

AVIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

# Rapport Annuel sur l'État de la France

Octobre 2022



Changer de  
boussole pour  
dépasser l'**urgence**  
et préparer l'avenir



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



2022-014

NOR : CESL1100014X

Mercredi 12 octobre 2022

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 12 octobre 2022

## **RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2022 - Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

sur proposition de la **Commission de l'économie et des finances**

**rapporteuses : Julia Grimault et David Meyer**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 7 décembre 2021, conformément à l'article 10 du Règlement intérieur. Le Bureau a confié à la commission de l'économie et des finances, la préparation d'un avis intitulé *Rapport annuel sur l'état de la France 2022 – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*. La commission de l'économie et des finances, présidée par M. Jacques Creysse, a désigné Mme Julia Grimault comme rapporteure et M. David Meyer comme rapporteur.

# Sommaire

## **SYNTHÈSE DE L'AVIS** **4**

## **AVIS** **7**

### *CAHIER N° 1* **7**

Introduction **7**

### **CHAPITRE 1 - SITUATION ÉCONOMIQUE POST-CRISE SANITAIRE : UNE REPRISE FREINÉE PAR DE NOUVELLES TENSIONS** **10**

**I - Une crise exceptionnelle suivie d'un rebond rapide en 2021** **10**

**II - Mais une situation récente empreinte d'incertitudes** **17**

### **CHAPITRE 2 - UNE SITUATION SOCIALE POST-CRISE SANITAIRE CONTRASTÉE ET DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES** **28**

**I - Des aides ponctuelles qui ont permis de limiter  
l'accroissement de la pauvreté** **28**

**II - Des mesures qui n'ont que partiellement réduit les inégalités** **37**

**III - Santé, bien-être et confiance dans les institutions :  
une situation dégradée** **45**

### **CHAPITRE 3 - DES BESOINS D'ASSURER LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR NOTAMMENT POUR METTRE EN ŒUVRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : QUEL IMPACT DE LA DETTE COVID ?** **52**

**I - Une situation environnementale dégradée qui nécessite  
une action rapide** **52**

**II - Une dette publique élevée est-elle un problème ?** **56**

**III - Quelles options pour gérer la dette Covid sans obérer  
les investissements nécessaires pour l'avenir ?** **64**

Conclusion **73**

<i>CAHIER N° 2</i>	<i>74</i>
CHAPITRE 1 - TAUX D'EMPLOI	74
CHAPITRE 2 - EFFORT DE RECHERCHE	82
CHAPITRE 3 - ENDETTEMENT	92
CHAPITRE 4 - ESPÉRANCE DE VIE	104
CHAPITRE 5 - SATISFACTION DANS LA VIE	109
CHAPITRE 6 - INÉGALITÉS DE REVENUS	118
CHAPITRE 7 - LA PRIVATION MATÉRIELLE ET SOCIALE (Anciennement pauvreté en conditions de vie)	129
CHAPITRE 8 - SORTIES PRÉCOCES DU SYSTÈME SCOLAIRE	139
CHAPITRE 9 - EMPREINTE CARBONE	144
CHAPITRE 10 - ARTIFICIALISATION DES SOLS	154
CHAPITRE 11 - PRODUIT INTÉRIEUR BRUT	158
CHAPITRE 12 - CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLES	165
CHAPITRE 13 - CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER	172
	174

## **DÉCLARATIONS DES GROUPES 181**

## **SCRUTIN 201**

## **ANNEXES 203**

N° 1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES À LA DATE DU VOTE	203
N° 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	205
N° 3 - BIBLIOGRAPHIE	207
N° 4 - TABLE DES SIGLES	219

# RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT

## DE LA FRANCE 2022 –

### Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir

## SYNTHÈSE DE L'AVIS

Entre le début des travaux de préparation de ce rapport en janvier 2022 et sa présentation en octobre à l'assemblée plénière du CESE, l'état de la France a sensiblement évolué. On est passé d'un narratif plutôt positif (sortie de la crise Covid à portée de vue pensions-nous, appareil productif préservé, emploi en redressement, émissions des gaz à effet de serre en diminution) à une situation empreinte d'incertitudes encore plus grandes qu'il y a deux ans. La guerre sur le sol européen, la crise énergétique, l'inflation, la remontée historique des taux d'intérêt accentuent les fragilités déjà présentes : nos dépendances industrielles, une pauvreté qui ne décroît pas, des signaux de vulnérabilité croissante (santé mentale et physique) touchant de nouveaux publics et des inégalités persistantes qui se creusent entre les extrêmes.

Ce rapport sur l'état de la France décrit une situation économique et sociale post-crise sanitaire en 2022 qui bénéficie encore des effets du fort rebond de 2021 mais fait face à un risque de « slowflation » (croissance économique ralentie, inflation élevée, taux d'intérêt en hausse) qui pourrait peser sur les marges de manœuvre à court et moyen terme. Or, et c'est l'idée-force que porte ce rapport, il est impératif de sortir de la gestion des urgences et de se donner les moyens d'investir pour l'avenir, pour la transition écologique et la justice sociale.

#### **Le RAEF 2022 comprend deux cahiers :**

- le cahier 1 s'articule en trois parties : (i) un constat sur la situation économique de la France en 2022 (un rebond, mais beaucoup d'incertitudes) ; (ii) un constat sur la situation sociale (une aggravation des inégalités, une détérioration du bien-être et de la santé, un affaiblissement continu des services publics) ; (iii) un constat sur la dégradation de la situation environnementale et la tension entre besoin d'investissements pour la transition écologique et contraintes d'endettement public ;
- le cahier 2 rassemble les analyses des « 10 nouveaux indicateurs de richesse » et du PIB, ainsi que deux contributions, celle de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité et celle de la Délégation aux Outre-mer.

**Ce rapport propose 19 préconisations résumées ci-dessous :**

**Préconisation 1**

Mettre en place une programmation pluri-annuelle de l'industrie et renouer avec une véritable politique industrielle (reprise de préconisations de l'avis « *Industrie, un moteur de croissance et d'avenir* », 2019). P.23

**Préconisation 2**

Lancer une grande enquête approfondie et indépendante sur les aspirations de l'ensemble des Françaises et des Français en matière de travail. P.27

**Préconisation 3**

Donner un rôle clef aux branches pour renforcer le pouvoir d'achat et l'attractivité des métiers qui recrutent difficilement. P.27

**Préconisation 4**

Garantir la continuité des minima sociaux dans l'attente du versement de la pension de retraite et éviter le non-recours dès la conception des dispositifs (reprise de préconisations de l'avis « *Éradiquer la grande pauvreté* », 2019). P.30

**Préconisation 5**

Lancer dès à présent une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité en France dans un objectif de justice sociale, fiscale et d'efficience. P.42

**Préconisation 6**

Instaurer une contribution de solidarité exceptionnelle, au niveau européen, des entreprises qui ont bénéficié de la situation récente. P.43

**Préconisation 7**

Prendre toutes les initiatives nécessaires pour rendre effective la réforme du système fiscal international sur les entreprises multinationales. P.44

**Préconisation 8**

Conduire une grande enquête sur le bien-être en France. P.46

**Préconisation 9**

Augmenter les moyens financiers et humains pour renforcer la présence des services de l'État dans les territoires ainsi que la qualité et l'accessibilité des services pour tous. P.50

**Préconisation 10**

Aligner plus strictement les efforts de réduction de l'intensité carbone des productions de biens et services sur le territoire national avec les objectifs climatiques ; accélérer la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. P.53

#### Préconisation 11

Mieux tenir compte des différents types d'occupation du sol dans l'indicateur « artificialisation des sols » en le complétant par un gradient d'artificialisation. P.54

#### Préconisation 12

Privilégier des solutions qui associent le maintien du pouvoir d'achat pour les plus pauvres à court terme et la préparation de la transition écologique à moyen terme. P.55

#### Préconisation 13

Assurer une meilleure efficacité des aides en termes de performance au regard de l'objectif fixé mais aussi en termes de compatibilité avec la transition écologique et la justice sociale, en renforçant les critères de la conditionnalité et une plus stricte évaluation du respect des engagements au regard des objectifs fixés. P.67

#### Préconisation 14

Promouvoir des règles budgétaires permettant la sortie des investissements dans la transition écologique du calcul du déficit public dans le cadre des règles du Pacte de stabilité et de croissance ; réaliser une étude de place sur le traitement budgétaire des investissements dans la transition écologique indispensables à court terme. P.68

#### Préconisation 15

Lutter contre l'évitement fiscal. P.69

#### Préconisation 16

Éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaire (réduction massive de la dépense publique) qui aggravent la situation économique et sociale et peuvent entraver les investissements dans les enjeux d'avenir. P.69

#### Préconisation 17

Promouvoir la création d'une Agence européenne de la dette. P.70

#### Préconisation 18

Clarifier les priorités du mandat de la Banque centrale européenne, notamment celles en lien avec le changement climatique. P.70

#### Préconisation 19

Mettre en place un débat démocratique en associant largement les citoyens et les corps intermédiaires autour de la stratégie d'endettement et du financement des investissements d'avenir, en analysant l'ensemble des propositions sur la table. P.71

## CAHIER N° 1

### Introduction

Après deux années marquées par la crise sanitaire, 2022 ne sera pas l'année d'un retour à la normale. Il semble même au contraire marquer le début d'une période de grande incertitude causée par des crises successives multidimensionnelles (pandémie, guerre aux portes de l'UE, épisodes climatiques extrêmes, cyberattaques) qui remettent en cause nos modèles de société. Du reste, des évolutions rapides sont d'ores et déjà tangibles (rapport au travail, importance accordée au bien-être et à la santé mentale, fin de l'énergie facilement abondante et peu chère) et d'aucuns soulignent que, mise à l'épreuve, l'Union européenne est parvenue à atteindre un nouveau niveau de consensus sur la transition écologique, la dette Covid ou encore le conflit en Ukraine.

Ces bouleversements suscitent des inquiétudes. 2022 en France a été une année électorale qui a confirmé les tensions exacerbées entre les différents pans de la société. Le nombre de votes extrêmes aux élections présidentielles et le niveau d'abstention inquiètent non seulement parce qu'ils semblent indiquer que les fractures de notre société deviennent irréductibles mais aussi, à travers la critique sous-jacente de notre modèle démocratique, par la menace qu'ils font peser sur les principes fondateurs de notre République.

Notre modèle de société est aussi interrogé face aux difficultés à lutter contre les inégalités et la pauvreté. La précarité alimentaire a pris ces derniers mois une dimension inédite, touchant 7 millions de personnes selon le Secours catholique, et elle atteint de nouvelles populations, jeunes et étudiants et étudiantes en particulier. Par ailleurs, la précarité énergétique qui touche déjà des millions de foyers<sup>2</sup>, est au cœur des préoccupations pour l'hiver 2022 du fait des restrictions d'énergie anticipées ainsi que du nombre important de passoires thermiques (5,2 millions selon l'Observatoire nationale de la rénovation énergétique). Notre assemblée a, à plusieurs reprises, alerté sur les risques d'implosion sociale poussée par ces inégalités et les difficultés de pouvoir d'achat, voire de pauvreté. L'inflation actuelle, malgré les mesures de préservation du pouvoir d'achat, constitue un facteur aggravant. Enfin, la crise énergétique interroge notre capacité à regarder au-delà des mesures d'urgence et à enclencher rapidement les mesures nécessaires à la transition écologique, pour assurer notre souveraineté énergétique notamment.

---

1 **L'ensemble de l'avis a été adopté à l'unanimité (voir page scrutin).**

2 Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique « *la France compte 12 millions de précaires énergétiques* » ; 1 Français sur 5 a déclaré avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2020-2021 pendant au moins 24 heures ». Cette part a augmenté de 6 points par rapport à l'hiver précédent.

Dans ce contexte, le rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) constitue un exercice particulier : parmi les publications et analyses socio-économiques, ce rapport est sans doute le seul à présenter l'analyse de la société civile organisée sur un spectre large de questions à la fois économiques, sociales et environnementales, en la restituant dans un temps long. Mais l'exercice se heurte à plusieurs difficultés :

- d'un part, les données utilisées pour calculer les « *nouveaux indicateurs de richesse* » sur lesquels se fondent le RAEF sont souvent datées et ne permettent pas d'avoir une vision de la situation en temps réel, d'autant plus cruciale dans des périodes de crises avec des évolutions rapides ;
- d'autre part, il peut y avoir une déconnexion entre les indicateurs macro-économiques, globalement en amélioration, et le ressenti des citoyens et des citoyennes, plutôt négatif ;
- enfin, face au changement climatique, nous entrons dans une nouvelle ère qui implique de revoir fondamentalement les indicateurs avec lesquels on évalue le bien-être du pays : s'il est bien établi que le PIB ne suffit pas à mesurer la richesse d'un pays, comment rendre compte au mieux de l'état de la France, des Françaises et des Français, dans un contexte où la sobriété va s'imposer et donc, les grands équilibres entre l'offre et la demande sont appelés à changer ?

