véritable impact des Françaises et des Français sur le climat mondial. Le CESE souhaite que les autorités françaises fassent de l'empreinte carbone un élément central des politiques publiques en matière climatique au côté des émissions territoriales : les objectifs visés dans ce domaine devraient être systématiquement exprimés dans ces deux dimensions.

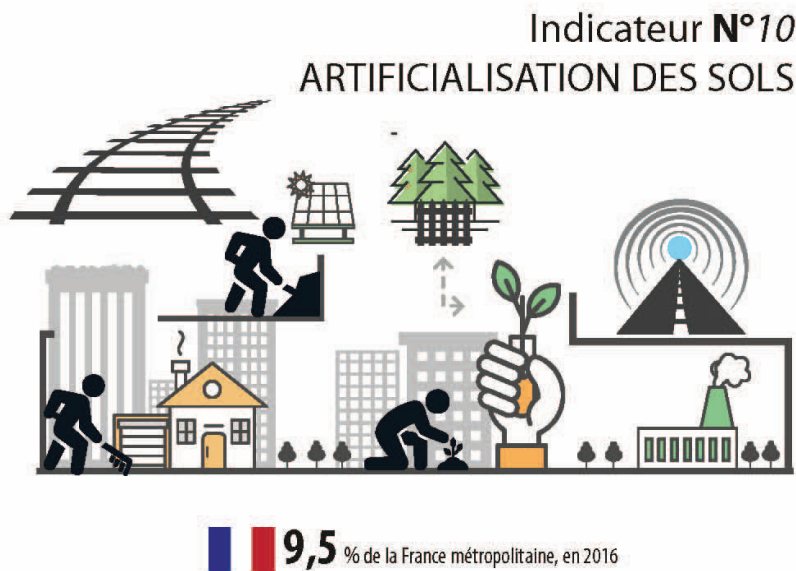
Pour réussir cette prise en compte, le CESE demande que la statistique publique veille dans tous les domaines, à l'intégration et à la coordination des données concernant ce sujet au niveau national. Le CESE recommande aussi que le gouvernement français porte la demande d'un suivi statistique régulier et normalisé de cet indicateur au niveau des instances internationales compétentes (OCDE, Eurostat, Banque mondiale).

¹⁰⁵ Voir l'avis du CESE *Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, présenté par Guillaume Duval et Madeleine Charrau, au nom de la section de l'environnement, février 2018.

¹⁰⁶ Voir l'avis du CESE *Transitions vers une industrie économe en matières premières*, présenté par Yves Legrain, au nom de la section des activités économiques, janvier 2014.

Enfin, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur un étiquetage environnemental multicritères, les autorités françaises devraient porter au niveau européen la revendication d'un étiquetage normalisé de l'empreinte carbone des produits. Une telle signalétique serait utile, tout d'abord pour informer les consommatrices et les consommateurs des conséquences sur le climat de leurs achats, mais aussi en vue de l'établissement éventuel d'une taxe carbone aux frontières de l'Union si une telle mesure s'avérait nécessaire pour protéger les productrices et les producteurs européens d'un possible dumping environnemental de certaines et certains de nos partenaires commerciaux.

indicateur N°10 : Artificialisation des sols

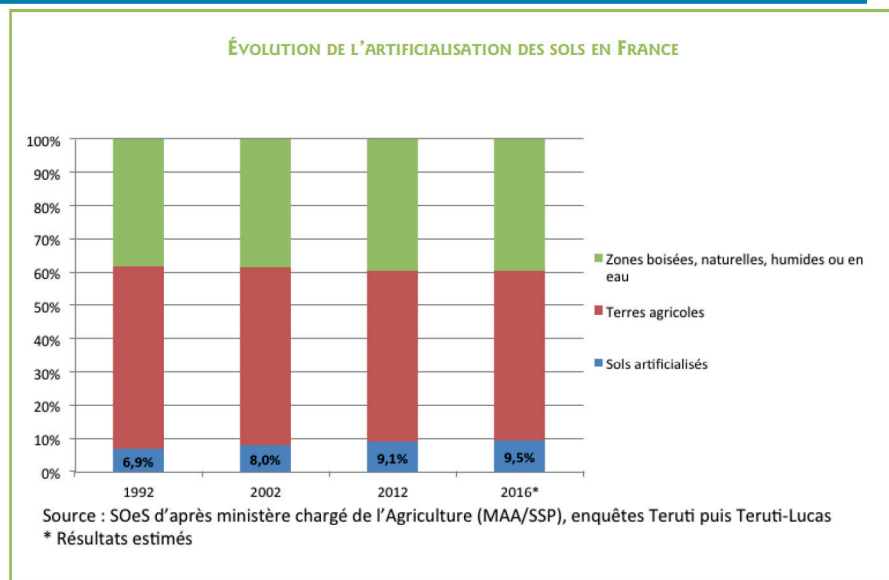


Inclure un indicateur relatif à « l'artificialisation des sols » dans les dix « nouveaux indicateurs de richesse » retenus par le gouvernement est un progrès. Le CESE a en effet souligné dans des avis récents, l'importance d'une bonne gestion des sols. Cela permet de prendre en compte, au-delà du seul produit intérieur brut (PIB), des indicateurs plus qualitatifs, intégrant mieux les dimensions du développement durable et du long terme dans les critères qui contribuent à orienter l'action publique.

La définition retenue par Eurostat des sols artificialisés comprend les sols bâtis et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...). Le ministère de l'Agriculture retient en France une définition plus large, intégrant d'autres « sols artificialisés » (comme les mines, carrières, décharges, chantiers ou terrains vagues) et les espaces verts artificiels : espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs.

Sur la base de la définition d'Eurostat (enquête Lucas portant sur 2015), le niveau d'artificialisation des sols en France (5,4 %) excède légèrement la moyenne européenne (4,2 %). La situation des États membres en ce domaine est liée pour une large part à leur densité : l'artificialisation est de 6,5 % au Royaume-Uni, 6,9 % en Italie, 7,4 % en Allemagne et de plus de 9 % dans le Benelux. En Espagne, 2ème pays le plus vaste après la France, l'artificialisation est à 3,4 %, Suède, Finlande, Bulgarie et Lettonie se situant en deçà de 2 %.

Graphique 24 : ÉVOLUTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN FRANCE



Source : Les nouveaux indicateurs de richesse 2017.

L'enquête Teruti-Lucas, conçue par le ministère chargé de l'Agriculture, permet de suivre l'évolution des catégories d'occupation et d'usage du sol à partir d'un grand nombre de points formant un échantillon représentatif du territoire de la France métropolitaine et des départements d'Outre-mer (sauf Guyane et Mayotte). Cette enquête, en principe annuelle, n'a pu être faite en 2016 du fait d'une révision de méthodologie. Selon une estimation par prolongation des tendances des années précédentes, **l'artificialisation des sols atteint 9,5 % du territoire métropolitain**. Les espaces naturels (zones naturelles, forestières, humides ou sous les eaux) couvrent 39,7 % du territoire. Les espaces agricoles en occupent la moitié (50,8 %).

Deux tiers des sols artificialisés sont imperméabilisés : il s'agit notamment des routes, parkings, aires de stockage et sols bâtis. L'autre tiers, non artificialisé au sens agronomique strict, comprend pour l'essentiel des sols enherbés en périphérie du bâti, tels que jardins publics ou privés, terrains de sport ou chemins de terre¹⁰⁷, qui ont un intérêt pour la biodiversité et les paysages.

L'occupation des sols diffère selon les régions : les territoires artificialisés sont particulièrement étendus en Île-de-France (22 % de la superficie). La Bretagne (13 %), les Pays-de-la-Loire, les Hauts-de-France et la Normandie (entre 11 et 12 %) sont aussi très

¹⁰⁷ Enquête Teruti-Lucas, *Agreste primeur* n°326 : juillet 2015 : « L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles ».

artificialisés mais la composante agricole y domine largement. Forêts et milieux semi-naturels prédominent en Corse (84 %) et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (70 %) ¹⁰⁸.

Les surfaces couvertes par les sols artificialisés ont beaucoup augmenté en longue période, passant de 2,5 millions d'hectares en 1960 à plus de 5 millions aujourd'hui ¹⁰⁹. Le rythme de cette artificialisation, élevé (+ 1,4 % par an en moyenne depuis 1992), avait connu une phase de ralentissement (+ 1,1 % par an après 2010) ¹¹⁰. Mais un rapport d'expertise récent prenant notamment en compte les enquêtes annuelles Teruti-Lucas et les chiffres SAFER, relève une reprise de l'augmentation du taux moyen d'urbanisation en 2015 et 2016 : « *comme au début des années 2000, les surfaces urbanisées représentent entre 50 000 et 60 000 ha par an (Rapport marchés fonciers, FNSAFER 2017). Au final, le taux moyen d'artificialisation annuel du territoire français a donc fortement progressé dans les années 2000, jusqu'à un pic (2008/2009) ; il a ensuite diminué jusqu'en 2014, avant d'entamer une reprise en 2015, confirmée en 2016* » ¹¹¹. La poursuite de cette reprise en 2017 est rendue probable par l'augmentation des autorisations de construire (+ 10 % sur un an) et des mises en chantier (+ 19,3 % sur un an), favorisée par le faible niveau des taux d'intérêt ¹¹².

L'extension de l'artificialisation prédomine à proximité et en périphérie des grands centres urbains et le long des grands axes de communication ¹¹³. L'augmentation de l'artificialisation est particulièrement prononcée en région PACA (+ 4 % par an entre 2010 et 2015) ¹¹⁴. Elle est aussi très marquée sur le littoral où la pression démographique est forte, alors que « *deux tiers des espaces littoraux restent non artificialisés et sans protection pour limiter l'artificialisation* » ¹¹⁵. Ce phénomène concerne aussi les Outre-mer, en particulier la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, avec la particularité de s'opérer au détriment des espaces naturels davantage que des terres agricoles ¹¹⁶.

La première cause de l'extension des espaces artificialisés reste l'habitat individuel : 46 % des 491 000 ha de terres artificialisées en métropole entre 2006 et 2014 (soit 228 000 ha) ont été consommés par les maisons individuelles, leurs jardins et annexes. Cela tient à la croissance de la population et pour une part, à des choix privilégiant la maison individuelle. Un certain rééquilibrage s'est toutefois amorcé : « *Depuis 2009, le nombre de logements dans l'habitat individuel augmente moins vite que dans le collectif, en lien avec les évolutions récentes de la construction neuve : en 2013, le nombre de logements collectifs achevés devient nettement*

¹⁰⁸ Les nouveaux indicateurs de richesse 2017, p. 57.

¹⁰⁹ CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, présenté par Cécile CLAVEROLE et Agnès COURTOUX au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, mai 2015.

¹¹⁰ Source : Les nouveaux indicateurs de richesse 2017, p. 56.

¹¹¹ INRA et IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, synthèse de l'expertise scientifique (déc. 2017) p. 22.

¹¹² CGDD, DATALAB Logement et construction, *L'essentiel*, note de conjoncture de l'immobilier (décembre 2017), p. 1.

¹¹³ SOES « Le point sur l'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Observations & Statistiques* n°219 (2015), (CORINE Land Cover).

¹¹⁴ Source : Les nouveaux indicateurs de richesse 2017, p. 56.

¹¹⁵ Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020*, (février 2015), p. 26.

¹¹⁶ CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, p. 16.

supérieur à celui des logements individuels, alors qu'il était inférieur jusqu'en 2008 »¹¹⁷. Le 2ème facteur d'artificialisation est l'extension des réseaux routiers, avec 16 % des surfaces consommées entre 2006 et 2014 (soit 79 000 ha)¹¹⁸. La création et l'extension de zones commerciales et logistiques en périphérie des villes est un autre facteur d'artificialisation, alors que nombre de centres commerciaux périphériques sont en difficulté. L'usage de certaines techniques de construction (evergreen et dalles alvéolées PEBD pour la réalisation de parkings, enrobé poreux et bitume à liant végétal/béton drainant ou béton bitumineux pour la réalisation de voiries) réduit, toutes choses égales par ailleurs, l'artificialisation des sols.

Les espaces naturels (principalement sols boisés, landes et friches, auxquels s'ajoutent les sols naturels et zones humides) connaissent une extension modérée (10 000 ha par an en moyenne entre 2006 et 2014). S'ils reculent face à l'extension de l'urbanisation, ils progressent sur des sols utilisés auparavant par l'agriculture¹¹⁹. Ainsi, la surface forestière française gagne en un siècle (1912-2012) plus de 6,5 millions d'hectares, soit + 66 %¹²⁰.

Les sols agricoles sont pour leur part en recul sensible. Selon l'enquête Teruti-Lucas, l'artificialisation des sols s'est, entre 2006 et 2014, opérée aux deux tiers aux dépens des terres agricoles¹²¹, notamment aux dépens des sols de très bonne qualité agronomique. « Or, l'artificialisation des sols de grande valeur agronomique est irréversible »¹²².