Pour pallier ces limites, le RAEF 2022 s'appuie sur des indicateurs, statistiques, sondages, et analyses complémentaires aux dix indicateurs principaux. Il s'articule en trois parties :

- la première porte sur l'analyse de la situation économique post-crise sanitaire et des incertitudes multiples découlant de l'évolution des prix de l'énergie, des ruptures d'approvisionnement des matières premières et des composants industriels, du niveau de l'endettement public, ou encore des nouveaux rapports au travail ;
- dans la deuxième partie, le rapport analyse la situation sociale avec un focus sur l'intensification de la pauvreté, l'accroissement des inégalités tangibles au niveau des premiers et derniers centiles de l'échelle des niveaux de vie, et la baisse des indicateurs de bien-être et de confiance dans les institutions ;
- enfin, dans la troisième et dernière partie, le rapport explore les contraintes pesant sur le financement des investissements nécessaires à un meilleur futur, dont ceux liés à la transition écologique. Alors que les émissions de gaz à effet de serre sont reparties à la hausse en 2021 (+6,4 %)<sup>3</sup> et que l'été 2022 aura connu une succession inédite de catastrophes naturelles liées au changement climatique (épisodes caniculaires, inondations, feux de forêt), il est crucial de redoubler d'efforts pour nous réaligner sur l'objectif de réduction des gaz à effet de serre.

---

3 Citepa : [Secten](#) - *le rapport de référence sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France* : publication du rapport Secten éd. 2022, 29 juin 2022.

Les mesures d'urgence de court-terme prises par le gouvernement, si elles sont indispensables pour atténuer les conséquences les plus dramatiques des crises que nous traversons, ne doivent pas obérer les objectifs de long-terme liés à la transition environnementale. Ceux-ci nécessitent des financements pérennes : ce rapport propose une analyse des différentes options sur la table et formule des préconisations pour adapter notre société aux impératifs environnementaux, la guider vers une prospérité dans laquelle la notion de bien-être prendrait une place centrale. Pour réussir cette accélération, il serait plus qu'opportun d'organiser un débat démocratique autour de la stratégie d'endettement et du financement des investissements nécessaires à la transition écologique.

Dans un contexte inédit de changements rapides et d'incertitudes élevées, nous sommes amenés à interroger plus que jamais la notion de recherche de croissance. Ce rapport doit nous encourager à redéfinir les objectifs des politiques publiques.

# CHAPITRE 1 - SITUATION ÉCONOMIQUE POST-CRISE SANITAIRE : UNE REPRISE FREINÉE PAR DE NOUVELLES TENSIONS

## I - UNE CRISE EXCEPTIONNELLE SUIVIE D'UN REBOND RAPIDE EN 2021

### A. Des aides qui ont permis un maintien de l'activité économique

**La crise sanitaire liée à la Covid a fortement impacté l'activité économique de la France.** En 2020, le PIB a chuté de 7,9 % en volume, passant de 2 500 milliards d'euros à 2 300 milliards, soit la baisse la plus importante depuis 1949. Les mesures sanitaires prises pour lutter contre l'épidémie ont perturbé l'économie. Pour en contrer les effets, le gouvernement a mis en place des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages, estimées aujourd'hui à 165 milliards d'euros. L'économie a ensuite rebondi en 2021, suite à la levée, en deuxième partie d'année, de l'essentiel des restrictions liées à la pandémie, de sorte que la croissance du PIB a retrouvé son niveau d'avant-crise dès fin septembre (+ 6,8 % en 2021). Au cours du second semestre 2021, le PIB a augmenté de 3,7 % tiré par une forte hausse de la consommation (+6,2 % pour celle des ménages et +3,6 % pour celle des administrations publiques) et par une nette amélioration des exportations (+5,9 %), plus rapide que les importations (+4,7 %). L'investissement des entreprises et des ménages s'est maintenu à un haut niveau (plus de 3 % au-dessus de son niveau d'avant crise)<sup>4</sup>.

**Les aides publiques**, qui ont relevé d'une approche nouvelle privilégiant la sauvegarde de l'emploi, **ont permis à la majorité des entreprises et des ménages de surmonter cette période difficile.** Les aides de l'État se sont déclinées en une palette diversifiée de dispositifs<sup>5</sup> : le fonds de solidarité, le prêt garanti par l'État (PGE), les mesures de soutien à l'emploi (prise en charge des salaires dans le cadre d'une activité partielle), l'élargissement des congés maladies ou encore la baisse, le report ou exonérations d'impôts et de contributions sociales. Les collectivités territoriales ont aussi contribué à soutenir les entreprises notamment à travers le fonds de solidarité à destination des entreprises. Concernant les ménages, l'État a déployé en 2020 plusieurs aides et majorations de primes à destination des ménages modestes et des jeunes - étudiants ou non - (aides exceptionnelles de solidarité, majoration de la prime de rentrée scolaire)<sup>6</sup>. Outre la disparition d'emplois et postes de travail temporaires

4 Eric Heyer, Xavier Timbeau, *La croissance à l'épreuve des chocs. Perspectives pour l'économie française 2022*, Policy brief n° 107, 9 juin 2022.

5 Antoine Math, *Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?*, IRES, avril 2022.

6 Agnès Bénassy-Quéré, *Ménages modestes : impact des mesures de soutien exceptionnelles*, DG Trésor, 23 décembre 2020.

France Stratégie, *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus*, octobre 2021, notamment : p.15, p.38 et suivantes pour l'annexe 7 : « Liste des mesures d'urgence prises entre mars 2020 et août 2021 », et p.54 et suivantes pour l'annexe 8 « Aides de soutien au revenu mises en place entre mars 2020 et août 2021 ».

qui servaient de filet pour les étudiantes et les étudiants ainsi que les ménages les plus précaires, beaucoup de travailleurs et travailleuses ont également perdu les parts variables salariales directement en lien avec la nature de leurs postes (compensations heures de nuits ou décalées, déplacements, etc.).

En complément des mesures de soutien, le Gouvernement a mis en place à l'automne 2020 un plan de relance d'un montant de 100 milliards d'euros (dont 39,4 milliards d'euros pris en charge par l'Union européenne), dans le but de retrouver rapidement le niveau d'activité économique d'avant-crise et de contribuer à la transformation de l'économie. La Cour des comptes relève que le Gouvernement a atteint son objectif d'engagement du plan à hauteur de 70 % à la fin 2021<sup>7</sup>.

**Ainsi depuis le début de la crise, les pertes de revenus des agents économiques s'élèvent à 177 milliards d'euros, dont 90 % pour les administrations publiques<sup>8</sup>.**

D'après les calculs de l'OFCE, l'évaluation des mesures d'urgence et de relance s'élève à 9,5 % de PIB, soit 230 milliards d'euros<sup>9</sup>. Au total, la dette de l'État liée à la Covid est évaluée à 165 milliards d'euros, intérêts compris<sup>10</sup>. En outre, à la fin 2021, environ 145 milliards d'euros de PGE ont été accordés à des entreprises notamment dans les secteurs les plus touchés par la crise<sup>11</sup>.

Dans son rapport de juillet 2021, le comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises, présidé par Benoît Cœuré, estime que « *les dispositifs d'aide semblent avoir atteint leurs objectifs* »<sup>12</sup>. L'OFCE rejoint cette idée : « *la dégradation des comptes publics [a permis de] préserver les comptes privés* »<sup>13</sup>. On peut noter cependant que moins d'un tiers des montants d'activité partielle et de PGE sont allés vers les TPE, bien qu'elles représentent plus de 75 % des bénéficiaires. Des contrastes forts sont constatés par le rapport Cœuré selon les secteurs et la taille des entreprises : ainsi, les TPE-PME de l'industrie manufacturière, de la construction, du commerce et des activités immobilières ont vu leur situation s'améliorer tandis que les TPE-PME de l'hébergement-restauration et des arts et spectacles ont vu leur chiffre d'affaires reculer de plus de 60 % au premier trimestre 2021 par rapport au premier trimestre 2020. Quant au secteur du tourisme au sens large, il a perdu un tiers de son chiffre d'affaire durant cette période. Certains ménages ont également

---

7 Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, rapport du 9 mars 2022 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-preparation-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-de-relance>

8 Auditions de M. Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu Plane, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2021.

9 Auditions de M. Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu Plane, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2021.

10 Sénat, *Projet de loi de finances pour 2022 : Engagements financiers de l'État* : <https://www.senat.fr/rap/121-163-313/121-163-3132.html#:~:text=En%20pr%C3%A9visionnel%2C%202%2C3%20milliards,d'euros%2C%20int%C3%A9r%C3%AAts%20compris>.

11 Hind Benitto, Benjamin Hadjibeyli, Matéo Maadini, *Analyse des prêts garantis par l'État à la fin 2021*, Direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, mars 2022 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/03/03/analyse-des-prets-garantis-par-l-etat-a-la-fin-2021#:~:text=%C3%80%20fin%202021%2C%20soit%20plus,entre%20mars%20et%20juin%202020>

12 Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 – Dirigé par Benoît Cœuré - Rapport du 27 juillet 2021.

13 Eric Heyer, Xavier Timbeau (dir.), *La croissance à l'épreuve des chocs*. Perspectives pour l'économie française 2022, Policy brief n° 107, 9 juin 2022.

indirectement subi les effets de la crise puisque dans de nombreux cas, ils n'ont pas pu obtenir remboursement de leurs voyages annulés ou reportés.

La plupart des organismes spécialisés (Insee, OFCE, Banque de France, Rexecode...) s'accordent sur le **caractère positif de la trajectoire de sortie de crise pour la France**, meilleure que celle de ses partenaires européens dont les montants injectés dans l'économie étaient, en proportion de leur PIB, du même ordre de grandeur. Les études économiques ont démontré l'efficacité de ces mesures qui ont permis de préserver le tissu productif face à un choc économique inégalé. En 2021, la France est revenue à son niveau de croissance et à un taux de chômage pré-crise plus vite que les autres pays avancés, tout en maîtrisant l'inflation. Les États-Unis ont rebondi en termes de croissance, mais leur marché de l'emploi a connu de grandes tensions. Quant à l'Allemagne, qui a également su limiter l'impact de la crise, son rebond est moindre<sup>14</sup>.

Par ailleurs, **l'inflation a été mieux maîtrisée en France** même si elle connaît un regain depuis fin 2021 en raison de la flambée des matières premières énergétiques consécutive à la reprise économique mondiale : « *la composante énergétique a ainsi contribué à hauteur de 34 % à l'inflation en Allemagne, 49 % en France, 62 % en Italie et 64 % en Espagne* »<sup>15</sup>. Le Gouvernement a pris une série de mesures pour protéger les consommateurs et les consommatrices parmi lesquelles le bouclier tarifaire, d'un coût estimé à 24 milliards d'euros depuis octobre 2021<sup>16</sup>, qui consiste à un gel des prix de l'électricité et gaz naturel sur l'année 2022 comme nous allons le voir dans la prochaine section.

Ainsi, « *les dépenses budgétaires ont joué leur rôle au niveau macroéconomique pour compenser les baisses de revenus primaires de la très grande majorité des entreprises et des ménages* »<sup>17</sup>. Finalement, comme le précise Mme Agnès Bénassy-Quéré « *ce n'est pas une crise économique, mais une « crise provoquée », ce qui explique la vitesse du rebond* »<sup>18</sup>. Par ailleurs, la Cour des comptes rappelle qu'au moment du déclenchement de la crise, la France disposait de moins de marges de manœuvre financières que la plupart de ses partenaires européens, avec un niveau de déficit public égal à 3,1 % du PIB<sup>19</sup>. Ainsi, la politique du « quoi qu'il en coûte » se reflète dans l'alourdissement significatif de la dette publique qui atteint 116 % du PIB en 2020 puis 113 % en 2021. Nous reviendrons plus précisément sur la question de la dette dans la section B.3.

---

14 Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la Direction générale du Trésor, 23 février 2022.

15 Eric Heyer, Xavier Timbeau, *Inflation de tensions*, Policy brief n° 102, 17 mars 2022.

16 Énergie : le coût du « bouclier tarifaire » évalué à 24 milliards d'euros par le gouvernement (francetvinfo.fr).

17 Antoine Math, *Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?*, IRES, avril 2022.

18 Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la Direction générale du Trésor, 23 février 2022.