L'artificialisation a des conséquences préjudiciables, soulignées par le CESE dans divers avis : l'imperméabilisation des sols favorise le ruissellement des eaux, l'érosion, les risques de coulées d'eau boueuse et d'inondation. L'artificialisation réduit par ailleurs la biodiversité et le puits de carbone, fragmente les milieux naturels et détruit des habitats naturels. Le recul des terres agricoles a des incidences en termes de perte de production et d'emploi agricoles : « Un hectare agricole artificialisé correspond, à titre d'exemple, à 7 emplois s'il s'agit d'un éleveur, et de 6 à 10 emplois s'il s'agit de production de légumes sous serre »¹²³. L'étalement urbain impacte aussi la qualité de vie : l'allongement des trajets a des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre et le réchauffement climatique, et induit des coûts qui pèsent notamment sur le niveau de vie des ménages aux revenus modestes.

L'étude déjà citée de l'INRA et de l'IFSTTAR note qu'appréhender de manière fine les causes et conséquences de l'artificialisation des sols, suppose de tenir compte de trois dimensions : « le degré d'imperméabilisation et de perturbation subie par les sols ; leur position dans la trame et l'armature urbaine (par exemple ville centre, espaces périurbains ou espaces ruraux) ; le type d'activités qui s'y déploient », ce qui pourrait plaider en faveur d'un indicateur qui puisse synthétiser les conséquences locales de l'artificialisation.

¹¹⁷ INSEE *Les conditions de logement en France*, édition 2017, p. 93.

¹¹⁸ Enquête Teruti-Lucas : Agreste Primeur n°326 de juillet 2015.

¹¹⁹ Source : Agreste Primeur n°326, juillet 2015, p. 1.

¹²⁰ CGAER : rapport n°14064 « valorisation agricole et forestière de l'espace rural » (2015).

¹²¹ Agreste Primeur n°326 de juillet 2015.

¹²² CGDD, Observations et statistiques L'essentiel sur l'artificialisation des sols (28/03/2017).

¹²³ Audition par la section en 2017 de Marie-Thérèse Bonneau, vice-présidente de la Fédération nationale des producteurs de lait (source FNSEA).

I - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1

En termes de préconisations, le CESE appelle d'une part à définir, à l'échelle nationale, des objectifs précis et chiffrés à moyen terme de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en associant les organisations et associations concernées ainsi que les populations, aux réflexions sur la consommation des terres et sa finalité¹²⁴. Dans son rapport annuel sur l'état de la France en 2014, le CESE appelait à fixer pour objectif la réduction d'au moins 50 % des surfaces artificialisées d'ici à 2025. La compensation agricole collective peut être un des leviers à utiliser pour réduire la consommation de sols.

B - Préconisation 2

Il souligne d'autre part l'importance de **veiller à la cohérence des décisions en matière 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 la rénovation des centres villes et des centres bourgs, ainsi que d'intégrer dans les documents d'urbanisme, les valeurs agronomiques et environnementales des sols. Le CESE appelle à une réflexion sur l'occupation de l'espace pour aboutir notamment à l'émergence de zones de transition intégrées aux PLU permettant une cohabitation harmonieuse entre espaces agricoles, forestiers et habitat.

¹²⁴ Audition par la section en 2017 de Cécile Claveirole, rapporteure de l'avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société* (2015).

INDICATEUR n°11: PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Indicateur N°11 LE PIB



La croissance en 2017 du PIB
(Produit intérieur brut) en volume



+2,2 %



+2,5 %

II - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

A - Définition

Le produit intérieur brut ou PIB, calculé par les comptes nationaux de l'INSEE en fonction des normes européennes existantes, constitue l'instrument de mesure de l'activité économique le plus répandu. Il représente la valeur des biens et des services produits au cours d'une période donnée. L'évolution du PIB en volume (celle du PIB en valeur déduction faite de la variation des prix) est l'indicateur couramment utilisé pour analyser la conjoncture. Il permet de mesurer les quantités produites indépendamment des prix.

Pour les comparaisons internationales destinées notamment à comparer les niveaux de vie entre plusieurs pays, on recourt fréquemment au PIB par habitant/habitant qui donne une idée de la richesse d'un pays. Il est généralement exprimé en standards de pouvoir d'achat (SPA), c'est-à-dire dans une monnaie commune qui élimine les différences de prix entre les pays. Dans le cas de l'Union européenne, il est souvent calculé par rapport à la moyenne de l'UE fixée à 100. L'indicateur de PIB par habitant/habitant en SPA est souvent utilisé en euros constants pour éliminer les effets liés aux prix. Eurostat les publie néanmoins en euros courants, ce qui en régime de basse inflation, revient pratiquement au même.

B - Précautions d'emploi

Le PIB est un indicateur important mais souvent contesté car il présente des limites importantes. On lui reproche notamment de retenir seulement les activités monétisées et d'exclure le bénévolat réalisé notamment au sein du secteur associatif, et le travail domestique (ménage réalisé sans recours à des personnes tierces, bricolage, jardinage, participation des seniors à l'entraide familiale, etc.).

De plus, il recense des activités pouvant avoir un impact négatif sur le bien-être (industries polluantes, ventes d'armes, etc.) et n'intègre pas la variation du stock des ressources naturelles, comme les dégâts causés à l'environnement ni l'épuisement des ressources naturelles, pourtant susceptibles de peser sur les générations futures. De la même façon, il ne prend pas en compte les inégalités, un creusement des inégalités pouvant coïncider avec une augmentation de la croissance économique.

C'est pourquoi le CESE a milité pour d'autres indicateurs, suivis dès 2009 par la commission internationale présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz, qui concluait que si le PIB permettait un suivi conjoncturel de l'activité économique, il ne constituait pas une mesure du bien-être. Il devait donc être complété par des indicateurs de niveau de vie touchant tant la sphère économique, que sociale et environnementale.

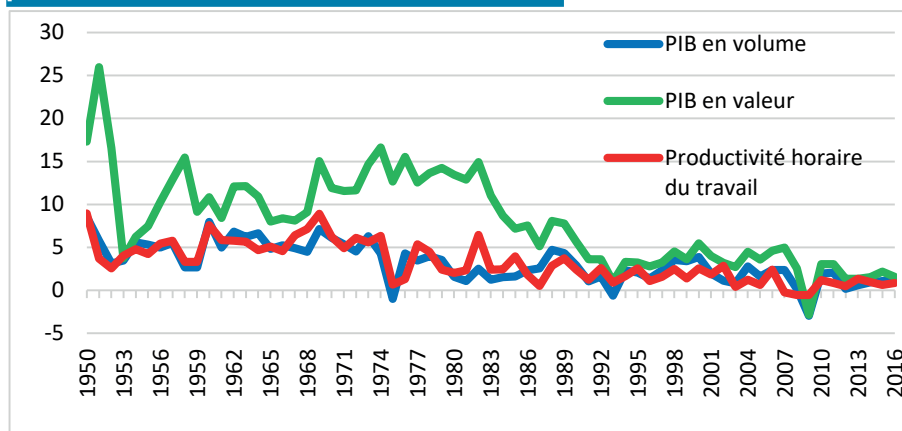
III - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

A - Évolution sur longue période

Depuis 1950, l'évolution du PIB en volume n'a été négative qu'à trois reprises : en 1975, suite au premier choc pétrolier, en 1993 lors de la crise du système monétaire européen et en 2009 du fait de la crise financière.

Pendant les Trente glorieuses qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la France a bénéficié d'une croissance exceptionnelle (+5,3 % en moyenne par an entre 1949 et 1974) et du plein emploi. La succession des chocs pétroliers de 1974 et de 1979 a cassé cette dynamique et vu un affaiblissement de la croissance (+2,2 % par an entre 1974 et 2007). Cette inflexion s'est accompagnée d'une montée du chômage et a eu une incidence durable sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. Les déficits publics se sont également creusés, les recettes devenant moins dynamiques alors que les dépenses notamment de santé et de protection sociale, augmentaient. Encore excédentaire au cours des années 1960, le solde commercial est passé dans le rouge pour atteindre un déficit de l'ordre de 2 % du PIB en 1982. Il s'est redressé ensuite, affichant même un excédent entre 1993 et 2003, avant de s'inscrire à nouveau en déficit croissant.

Graphique 25: Taux de croissance du PIB (en valeur et en volume) et de la productivité horaire du travail en France (en %)



Source : INSEE

Jusqu'à la fin des années 1980, l'écart entre la croissance du PIB en valeur et en volume a été significatif en raison d'une inflation élevée. A partir des années 1990, cet écart s'est réduit significativement du fait de la politique de maîtrise de l'inflation conduite par les gouvernements successifs puis par la BCE (Banque Centrale Européenne), qui a pour objectif de maintenir un taux d'inflation proche de 2 % dans les pays de la zone euro.

La récession de 2009, d'une ampleur sans précédent, a été suivie d'une phase de croissance particulièrement lente (+ 1,1 % en moyenne par an entre 2009 et 2016). La hausse du PIB, proche de 2 % en 2010 et 2011, a marqué le pas en 2012 (+0,2 %) et n'a progressé que modérément pour s'élever à +1,1 % en 2016. Cette atonie a surtout reflété le faible dynamisme de l'investissement et de la consommation, tandis que le commerce extérieur pesait négativement sur l'activité. L'année 2017 voit une nette accélération de la croissance à +2,2 %, adossée notamment à une solide reprise de l'investissement privé.

Le ralentissement tendanciel du PIB français sur longue période a reflété le ralentissement de la productivité horaire du travail¹²⁵ : encore supérieure à 5 % dans les années 1950-1960, sa croissance est passée sous la barre des 1 % depuis la crise de 2008-2009. Ce résultat est principalement lié à une moindre croissance de la valeur ajoutée en volume alors que le volume d'heures travaillées n'a que faiblement baissé sur l'ensemble de la période¹²⁶. Au-delà des effets liés aux politiques de l'emploi visant à améliorer l'intensité de la croissance en emploi, l'épuisement des gains de productivité renverrait à plusieurs facteurs : une faiblesse de l'investissement privé dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication, un retard dans la conversion au numérique et une faible intensité du processus de destruction créatrice en France¹²⁷.

B - Comparaisons internationales

Après la récession de 2009, la reprise de l'activité économique au sein de la zone euro s'est effectuée en ordre dispersé. La croissance du PIB en volume a redémarré relativement rapidement en Allemagne et en France mais s'est essoufflée en 2012 et 2013 avant de repartir de l'avant, la forte accélération Outre-Rhin contrastant toutefois avec une reprise poussive dans l'Hexagone. Le redressement a été plus tardif en Espagne et en Italie, où les tendances récessives l'ont longtemps emporté. Il a fallu attendre 2014 pour voir une franche accélération de l'activité espagnole, tandis que l'activité italienne progressait seulement faiblement.

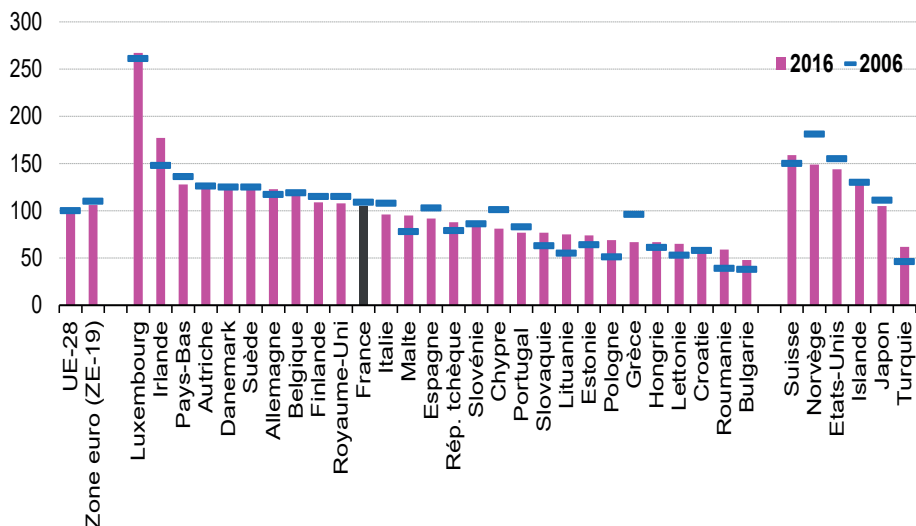
Sur les trois dernières années, la croissance française a été inférieure à celle de la moyenne des pays de la zone euro. En 2016, elle se limite à 1,1 % contre 1,7 % dans la zone euro, les premiers résultats pour 2017 étant respectivement de 2,2 % et 2,5 %.

¹²⁵ La productivité horaire du travail rapporte la valeur ajoutée en volume au nombre d'heures travaillées. Elle rapporte donc la richesse créée aux ressources en travail nécessaires pour l'obtenir.

¹²⁶ À partir de 1985, on observe néanmoins une hausse du nombre d'heures travaillées car la progression de l'emploi l'emporte sur la baisse de la durée du travail imputable à l'essor du temps partiel, souvent subi, et à la diminution moyenne des temps complets (augmentation du nombre de semaines de congés, passage de la durée légale du travail à 35 heures).

¹²⁷ France stratégie, « Comprendre le ralentissement de la productivité en France », février 2016.

Graphique 26 : PIB par habitant/habitant aux prix courants du marché en 2006 et en 2016 (UE-28 = 100; en standard de pouvoir d'achat)

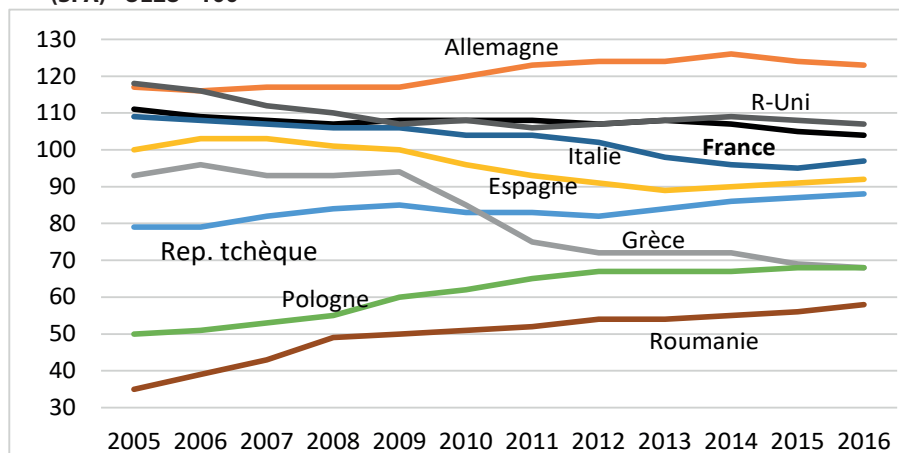


Source : Eurostat.

En termes de PIB par habitant/habitant, la France se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne ou de la zone euro, loin derrière le Luxembourg ou l'Irlande qui arrivent largement en tête des pays européens¹²⁸. Elle est également devancée par l'Allemagne et le Royaume-Uni mais se situe devant l'Italie et l'Espagne. Les pays de l'Est de l'Europe ont les PIB par habitant/habitant les plus faibles, inférieurs de 50 à 60 % à la moyenne de l'Union européenne, à peine inférieurs à ceux de la Grèce ou du Portugal.

Les évolutions à l'œuvre depuis 2005, montrent clairement le rattrapage économique des pays de l'Est de l'Europe (notamment la Roumanie, la Pologne et la République tchèque) et le tassement de la productivité dans les pays de l'Europe des 15 à l'exception de l'Allemagne, dont le PIB par tête est en légère hausse. La Grèce se distingue de ses partenaires par une chute marquée de sa productivité.

¹²⁸ Ces résultats reflètent pour partie la relocalisation de plusieurs multinationales dans ces deux pays, principalement pour des raisons fiscales.

Graphique 27 : PIB par habitant/habitant en Standard de pouvoir d'achat**(SPA) - UE28= 100**

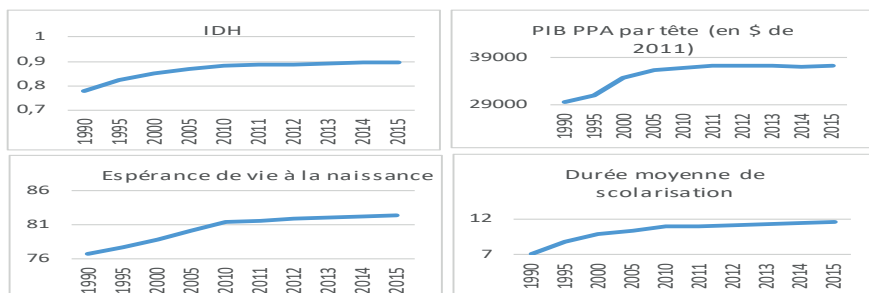
Source : Eurostat.

C - Indicateurs complémentaires

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a créé un indicateur composite de développement humain (IDH), agrégeant plusieurs dimensions. Il prend en compte non seulement le PIB par habitant/habitant, mais aussi l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation (mesuré par la durée moyenne de scolarisation pour les adultes de plus de 25 ans et la durée attendue de scolarisation pour les enfants d'âge scolaire). L'IDH est compris entre 0 (très mauvais) et 1 (excellent).

Cet indicateur a cependant le défaut de ce type d'agrégats qui dépend du choix de pondérations utilisées et reflète donc des jugements de valeur. Basé sur des moyennes nationales, il ignore également la distribution des revenus ou des inégalités au sein de chaque pays.

Graphique 28 : Évolution de l'indice de développement humain (IDH) et de ses principales composantes



Source : PNUD.

Dans le cas de la France, si le PIB par habitant/habitant et l'IDH présentent tous deux un profil croissant, l'évolution du PIB par habitant/habitant est nettement plus heurtée car elle reflète les variations de la conjoncture. En revanche, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation augmentent de façon beaucoup plus progressive, de sorte que la prise en compte de l'IDH revient à lisser la courbe de PIB par habitant/habitant.

IV - PRÉCONISATIONS

A - Préconisation 1 : Renforcer les investissements d'avenir

Malgré une reprise récente de la croissance en France, celle-ci reste fragile et insuffisante pour résorber un chômage très élevé. Cette hausse du PIB donne quelques marges de manœuvre aux pouvoirs publics qui doivent en profiter pour réduire l'endettement et se rapprocher des exigences européennes, sans que cela ne se fasse aux dépens de l'investissement dans la mesure où les économistes reconnaissent son effet accélérateur sur l'activité économique et l'emploi. Le CESE recommande donc de poursuivre des investissements d'avenir après une évaluation de leur pertinence au regard des enjeux stratégiques pour notre pays, afin qu'ils contribuent effectivement à un redressement durable de la croissance de long terme et de l'emploi.

B - Préconisation 2 : Préserver les amortisseurs sociaux

Les amortisseurs sociaux ont joué un rôle considérable pendant la crise en France pour réduire les effets liés à la récession et à la hausse marquée du chômage. Le CESE recommande de poursuivre les politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui d'une part, sont au cœur du modèle social auquel les Françaises et les Français sont très attachés, et d'autre part ont un impact favorable sur la croissance du PIB.

Agriculture

Le sujet de l'investissement est large et englobe de nombreuses problématiques : distinction entre investissements privés et publics, détermination de la source des financements, ou encore choix des secteurs et domaines prioritaires. Autant de sujets qui sont évoqués dans le texte.

Le groupe de l'agriculture a pu regretter l'absence de traitement des dimensions européenne et internationale mais nous avons partagé les objectifs que doit poursuivre une politique d'investissement : retrouver ou maintenir une croissance capable de conforter la compétitivité et l'attractivité de l'économie française et améliorer le bien-être et les conditions de vie de la population.

La profession agricole a eu l'occasion de dire – notamment lors des récents états généraux de l'alimentation – toute l'importance que peuvent revêtir les investissements pour le secteur de l'agriculture.

Une réelle stratégie d'investissement de l'État en faveur de la modernisation et de l'innovation dans les exploitations est fondamentale pour l'avenir de nos filières. Il s'agit non seulement d'améliorer la productivité mais aussi d'augmenter les performances environnementales, sanitaires et sociales de nos exploitations.

Travaux de modernisation des bâtiments agricoles, valorisation des effluents, production d'énergies renouvelables, maintien des outils de transformation, robotisation, agroéquipements de précision, innovations variétales, sécurisation de la ressource en eau : tous les domaines doivent être pris en compte pour assurer la multi-performance de l'agriculture française et sa pérennité sur les marchés nationaux, européens et internationaux.

Il faut donc aussi investir dans la formation initiale et continue ainsi que dans la recherche fondamentale et la recherche appliquée. Il faut simplifier et limiter les coûts liés aux exigences réglementaires pour les projets d'investissements. Il faut communiquer sur l'innovation en agriculture et lever les suspensions qui entravent bien des projets, pourtant générateurs d'emplois.

Or, aujourd'hui, tel qu'il est présenté, le volet agricole du grand plan d'investissement 2018-2022, contient essentiellement des fonds de garanties bancaires. Sur les 5 milliards d'euros annoncés au départ, on ignore encore les montants qui seront consacrés aux investissements matériels. Nous craignons que des enveloppes existantes soient recyclées dans le Grand plan d'investissement, en particulier celles du Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) créé en 2014. Pour l'instant, ce grand plan d'investissement traduit un manque singulier d'ambition.

Pourtant, ainsi que le souligne l'avis, compte tenu des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, il faut renforcer les moyens financiers et humains des plans d'investissement nationaux et européens.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Si les indicateurs de production et d'emploi sont passés au vert en 2017, tous les économistes s'accordent sur le caractère fragile de la croissance française.

Ainsi, globalement, les gains de productivité restent trop faibles, le commerce extérieur est toujours déficitaire et le taux de chômage demeure très élevé.

Il est donc essentiel de s'attaquer aux freins qui brident les évolutions en ces domaines, tout en relevant les défis de la transition énergétique et écologique d'une part et de la révolution numérique d'autre part.

À cet égard, le Rapport nous rappelle le rôle déterminant des investissements, *pour consolider la croissance et pour préparer l'avenir*, mais à certaines conditions.

S'agissant des investissements publics, il met en garde contre une stratégie qui viserait à limiter de manière aveugle les projets, face à l'objectif de réduction de la dépense publique.

Certains domaines dépendent fortement des investissements publics (les infrastructures de communication notamment) ; ils peuvent aussi avoir un effet de levier important sur l'investissement privé des entreprises et favoriser ainsi la croissance.

De manière pragmatique, le Rapport propose de concilier le besoin d'investissement et la discipline budgétaire, en s'appuyant sur des évaluations rigoureuses des projets publics afin de sélectionner les investissements les plus efficaces sur le long terme.

Au-delà de la méthodologie, le Rapport appelle aussi l'investissement public à s'inscrire dans une stratégie visant à combattre les faiblesses de notre économie, tout en répondant aux enjeux d'avenir.

À ce titre, il retient trois axes : la relance de l'industrie française, le renforcement des moyens consacrés à la transition écologique et énergétique et enfin, l'investissement dans « le capital humain ».

Partant du rôle positif des investissements sur l'activité et l'emploi, le groupe de l'artisanat souhaite insister sur deux points.

Le premier est qu'il est urgent de régler la question des difficultés de recrutement venant brider le développement de l'appareil productif.

De trop nombreuses entreprises, dans une large diversité de secteurs, peinent encore à trouver les compétences dont elles ont besoin, et se retrouvent ainsi dans l'impossibilité de satisfaire pleinement la demande ou de répondre à des appels d'offres.

Un effort massif dans la formation initiale et continue, comme dans le développement de l'apprentissage, doit donc être engagé, en lien avec les analyses ou études prospectives des branches professionnelles, mais aussi avec le soutien des acteurs du service public de l'emploi.

Le second point est qu'il importe d'encourager l'investissement des petites entreprises, notamment celles qui composent l'économie de proximité.

Au-delà du nécessaire soutien destiné aux *start-up* pour leur impact sur le positionnement de la France en matière d'innovation technologique, il est primordial de

Déclarations des groupes

favoriser le développement et la modernisation des entreprises de proximité dont le rôle n'est plus à démontrer dans la dynamisation des territoires ruraux et péri-urbains.

À cet égard, le groupe de l'artisanat entend rappeler des propositions déjà émises par plusieurs avis du CESE, à savoir : revoir la fiscalité des bénéfices réinvestis (en particulier pour les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu), mais aussi simplifier l'accès des TPE-PME aux financements des banques comme aux dispositifs du Plan d'Investissement d'Avenir.

Observant que le Rapport avait tenu compte de ces problématiques, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Associations

Si comme le souligne ce Rapport les indicateurs économiques s'améliorent dans l'ensemble, il n'en demeure pas moins que les inégalités s'accroissent. Le bilan dressé par les indicateurs complémentaires au PIB apporte quant à lui une vision bien contrastée de notre société : entre satisfaction et inquiétudes. Le retour sur investissement à ceci de particulier que la notion de temps long qui lui est liée entre en contradiction avec le temps « politique » qui est de court terme, il faut donc du courage pour traiter cette question essentielle.

Le taux d'emploi des jeunes et des seniors est plus que préoccupant. Il importe que l'insertion par l'activité économique dans l'entreprise, y compris associative, soit favorisée de manière pérenne et concertée avec les acteurs. Et parce qu'il est urgent de penser à long terme, il est temps d'investir dans l'humain.

Le groupe des associations partage toutes les préconisations mettant l'accent sur la formation initiale et continue. Éducation et culture sont extraordinaires : plus on les partage, plus il y en a ! Accroître les efforts de la Nation dans le financement de l'éducation est nécessaire pour sortir des déterminismes sociaux et lutter contre la pauvreté.

Si l'on veut donner les moyens aux enfants d'aujourd'hui de construire demain le monde dans lequel ils vont vivre, et ne pas seulement le subir, alors il faut leur donner les moyens d'être créatifs, pas seulement de savoir coder ! La créativité doit être stimulée par les arts et la pratique culturelle pour qu'ils puissent demain avoir les moyens d'oser imaginer le monde autrement.

Ce qui vaut pour l'éducation vaut également pour l'investissement dans la recherche, autre priorité indiquée par le Rapport : la créativité, avant même l'argent, est le premier moteur de la recherche.