19 Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

## B. Un rebond rapide dès la levée des restrictions liées au Covid

Avec la levée progressive des restrictions, **les indicateurs macro-économiques ont rapidement retrouvé des niveaux d'avant crise** avec un taux de croissance à l'été 2021 de 0,1 % par rapport à 2019 (+7 % en glissement annuel)<sup>20</sup>, et une prévision de croissance annuelle de 2,6 % en 2022 (après 6,8 % en 2021)<sup>21</sup>.

**En matière d'emploi**, les effets de la crise Covid ont également été rapidement dissipés avec un taux de chômage au 4<sup>e</sup> trimestre 2020 à 7,4 %, son plus bas depuis 2008<sup>22</sup>. L'augmentation importante et durable du chômage, anticipée par les prévisionnistes, ne s'est pas produite. Certains chercheurs estiment même que l'emploi créé en 2021 serait de meilleure qualité qu'avant la crise (baisse de l'intérim et des contrats courts)<sup>23</sup>. L'augmentation de la proportion des jeunes en emploi a beaucoup compté au cours des deux dernières années. Il s'agit d'un effet des politiques de formation et d'accès au marché du travail principalement en direction des entreprises afin de favoriser l'emploi des jeunes (par exemple *via* l'apprentissage) dans un contexte de reprise économique soutenue. Cette dynamique est telle que certains métiers sont en tension en termes notamment de recrutement<sup>24</sup>.

Ainsi, l'emploi s'est avéré résilient, ce qui a contribué à préserver le revenu des ménages au point que certains d'entre eux ont sur-épargné. Globalement, le revenu des ménages n'a pas baissé pendant la crise alors que leur consommation a été fortement contrainte, ce qui aboutit à 166 milliards d'« **épargne Covid** » accumulée<sup>25</sup> (graphique 1). Il est à noter que cette sur-épargne est concentrée sur les déciles les plus élevés de la population, étant détenue à 80 % par les 25 % des ménages les plus aisés<sup>26</sup>.

---

20 Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la Direction générale du Trésor, 23 février 2022.

21 Insee. *Point de conjoncture du 7 septembre 2022* - Point de conjoncture | Insee

22 Pour plus d'informations, voir la contribution de la commission Travail et emploi du CESE dans le cahier 2.

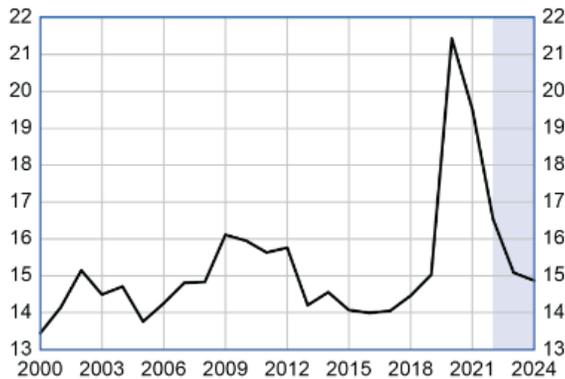
23 Auditions de M. Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu Plane, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2021.

24 CESE, *Métiers en tension*, Pierre-Olivier Ruchenstain, rapporteur, Avis, 12 janvier 2022.

25 Auditions de M. Pierre Madec et M. Raul Sampognaro, économistes au département analyse et prévision à l'OFCE, 9 mars 2022.

26 Auditions de M. Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu Plane, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2021.

## Graphique 1 : Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible brut)



Sources : Insee jusqu'en 2021, projections Banque de France sur fond bleuté.

En termes de **pouvoir d'achat**, celui-ci a **progressé depuis 2007**, et reste en accélération depuis 2018, y compris en 2020. Pour 2021, il a progressé de 2 %<sup>27</sup>. Plus précisément, au cours des trois dernières décennies, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut par unité de consommation a crû en moyenne de 0,95 % par an pour un gain réel moyen de l'ordre de 300 euros<sup>28</sup>. Toutefois, la situation financière en sortie de crise est plus fragile chez certaines catégories de ménages (notamment les jeunes, les indépendants et les ménages les plus modestes)<sup>29</sup>.

En ce qui concerne **la situation des entreprises**, on a observé une stabilité des chiffres d'affaires, avec parfois des niveaux de trésorerie meilleurs qu'avant la crise. Le niveau d'investissement courant 2021 est supérieur à celui d'avant-crise<sup>30</sup>. D'après le rapport Coeuré, « *les montants des dispositifs ont été globalement suffisants pour préserver la situation financière de la grande majorité des entreprises* »<sup>31</sup> corroboré par une forte réduction des défaillances en 2020 et 2021 par rapport à 2019<sup>32</sup>.

Toutefois, cette tendance générale ne correspond pas à la réalité **de certains secteurs fragilisés**. Au deuxième trimestre 2021, des chiffres de l'Insee montrent une hétérogénéité sectorielle<sup>33</sup> : le secteur de l'hébergement, de la restauration et du

27 Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la Direction générale du Trésor, 23 février 2022.

28 Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, *Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France. Bilan du quinquennat mis en perspective*, OFCE, Policy brief n° 104, 17 mars 2022.

29 Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 – Dirigé par Benoît Coeuré - Rapport du 27 juillet 2021.

30 Auditions de M. Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu Plane, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2021.

31 Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 – Dirigé par Benoît Coeuré - Rapport du 27 juillet 2021.

32 Agnès Bénassy-Quéré, *Les données d'entreprises durant la crise Covid en France*, 17 janvier 2022 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/01/17/les-donnees-d-entreprises-durant-la-crise-Covid-en-france> ; Élise Boekwa Bonkosi, Anne Épaulard et Florian Gache, *Défaillances d'entreprises : où en est-on ?*, décembre 2021 : [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point\\_de\\_vue-defaillances\\_dentreprises-decembre.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point_de_vue-defaillances_dentreprises-decembre.pdf)

33 Audition de M. Julien Pouget, chef du département de la conjoncture à l'Insee, 8 septembre 2021.

tourisme sont en reprise alors que celui de l'automobile reste à la peine en termes de production<sup>34</sup>. La concentration géographique de certains secteurs fragilisés a accentué les difficultés économiques de certains territoires (voir encadré ci-dessous). La sécheresse a également eu un impact majeur sur le secteur agricole : l'élevage souffre, les récoltes ont un rendement moindre et le prix du fourrage augmente. Ce constat souligne la nécessité de favoriser et d'accompagner l'adaptation de ce secteur au risque climatique.

### Focus sur les territoires

En Occitanie<sup>35</sup>, deux filières sont particulièrement affectées par la crise : l'aéronautique et le tourisme. Selon les données de l'Insee, l'activité économique régionale a enregistré un recul de 33 % pendant le confinement. À des degrés divers, toutes les formes d'entreprises de toutes les filières présentes en Occitanie ont été touchées (aéronautique, viticulture, tourisme, hôtellerie-restauration, culture, sport, économie bleue du littoral). 57 % des emplois (salariés ou non) sont dans des secteurs d'activité très fortement ou fortement impactés par la crise. En termes de bénéficiaires des prêts garantis par l'État, l'Occitanie se classe à la cinquième place au niveau national en septembre 2021. Suite au déconfinement, l'activité économique a repris, plus ou moins rapidement selon les secteurs : première destination touristique des Français pour l'été 2021, livraison d'avions chez Airbus, etc.

En Outre-mer<sup>36</sup>, après le choc de 2020, la sortie de crise n'est pas encore acquise. Même si les chiffres du PIB et de l'emploi sont encourageants, le secteur du tourisme a été particulièrement touché avec une fréquentation divisée par deux en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, ou trois en Polynésie française. Par ailleurs, la crise sanitaire a rendu plus vulnérable le tissu économique des petites entreprises en raison notamment des dettes contractées pendant la crise et d'une solvabilité dégradée.

Le secteur associatif a également été grandement impacté par les crises liées au coronavirus. Les associations employeuses les plus impactées sont sans surprise celles œuvrant dans les secteurs de l'animation (sport, culture, éducation populaire, loisirs) et de manière générale, les structures salariant 5 personnes ou moins. Si au cours de l'année 2020, la cessation des activités a concerné les trois-quarts des associations, la situation pour les associations employeuses est particulièrement inquiétante puisque 69 % d'entre elles ont enregistré une perte de revenus d'activité décrite comme « *significative* » voire « *totale* », principalement due à une diminution du nombre de cotisations perçues.

Au-delà, les raisons sous-tendant cette diminution de ressources sont nombreuses (perte de revenus d'activités, baisse des financements de la part de partenaires privés, perte de subventions publiques, etc.) mais deux d'entre elles

34 Insee. *Point de conjoncture du 7 septembre 2022 - Point de conjoncture* | Insee.

35 Ces informations sont tirées de l'entretien mené avec Mme Félicie DOMENE, conseillère au CESER Occitanie et co-rapporteuse de l'avis « Crise COVID-19 – Priorités pour une économie régionale transformée, diversifiée, durable et solidaire », 1<sup>er</sup> juin 2022.

36 Les informations sont tirées de la contribution de la délégation aux Outre-mer (Cf. cahier 2 du RAEF).

semblent particulièrement concerner les associations employeuses : l'engagement des dépenses à perte puisque les activités ont été annulées et l'augmentation des dépenses générées par la crise (masques, gels hydroalcooliques, fournitures nécessaires au respect des gestes barrières, matériels informatiques, etc.).

Si certains secteurs sont à la peine, d'autres ont enregistré **des résultats exceptionnels dans le courant en 2021 attestant de la reprise économique**. Alors qu'entre 2018 et 2020, Total enregistrait des bénéfices annuels d'environ 6 milliards d'euros, ce montant s'est élevé à 16 milliards en 2021. Les bénéfices de BNP Paribas ont augmenté de 2,5 milliards en 2021, à 9,5 milliards, par rapport à la moyenne des trois précédentes années. CMA/CGM a quant à lui multiplié par dix son bénéfice, passant de 1,8 milliard de dollars en 2020 à 18 milliards en 2021. Le secteur automobile présente des évolutions contrastées : si le niveau de production reste inférieur à celui de 2019, les niveaux de profits sont élevés en 2021 reflétant des stratégies de montées en gamme et d'augmentation des marges, avec en jeu l'arbitrage entre investissements des profits et distribution de dividendes.

Les entreprises françaises ont versé, au titre de l'année 2021, 44,3 milliards d'euros à leurs actionnaires au deuxième trimestre 2022, soit plus d'un quart des dividendes européens, en hausse de 32,7 % par rapport à 2021. Ce chiffre pose la question de **la refondation de notre économie autour d'un meilleur partage de la valeur ajoutée**.

Cependant, comme le signalait l'Insee dans sa note de conjoncture de décembre 2021, « *la situation conjoncturelle demeure singulière à bien des égards, et plusieurs aléas sont susceptibles d'affecter la prévision, à la hausse comme à la baisse* ». La guerre en Ukraine, qui s'installe dans la durée, renforce le caractère incertain de la situation économique.

## II - MAIS UNE SITUATION RÉCENTE EMPREINTE D'INCERTITUDES

### A. Le spectre de la « *slowflation* » ?

#### Slowflation ou stagflation ?

La stagflation décrit une situation économique dans laquelle se conjuguent la stagnation de l'activité économique (faible croissance économique et chômage élevé) et la hausse des prix (inflation). La *slowflation* correspond à un ralentissement de la croissance économique, une inflation élevée et des taux d'intérêts qui montent.

Pour la France, le choc économique lié à **la guerre en Ukraine** sera peut-être moins fort que celui de la Covid sur la croissance, **mais il aura des conséquences plus marquées sur l'inflation**, du fait notamment de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières agricoles et industrielles<sup>37</sup>. Après une baisse de 0,6 % en 2019, **la variation des prix à la consommation a atteint +1,7 % en 2021**, poussée principalement par les prix de l'énergie et de l'inflation sous-jacente<sup>38</sup>, et les dernières prévisions de l'Insee pour **2022** la situent à **+5,3 %**<sup>39</sup>.

Les instituts de prévision<sup>40</sup> prévoient ainsi, en intégrant les conséquences de la crise ukrainienne, que la France perdrait entre un demi-point et un point de croissance sur l'année (un demi point a déjà été perdu au premier trimestre 2022), jusqu'à deux points cumulés jusqu'en 2024, soit + 2,3 % en 2022, +2 % en 2023 et +1,4 % en 2024<sup>41</sup>. **Les prévisions de croissance** du ministère de l'économie, présentées en octobre dans le cadre de la programmation pluri-annuelle des finances publiques, s'appuient sur **2,7 % en 2022, puis 1 % en 2023, 1,6 % en 2024, 1,7 % en 2025, 1,7 % en 2026 et 1,8 % en 2027**.