D'autre part, il nous faut aujourd'hui concilier la difficulté à penser le monde dans lequel nous vivons de manière globale avec l'impératif à agir localement, en s'appuyant sur les acteurs du terrain et sans stériliser d'en haut les dynamiques déjà à l'œuvre sur les territoires.

Si l'État doit prendre toute sa place, il doit trouver sa juste place. Ainsi, si le bilan à mi-parcours des Contrats de plan État-Régions ne nous est pas encore connu, il est pourtant essentiel d'anticiper les prochains en 2020 en y associant tous les acteurs. Le groupe des associations soutient, comme le fait ce Rapport, que l'on ne peut plus définir l'investissement public en se limitant aux seuls actifs tangibles et qu'il faut y adjoindre les dépenses

d'éducation ou de santé ainsi que celles en capital immatériel, qui s'avèrent déterminantes pour la croissance et le développement durable.

Enfin, il existe aujourd'hui dans notre pays des dynamiques citoyennes qui sont une source de richesse que l'on ne regarde pas ou pas assez, richesse du lien social et des solidarités, richesse d'être utile et de se sentir utile, richesse du partage des ressources culturelles...

Ainsi, comme le souligne le récent rapport, *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, aux côtés des autres familles de l'ESS, les associations sont au cœur de bien des transformations silencieuses de notre société.

C'est pourquoi, nous appelons de nos vœux la reconnaissance au niveau européen de notre secteur non lucratif, dont l'approche économique est différente, complémentaire et contributrice d'une économie globale productrice à la fois de richesses, de lien social et d'émancipation.

Nous remercions les rapporteurs et les sections qui comme souvent ont tenu compte des spécificités associatives, et le groupe des associations a voté ce Rapport.

CFDT

Dans ce Rapport annuel sur **l'état de la France**, le **CESE analyse une nouvelle fois les évolutions par grandes** thématiques sur la base des « indicateurs de richesse » et du PIB.

Depuis 3 ans, ce Rapport, stabilisé dans sa forme, rencontre un réel écho médiatique. La CFDT l'a voté.

Le *focus* sur l'investissement a permis à chaque section concernée par un des indicateurs d'intégrer cette dimension dans ses préconisations.

Il en ressort que le rythme des investissements sur des choix d'avenir est insuffisant. Un certain nombre de besoins ont été récemment pointés dans des avis du CESE. Pour n'en citer que deux : investissements pour la transition **écologique** et énergétique dans l'avis *Comment accélérer la transition énergétique*, investissement dans l'industrie dans l'avis *Industrie : un moteur de croissance*.

Le Rapport en pointe d'autres : investissements liés au vieillissement, à l'accès et au retour à l'emploi. La CFDT partage la nécessité de mettre en œuvre une stratégie fondée sur l'investissement utile, ciblé, social et engageant davantage la France dans la transition écologique. Une vigilance particulière doit également être portée sur les investissements des collectivités locales qui sont affectées par la baisse des dotations de **l'État**.

Une approche dynamique et offensive de l'investissement n'enlève rien à la nécessité d'interroger son efficacité notamment au travers d'**études d'impact**.

La CFDT partage également l'analyse des rapporteurs sur les conséquences d'une telle politique sur le déficit public et l'endettement de la France.

Déclarations des groupes

Mais il convient, d'une part, de veiller à mettre en cohérence les moyens et les objectifs de l'action publique, d'autre part, de ne pas entraver le nécessaire effort à fournir dans l'investissement.

Toutefois, stimuler les investissements sur des choix d'avenir tout en maîtrisant le niveau d'endettement passe certainement par l'adaptation des règles européennes dites « **de Maastricht** », par exemple en intégrant de façon différenciée dans les déficits et dettes publics certains types d'investissements, notamment ceux liés à la transition écologique.

Enfin, concernant l'indicateur sur les inégalités de revenus, le Rapport souligne que, depuis 2014, « **la forte redistribution opérée par les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, qui constitue une des spécificités du modèle social français, a permis de contenir la montée des inégalités** ».

Les aides sociales, notamment la prime d'activité qui a profité à 2,7 millions de foyers en 2017, ont permis le recul de la pauvreté, et contribuent au maintien de la cohésion sociale. Toute idée de remise en cause de la politique sociale serait, pour la CFDT, injuste et intolérable et ne ferait que des perdants. Une meilleure efficacité des minima sociaux repose sur un meilleur accompagnement des publics fragiles : c'est de ce point de vue qu'ils doivent être repensés.

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC ne peut que souscrire à la finalité de ce RAEF. Effectivement, l'efficacité économique pour un meilleur bien-être de nos concitoyens via les trois enjeux de ce Rapport permet de préparer l'avenir par des investissements efficaces, renforcer la cohésion sociale et améliorer la qualité de vie. C'est d'ailleurs l'ADN même de la CFE-CGC !

Le groupe CFE-CGC a donc voté l'avis.

Pour investir dans les emplois qualifiés de demain, il serait bon d'avoir un ministère de l'Industrie de plein exercice afin de développer et renforcer l'innovation et la recherche. Ce dernier saurait mieux défendre les intérêts de la France et de l'Europe dans un monde où la responsabilité sociale et la transition écologique sont facteurs de cohésion sociale.

Il ne fait aucun doute que réduire les inégalités sociales et assurer la transition écologique a un prix ! Décider par exemple que l'automobile de demain sera propre mériterait de plus larges investissements en aval et en amont, que ce soit dans les énergies, les matériaux, mais aussi le capital humain. La CFE-CGC propose de porter l'effort en matière de recherche à 3 % du PIB.

Mais il n'est pas acceptable de voir aujourd'hui la Recherche et Développement réalisée en France et de constater un sous-investissement en production qui conduit à aller fabriquer majoritairement ailleurs.

Il est important pour le groupe CFE-CGC que le crédit impôt/recherche soit assorti d'une obligation de produire ou d'exploiter en France pendant un temps encadré afin de garantir que nous ne soyons pas en train de subventionner de futures délocalisations.

La CFE-CGC milite pour que tous les dispositifs de soutien à l'activité incluent des clauses assurant le retour sur investissement des aides consenties vers la collectivité nationale. Un

facteur de progrès important est de concrétiser les évolutions législatives permettant de définir la raison d'être des entreprises et d'associer davantage les salariés à leur gouvernance pour retrouver le sens du long terme.

Le groupe CFE-CGC soutient les préconisations sur l'investissement dans la formation et la réindustrialisation pour la France :

- renforcer les investissements sociaux destinés à valoriser notre capital humain et à agir de manière préventive sur les inégalités participerait également à une plus grande efficacité des politiques publiques;
- soutenir prioritairement l'investissement dans la formation initiale et continue, la réindustrialisation de nos territoires, la compétitivité des entreprises au service de l'investissement et leur accès aux marchés extérieurs ainsi que les efforts d'innovation et le développement de nos TPE-PME.

En conclusion, le RAEF 2018 démontre l'urgence d'intensifier les efforts entrepris pour relancer l'investissement industriel. Cela doit être fait avec la transition énergétique, écologique et numérique afin de permettre la productivité et la compétitivité de l'emploi en France.

Tout cela ne sera possible que par une harmonisation fiscale aussi bien au niveau international que local, mais également en restaurant la valeur confiance.

CFTC

L'avis que vous nous présentez est riche et foisonnant, aussi mon intervention ne ciblera que quelques points essentiels aux yeux de la CFTC.

Le premier est le soutien total que nous apportons à la préconisation qui vise à favoriser pour tous le développement du langage et l'accès à la lecture.

L'acquisition des savoirs fondamentaux - lecture et calcul - sont des éléments majeurs pour éviter le décrochage scolaire, véritable fabrique à exclusion amenant des milliers de jeunes à être sans emploi tout en ne suivant ni études ni formation.

C'est à juste titre que de façon récurrente l'avis insiste sur la priorité à « *agire en investissant dans la formation et la qualification* » je rajouterai tout au long de la vie.

Les enjeux environnementaux : consommation d'énergie, changement climatique, érosion de la biodiversité, épuisement des énergies fossiles et des matières premières sont une réalité justement prise en compte par l'avis qui préconise d'investir dans l'économie verte et souhaite que les pouvoirs publics français continuent à pousser, au sein de l'Europe, une approche dynamique et offensive pour accélérer le verdissement de l'économie.

Pour la CFTC, c'est tout à la fois une exigence et une opportunité.

Protéger la santé de la population en préservant notre maison commune c'est ouvrir le champ des éco-activités avec des centaines de milliers d'emplois à la clef. Pour cela, il faut développer une approche industries-services intégrée, stabiliser les politiques publiques tarifaires, fiscales et réglementaires. Anticiper les métiers nouveaux induits par le passage à l'économie verte.

Déclarations des groupes

« Préparer l'avenir par des investissements efficaces » est un des enjeux majeur porté par l'avis. C'est avoir l'ambition de faire des nouvelles technologies un lever de croissance.

Comme l'exprime conjointement la majorité des organisations syndicales et patronales dans un travail sur la croissance publié il y a 4 ans, l'innovation doit être considérée au-delà de sa seule dimension scientifique et technologique, elle concerne tout autant le management, les conditions de travail, le développement des connaissances humaines, les relations entre partenaires économiques, et peut-être encore plus l'imagination de nouveaux marchés et de nouveaux produits et services.

Nous appuyons également le souci de développer les investissements liés au vieillissement et à la dépendance, ce qui demande d'anticiper les comportements de consommation des nouveaux retraités : mobilité, loisirs, santé, numérique, services à domicile...

Il est nécessaire de penser et développer une politique d'offre de bien et de services pour répondre aux nouveaux besoins propres au grand âge : rénovation de logement, domotique et sécurité, services collectifs, commerces de proximité, services à la personne.

Juste un regret, qui porte sur l'emploi du terme capital humain. Expression qui met les personnes sur le même plan que les ressources financières alors que les femmes et les hommes ne sont pas qu'un moyen, mais le but de tout développement économique et social.

Vous l'aurez compris, la CFTC a voté l'avis.

CGT

Un Rapport sur l'état de la France ne peut se résumer à l'analyse du PIB et des « dix indicateurs complémentaires ».

Nous vivons une période de crise systémique : sociale, écologique, technologique, financière, du travail... qui voit un développement sans précédent de la précarisation de pans entiers de la société, des emplois, des revenus, des situations.

Le Rapport comporte certes des avancées sur les changements de paradigmes à opérer :

- la prise en compte du long terme ;
- le rôle de levier de la puissance publique ;
- la réindustrialisation et le rééquilibrage de la balance commerciale ;
- le problème de « *productivité du capital* ».
- La CGT partage ainsi de grands axes affichés :
 - renforcer les moyens financiers et humains des plans d'investissement nationaux et européens ;
 - mettre la politique de taux 0% de la BCE au service de ces investissements ;
 - renforcer les études d'impact et les outils d'évaluation existants ;
 - développer l'investissement social envers les salarié ;

- réduire d’urgence les fractures territoriales et prendre en compte les territoires fragilisés par la désindustrialisation ;
- définir une véritable stratégie industrielle avec la mise en place d’un environnement favorable à l’investissement productif ;
- investir pour réduire les inégalités sociales de manière préventive, avant que celles-ci ne se créent.

Ces bonnes intentions restent malgré tout corsetées par la prédominance du dogme de maîtrise de la dépense publique ... dans les pas de la politique continuelle de baisse du « coût du travail » comme on dit, engagée depuis des décennies et qui se poursuit puissance 10 aujourd’hui.

Comme s’il n’y avait qu’un seul coût, que le « coût du capital » n’existait pas et ne pesait pas de manière fondamentale !

La tonalité d’ensemble du Rapport reste en-deçà de ce changement de modèle qui nous semble aujourd’hui crucial, porteur d’investissements productif de type nouveau et de développement des services publics.

Ainsi, les bonnes intentions affichées ne résisteront pas aux logiques financières sans que la question du pouvoir et de nouveaux droits ne soit posée.

Les salariés doivent pouvoir intervenir dans la définition des projets et des choix de l’entreprise.

De la même manière, pour le système bancaire, qui doit être incité à orienter la création monétaire en faveur de l’emploi et de la croissance réelle. En effet, injecter sans conditions des liquidités sur le marché alimente tous les aspects pervers de la financiarisation et encourage une spéculation porteuse de crise future.

Sortir de la crise passe par des investissements, publics et privés, ciblés sur l’efficacité économique, sociale et environnementale qui visent la transformation des situations de travail et la sécurisation de chacun et chacune dans l’emploi, dans un parcours professionnel et dans la vie.

La CGT s’abstient de voter l’avis.

CGT-FO

Pour la troisième année consécutive, le Rapport sur l’état de la France est établi à partir de l’analyse des nouveaux indicateurs de richesse auxquels s’ajoute cette année l’évolution du PIB ainsi que nous l’avions suggéré en 2017.

S’agissant des constats reposant sur l’analyse des indicateurs, le groupe FO relève la stagnation de la progression de l’espérance de vie en bonne santé comme il note l’écart important entre les plus aisés et les plus modestes. C’est pourquoi, nous partageons la préconisation de compléter cet indicateur par d’autres données notamment socio-économiques et géographiques.

De même, le groupe FO soutient et partage la recommandation de préserver les politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté et l’exclusion, puissants amortisseurs

Déclarations des groupes

sociaux influant également sur le niveau du PIB. Depuis longtemps déjà, les rapports du CESE sur l'état de la France alertent sur le manque d'investissement en recherche et développement. Aussi, le choix d'un focus particulier « *Mieux investir pour la France* » a-t-il rencontré l'adhésion de notre groupe. Nous partageons ainsi l'analyse selon laquelle les plans d'investissement nationaux et européens sont sous dimensionnés au regard des enjeux de lutte contre le chômage de masse de la révolution numérique et de la transition énergétique.

Il importe donc ainsi que le préconise l'avis d'accroître l'effort d'investissement immatériel en cessant de considérer notamment la formation comme un coût de fonctionnement. Investir pour l'avenir ne peut en outre se concevoir sans véritable stratégie industrielle et le groupe FO soutient cette idée. Cependant, il s'interroge sur la notion de co-construction d'une telle stratégie par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux et rappelle qu'en la matière c'est à l'État d'impulser. De même, face au vieillissement de la population, investir dans la prise en charge de la dépendance notamment en valorisant les métiers d'aide à la personne constitue une nécessité. Le groupe FO rappelle néanmoins que, pour sa part, il considère que la perte d'autonomie devrait faire l'objet d'une prise en charge par la sécurité sociale au même titre que les risques maladie et accident du travail.

S'agissant en revanche d'étendre le rôle des régions en matière économique, le groupe FO invite à la prudence et rappelle l'urgence à résorber les fractures territoriales. Enfin, le groupe FO regrette que le focus ne questionne pas davantage les responsabilités en matière de sous-investissement dans les filières d'avenir en particulier celles des politiques d'austérité et de la financiarisation excessive de l'économie.

Le groupe FO remercie les rapporteuses pour leur sens du compromis et, malgré ces quelques réserves, a voté le Rapport sur l'état de la France 2018.

Coopération

Le Rapport annuel sur l'état de la France 2018 est placé sous le signe de l'investissement et c'est une orientation que le groupe de la coopération apprécie dans la mesure où ce sujet est primordial pour notre économie. Globalement, le groupe de la coopération valide l'ensemble des préconisations relatives à cet enjeu.

Même si certains indicateurs économiques, comme ceux de l'emploi ou de la croissance, se sont légèrement améliorés, cet impact positif semble encore bien insuffisant pour permettre de réduire les inégalités sociales et territoriales qui persistent et pour permettre un accès facilité au logement pour tous.

Ainsi, dans l'objectif de réduire ces écarts entre citoyens et entre territoires, mais aussi afin de répondre aux défis que représentent les transitions écologiques, énergétiques, numériques, il faut mettre l'accent sur des investissements ciblés, efficaces et générateurs de progrès et d'emploi pour notre pays.

Les entreprises coopératives ont elles aussi besoin de pouvoir compter sur des infrastructures de réseaux de qualité pour pouvoir se développer ; elles ont besoin de pouvoir bénéficier d'investissements publics qui favorisent la compétitivité, l'innovation, la

structuration des filières. Concernant le secteur agricole, elles comptent en particulier sur la mise en œuvre effective du plan d'investissement annoncé dans le cadre des États généraux de l'alimentation, destiné à transformer le secteur et à mieux répondre aux attentes des consommateurs.

Dans le même temps, il est légitime que, dans un contexte de contraction de la dépense publique, et de défiance à l'égard de l'action publique, l'efficacité des investissements et leurs impacts sur le long terme sur du point de vue économique, social et environnemental, soient plus que jamais être sous le feu des projecteurs.

Le groupe de la coopération souhaiterait aussi attirer l'attention sur le rôle des collectivités locales dans le développement des entreprises, en particulier dans les régions rurales. Il adhère au soutien aux écosystèmes territoriaux proposé dans l'avis, ainsi qu'à l'appui suggéré à l'économie de proximité et notamment à l'économie sociale et solidaire, qui est source d'emplois non délocalisables et ancrés sur les territoires.

Les entreprises coopératives, qui sont présentes dans de nombreux secteurs économiques : l'agriculture, le logement, l'industrie, la distribution, et d'autres encore, représentent un mode d'entreprendre différent et pertinent pour notre pays car elles valorisent les territoires, fixent les emplois, et sont vecteurs de diffusion de l'innovation. Elles investissent toujours avec en point de mire le long terme et la création de valeur.

Le groupe de la coopération remercie les rapporteurs pour leur travail, ainsi que les différentes formations de travail pour leurs contributions à cette nouvelle édition du Rapport annuel pour l'état de la France, et il a voté l'avis.

Entreprises

Personne ne peut rester indifférent au sort des jeunes placés. Ces parcours souffrent en effet de disparités territoriales, d'un manque de coordination entre les diverses politiques de l'enfance et de jeunesse et ces jeunes méritent mieux qu'une « sortie sèche » à 18 ans : ils méritent des soins adaptés pour ceux qui en ont besoin et un réel parcours d'avenir pour tous.

Ce projet d'avis présenté aujourd'hui formule un ensemble de recommandations qui peuvent les y aider : le droit à l'expérimentation pour leur permettre de se réorienter, le parrainage pour se constituer un réseau, le remplacement du régime d'autorisation de travail par un régime de déclaration pour les Mineurs Non Accompagnés sont autant d'orientations qui peuvent faciliter et dynamiser les parcours des enfants et des jeunes.

Concernant la préconisation 12, le groupe des entreprises est contre la création d'un droit spécifique pour une prise en charge jusqu'à la fin des études ou au premier emploi. La modification du droit commun pour garantir un parcours d'accompagnement vers l'insertion avec notamment l'extension des contrats jeunes majeurs nous apparaissent des mesures à encourager. De même une meilleure articulation et un vrai partenariat est nécessaire entre les services de l'ASE, les missions locales et les acteurs de l'insertion professionnelle.

Le groupe des entreprises pense que la société doit chercher à aider ces enfants et ces jeunes à trouver un avenir, un travail, un logement et une formation. Il souhaite que

Déclarations des groupes

l'insertion par l'activité économique soit d'avantage placé au centre des réflexions et que soient développés les accès aux stages à l'apprentissage et à la formation professionnelle.

Pour ces raisons, le groupe des entreprises vote favorablement. »

Environnement et nature

À la lecture de ce projet d'avis qui place la question de l'investissement au cœur du Rapport sur l'état de la France, Le groupe environnement et nature est traversé par des sentiments mitigés qui nous amènent à nous abstenir.

Sentiments mitigés, car si les intentions proclamées vont dans le bon sens,

Il s'agit bien souvent de poursuivre des transitions trop promises et trop longtemps différées, à l'aide d'outils qui prétendent résoudre les problèmes d'aujourd'hui – et de demain – avec les logiques d'hier. Bien sûr l'avis reconnaît la nécessité d'investir pour assurer la cohésion sociale et la qualité de la vie. Bien sûr, il suggère d'investir massivement dans les transitions énergétiques et écologiques, tout en déplorant l'augmentation de l'empreinte carbone de la France et l'artificialisation de ses sols. Bien sûr il reconnaît encore, je cite, que l'investissement dans la transition énergétique « est *un des plus efficaces et rentables que les pouvoirs publics puissent engager en France* ».

Tout cela est bel et bon. Mais qu'en est-il du réel et de son implacable trajectoire ?

Le réel se fracasse sur une logique globale à laquelle le projet d'avis, loin de renoncer, semble au contraire souscrire sous bien d'autres aspects. Le président Chirac disait « *La maison brûle* » ; certes, aujourd'hui, nous ne regardons plus ailleurs mais que faisons-nous pour éteindre le feu ?

Les références à la croissance, au PIB, à la réduction de la dette sont légion, sans que l'impact environnemental et social dissimulé sous chacun de ces facteurs ne soit questionné. Sauf, il est vrai, quand nous faisons le lien entre retour de l'activité, augmentation de la consommation pétrolière, et corrélativement, de l'empreinte carbone par habitant qui se remet à augmenter à nouveau.

Et cette logique de transition même est encore limitée. Dans le domaine précisément de la « *transition énergétique et écologique* », elle sacrifie son second terme au premier. La biodiversité est toujours perdante. Qui investit aujourd'hui pour les oiseaux communs dont un tiers des populations a disparu en quinze ans ?

Cet avis a le mérite de dessiner le véritable enjeu entre ses lignes. Les transitions écologiques et énergétiques doivent-elles se réduire à de nouvelles opportunités de financement et de marché, ou constituent-elles un enjeu suffisamment crucial pour que puisse être envisagé un changement de paradigme ? Qu'on nous comprenne bien : le constat montre l'urgence d'un tel changement, et nous estimons que le CESE est bien l'enceinte où il convient de mener cette réflexion, en y intégrant les enjeux d'inégalité sociale en France et dans le monde.

Mutualité

La présentation du RAEF constitue désormais pour notre assemblée un moment privilégié qui permet à travers un focus choisi collectivement de faire le point sur la situation économique, sociale et environnementale de notre pays.

Après avoir s'être penché l'an dernier sur la question des inégalités sociales et territoriales qui minent notre cohésion sociale et la confiance dans l'avenir, c'est sous l'angle de l'investissement que notre Rapport aborde cette année son étude.

Partant du constat qu'il n'y a pas de sous-investissement en France, le Rapport souligne la nécessaire réorientation de ces investissements, publics ou privés, vers des cibles plus sélectives permettant des effets durables sur la croissance. Ces cibles sont connues : il s'agit d'investissement en R&D, dans les filières d'avenir qui répondent aux enjeux de la transition énergétique et de la révolution numérique, en particulier dans les domaines de l'intelligence artificielle et de la santé

L'enjeu du suivi des 10 indicateurs de richesse complémentaires ainsi que du PIB est bien celui d'orienter les politiques publiques au service d'une croissance durable et solidaire.

Pour le groupe de la mutualité, au-delà de son impact économique, l'investissement est au cœur de la cohésion sociale puisqu'il permet d'agir de manière préventive sur les inégalités.

C'est aussi sous cet angle que le Rapport aborde la question de l'investissement et en particulier de l'investissement social.

Le Rapport souligne ainsi la nécessité de développer une logique d'investissement social qui repose sur l'importance d'agir de façon préventive, avant que les inégalités ne se créent ou s'accroissent, d'autant plus qu'elles pèsent négativement sur la croissance.

Dans le domaine de la santé, notre système peine aujourd'hui à s'adapter aux pathologies qui évoluent et nécessitent un accompagnement de long terme, avec notamment la prise en charge des maladies chroniques.

La question du vieillissement et de la perte d'autonomie, et notre récent avis *Vieillir dans la dignité* en témoigne, doit s'inscrire dans une approche globale centrée sur la prévention, l'accompagnement et le parcours de santé.

Le Rapport pointe également la nécessité de favoriser et valoriser toutes les formes d'engagement qui constituent une barrière contre l'isolement social et permettent de réduire l'éloignement des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.)

Autant de sujets pour lesquels l'État n'est plus en mesure d'agir et d'investir seul. C'est pourquoi la reconnaissance des acteurs de l'ESS, qui agissent en faveur des solidarités actives, construisent des innovations accessibles à toutes et tous et s'inscrivent dans le temps long de l'investissement social, est précieuse.

Cette reconnaissance est d'autant plus importante que le Rapport fait le constat d'une diminution des dotations aux collectivités territoriales qui a conduit à un recul important des investissements locaux. C'est pourquoi le CESE suggère de soutenir les écosystèmes locaux et l'économie de proximité, notamment les entreprises du secteur non lucratif qui

représentent un levier de développement économique des territoires et contribuent à la cohésion sociale.

La finalité de l'efficacité économique doit rester l'amélioration du bien-être des citoyennes et des citoyens. C'est bien cette vision que développe le RAEF 2018 et que le groupe de la mutualité partage.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Où va l'investissement aujourd'hui en France ? Aux premières de cordée, au Service National Universel, aux énergies fossiles.

Aux premières de cordée, car c'est en supprimant l'ISF, en augmentant la CSG et en baissant de 5 euros les APL que les inégalités se réduiront.

Au Service National Universel car on le sait bien, les jeunes ne s'engagent pas.

Aux énergies fossiles, car elles permettent une réelle transition énergétique.

Ironiques, nous le sommes. Mais derrière cette ironie, il y a des faits politiques réels et des choix d'investissements dictés par des choix politiques. Le choix d'une fiscalité qui bénéficie davantage aux plus fortunés qu'aux plus précaires. Le choix d'un dispositif paternaliste pour la jeunesse, plutôt que des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. Le choix de projets comme le gazoduc en Pyrénées Orientales plutôt que de doubler les moyens consacrés à la transition énergétique.

Alors, où devrait aller l'investissement ? Vers le futur, vers les transitions, vers les projets d'avenir. Derrière ces mots, nous mettons en priorité la jeunesse et le climat.