**L'inflation**, quant à elle, a continué d'augmenter sensiblement ces derniers mois, pour atteindre 5,8 % en août 2022<sup>42</sup> sur un an (après 4,8 % en avril). **Le « bouclier tarifaire »** relatif aux tarifs réglementés du gaz et de l'électricité et la « remise à la pompe » s'agissant des prix des carburants, auraient diminué de 2 points l'inflation d'ensemble en mai<sup>43</sup>. À moyen terme cependant, les prévisionnistes estiment qu'elle sera contenue, de l'ordre de 2,2 % sur 3 à 5 ans (graphique 2). Si la situation actuelle ne correspond pas à une période de stagflation au sens strict<sup>44</sup>, la poursuite du conflit pourrait conduire à une période de « *slowflation* » en zone euro<sup>45</sup>.

37 Cette partie s'appuie notamment sur la note d'alerte sur les conséquences pour la France de la guerre en Ukraine du CESE, 19 avril 2022.

38 Audition de MM. Pierre Madec et Raul Sampognaro, économistes au département analyse et prévision à l'OFCE, 9 mars 2022.

39 Insee. *Point de conjoncture du 7 septembre 2022* - Point de conjoncture | Insee.

40 Insee, Banque de France, OFCE.

41 À noter que lors de leur audition le 23 février 2022, les représentants de Rexecode, MM. Colombier et Jessua, avaient présenté leurs prévisions macroéconomiques pour le France, et notamment pour le PIB : +3,7 % en 2022 et + 0,7 % en 2023.

42 Insee. En août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an - Informations rapides - 224 | Insee.

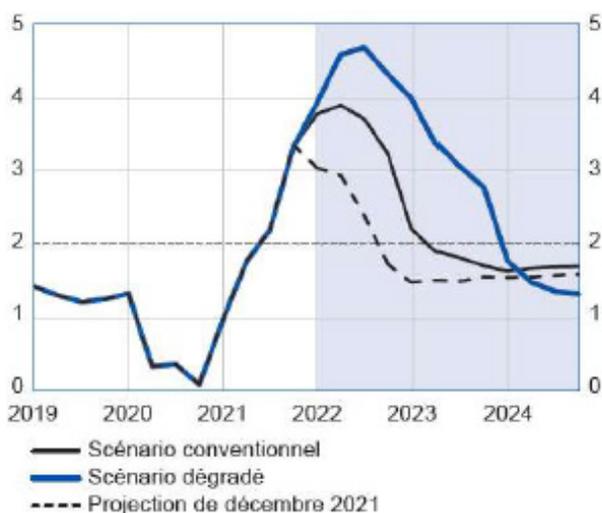
43 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6464623?sommaire=6464639>

44 Projections macroéconomiques pour la zone euro établies par les services de la BCE (europa.eu).

45 Audition de M. Bruno Cabrillac, directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France, 30 mars 2022.

**En effet, les modélisations de l'effet de la guerre en Ukraine dépendent fortement de la réaction des ménages et des entreprises au « choc de confiance ».** Les conséquences économiques de la guerre seront ainsi aussi multiples qu'incertaines, elles affecteront de nombreux pans économiques de notre pays, que ce soit en termes de coûts et de délais d'approvisionnement, de commerce extérieur<sup>46</sup>, de production dans certains secteurs, du niveau des prix, de consommation, d'investissements ou encore de coûts pour les finances publiques, etc. Les négociations salariales à la hausse dans la fonction publique et dans le secteur privé pourraient selon la Banque de France<sup>47</sup> alimenter l'inflation. La réévaluation des salaires permet par ailleurs de soutenir le pouvoir d'achat, d'éviter un effondrement de la consommation, par extension une récession et réduire le taux de pauvreté. Selon la BCE cependant, **dans un contexte de baisse de revenus réels des ménages, ce sont les profits des entreprises de l'EURO STOXX qui participent majoritairement à la hausse des prix**<sup>48</sup>. Même si la hausse des prix résulte d'une multitude de facteurs, les profits des entreprises constituent un facteur déterminant.

**Graphique 2 : Prévisions d'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en glissement annuel (Banque de France)**



Sources : Insee jusqu'au quatrième trimestre 2021, projections Banque de France sur fond bleuté.

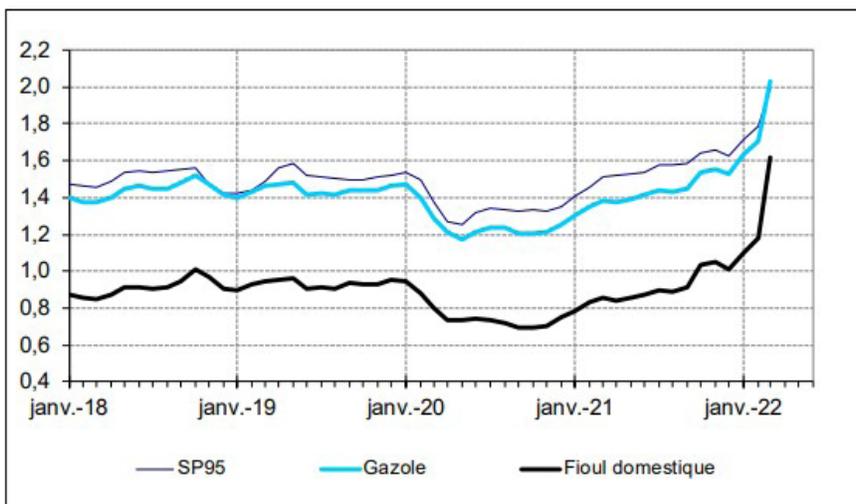
46 Rexecode (op. cit.) estime que le solde des échanges de biens et services s'est creusé de plus de 1 point de PIB entre 2019 et 2021. Par ailleurs, après 10 ans de résistance, la part des exportations françaises de biens dans les exportations totales de la zone euro est repartie à la baisse, passant de 14 % en 2019 à 12,7 % en 2021, la baisse la plus notable des pays de la zone euro.

47 Banque de France, *Les hausses de salaires négociés pour 2022 : où en est-on ?*, mai 2022.

48 The globalisation of inflation (europa.eu) [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511\\_1~e9ba02e127.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511_1~e9ba02e127.en.html) « Les bénéfiques déclarés des entreprises de l'EURO STOXX sont à un niveau record [...] Ces données impliquent qu'en moyenne, les bénéfiques ont récemment été un contributeur clé à l'inflation intérieure totale, au-delà de leur contribution historique.»

En matière de pouvoir d'achat, la flambée des prix des hydrocarbures constatée depuis début 2022 (graphique 3) a été brutalement intensifiée par la guerre en Ukraine, et pourrait être appelée à se poursuivre<sup>49</sup>. La hausse du prix du gaz, quant à elle, affecte moins la France que ses partenaires européens<sup>50</sup>. Pour les ménages les plus modestes, cependant, les dépenses contraintes liées à l'énergie représentent jusqu'à 10 % de leur budget. La hausse du prix du gaz a également un impact sur le prix de l'électricité. A cet égard, il conviendrait de **réformer en profondeur le marché européen de l'énergie** et de préserver l'autonomie française.

**Graphique 3 : Évolution du prix des hydrocarbures : prix à la consommation en euros par litre**



Source : Ministère de la transition écologique/DGEC

On peut ainsi s'attendre à **une baisse du pouvoir d'achat en 2022**, d'autant plus que ce conflit perdure. Pour les entreprises, cette hausse des prix de l'énergie affecte leurs coûts de production qu'elles répercutent en tout ou partie sur les consommateurs et les consommatrices. Face à cette situation, le Parlement a adopté **des mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat**<sup>51</sup> : revalorisation de 4 % des retraites (hors retraites complémentaires) et de plusieurs allocations (allocations sociales, minima sociaux et primes d'activités), hausse des loyers plafonnée, primes salariales et dispositifs de sécurité énergétique. La plupart de ces dispositifs aboutissent à une **exonération de cotisations sociales** (prime de partage de la valeur, heures supplémentaires, mesures pour les travailleurs indépendants) estimées à 4,6 milliards d'euros<sup>52</sup>, que le Gouvernement devra compenser dans le budget de la Sécurité sociale.

<sup>49</sup> Le prix du pétrole reste cependant difficile à prévoir car il dépend du comportement d'acteurs stratégiques, comme l'OPEP, et de la spéculation d'investisseurs qui en anticipant une hausse du Brent, la provoque.

<sup>50</sup> 24 % du gaz importé par la France provient de Russie, pour l'Italie c'est 41 %, pour l'Allemagne 49 %, pour la Finlande 100 %.

<sup>51</sup> Loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>52</sup> Commission des affaires sociales : L'essentiel sur le projet de loi sur la protection du pouvoir d'achat. <https://www.senat.fr/rap/l21-827/l21-827-syn.pdf>

Selon l'Insee, au deuxième trimestre 2022, **le revenu disponible brut (RDB) des ménages** a rebondi de +0,8 % après un recul de -0,3 % au premier trimestre et une hausse de +1,9 % au trimestre précédent<sup>53</sup>. En moyenne **sur l'ensemble de l'année 2022**, l'Insee prévoit une baisse de 0,6 %, soit **-1 % par unité de consommation**<sup>54</sup>.

#### Focus sur les Outre-mer

Dans les Outre-mer<sup>55</sup>, en février 2022, sur un an, les prix ont augmenté de 3,9 %, en Martinique, 3,7 % en Guadeloupe, 2,5 % en Guyane, 1,9 % à La Réunion, pour 4,5 % au niveau national. L'inflation est restée contenue grâce aux services, à l'alimentation et aux produits manufacturés qui ont maintenu des prix stables. En revanche, les prix de l'énergie ont progressé de 20,1 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique, 19,7 % en Guyane, 18 % à La Réunion, pour 21,1 % au niveau national.

Le Gouvernement de la Polynésie française, depuis le début de l'année, a mis en place des mesures pour amortir la hausse des prix : exonération de droits et taxes à l'importation sur les matériaux de construction, les matières premières, les hydrocarbures ; baisse de prix sur les produits de première nécessité ; mise à disposition des consommateurs d'une application mobile pour comparer les prix en temps réel. En Nouvelle-Calédonie, les prix ont progressé de 1,6 % en février 2022, et en particulier les prix de l'alimentation continuent d'augmenter (+1,4 % en février après +3,2 % en janvier) alors que ceux-ci avaient déjà atteint un niveau record. Cette hausse est encore portée par les prix des légumes qui progressent de nouveau en février (+5,1 % après +24,9 % en janvier). Sur un an, la hausse des prix de l'alimentation est de 3,5 %.

Ainsi, dans les Outre-mer, après des mois de crise et malgré une reprise économique, à l'exception notable du secteur touristique, les tensions sur le pouvoir d'achat risquent de provoquer une crise sociale majeure.

## B. Un tissu économique encore fragilisé

Avant même le déclenchement de la guerre en Ukraine, **les perspectives économiques mondiales étaient limitées** : ralentissement de la consommation américaine, économie chinoise faisant face à un retour fort de la pandémie, retrait graduel des soutiens budgétaires exceptionnels, tensions de recrutement et difficultés d'approvisionnement. Ces dernières pourraient générer des pertes de consommation et d'investissement dans un contexte de stocks au plus bas. Elles illustrent les limites d'une stratégie de stocks à flux tendu. En effet, la vigueur du rebond de la demande face à une offre encore partiellement contrainte a, selon Rexecode, créé des goulots d'étranglement dans le commerce mondial, la France n'étant pas épargnée (graphique 4).

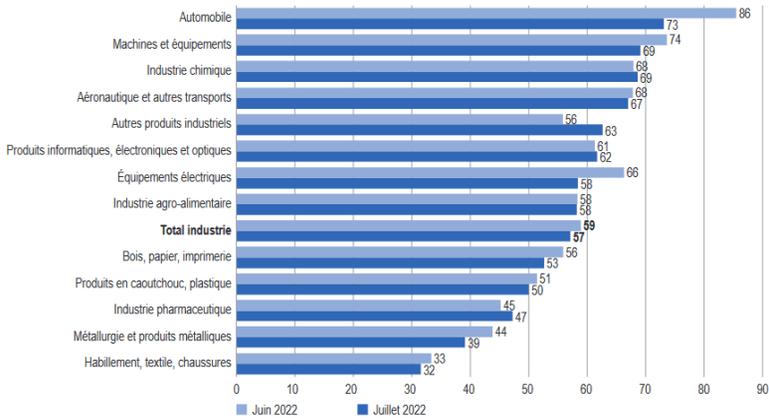
53 Insee. Au deuxième trimestre 2022, le PIB rebondit (+0,5 %) tandis que le pouvoir d'achat du RDB des ménages par unité de consommation recule de nouveau (-1,2 %) - Informations rapides - 222 | Insee.