« Croire en la France, c'est investir massivement dans la jeunesse ! », nous le disions dans le RAEF 2016 et le CESE a fait des propositions dans ses récents avis sur l'orientation, le Service Civique, les jeunes ruraux. Le taux de chômage des plus jeunes, les sorties précoces du système scolaire et l'indicateur de pauvreté en conditions de vie le montrent : la situation des jeunes reste préoccupante, malgré une tendance à l'amélioration notamment la baisse du nombre de décrocheurs scolaires. La pauvreté en conditions de vie est particulièrement élevée chez les jeunes de moins de 25 ans, autour de 14%, alors qu'elle se limite à 7,3% pour les plus de 65 ans. Il est donc nécessaire d'agir et nous soutenons la préconisation qui vise à définir une véritable stratégie d'investissement social à destination des jeunes. Cette stratégie passe par l'évolution de la Garantie Jeunes pour accompagner les jeunes ni en emploi ni en formation et par la consolidation des dépenses de formation initiale et continue.

Concernant le climat, les indicateurs relatifs à l'empreinte carbone et à l'artificialisation des sols doivent continuer de nous alerter sur notre modèle économique. Celui-ci est bâti sur une double illusion : celle d'une planète qui aurait des ressources illimitées et celle d'activités humaines qui n'auraient pas d'externalités négatives sur le climat et la santé. Le RAEF aurait pu adopter une démarche plus globale dans laquelle économie et écologie seraient mises en relation plutôt que traitées parfois en silos. Le groupe note également

l'absence d'indicateurs concernant la biodiversité qui auraient pu permettre une analyse plus fine des impacts du réchauffement climatique.

Le groupe a voté ce Rapport annuel qui est un moment important pour le CESE. Ce temps doit aussi être celui du Gouvernement, du Parlement et des citoyennes et citoyens, car il s'agit, pour une fois, de s'extraire et de faire un pas de côté, des simples indicateurs du PIB.

Outre-mer

Ce Rapport annuel sur l'État de la France est un appel à la poursuite et à l'amplification des investissements et ce singulièrement dans les Outre-mer.

Compte tenu des enjeux actuels : transition énergétique et écologique, transition numérique, il est indispensable de renforcer l'investissement en s'appuyant sur l'humain car les inégalités sont de plus en plus criantes et persistantes particulièrement dans nos territoires.

Ces inégalités touchent notamment :

- les infrastructures de transport comme par exemple les communes de l'Ouest guyanais ou les bassins de vie de Polynésie encore enclaves ;
- les besoins pluriannuels en logement non satisfaits et dans le même temps entre 70 000 et 80 000 habitations insalubres.

S'ajoute à cela l'absence des services publics qui n'ont pas suivi les progressions démographiques et parviennent à couvrir difficilement les besoins des populations par exemple :

- le service public de l'emploi dans des territoires ravagés par le chômage de masse. Un conseiller pôle emploi pour 115 demandeurs dans l'Hexagone, Outre-mer un pour 200 ;
- la faiblesse du financement de l'activité car il est plus difficile pour les créateurs d'entreprises d'accéder aux financements contrairement à l'Hexagone ;
- la santé, alors que les Outre-mer sont davantage touchés par les maladies infectieuses, l'offre de soins est insuffisante, le manque de médecins est criant notamment des spécialistes et les établissements de santé eux sont sous perfusion financière ;
- enfin, la question de l'éducation avec taux d'illettrisme des jeunes variant entre 14 et 42% selon le territoire contre 7% au niveau national qui vient s'ajouter au décrochage scolaire.

La présentation de ce Rapport permet de tordre le cou aux idées reçues sur le prétendu coût des Outre-mer. La réalité est que les dépenses d'investissement publics sont quasiment d'un tiers inférieures Outre-mer.

Pourtant les territoires ultramarins se distinguent par un taux de création d'entreprise nettement supérieur à la moyenne nationale.

Déclarations des groupes

Les préconisations contenues dans ce Rapport notamment sur les aides sont pertinentes.

Cela va de pair avec la nécessité pour le Groupe de l'Outre-mer de réaffirmer ici, qu'il faut une politique ambitieuse pour ces territoires non pas en réalisant un « copier/coller » de solutions institutionnelles mais en acceptant de ne pas confondre égalité et uniformité.

En Outre-mer, il nous faut un investissement sur mesure car comme le disait Philippe BLOCH « *Investir dans la formation c'est conjuguer au présent mais aussi au futur le souci des hommes et le souci des résultats* ».

A la veille de la remise des conclusions des Assises des Outre-mer au Président de la République, le Groupe de l'Outre-mer formule le vœu que cet avis éclaire les derniers arbitrages.

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

Personnalités qualifiées

Frédéric Boccara : « Le Rapport de cette année sur l'état de la France propose de « *mieux investir pour la France* ».

Il propose d'accroître l'investissement matériel et immatériel, mais nous dit qu'il n'y a pas de sous-investissement. Il insiste sur la nécessité de l'investissement public, mais tout de suite dès sa deuxième recommandation la « discipline budgétaire » est mise en avant.

Il propose une « sélectivité » accrue, mais au sens d'être plus restrictif, plus malthusien, pas d'une tout autre sélectivité. Il mentionne la notion d'efficacité de l'investissement, après d'ailleurs mon insistance, mais pour souligner la rentabilité financière nécessaire des capitaux privés.

Alors est-on devant un *patchwork* ?

De fait, le Rapport reprend certaines préconisations votées ici en plénière, mais pas d'autres. Par exemple pas celles, pourtant nombreuses sur la finance, sur la réorientation du système financier et des banques pour qu'il puisse appuyer vraiment un développement sain, économique, environnemental et social.

Il y a des choses intéressantes, comme sur les salaires des chercheurs, ou de reconnaître le besoin d'élargir la notion d'investissement à certaines dépenses publiques, sur mon insistance de 3 ans ; mais, soit dit en passant, pourquoi alors ne pas prendre la notion de dépenses de développement, portée dans un avis voté ici sur les TPE/PME ?

Il porte certaines critiques justifiées, par exemple que certaines dépenses publiques doivent être mises en-dehors du critère des 3 % de Pib, devenu d'ailleurs 1 % depuis le Pacte de stabilité.

Mais il y a un sens d'ensemble et une sous-estimation de la profonde gravité de la situation actuelle ... et des nuées qui s'amoncellent juste devant nous !

Le sens d'ensemble, c'est « *faisons mieux, ce qui a été tenté, améliorons* », bref accompagner l'existant avec quelques correctifs.

Or, comme on dit couramment, cela ne fait pas la maille !

C'est pourquoi je voterai contre ce Rapport, tout en reconnaissant des avancées.

Entendons-nous bien. On va me dire : « *mais il faut trouver des compromis !* »

Tout à fait d'accord. 100 pour cent d'accord. Mais compromis n'est pas collage, ni patchwork.

Il faut des compromis viables pour avancer. Et donc qui soient à la hauteur. À la hauteur de la gravité de la situation et des défis posés. Le G7 de ce week-end ne fait que renforcer cette exigence !

Pour prendre une image, on nous propose d'améliorer les cadrans du navire, voire de mettre un ou deux cadrans de plus. Mais il y a des voies d'eau très graves dans le bateau — j'entends la fuite financière vers les États-Unis et la spéculation, le délitement de l'emploi, le délitement de l'égalité territoriale et sociale, une croissance qui quand elle repart accroît les émissions de CO₂ et l'artificialisation des sols.

Donc des voies d'eau très graves... et qui vont s'élargir demain, peut-être brusquement ! Avec les taux d'intérêt et la guerre financière mondiale. Ce n'est donc pas de cadran qu'il faut parler mais d'énergie à réorienter, de matériau pour combler des brèches, besoin de carburant, et de créer des canalisations tout autres.

Cela concerne au premier chef l'argent et les capacités humaines créatrices.

Or ce sont les deux grands absents: la sécurisation de l'emploi, et la réorientation de la finance, depuis la maîtrise des taux d'intérêt jusqu'aux euros créés par la BCE.

Cela renvoie à la responsabilisation des entreprises et des banques, et à des monopoles de pouvoirs qu'il faudra bien dépasser.

La crise qui vient va faire saillir comme jamais une sorte d'antagonisme entre l'accumulation financière et le nouveau type de dépenses qu'il faudrait.

Il nous appartenait d'alerter, d'être vigie et d'indiquer des leviers pour cela. Je pense qu'une occasion a été ici manquée. »

Jean Grosset : « Monsieur le président, mesdames les rapporteuses, chers collègues, plusieurs d'entre vous, à cette tribune, ont indiqué l'importance de ce projet d'avis, notamment dans le travail que réalise notre assemblée.

À travers ce projet d'avis, je crois que vous avez réussi. Quand on regarde l'état de la France, nous pouvons tous partager le même point de vue. Quand il s'agit de préconisations, nous savons tous que les points de vue sont différents dans cette assemblée. Après, quel est l'axe ? Avons-nous un axe de compromis entre nous et celui-ci permet-il de faire avancer l'ensemble de notre assemblée, mais aussi de se rendre auprès des pouvoirs publics pour insister sur ce qui nous paraît essentiel ?

Dans votre projet d'avis, je relève quatre grandes questions qui permettent un compromis de points de vue différents. Vous avez rappelé à juste titre l'importance des principaux enjeux que sont la transition énergétique et écologique, la révolution numérique et la nécessité de lutter contre le chômage. Vous avez également considéré, en termes diplomatiques, que le plan d'investissement d'avenir est insuffisant. C'est une bonne discussion à avoir avec le gouvernement. Vous avez souligné qu'en matière de R&D, la situation précaire des

Déclarations des groupes

doctorants illustre le peu de cas que l'on fait de la R&D. Vous insistez sur la nécessité de renouer avec une véritable politique industrielle, et vous prenez la précaution oratoire de parler de « *la définition d'une véritable politique et stratégique industrielle co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux* ».

Enfin, dans l'actualité, vous prenez une position très claire de compromis sur le fait qu'il ne faut pas baisser la garde sur les aides sociales. Alors que le débat est lancé dans toute la France et qu'il est porté par bon nombre de vos organisations et qu'une réflexion va être lancée en juillet sur cette question des aides, le projet d'avis a le courage, dans une situation de compromis, de prendre position pour que l'on garde ces aides.

C'est la raison pour laquelle je pense que c'est un bon projet d'avis, un projet d'avis de progrès qui permet d'entraîner l'ensemble du CESE. Ce compromis équilibré doit être porté non seulement au Premier Ministre, mais dans la réforme que nous proposons, il faut une réflexion sur l'intérêt du projet d'avis sur l'état de la France. Faisons-nous notre devoir ou avons-nous une activité concrète d'utilité publique permettant d'intervenir avant le projet de loi de finances ?

Pour toutes ces raisons, je crois que vous avez rempli l'objectif. Je salue votre travail qui a été fait par la section. Je voterai ce projet d'avis. »

Professions libérales

Pour la troisième année consécutive, le CESE parvient, grâce aux dix indicateurs de son Rapport annuel sur l'état de la France, à faire émerger le visage social et économique de la France.

Si le RAEF 2017 mettait l'accent sur les nombreuses fractures qui affectent la cohésion du pays, le millésime 2018 se focalise sur une autre dimension tout aussi déterminante pour l'avenir de la nation : l'investissement.

Le Rapport est marqué du sceau de l'ambition : celui de mieux investir pour la France, à travers la sphère publique, et les entreprises, non seulement pour dynamiser notre croissance économique, mais aussi – et tout autant – pour rendre notre système social plus inclusif, créer des emplois et diminuer les inégalités.

Co-construire, nous dit le Rapport, co-construire une politique d'investissements - à la fois massifs et ciblés - entre secteur public et secteur privé.

Les instruments de cette co-construction restent à définir, mais le groupe des professions libérales approuve cette approche, tout en insistant sur certaines préconisations.

D'une part, il est essentiel d'intensifier nos efforts en R&D, en encourageant une meilleure articulation avec le monde économique, et en augmentant les moyens consacrés à la recherche ; notre pays ne peut plus, en la matière, laisser perdurer un si profond décalage entre ses réalisations et les objectifs européens.

D'autre part, il est essentiel d'orienter l'investissement de façon plus sélectionnée ; on ne peut sélectionner qu'en mesurant : ceci suppose le développement d'une culture de l'évaluation.

Il faut prioriser la transition énergétique, notamment la rénovation énergétique, qui sera dynamisée par le numérique, ainsi que les énergies renouvelables.

Et bien sûr l'investissement doit être un moyen de lutter contre les inégalités sociales et territoriales.

Le Rapport ne dissimule pas que les freins à l'investissement sont nombreux : manque de personnels dotés de qualifications professionnelles et poids de notre dette, compte tenu de la menace d'une hausse des taux d'intérêt.

Mais, paradoxalement, ces freins à l'investissement sont précisément les motifs qui doivent nous pousser à investir davantage.

En effet, la formation est un investissement, qu'il faut articuler avec les efforts en R&D.

Et certes notre dette pèse sur notre avenir. Mais son poids se mesure par rapport au PIB, le volume de la dette est moins significatif que le taux d'endettement. Or si nos investissements sont véritablement stratégiques, ils favoriseront efficacement la croissance du PIB, et c'est ainsi – par la hausse de son dénominateur – que diminuera notre taux d'endettement. Il n'est pas exclu d'ailleurs que cette baisse du taux d'endettement par la hausse du PIB soit encore amplifiée par l'inflation elle-même.

Pour les professions libérales, qui soignent, défendent, conseillent 5 millions de personnes chaque jour, il est urgent de mettre fin aux handicaps spécifiques à l'investissement auxquels nos entreprises sont confrontées dans leur pratique professionnelle : il est essentiel que l'ambition d'une nouvelle politique d'investissement soit adaptée véritablement aux TPE PME.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe des professions libérales ne peut que s'associer aux ambitions du Rapport et félicite les rapporteuses, en les remerciant chaleureusement pour la qualité de ce travail collectif. Il a voté le Rapport.

UNAF

Selon James Heckman, Prix Nobel d'économie en 2000, « *Les investissements qui renforcent les capacités parentales des familles sont le moyen le plus efficace de promouvoir la mobilité sociale et de garantir des opportunités pour tous* ». Pour le groupe de l'UNAF, la politique familiale dans sa dimension de soutien à la parentalité constitue un investissement social indispensable. L'accompagnement à la parentalité s'inscrit en amont de l'apparition de toute difficulté et s'adresse à tous les parents qui s'interrogent sur l'éducation de leurs enfants au quotidien. Les parents sont les premiers éducateurs de leurs enfants et leur permettre de jouer pleinement leur rôle constitue un levier indéniable de réussite à tous les niveaux (scolaire, social...).

C'est la raison pour laquelle à la veille de la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF pour la période 2018-2022, l'UNAF rappelle que les efforts financiers engagés pour la politique de soutien à la parentalité doivent être poursuivis et recevoir un doublement des budgets dédiés. Ces budgets représentent des sommes relativement modiques, très mesurées au regard du montant du Fonds national d'action

Déclarations des groupes

sociale alors que les actions financées ont toutes un effet de levier très fort. L'efficacité de cette politique publique est maximale et demande à être développée de manière universelle.

L'accueil de la petite enfance, autre axe de notre politique familiale est constitutif d'investissement social, ceci dans un double objectif : permettre la conciliation vie familiale et vie professionnelle mais aussi favoriser l'éducation, lutter contre les inégalités et la pauvreté. Permettre aux parents d'être dans de bonnes conditions pour élever leurs enfants est un investissement social fort.

Enfin, le groupe de l'UNAF tient à mettre l'accent sur la formation au cœur de l'investissement social. Dans l'économie de la connaissance et des services qui caractérise nos sociétés occidentales, un haut niveau de qualifications et de compétences est devenu fondamental. Sur le marché du travail, on constate que la part des emplois nécessitant un niveau de compétences élevé ne cesse d'augmenter. Pour autant, les investissements dans la formation ne vont pas facilement à ceux qui en auraient le plus besoin : actifs peu ou pas qualifiés menacés d'une obsolescence de leurs compétences. Les formations continues touchent ceux qui ont déjà beaucoup et disposent d'un fort capital de formation initiale. Il faut donc bâtir une stratégie nationale de compétences et permettre ainsi d'adapter la formation à tous les actifs et demandeurs d'emploi, y compris et surtout pour les moins qualifiés.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

D'après le *Litré*, investir c'est :

- mettre en possession d'un pouvoir, d'une autorité, d'un droit ;
- Envelopper de troupes, environner de gardes pour fermer les issues.

Cette première notion n'est pas si dépassée par l'usage actuel, puisqu'il s'agit bien de redonner place, avenir, ambitions à l'ensemble des citoyens et plus encore à ceux qui subissent le marquage de la relégation sociale.

Ainsi les jeunes, les familles monoparentales, plus généralement les femmes, sont encore les populations les plus impactées par le chômage et la pauvreté. On voit aussi se confirmer des problématiques liées au vieillissement et la perte de dépendance, et l'accentuation des fractures territoriales.

Les investissements sociaux, les prestations sociales, ne sont pas du caritatif, mais des outils, de corrections des inégalités et d'intégration dans un champ des possibles ouvert effectivement à tous. Car si les inégalités monétaires, en qualité de vie, sont relativement maîtrisées grâce à notre système redistributif et à l'accès aux services publics, certaines persistent, la plus cruelle mais aussi la plus significative étant l'espérance de vie en bonne santé, particulièrement discriminante suivant les conditions de vie et de travail.

L'Europe a cette chance de ne plus être en guerre, nous n'en connaissons pas moins une vraie rivalité économique et d'influence. Le château fort n'étant plus notre modèle de vie, c'est bien souvent à l'échelle européenne et internationale que se jouent les alliances et conquêtes. Pour autant, il nous faut défendre notre économie nationale via la construction d'une véritable stratégie industrielle, d'un rattrapage de notre retard sur la R&D en termes de financement mais aussi de considération des compétences des chercheurs et doctorants.

Dans une économie fondée sur la connaissance, l'innovation et la qualité, une formation aussi bien technique qu'ouvrant sur l'agilité de l'esprit est fondamentale. Que ce soit pour les formations tant initiales que continues, l'enjeu est trop grand pour ne pas prétendre à l'exigence de moyens et l'effectivité des objectifs attendus. On ne peut parler de parcours quand la seule espérance est de passer toute sa vie professionnelle au SMIC !

Les investissements publics contribuent directement à la croissance de l'économie pour autant que l'on revoie les critères de choix et d'attribution, mais aussi indirectement en tant qu'effet de levier et de bénéfices d'usages aux entreprises. Les impacts d'une « *transformation du statut juridique des entreprises* » ne peuvent se faire à l'aune d'un budget public annuel, mais sur une vraie vision de long terme et en analysant les impacts sur l'ensemble des acteurs.

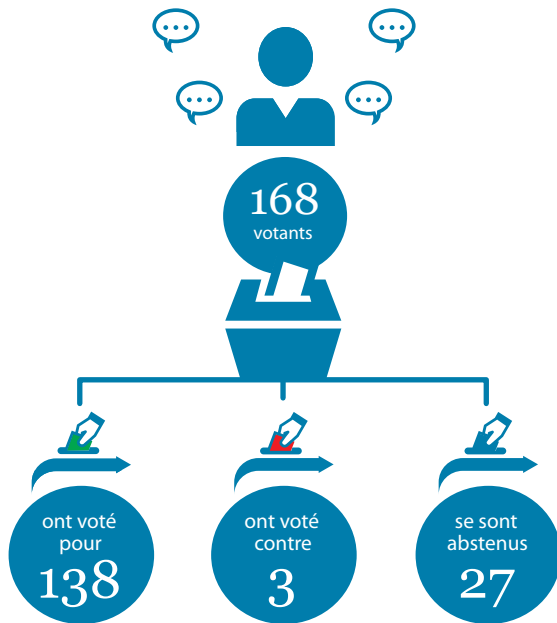
Plus préoccupant, nous « jouons » notre avenir quant à la situation écologique de notre planète. Nous devons donc relancer les leviers des investissements verts, que ce soit en termes d'outils de financement, qu'en termes de choix de priorisation : planification urbaine et des infrastructures de mobilité pour un meilleur usage des sols, réduction de l'emprunte carbone dans le bâtiment, les transports et notre consommation.

Nous vivons une curieuse période où les stratifications sociales, normatives et spatiales sont revenues à un niveau rarement atteint depuis longtemps : poids du diplôme initial, reproduction scolaire et patrimoniale, etc. et où, en même temps, les injonctions à l'agilité, à l'innovation et à la mobilité sont données comme solutions aux transitions qui se présentent.

Sachons trouver ensemble les voies d'une croissance au profit de tous.

L'UNSA a voté l'avis.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Patricia Blancard et Françoise Vilain



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental
le 12 juin 2018

Ont voté pour : 138

Agriculture	MM. Bernard, Cochonneau, Coué, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, MM. Ferey, Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
Artisanat	Mme Amoros, MM. Crouzet, Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mme Sahuët, M. Stalter, Mme Teyssedre.
Associations	M. Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme TrelluKane.
CFDT	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajeres y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.
CFE-CGC	M. Artéro, Mme BiarnaixRoche, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
CFTC	Mmes Coton, Lecerf, MM. Sagez, Thouvenel.
CGT-FO	Mmes Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard MM. Legagnoa, Pérès, Pihet, Techer.
Coopération	Mme Blin, MM. Grison, Lenancker, Mmes Lexcellent, Roudil.

Entreprises	Mme Boidin Dubrulle, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Mme Ingelaere, MM. Nibourel, Pfister, Mmes Prévot-Madère, Roy.
Mutualité	M. Junique.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
Outre-mer	M. Antoinette, Mme BouchautChoisy, MM. Edmond-Mariette, Suve, Vernaudeau.
Personnalités qualifiées	MM. Adom'Megaa, Bennahmias, Bontems, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Djouadi, M. Duval, Mme Gibault, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Jaeger, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mme Thiéry, MM. Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wagnier.
Professions libérales	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mmes AllaumeBobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
UNSA	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Ont voté contre : 3

Personnalités qualifiées	Mme Adam, MM. Boccara, Pasquier.
--------------------------	----------------------------------

Se sont abstenus : 27

CGT	M. Bride, Mmes Cailletaud, Chay, Cru, Farache, MM. Fourier, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, MM. Marie, Meyer, Naton, Teskouk.
Environnement et nature	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bougrain Dubourg, Compain, Genty, Le Boule-Le Quilliec, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
Personnalités qualifiées	M. Aschieri, Mmes Autissier, Claveirole, Goujon, Gard.

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

✓ Présidente : Hélène FAUVEL

✓ Vice-Présidents : Pierre-Antoine GAILLY, Daniel KELLER

☐ **Agriculture**

✓ Daniel EPRON

✓ Robert VERGER

☐ **Artisanat**

✓ Catherine FOUCHER

✓ Christelle TEYSSEDE

☐ **Associations**

✓ Jean-Karl DESCHAMPS

☐ **CFDT**

✓ Patricia BLANCARD

✓ Philippe MUSSOT

☐ **CFE-CGC**

✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

☐ **CFTC**

✓ Joseph THOUVENEL

☐ **CGT**

✓ Benoît GARCIA

✓ David MEYER

☐ **CGT-FO**

✓ Hélène FAUVEL

✓ Serge LEGAGNOA

☐ **Coopération**

✓ Véronique BLIN

☐ **Entreprises**

- ✓ Anne-Marie COUDERC
- ✓ Eva ESCANDON
- ✓ Pierre-Antoine GAILLY
- ✓ Didier GARDINAL

☐ **Environnement et nature**

- ✓ Hervé le BOULER-LE QUILLIEC

☐ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Antoine DULIN

☐ **Outre-mer**

- ✓ Philippe EDMOND-MARIETTE

☐ **Personnalités qualifiées**

- ✓ Frédéric BOCCARA
- ✓ Guillaume DUVAL
- ✓ Jean GROSSET
- ✓ Daniel KELLER

☐ **Professions libérales**

- ✓ Pierre LAFONT
- ✓ Daniel-Julien NOËL

☐ **UNAF**

- ✓ Patrick CHRETIEN

☐ **Personnalités associées**

- ✓ Catherine BARBAROUX
- ✓ Jean-Paul BACQUET
- ✓ Roland BERTHILIER
- ✓ Benedict DONNELLY
- ✓ Patrick FORGEAU
- ✓ Françoise VILAIN

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES PERSONNES RENCONTRÉES EN ENTRETIEN

En vue de parfaire son information, la section a entendu :

- ✓ **Thierry Franck**
secrétaire général pour l'investissement
 - ✓ **Sylviane Gastaldo**
secrétaire général adjoint et directrice du programme d'investissement
 - ✓ **Philippe Mutricy**
directeur de l'évaluation, des études et de la prospective de BPI France
 - ✓ **Jean-Hervé Lorenzi**
président du Cercle des économistes
 - ✓ **Fabrice Lenglard**
commissaire général adjoint de France Stratégie
 - ✓ **Victor Poirier**
chargé d'études Séniors de l'Institut Montaigne
 - ✓ **Valérie Albouy**
cheffe du département des ressources et des conditions de vie des ménages de l'INSEE
 - ✓ **Xavier Ragot**
président de l'OFCE
 - ✓ **Olivier Noblecourt**
délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
 - ✓ **Nasser Mansouri-guilani**
économiste et ancien membre du CESE
- La section a également rencontré en entretien :
- ✓ **Claude Lion**
conseiller référendaire à la Cour des comptes

N°3 DÉFINITION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS

La formation brute de capital fixe (FBCF) est le nom donné à l'investissement dans la comptabilité nationale. Elle correspond au flux total d'investissement destiné à remplacer le capital fixe usé ou à augmenter le stock de capital fixe existant. Les actifs fixes acquis au cours du processus de production sont composés à la fois d'actifs corporels (machines, outils, bâtiments, matériels de transport, etc.) et incorporels (R&D, acquisitions de logiciels, formation du personnel, etc.). La FBCF comprend à la fois la FBCF des sociétés non financières, des administrations publiques et des ménages.

L'analyse qui suit se focalise sur l'investissement privé, entendu comme la FBCF des sociétés non financières et l'investissement public. Elle laisse donc de côté l'investissement des ménages, composé essentiellement d'achats de logements et qui obéit à des déterminants spécifiques.