54 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6464627?sommaire=6464639>

55 Cahier 2, Contribution de la Délégation aux Outre-mer.

## Graphique 4

### Part des entreprises indiquant des difficultés d'approvisionnement – Industrie, juillet 2022 (en%, données brutes)



Source : Banque de France

L'exemple de la **pénurie des semi-conducteurs**, qui impacte des centaines d'industries dans le monde<sup>56</sup>, illustre parfaitement cette situation. La demande de circuits intégrés étant supérieure à l'offre, beaucoup de produits tels que les voitures, cartes graphiques, consoles de jeux ou appareils électriques sont en rupture de stocks ou avec des délais de livraison qui s'allongent sensiblement. En France, la production de l'industrie automobile a été particulièrement touchée par cette pénurie avec des retards de production et des délais de livraison rallongés. La situation pourrait perdurer car la très forte sécheresse qui a touché Taiwan (un des principaux producteurs mondiaux) est à l'origine du ralentissement de la production de semi-conducteurs sur l'île. La consommation d'eau journalière des trois principaux sites de production s'élève en effet à 156 000 mètres-cube<sup>57</sup>.

Selon Rexecode, le contexte géopolitique pourrait exacerber ces difficultés avec un impact sur les marges lié à la hausse des prix de l'énergie, des matières premières et des biens industriels, qui pourrait entraîner une augmentation des prix de vente de produits et services en France. Les industries électro-intensives sont particulièrement exposées à ces hausses des prix de l'énergie, et devraient faire l'objet d'un soutien ciblé.

A ces aléas conjoncturels, il faut ajouter que **l'emploi industriel et une part de l'industrie continuent de se replier**, s'inscrivant dans **une tendance longue terme** (graphique 5). La part de l'industrie dans l'emploi salarié marchand est passée de 32 % en 1989 à 18 % en 2018<sup>58</sup>. Depuis plusieurs années, la désindustrialisation de l'économie française a fait l'objet de nombreux rapports, analyses et propositions diverses. En cause plusieurs facteurs liés à l'intensification de la globalisation et à la

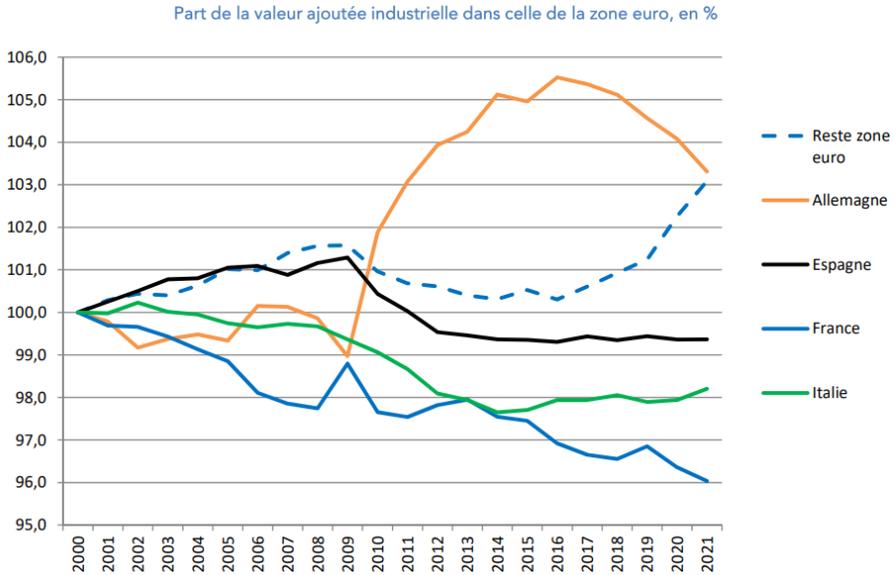
56 « These 169 industries are being hit by the global chip shortage » [archive], sur finance.yahoo.com (consulté le 13 juin 2021).

57 Courier International. *La pénurie mondiale de composants n'est pas près de se résorber*. 21 avril 2021.

58 Insee. *Emploi par activité* – Tableaux de l'économie française | Insee.

volonté d'un recentrage sur les activités à forte valeur ajoutée. L'avis du CESE *Quels voies et moyens pour une réelle autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique*, adopté en plénière le 27 septembre 2022, préconise notamment la relocalisation d'activités industrielles à forte valeur ajoutée, telle que celle des semi-conducteurs.

**Graphique 5 : Part de la valeur ajoutée industrielle dans celle de la zone euro, en %**



Source : Rexecode

La crise sanitaire de 2020 avait mis en lumière l'incapacité dans laquelle se trouvait l'économie française de produire des biens essentiels notamment dans le domaine de la santé ainsi que la dépendance de nombreux secteurs industriels aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Les vagues successives de contaminations à la Covid en France et plus largement dans le monde ont grandement impacté l'organisation de la production. Notre grande dépendance aux échanges internationaux continue de peser sur notre économie en 2022.

## Préconisation 1

Dans ce contexte, il semble opportun de rappeler que dans son avis « *Industrie un moteur de croissance et d'avenir* » (2018), le CESE avait préconisé de mettre en place une Programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI) élaborée avec toutes les parties prenantes, révisable à échéances régulières, qui permettrait d'établir les politiques publiques en termes de recherche et d'innovation, de formation, de financements, de services publics et d'infrastructures (préconisation n° 17)<sup>59</sup>.

Cette démarche permettrait de renouer avec une véritable politique industrielle comme le préconisait le RAEF 2018 afin de partager et porter au plus haut niveau la gouvernance des futurs projets industriels. Cette politique industrielle se concrétiserait grâce notamment à la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif, porteur d'emplois et compatible avec la transition écologique, ainsi qu'à l'investissement en R&D publique et privée et dans les capacités humaines<sup>60</sup>.

Les répercussions de la crise sanitaire et désormais de la guerre en Ukraine se font également sentir dans d'autres secteurs d'activité que l'industrie. C'est le cas par exemple des **TPE de l'artisanat, du commerce alimentaire de proximité et des professions libérales** qui voient, depuis 2022, leur croissance se tasser. Toutefois, selon les secteurs, **la situation est contrastée** : si les professions libérales, artisans du bâtiment et de la fabrication conservent une activité dynamique, le commerce alimentaire de proximité ou encore les métiers de services comme les fleuristes et les coiffeurs enregistrent un ralentissement de leur chiffre d'affaires lié à la baisse de pouvoir d'achat des consommateurs.

De plus, au regard des incertitudes liées au contexte économique, 19 % de l'ensemble des entreprises de proximité **anticipent une baisse de leur activité** pour les mois à venir. Cependant, l'inquiétude affecte moins les secteurs de l'artisanat qui misent dans leur majorité sur une stabilisation de leur activité, comme le montre une récente enquête réalisée par CMA-France auprès de 2 000 artisans.

La pression croissante sur les prix de l'énergie et des matières premières, ainsi que les difficultés d'approvisionnement impactent également **la trésorerie de ces secteurs** : 21 % des professionnels font état d'une détérioration de leur trésorerie au 1<sup>er</sup> trimestre et 18 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2022.

Ce contexte n'a toutefois pas entamé le **dynamisme d'embauche** des entreprises de proximité : à l'exception de l'artisanat de l'alimentation, les autres secteurs ont maintenu ou augmenté leur niveau d'embauche (21 % ont embauché au 1<sup>er</sup> semestre 2022), même si 35 % d'entre elles éprouvent désormais des difficultés de recrutement (30 % un an plus tôt).

59 CESE, *Industrie : moteur de croissance et d'avenir*, Marie-Claire Cailletaude, rapporteure, Avis, 27 mars 2018.

60 CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France : mieux investir pour la France*, Patricia Blancard et Françoise Vilain, rapporteures, Rapport et avis, 12 juin 2018.

## C. Et des interrogations restantes sur les niveaux d'endettement

En **2020**, la crise et les mesures exceptionnelles engagées en réponse ont porté le **déficit public à 9,2 % du PIB**, puis à 6,5 % en 2021. 2020 a ainsi été une année exceptionnelle avec un déficit et **un endettement records (114,6 % du PIB**, en hausse de 15 points). Le soutien budgétaire massif était justifié pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise de la Covid : il a joué un rôle fondamental pour amortir cette crise et stimuler la reprise. Début 2021, l'enveloppe du programme d'urgence a été de nouveau augmentée dans le cadre du troisième confinement partiel, **portant l'enveloppe totale des mesures d'urgence et de relance pour la période 2020-22 à environ 28 % du PIB de 2020**. Le surcroît d'endettement public dû à la COVID par rapport aux prévisions de 2019 est estimé à 165 milliards d'euros pour l'État. Dans le projet de loi de finances (PLF) 2022, une trajectoire de désendettement sur 20 ans a été définie, rectifiée partiellement dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Le niveau des taux d'intérêt, en territoire négatif jusque récemment, a permis un financement indolore de la dette publique. Le remboursement des intérêts n'a pas posé jusqu'à présent de problèmes car la maturité moyenne de la dette est supérieure à 8 ans de sorte que l'effet des taux bas de ces dernières années continuera à se propager encore quelques années<sup>61</sup> (seuls 11 % de la dette publique ont indexés à l'inflation). La gestion de cette dette sera un sujet central dans les années à venir, particulièrement si la remontée des taux d'intérêt se poursuit pour faire face au sursaut de l'inflation à court terme (à moyen terme, les prévisionnistes de la BCE prévoient à ce jour une inflation à 2,2 %). **Tournant monétaire majeur, la BCE a augmenté ses taux directeurs de 50 points de base en juillet 2022**, ramenant le taux des opérations principales de refinancement en territoire positif à 0,50 %. Une nouvelle hausse de 75 points de base est intervenue le 8 septembre.

Quant à **la dette des entreprises françaises**, elle est **en hausse continue depuis vingt ans**. Cette tendance s'est accentuée avec la crise sanitaire du fait des prêts garantis par l'État (PGE) auxquels ont principalement recouru les TPE et les PME. En parallèle, le niveau des fonds propres des entreprises continue d'être relativement faible lié, en partie, au rachat d'actions pour les principaux groupes du CAC 40. Pour les années à venir, **l'endettement des sociétés non-financières (SNF) restera un sujet d'attention** : 2020 a été bien sûr une année exceptionnelle à cet égard. La dette brute des SNF est passée de 73 % fin 2019 à près de 88 % fin 2020, la baisse du PIB au dénominateur accentuant l'évolution. Les entreprises se sont endettées pour faire face à la crise, mais ont également renforcé leur trésorerie, y compris dans les secteurs les plus touchés. L'échéancier des crédits est suffisamment étalé dans le temps, avec un pic en 2026 (60 milliards d'euros de PGE arriveront à échéance à cette date) qui, selon la Banque de France, ne devrait pas poser de problème du fait des niveaux de trésorerie observés<sup>62</sup>. Selon la Banque de France, le taux de défaut des entreprises pour les PGE

61 Audition de M. Cabrillac, directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France, 30 mars 2022.

62 Audition de MM. François Mouriaux, directeur des statistiques monétaires et financières et Franck Sedillot, adjoint au directeur des statistiques monétaires et financières, Banque de France, 9 juin 2022.

est de l'ordre de 3 %<sup>63</sup>. Dans ce contexte, **la capacité des SNF à rembourser la dette est globalement préservée**, d'autant plus que depuis janvier 2022, les entreprises ayant des difficultés de remboursement peuvent demander un étalement de leurs échéances sur 10 ans. Ces évolutions moyennes cachent néanmoins **des situations individuelles très contrastées**. À l'avenir, la capacité des entreprises à rembourser ces prêts dans un contexte économique potentiellement dégradé, notamment par la guerre en Ukraine, reste incertaine. Le calendrier de sortie des mesures d'urgence, la mise en œuvre du plan de relance et le rythme de la remontée des taux d'intérêt joueront un rôle clé.

**L'endettement des ménages a connu une hausse ininterrompue**, qui s'est fortement accélérée ces dix dernières années : leur taux d'endettement est passé de 46 % en 2007 à 61 % en 2019. Le bas niveau des taux d'intérêt a incité davantage de ménages à s'endetter notamment pour des projets immobiliers. En juin 2020, les ménages français sont endettés à hauteur de 1 514 milliards d'euros, soit près de 66 % du PIB français<sup>64</sup>. La structure du patrimoine financier des ménages est quant à elle stable depuis 2012 : assurance-vie de l'ordre de 38 %, dépôts bancaires de l'ordre de 32 % et actions et assimilés de l'ordre de 26 %. En 2020 (dernières données disponibles), la solvabilité des ménages ne paraît pas affectée par la crise selon la Banque de France mais en cas de hausse marquée du chômage, cette situation pourrait se détériorer.

## D. Un nouveau rapport au travail ?

Sur le marché du travail, la reprise post-pandémie se caractérise par **des évolutions d'ampleur inédite** telles que les démissions en masse et les difficultés à recruter dans certains secteurs.

D'après la DARES, **les démissions continuent de progresser** pour le cinquième trimestre consécutif (+2,7 % soit 523 000 démissions dont 470 000 de CDI, après +3,2 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2021) et atteignent un niveau jamais atteint, supérieur de 20,4 % à celui de fin 2019. 10 à 15 % des démissions (environ 66 000 cas) concernent des personnes recevant des indemnités chômage mais portant un projet de reconversion professionnelle. Au second semestre 2021, 8 démissionnaires de CDI sur 10 retrouvaient un emploi dans les 6 mois. Par ailleurs, les départs en retraite après un CDI et les licenciements économiques rebondissent (respectivement +8,2 % et +11,2 % après -4,1 % et -14,3 % au 4<sup>e</sup> trimestre). Selon une étude de la Confédération des petites et moyennes entreprises, 42 % des moins de 35 ans projettent de démissionner dans les 12 prochains mois<sup>65</sup>.

Ces tendances ne sont pas spécifiques à la France : les États-Unis font également face à un phénomène de grande démission (de 46 à 48 millions d'Américains et d'Américaines ont quitté leur emploi en 2021 et 4,5 millions de départs ont été recensés outre-Atlantique sur le seul mois de mars, un record).

---

63 <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/03/03/analyse-des-prets-garantis-par-l-etat-a-la-fin-2021>

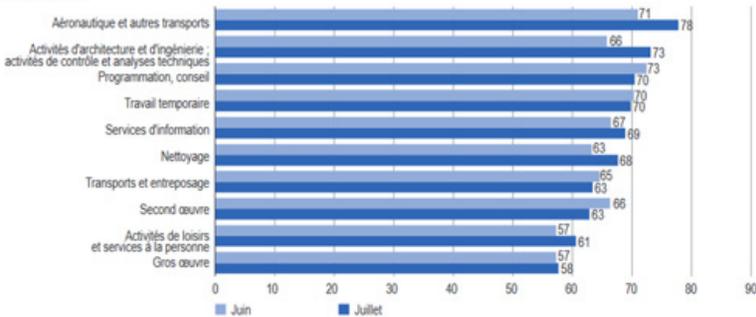
64 Banque de France. *Endettement des ménages et des SNF* | Banque de France (banque-france.fr).

65 DARES, *Les tensions sur le marché du travail en 2021 Au plus haut niveau depuis 2011*, résultats n° 45, 8 septembre 2022.

Concernant **les difficultés de recrutement**, l'éducation nationale signalait récemment que plus de 4 000 postes n'ont pas été pourvus, sur les 23 571 postes offerts aux concours dans l'enseignement public. La crise des urgences et les difficultés de recrutement dans les secteurs de la santé sont autant d'exemples préoccupants quant à la désaffection vis-à-vis de professions déterminantes pour l'état du pays. Le secteur privé n'est pas épargné (graphique 6) ni les entreprises à statut comme la SNCF, la RATP, EDF pour les métiers opérationnels de terrain.

## Graphique 6

**Part des entreprises indiquant des difficultés de recrutement – Top 10 sectoriel, juillet 2022**  
(en%, données brutes)



Pour beaucoup, ces tendances illustrent une recherche accrue de sens et de finalité au travail, l'aspiration de nombreux actifs et actives à un équilibre plus satisfaisant entre leur vie personnelle et familiale et leurs engagements associatifs, qui s'exprimaient déjà avant la crise sanitaire. En France, les métiers qui connaissent actuellement des tensions accrues (chauffeurs routiers, ouvriers non-qualifiés de l'industrie, serveurs, aides à domicile, travailleurs sociaux, femmes et hommes) ont pour point commun de présenter des conditions de travail difficiles avec des horaires atypiques ainsi qu'une faible reconnaissance et une insuffisante valorisation des compétences notamment du point de vue salarial. Ces tensions ont aussi un caractère structurel : les facteurs de salaires, de conditions de travail mais aussi de représentation des professionnelle, d'orientation et de capacité d'accueil dans les filières de formation, de choix de politiques publiques, tiennent une place majeure<sup>66</sup>.

En conclusion, notre pays fait face à plusieurs incertitudes : l'inflation et la tension sur le pouvoir d'achat vont-elles se poursuivre ? Si tel est le cas, comment s'adapter à ce nouveau monde ? Le modèle économique à venir sera-t-il fondé davantage sur l'investissement - matériel et humain - et moins sur la consommation ?

Deux ans et demi après le début de la pandémie de Covid et ses périodes consécutives de confinement, les attentes par rapport au travail et les comportements sur le marché du travail ont évolué.

<sup>66</sup> Cahier 2, contribution de la commission du travail et de l'emploi.

### Préconisation 2

Le CESE préconise de lancer une grande enquête approfondie et indépendante sur les aspirations de l'ensemble des Françaises et des Français en matière de travail, complétée par des études sectorielles ciblées notamment sur les secteurs ayant des difficultés de recrutement.

Cette enquête pourrait notamment aborder les thèmes de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, la durée du travail (durée hebdomadaire, horaires de travail, âge de départ à la retraite, alternance de périodes travaillées et de périodes consacrées à des activités non rémunérées), les conditions de travail, la rémunération, la localisation (télétravail), la reconnaissance sociale, la pression au résultat, ou encore les conditions managériales.

Concernant les métiers du secteur public, après une étude pour chiffrer le budget nécessaire aux améliorations des conditions de travail et salariales, en particulier dans des secteurs clés (santé, éducation, justice, transports), il conviendrait de s'assurer du financement de ces besoins.

### Préconisation 3

En écho à la première préconisation de l'avis « *Métiers en tension* », le CESE recommande de donner un rôle clef aux branches pour renforcer le pouvoir d'achat et l'attractivité des métiers qui recrutent difficilement. Il s'agit notamment de négocier et mutualiser, au niveau des branches, des avantages en faveur du pouvoir d'achat des salariés et des salariées et d'exonérer fiscalement et socialement ces avantages collectifs, sous réserve que la première rémunération conventionnelle soit au moins égale au Smic<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> CESE, *Métiers en tension*, Pierre-Olivier Ruchenstain, rapporteur, Avis, 12 janvier 2022.

## CHAPITRE 2 - UNE SITUATION SOCIALE POST-CRISE SANITAIRE CONTRASTÉE ET DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES

Les actions menées par les pouvoirs publics lors de la crise sanitaire ont permis de contenir en grande partie la pauvreté et les inégalités. Toutefois, les tensions économiques liées notamment à la guerre en Ukraine qui semble s'installer dans la durée (inflation, baisse du pouvoir d'achat, hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation) risquent d'aggraver ces phénomènes. L'insécurité alimentaire en particulier est devenue le quotidien d'un public de plus en plus nombreux. Les crises cumulées ont par ailleurs conduit à une dégradation de la santé des Françaises et des Français et à une érosion de leur bien-être. Ainsi, en dépit d'indicateurs en amélioration, l'abstention record aux dernières élections, les sondages d'opinion et les remontées parfois alarmistes des territoires que les membres du CESE perçoivent *via* leurs organisations, interrogent sur le décalage entre ce que captent les indicateurs et la réalité de terrain.

### I - DES AIDES PONCTUELLES QUI ONT PERMIS DE LIMITER L'ACCROISSEMENT DE LA PAUVRETÉ

La crise économique et sociale qui découle de la pandémie et des mesures prises pour la combattre aura certainement un effet intense sur la pauvreté qui se manifesterait rapidement et à plus long terme et auxquels les plus précaires sont déjà et seront particulièrement exposés.

#### A. Le niveau de pauvreté reste élevé

La qualité du filet de sécurité en France couplé avec les mesures d'urgence a évité l'accroissement de la pauvreté. En effet, selon l'estimation avancée de l'Insee, **la pauvreté monétaire en 2020 se serait maintenue au même niveau que celui de 2019** (14,6 %).

Comme le relève le rapport d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté préparé au printemps 2022 par France Stratégie, le nombre d'allocataires du RSA a connu une forte hausse en 2020 qui s'est résorbée par la suite, et les impayés de loyers n'ont pas augmenté pour le moment. Dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM), l'impact du premier confinement a été moindre et la situation sur le marché de l'emploi tout comme l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA semblaient indiquer que la crise serait amortie. Or, les mouvements sociaux et de contestations dans certains DROM ont démontré que la situation économique et sociale y demeure très instable.

D'une façon générale, **le niveau de pauvreté reste élevé**. Selon l'Insee, en 2019, 9,2 millions de personnes étaient en situation de pauvreté monétaire parmi les ménages qui résident dans un logement ordinaire de France métropolitaine, le seuil de pauvreté monétaire étant fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit, en

France, à 1 102 euros par mois pour une personne seule. Ce chiffre atteindrait 10 millions de personnes en incluant les ménages vivant en collectivités<sup>68</sup>, en habitations mobiles ou sans domicile, les étudiants ainsi que les ménages d'Outre-mer.

**Le taux de pauvreté des enfants reste très élevé** même si, étant étroitement lié à celui des familles monoparentales qui ont vu leur situation s'améliorer, il a significativement reculé en un an (de 21 % en 2018 à 20,2 % en 2019). Précisons qu'une famille sur 4 en France est monoparentale. En 2018, 41 % des enfants mineurs issus de familles monoparentales vivent au-dessous du seuil de pauvreté monétaire et sont donc pauvres, contre 21 % de l'ensemble des enfants. Il existe également des grandes disparités en fonction du genre parental. 80 % des familles monoparentales sont portées par des mères, qui vivent davantage en situation de précarité en comparaison aux pères à la tête d'une famille monoparentale. Ainsi, 22 % des enfants en famille monoparentale avec leur père sont pauvres en 2018, proportion proche de la moyenne des enfants, contre 45 % pour les enfants en famille monoparentale avec leur mère<sup>69</sup>.

**Occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté** : plus de 2 millions de personnes en emploi avaient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Il faut noter enfin la hausse du taux de pauvreté des retraités, qui atteint 9,5 % en 2019 contre 7,6 % en 2017. Enfin, la grande pauvreté est 5 à 15 fois plus fréquente dans les départements d'Outre-mer (DOM) qu'en France métropolitaine<sup>70</sup>.

## B. La pauvreté s'est intensifiée pour certaines catégories avec la crise sanitaire

La crise sanitaire a touché les plus démunis qui ont rencontré des difficultés importantes en matière de subsistance, de santé ou encore d'accès à l'éducation à distance durant le confinement. **Les femmes en particulier ont subi cette crise** : elles sont prédominantes dans les métiers du soin et de l'accompagnement, très sollicités par la crise mais peu valorisés sur le plan salarial ; elles sont par ailleurs très présentes dans les secteurs fortement touchés par la baisse de l'activité (commerce, tourisme, etc.)<sup>71</sup>. De même, **les jeunes<sup>72</sup>, et notamment les étudiantes et les étudiants, ont fait l'expérience de la pauvreté de plus en plus tôt et de manière de plus en plus intense**. Une enquête menée début 2021 par Co'p1-Solidarités Étudiantes<sup>73</sup> révèle qu'un étudiant sur deux bénéficiaires de colis alimentaires n'a pas mangé à sa faim en 2021. Dans le même sens, l'Observatoire national de la vie étudiante a montré que

---

68 Selon l'Insee, il s'agit des personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention, etc.).

69 Insee. *Les familles en 2020 : 25 % de familles monoparentales, 21 % de familles nombreuses*. Septembre 2021.

70 Insee. *La grande pauvreté est bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM*. Juillet 2022.

71 CESE, *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, rapporteuses, Avis, 23 mars 2021.

72 Institut national de la jeunesse et de l'éducation (INJEP), *Jeunes pauvres : quelles mesures et définitions ?*, Julie Bene, janvier 2020. Environ 18 % des 18-29 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté (1 063 euros en 2021 pour une personne seule).

73 Co'p1 - Solidarités Étudiantes. *Enquête sur les étudiantes et étudiants bénéficiaires de colis alimentaires*. 2020-2021.

la crise sanitaire a mené les étudiants et les étudiantes à restreindre leurs dépenses, notamment d'ordre alimentaire<sup>74</sup>.

La crise sanitaire a servi de révélateur de certaines insuffisances des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) souligne que **la crise a entraîné une hausse du nombre de personnes en situation de précarité, du fait d'un mécanisme d'entrave des sorties et de nouvelles entrées dans la pauvreté de personnes qui en étaient plus ou moins proches** (femmes et hommes, autoentrepreneurs, travailleurs indépendants, travailleurs précaires, étudiants et étudiantes par exemple).

**Environ 2 millions de personnes sont en situation de grande pauvreté** selon l'Insee, qui a mené des travaux en 2021 pour définir et estimer la grande pauvreté en France. Ces personnes ont des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian et subissent des privations matérielles et sociales sévères, c'est-à-dire l'incapacité de couvrir au moins sept dépenses de la vie quotidienne dans une liste de treize considérées comme souhaitables, voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable (voir cahier 2). Parmi ces 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en 2018, un tiers étaient des enfants et 24 % résidaient dans les DOM, dont 10 % à Mayotte.

Quelques données complémentaires relatives à la pauvreté	
Secours populaire <sup>75</sup>	Observatoire des inégalités <sup>76</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Français sur deux connaît au moins une personne dans son entourage, familial ou amical, confrontée à la pauvreté</li> <li>- 42 % des parents déclarent se priver de nourriture pour offrir de bonnes conditions de vie à leurs enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 millions de personnes vivent avec moins de 700 euros par mois</li> <li>- Plus de 200 000 vivent dans des logements indignes ou à la rue</li> </ul>

**Préconisation 4**

Dans ce contexte, les préconisations formulées dans l'avis « *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030* » (2019) restent tout à fait pertinentes, notamment celle relative à la garantie d'une continuité des minima sociaux dans l'attente du versement de la pension de retraite, et celle visant à éviter le non-recours dès la conception des dispositifs.

Par ailleurs, dans l'avis « *Crise sanitaire et inégalités de genre* » (2021), le CESE s'était prononcé en faveur **de la revalorisation des métiers du « care »** impliquant un travail sur la classification de ces emplois sur la base du principe de « salaire égal à travail de valeur égale » et en réunissant une conférence salariale.

<sup>74</sup> <http://www.ove-national.education.fr/wp-content/uploads/2021/11/OVE-INFOS-45-Une-annee-seuls-ensemble-.pdf>

<sup>75</sup> 15<sup>e</sup> édition du baromètre de la pauvreté Ipsos / Secours populaire, septembre 2021 : <https://www.secourspopulaire.fr/barometre-pauvrete-ipsos>

<sup>76</sup> Observatoire des inégalités, Données décembre 2021 : <https://www.inegalites.fr/Minima-sociaux-aide-alimentaire-mal-logement-la-misere-persiste-en-France>

Enfin, dans l'avis « *Engagement et participation démocratique des jeunes* » (2022), le CESE préconise de faire entrer les jeunes dès 18 ans dans le droit commun et de les faire bénéficier, comme les autres citoyennes et citoyens, des mêmes droits et accès aux dispositifs d'aide. Il préconise également de développer les mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination, bien que cela ait fait l'objet d'un dissensus.

Le CESE se joint par ailleurs au Haut comité pour le droit au logement (HCDL) pour demander une meilleure application de la loi du droit au logement opposable (DALO).

Dans son rapport publié en mai 2022, le HCDL dresse le bilan des 15 ans de la loi, dans lequel il démontre le caractère peu effectif du DALO et réclame un nécessaire rappel à la loi. En France, selon l'Insee, 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers et les ménages propriétaires d'au moins cinq logements représentent 3,5 % des ménages, mais détiennent 50 % des logements en location possédés par des particuliers. Il est possible de mettre en œuvre des mesures en faveur du logement, premier poste de dépenses des ménages. Action Logement démontre depuis des années sa capacité d'innovation au service du logement des salariés et des non-salariés (comme par exemple le système de caution Visale) : il paraît nécessaire que l'État lui laisse des marges de manœuvre en prenant sa juste part dans le financement des politiques publiques.

## C. Une situation alarmante concernant l'alimentation

D'après l'Observatoire des inégalités, cinq millions de Françaises et de Français rencontraient des difficultés pour se nourrir correctement en 2017. « Se nourrir » a d'ailleurs constitué une des thématiques abordées par la Conférence citoyenne pour le climat.

Or depuis le premier confinement, la situation alimentaire d'une partie de la population française se dégrade. D'après le Secours catholique, **jusqu'à 7 millions de personnes auraient eu recours à l'aide alimentaire en 2020, soit près de 10 % de la population** : « *voilà le baromètre d'une précarité plus sourde, dont les difficultés alimentaires ne sont que la face la plus visible* »<sup>77</sup>. La hausse du recours à l'aide alimentaire et l'arrivée d'un nouveau public dans les centres de distribution ont bien été documentées.

En 2020, selon la direction générale de la cohésion sociale du ministère de la santé, le nombre total de personnes ayant eu recours à une forme d'aide alimentaire au moins une fois dans l'année s'élève à 5 225 823 personnes (+ 7,3 % par rapport à 2019)<sup>78</sup>. Par ailleurs, selon les premiers résultats provisoires du dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France publiés par la Drees<sup>79</sup> et l'Insee en juillet 2021, l'année 2020 est marquée **par l'apparition de nouveaux publics** (7,3 % de nouveaux inscrits par rapport à 2019) **et une hausse du recours par le public existant** (+ 10,6 % de

<sup>77</sup> Audition de M. Daniel Verger, responsable action et plaidoyer France Europe du Secours catholique – Caritas France, 2 mars 2022.

<sup>78</sup> DREES. *Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021*, Études et résultats, n° 1218, février 2022.

<sup>79</sup> DREES. *Idem*.

volumes distribués par les associations en 2020 par rapport à 2019). Ces hausses sont supérieures à celles observées entre 2018 et 2019 : + 2,9 % d'inscrits et + 4,4 % de denrées distribuées.

### La hausse des prix alimentaires

Selon l'Insee, en août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an. L'Insee note une accélération de la hausse prix des produits alimentaires (+7,7 % sur un an) ainsi que des prix des produits agricoles (+25 % sur un an en juillet 2022) poussée par :

- l'augmentation du prix des matières premières importées en euros : +84 % en avril 2022 par rapport à avril 2020, pic après lequel les prix ont entamé une désescalade<sup>80</sup> ; le prix des engrais azotés a doublé entre février 2021 et 2022<sup>81</sup>
- la hausse du prix de l'énergie et des transports : entre le deuxième trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2022, le prix spot moyen du baril du Brent est passé de 69 euros à 112 euros (soit + 63 %), avec un pic à 123 euros au mois de juin 2022, et le prix du gaz est passé de 25 euros/MWh à 97 euros/MWh (+ 290 %, avec un pic à 130 euros en mars 2022)<sup>82</sup> ;
- conséquence de la hausse des prix du pétrole, l'industrie des biocarburants accroît sa demande de maïs et d'huiles végétales<sup>83</sup>, impactant à la hausse le prix de ces produits ;
- le dérèglement climatique (épisodes de sécheresse, d'inondations ou de gel qui ont impactés les récoltes) ;
- la guerre en Ukraine, grenier à céréales de l'Europe.

**LE CESE portera une vigilance particulière sur la situation de l'alimentation** et à ce titre, pourrait réaliser durant la mandature un avis de suite<sup>84</sup> sur **l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et durable.**

80 En juillet 2022, le prix du pétrole reflue, ceux des matières premières industrielles baissent de nouveau - Informations rapides - 221 | Insee.

81 Coût de production | Les prix des intrants agricoles atteignent des niveaux records | Portail Réussir (reussir.fr).

82 En juillet 2022, le prix du pétrole reflue, ceux des matières premières industrielles baissent de nouveau - Informations rapides - 221 | Insee.

83 CIRAD, *Crises et sécurité alimentaire : comment lutter contre la hausse des prix des denrées sur les marchés internationaux ?*, Franck Galtier, 21 juillet 2022.

84 CESE. *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*. 2019.

## D. Une hausse des dépenses contraintes et pré-engagées

S'il est normal d'un point de vue sociologique de constater des écarts entre ce que les indicateurs sont capables de mesurer (le taux de pauvreté par exemple) et la réalité des situations individuelles, on a constaté au cours des années 2000 un net décrochage entre le pouvoir d'achat perçu et le pouvoir d'achat mesuré en France. D'après France Stratégie<sup>85</sup>, une des explications possibles de ce décalage pourrait être liée au **poïds croissant des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages**. Elles correspondent aux « *dépenses engagées par contrat, et donc difficilement renégociables à court terme, et faisant souvent l'objet d'un débit automatique* ». Six principaux postes de dépenses sont identifiés :

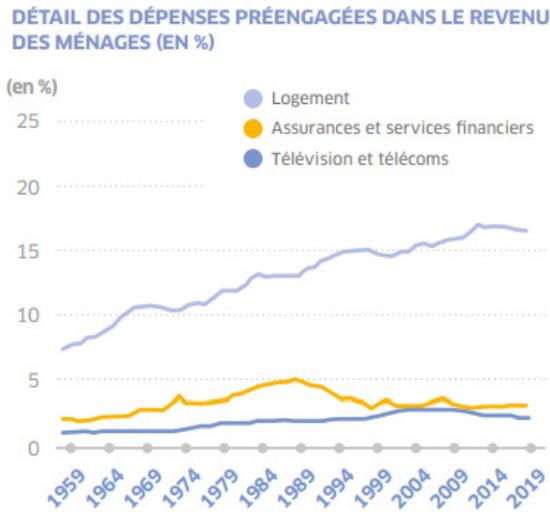
- les loyers, les charges et les dépenses d'eau et d'énergie ;
- les abonnements téléphone et internet ;
- la redevance télévisuelle et l'abonnement à des chaînes payantes ;
- les frais de cantine scolaire ;
- les assurances et les services financiers ;
- les remboursements d'emprunts immobiliers (intérêts et principal).

Plus leur part est élevée, plus le budget arbitral, c'est-à-dire les dépenses pour lesquelles les ménages peuvent faire des choix à court terme, est faible et donc plus il peut être difficile de faire face aux autres dépenses (alimentation, transport, habillement, santé, éducation, loisirs...). **Cette baisse de la part du budget arbitral est particulièrement problématique en période de crise**, où le revenu de certains ménages peut diminuer rapidement et où des dépenses non-prévues peuvent surgir (augmentation du prix de l'alimentation par exemple). Autres dépenses contraintes, les agios limitent le budget arbitral et peuvent, dans certains cas, signaler une précarisation du ménage. Ainsi, France Stratégie montre qu'entre 2011 et 2017, **la part des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages est passée de 27 % à 32 %**. Cette évolution est encore plus importante pour les plus pauvres, pour lesquels cette part est passée **de 31 % à 41 %** sur la même période, en lien notamment avec une forte augmentation de la part du loyer et des charges. De manière plus large, l'Insee indique que la part de ces dépenses dans le revenu disponible brute est passée de 12 % en 1960 à près de 29 % en 2021 (graphique 7). C'est le logement qui impacte le plus cette évolution : en 1960, il ne représentait que 9,5 % du revenu disponible brut, contre près de 23 % en 2021. Cette progression correspond à une amélioration de la qualité de l'habitat, à une croissance des charges d'électricité et de chauffage, mais aussi à une augmentation des loyers pour un même niveau de qualité, notamment dans les grandes villes.

---

<sup>85</sup> France Stratégie, *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017, 2021*.

## Graphique 7 : Part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages (en %)



Source : Insee

Par ailleurs, la notion de dépense pré-engagée repose sur le caractère automatique du déclenchement de la dépense, et diffère ainsi d'autres notions comme celle **de dépenses contraintes**. Les dépenses contraintes sont notamment caractérisées par leur faible élasticité-prix, c'est-à-dire que la demande pour ces dépenses baisse peu en cas d'augmentation du prix. Ainsi, les dépenses contraintes incluent également les dépenses liées au logement, à la cantine des enfants, aux assurances ou aux télécommunications, et peuvent inclure des dépenses supplémentaires comme celles liées à la garde des enfants ou aux trajets domicile-travail. Le logement, hors charges liées (eau, électricité, gaz), représente à lui seul les trois quarts de la dépense contrainte<sup>86</sup>. Son éloignement du lieu de travail engendre également des frais de déplacement notamment dans l'hypothèse de l'usage de la voiture dans des zones insuffisamment desservies par les transports en commun. Ainsi, le coût des charges liées au logement et celles relatives aux trajets domicile-travail peuvent représenter des postes de dépenses importants dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie (cf. partie I), plus particulièrement pour les « passoires thermiques »<sup>87</sup>.

Le remboursement d'emprunts, et plus largement, **l'endettement des ménages**, apparaît comme un nouveau sujet d'attention. La dernière enquête de référence de l'Insee sur l'endettement des ménages, publiée en 2021 et portant sur des données de 2018, révélait notamment que si les dettes des 10 % des ménages les mieux dotés en patrimoine brut équivalent à 10 % de leurs actifs, en revanche, pour les 10 % des ménages les moins bien dotés, leurs dettes représentent 38 % des actifs qu'ils possèdent. Si les ménages au-dessus du 4<sup>e</sup> décile de revenu brut s'endettent

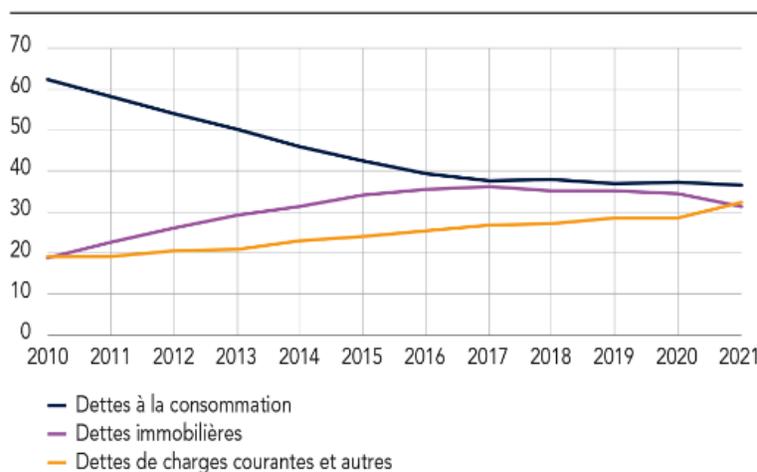
<sup>86</sup> Maurin Louis, *Dépenses contraintes et logement. Un poids trop lourd à porter ?*, Constructif, vol. 59, no. 2, 2021, pp. 42-46.

<sup>87</sup> Cf. les données publiées en février 2022 par l'Observatoire national de la précarité énergétique : [https://www.onpe.org/news/publication\\_lonpe\\_devoile\\_son\\_dernier\\_tableau\\_de\\_bord](https://www.onpe.org/news/publication_lonpe_devoile_son_dernier_tableau_de_bord)

principalement pour un motif immobilier, cela n'est pas le cas pour les ménages du 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> décile qui sont essentiellement endettés à titre privé pour des motifs tels que l'achat d'un véhicule, les crédits à la consommation, etc. Sur ce point particulier, l'enquête de la Banque de France sur le surendettement des ménages révèle que, si les dettes à la consommation des ménages surendettés ont baissé entre 2010 et 2017 et sont stables depuis, les dettes de charges courantes sont en hausse constante depuis 2010 avec une inflexion en 2021 les plaçant désormais au-dessus des dettes immobilières (graphique 8).

### Graphique 8 : Part des différentes catégories de dette dans l'endettement global des ménages surendettés

Part des différentes catégories de dettes dans l'endettement global des ménages surendettés (en %)



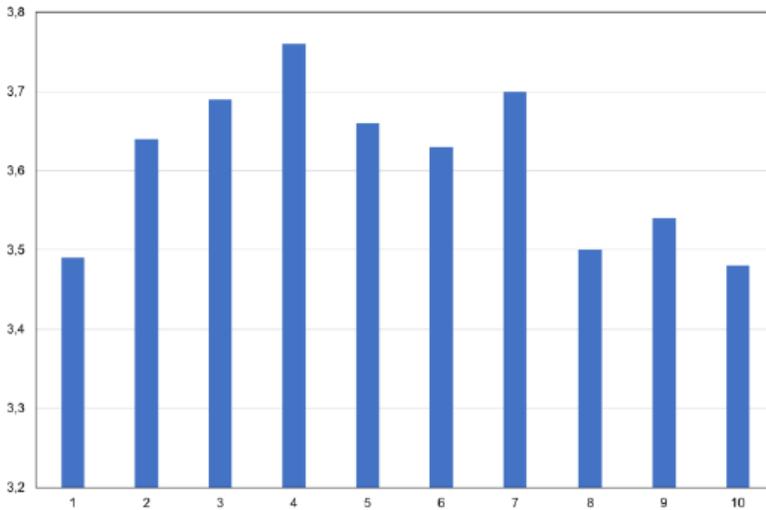
Source : Banque de France.

Pour les associations de défense des consommateurs et des consommatrices, **des phénomènes nouveaux de dépenses pré-engagées** pouvant contribuer à une forme de surendettement non porté par des institutions financières, et donc non tracé par la Banque de France, apparaissent avec les nouvelles formes de consommation de biens et de services portées par l'économie de l'usage.

Les tensions générées par cette part croissance de dépenses pré-engagées sont **accentuées par l'inflation**, qui ne cesse de progresser depuis mi-2021. En juin 2022, les prix à la consommation ont augmenté de +5,8 % sur un an (Insee), tirés par l'accélération des prix de l'énergie (+33 %) et de l'alimentation (+5,7 %). Or, tous les ménages ne sont pas également exposés à l'inflation : selon leurs dépenses d'énergie et d'alimentation, certains ménages comme les agriculteurs et les agricultrices ou encore les habitants et les habitantes des zones rurales ont été exposés à une inflation apparente de plus d'un point au-dessus de la moyenne en avril 2022. Selon les calculs de l'OFCE en 2021, le choc d'inflation perçu par les ménages varie également selon

leurs caractéristiques (personne seule, famille monoparentale, couple avec ou sans enfant), la taille de l'unité urbaine et le niveau de vie (graphique 9).

**Graphique 9 : Inflation moyenne par décile de niveau de vie (OFCE, 2022)**



**Les ménages des territoires ultramarins sont particulièrement exposés** : la dépendance des Outre-mer aux importations, notamment pour leur consommation alimentaire (blé, intrants agricoles), mais aussi pour les matériaux de construction, fait craindre que tout renchérissement du frêt et du carburant provoque une crise sociale majeure liée au pouvoir d'achat. Le renchérissement de l'approvisionnement en produits alimentaires et biens de consommation risque de conduire à une majoration de 10 % à 15 % en Outre-mer. Pour la délégation aux Outre-mer, une maîtrise des coûts des matériaux est particulièrement nécessaire pour maintenir la dynamique amorcée par le plan de relance et les mesures de soutien aux entreprises (voir cahier 2 - contribution de la délégation aux Outre-mer).

**En 2022, la pauvreté reste une réalité en France, intensifiée par la crise sanitaire et l'inflation qui ont fait ressurgir la précarité alimentaire.** La crise sanitaire et la situation économique actuelle risquent de détériorer la situation des plus défavorisés et de conduire à une précarisation des classes moyennes<sup>88</sup>. Le directeur de l'Observatoire des inégalités, Louis Maurin considère ainsi que « *la perte d'horizon des classes moyennes est une des grandes fractures de notre société* »<sup>89</sup>.

88 <https://www.publicsenat.fr/article/politique/louis-chauvel-on-ne-peut-plus-faire-partie-des-classes-moyennes-sans-patrimoine>

89 <https://www.inegalites.fr/La-perte-d-horizon-des-classes-moyennes-est-une-des-grandes-fractures-de-notre>

## II - DES MESURES QUI N'ONT QUE PARTIELLEMENT RÉDUIT LES INÉGALITÉS

### A. Évolution des inégalités

**Les inégalités de revenus après redistribution ont augmenté tendanciellement à partir de la fin des années 1990** avec un pic en 2011-2012<sup>90</sup>. L'évolution des déciles de niveau de vie sur longue période et en euro constant est contrastée : entre 2008 et 2018, le 1<sup>er</sup> décile de niveau de vie a baissé de 3 % tandis que la médiane et celui du 9<sup>e</sup> décile a augmenté de 1 %<sup>91</sup>.

**L'évolution des inégalités est poussée par celle des revenus avant redistribution :** entre 1998 et 2012, les revenus des plus modestes sont affectés par la hausse du nombre de chômeurs ; cette tendance, combinée à la croissance rapide des hauts revenus, explique l'augmentation des inégalités de revenu. Une des conséquences notables de cette évolution est **que le niveau de vie des plus modestes en 2018 est inférieur à son niveau de 2008**. Le dynamisme des hauts revenus a quant à lui bénéficié de l'augmentation de la valeur du patrimoine immobilier (+201 % entre 1998 et 2018) et financier. Ces tendances ont contribué à **l'accroissement des inégalités dans les années 2000**, favorisant les ménages les mieux dotés en patrimoine alors que les ménages des trois premiers déciles n'en ont tiré aucun bénéfice.

**La répartition du patrimoine aujourd'hui est plus inégalitaire qu'il y a 20 ans :** entre 1998 et 2018, le patrimoine brut moyen des 10 % les moins bien dotés en 2018 est inférieur de 48 % à celui de leurs homologues de 1998, alors que celui des 10 % de ménages les mieux dotés a augmenté de 119 % sur la période. En euros constants, le total détenu par les 10 % les moins bien dotés a même baissé de 58 % (contre une hausse de 77 % pour les mieux dotés).

En ce qui concerne les inégalités de revenus, **le système de redistribution joue un rôle significatif**. En 2019, les 20 % des individus les plus aisés ont un niveau de vie 4,4 fois plus élevé après redistribution que le niveau de vie des 20 % des individus les plus pauvres. En 2020, en recourant à une méthode innovante de micro-simulation, l'Insee aboutit à un ratio stable de 4,4 reflétant l'efficacité des mesures exceptionnelles mises en œuvre pour lutter contre les effets de la crise sanitaire. Enfin, selon une étude de l'Insee, **la redistribution est deux fois plus importante en intégrant les services publics**<sup>92</sup> (cf. partie Chap. 2.II.B).

Ainsi, pour tendre vers de moindres inégalités après redistribution, davantage d'attention devrait être portée à la qualité des emplois créés (et la masse salariale associée) et à la réduction des inégalités de patrimoine immobilier.

---

90 Cahier 2 : indicateur « Inégalités de revenus ».

91 Le premier décile correspond au niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes, soit 930 euros/mois en 2018. Le 9<sup>e</sup> décile correspond au niveau de vie minimal des 10 % les plus aisés, soit 3 260 euros/mois en 2018.

92 Insee. *Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics - Revenus et patrimoine des ménages* | Insee, 27 mai 2022.

## B. Des mesures d'urgence qui ont globalement prévenu une hausse des inégalités mais n'ont pas permis de les réduire

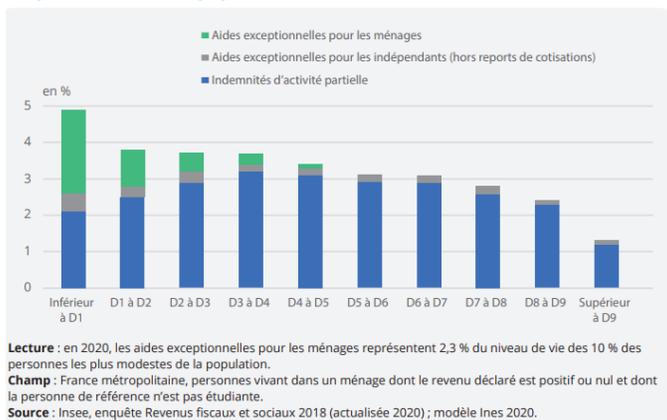
**Les inégalités de revenus sont restées stables entre 2019 et 2020**, grâce notamment aux mesures exceptionnelles mises en œuvre pour lutter contre les effets de la crise sanitaire. Sans ces mesures du plan d'urgence (fonds de solidarité, activité partielle, prêt garanti par l'État), il est probable que ce ratio se serait détérioré.

Plus spécifiquement, **plusieurs aides exceptionnelles ont directement ciblé les ménages à plus faibles revenus** : près de 2,2 milliards d'euros, dont 80 % ont été dirigés vers les 30 % les plus pauvres. En proportion du niveau de vie, ces aides représenteraient en moyenne 2,3 % pour les personnes du premier dixième, 1 % pour le dixième suivant et 0,5 % pour le troisième. A l'inverse, les dispositifs d'activité partielle ont davantage bénéficié aux personnes de niveau de vie intermédiaire (entre le 3<sup>e</sup> et le 9<sup>e</sup> décile), et notamment aux employés, ouvriers et professions intermédiaires, femmes et hommes. Cela s'explique notamment par le fait qu'il y a moins de personnes ayant un emploi salarié parmi les 10 % les plus pauvres. Enfin, les aides aux indépendants et aux indépendantes ont concerné de manière à peu près égale les 90 % de la population les plus pauvres. Pour les 10 % les plus aisés, parmi lesquels les indépendants et les indépendantes sont plus nombreux, le montant d'aides octroyées serait deux fois plus élevé en moyenne par personne. Rapportées au niveau de vie, ces aides représenteraient toutefois une part plus importante pour les personnes les plus modestes<sup>93</sup>.

Ainsi au global, **les 10 % les plus pauvres ont bénéficié d'aides exceptionnelles à hauteur de près de 5 % de leur niveau de vie (soit près de 500 euros), contre 1,3 % pour les 10 % les plus riches (soit près de 800 euros)** (graphique 10).

**Graphique 10 : Part moyenne des dispositifs exceptionnel dans le niveau de vie par dixième de population (OFCE)**

### - 3. Part moyenne des dispositifs exceptionnels dans le niveau de vie par dixième de la population



93 Insee.

## C. Au-delà des mesures d'urgence, un quinquennat qui a renforcé les inégalités ?

L'OFCE a évalué l'