À ce stade, il ne faut pas confondre l'investissement public et les dépenses publiques des administrations publiques (État, administrations de Sécurité sociale, collectivités territoriales et administrations et organismes qui leur sont rattachés). En effet, ces dernières sont regroupées en trois grandes catégories :

- les dépenses de fonctionnement, qui servent à la bonne marche des services publics (dépenses courantes de personnel et d'entretien, achats de fournitures, etc.) ;
- les dépenses liées à la redistribution : prestations en espèces versées aux ménages (pensions de retraite, allocations familiales, minima sociaux, etc.) et subventions versées aux entreprises et aux ménages ;
- les dépenses d'investissement.

Une telle distinction n'est à l'évidence pas totalement satisfaisante. En premier lieu, les dépenses d'éducation ou de formation, plus généralement celles en capital humain, ne sont pas incluses dans l'investissement, alors qu'elles participent au développement du tissu économique et à la croissance de long terme. Par ailleurs, la frontière entre l'investissement public et l'investissement privé est plus floue qu'il n'y paraît, comme l'illustrent les partenariats public-privé (PPP) ou l'externalisation de certains travaux. Enfin, la définition des investissements des collectivités locales n'est pas totalement cohérente avec celle retenue par les comptes nationaux car elle intègre les remboursements de dettes et les subventions versées.

N° 4 BIBLIOGRAPHIE

Laure Delair et Albert Rizenthaler, *3/l'orientation des jeunes* », avis du CESE, avril 2018.

Alain Cordesa, *l'emploi des seniors*, avis du CESE, avril 2018.

Guillaume Duval et Pierre Lafont, « *Rapport annuel sur l'état de la France 2017* », avis du CESE, mai 2017.

Muriel Moisy, *les français vivent plus longtemps, mais leur espérance de vie en bonne santé reste stable*, DREES/Etudes et résultats n°1046. Janvier 2018.

Jean-François Serres, « *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité* », avis du CESE, juin 2017.

INSEE, *note de conjoncture*, décembre 2017.

Frédéric Boccara, « *les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité* », avis du CESE, mars 2017.

La fabrique de l'industrie, la synthèse de la Fabrique, *l'énigme de l'industrie*, n°13, mai 2017.

France Stratégie et Direction générale du Trésor, *Évaluation socioéconomique des investissements publics*, novembre 2017.

Inspection générale des finances, *Évaluation des procédures d'évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, décembre 2016.

Jean Pisani-Ferry, *le grand plan d'investissement 2018-2022*, rapport au Premier ministre, septembre 2017.

France Stratégie, *Programme d'investissement d'avenir, rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars 2016.

Cour des Comptes, *le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, décembre 2015.

Cour des comptes, *la politique immobilière du ministère de la Justice – Mettre fin à la fuite en avant*. Décembre 2017.

Patricia Lexcellent, « *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité* », les études du CESE, mars 2008.

Marie-Claire CAILLETAUD, « *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir* », avis du CESE, mars 2018.

Haithem Ben Hassine et Claude Matthieu (France Stratégie), *Évaluation de la politique des pôles de compétitivité : la fin d'une malédiction*, Février 2017.

Guillaume Duval et Madeleine Charru, « *Comment accélérer la transition énergétique* », avis du CESE, février 2018.

Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal, « *Pour une réforme globale de la fiscalité locale* », avis du CESE, avril 2018.

Cyprien Avenel, Marine Boisson-Coehn, Sandrine Dauphin, Nicolas Duvoux, Christophe Fourel, Manon Jullien, Bruno Palier (France Stratégie), *L'investissement social : quelle stratégie pour la France*, novembre 2017.

Sophie Agacinski, Mohamed Harfi, Thierry Son (France Stratégie), *Quelles priorités éducatives ? Enjeux, note d'analyse*, mai 2016.

INSEE, *Bilan démographie 2016*. Chiffres détaillés, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1892086>, 17 janvier 2017

Simon Beck et Joëlle Vidalenc, *Une photographie du marché du travail en 2015*. Le chômage se stabilise mais les chômeurs de longue durée restent nombreux. Insee Résultats, n° 183, novembre 2016.

Simon Beck et Joëlle Vidalenc, *Une photographie du marché du travail en 2016*, Insee Première, n° 1648, mai 2017.

Simon Beck, Jonathan Brendler, Grégory Salmon, Joëlle Vidalenc, *Quitter le chômage : un retour à l'emploi plus difficile pour les seniors*, Insee Première, n° 1661, juillet 2017.

Anissa Boulemia et Tom Goldman, *Offres pourvues et abandon de recrutement*. Eclairage et Synthèses, n° 40, Pôle emploi, décembre 2017.

Jean Grosset avec l'appui de Bernard Cieutat, « *Les travailleurs détachés* », avis adopté par le CESE le 22 septembre 2015, Les éditions des Journaux officiels, brochure 2015-24.

Patrick Lenancker, « *Expérimentation « Territoire zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite* », avis adopté par le CESE le 10 novembre 2015, Les éditions des Journaux officiels, brochure 2015-33.

Patrick Liébus, « *Agir pour la mixité des métiers* », avis adopté par le CESE le 25 novembre 2014, Les éditions des Journaux officiels, brochure 2014-24.

Françoise Milewski, « *Le travail à temps partiel* », étude adoptée par le CESE le 12 novembre 2013, Les éditions des Journaux officiels, brochure 2013-27.

Sophie Thiéry, « *Les nouvelles formes du travail indépendant* », avis adopté par le CESE le 29 novembre 2017, Les éditions des Journaux officiels, brochure 2017-25.

Dares, Pôle emploi, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en décembre 2017, *Dares indicateurs*, n° 003, janvier 2018.

Sophie de Waroquier de Puel Parlan, Jorick Guillaneuf, Claude Minni, Simon Rebiere, Marie Rey, Benoît Roumier, Emploi, chômage, population active en 2016. Accélération de l'emploi et confirmation de la baisse du chômage, *Dares Analyses*, n° 045, juillet 2017.

Nathalie Blancpain, *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Insee Première, n°1687, février 2018

Drees, Santé publique France, *L'Etat de santé de la population en France, rapport 2017*

Jean-Marie Robine, Emmanuelle Cambois *Estimation de l'espérance de vie sans incapacité en France en 2015 et évolution depuis 2004 : impact de la diminution de l'espérance de vie en 2015*, *Bull Epidemiol Hebd* 2017 ; (16-27) :294-300.

N°5 SOURCES

- Activité, emploi et chômage en 2015 et en séries longues. Enquête emploi en continue
- <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2388195?sommaire=2045174>
- Indicateur taux d'emploi. Enquête emploi en continue. Séries chronologiques. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/series/102412458>
- Taux d'emploi pays de l'Union européenne. Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>

N°6 TABLE DES SIGLES

ACOSS	Organisme collecteur des cotisations de sécurité sociale
BIT	Bureau international du travail
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CESE	Conseil économique, social et environnemental
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DOM	Département d'Outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
UE	Union européenne

N°7 LISTE DES ILLUSTRATIONS

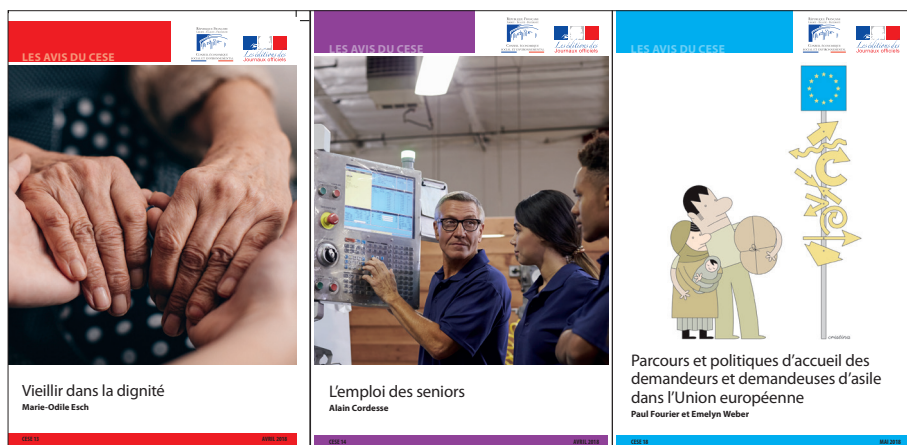
Graphique 1 : Évolution des investissements publics (administrations publiques) et privés (sociétés non financières) en milliards d'euros de 2010.	17
Graphique 2 : Investissements publics (administrations publiques) et privés (sociétés non financières) en Europe en 2016 (en % du PIB)	18
Encadré 1 : une nécessaire complémentarité entre l'investissement public et l'investissement privé	19
Graphique 3 : Sources de financement du grand plan d'investissement (en milliards)	22
Graphique 4 : taux d'emploi des 15-64 ans en France, zone euro et Union européenne de 2014 à 2016	37
Graphique 5 : Évolution de l'endettement de l'administration publique, des sociétés non financières et des ménages en France (en % du PIB)	49
Graphique 6 : Évolution de la dette publique et du déficit public au sens de Maastricht (en % du PIB)	50
Graphique 7 : Croissance du PIB en valeur (en %), taux d'intérêt apparent de la dette publique (en %) et solde primaire (en % du PIB)	51
Tableau 1 : Principaux ratios des sociétés non financières françaises	53
Tableau 2 : Espérance de vie à la naissance en France	60
Graphique 8 : Années de vie en bonne santé en Europe, à la naissance et à 65 ans, 2015	61
Graphique 9 : Satisfaction dans la vie en France métropolitaine selon les classes d'âge (note moyenne)	64
Graphique 10 : Note de moyenne de satisfaction dans la vie en France par dimension en 2016	65
Graphique 11 : Note moyenne de satisfaction dans la vie en général dans les pays de l'union européenne en 2013	66
Graphique 12 : Pourcentage de personnes se déclarant satisfaites de la vie qu'elles mènent (très satisfaites et plutôt satisfaites)	67
Graphique 13 : Indicateurs d'inégalités de revenus (après redistribution)	70

Graphique 14 : Évolution du rapport de revenus inter quintile	73
Graphique 15 : Taux de pauvreté en conditions de vie selon l'âge (en % de la population totale)	77
Graphique 16 : Taux de pauvreté en conditions de vie et taux de pauvreté monétaire (en % de la population totale)	79
Graphique 17 : Taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie dans l'Union européenne (en % de la population totale)	81
Graphique 18 : Émissions de GES de la France en 2012 : comparaison entre l'empreinte carbone et l'inventaire national (territoire)	89
Graphique 19 : évolution de l'empreinte carbone en France en tonnes d'éq. CO ₂ par habitante/habitant (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O)	90
Graphique 20 : évolution de l'empreinte carbone totale de la France en millions de tonnes d'éq. CO ₂	91
Graphique 21 : Décomposition de l'empreinte carbone des Françaises et Français par grand poste de consommation en 2012	92
Graphique 22 : CO ₂ emissions from fuel combustion (OECD and non-OECD countries)	93
Graphique 23 : Écart entre l'empreinte carbone de la consommation et les émissions territoriales en 2011 en t CO ₂ par habitante/habitant	94
Graphique 24 : Évolution de l'artificialisation des sols en France	98
Graphique 25: Taux de croissance du PIB (en valeur et en volume) et de la productivité horaire du travail en France (en %)	104
Graphique 26 : PIB par habitante/habitant aux prix courants du marché en 2006 et en 2016(UE-28 = 100; en standard de pouvoir d'achat)	106
Graphique 27 : PIB par habitante/habitant en Standard de pouvoir d'achat	107
Graphique 28 : Évolution de l'indice de développement humain (IDH) et de ses principales composantes	108

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



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



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°,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411180016-000618 - Dépôt légal : juin 2018

Crédit photo : Istock photos



10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®



Face aux principaux enjeux que sont la transition écologique, la révolution numérique et la lutte contre le chômage, il est indispensable de conduire une politique d'investissement ambitieuse. Pour respecter la discipline budgétaire, il importe de montrer une meilleure sélectivité dans le choix des investissements publics en privilégiant les dépenses susceptibles de stimuler la croissance de long-terme et de maximiser l'effet de levier sur l'investissement privé.

Une meilleure efficacité passe par le renforcement des études d'impact et des outils d'évaluation existants. Elle suppose d'améliorer la gouvernance, d'aller vers de nouveaux modes de coopération public-privé et d'engager une commande publique responsable. Renforcer les investissements sociaux destinés à améliorer les compétences et agir de manière préventive sur les inégalités participerait à une plus grande efficacité des politiques publiques.

Les territoires, plus particulièrement les régions en charge du développement économique, doivent jouer un rôle accru dans les écosystèmes territoriaux et la sélection des projets les plus innovants et à même de réduire les fractures territoriales. La lutte contre la désindustrialisation de l'économie française nécessite de renouer avec une véritable stratégie industrielle, co-construite par l'état, les entreprises et les partenaires sociaux, et de mettre en place un environnement favorable à l'investissement productif.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

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

N° 41118-0016

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152195-7



9 782111 521957



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr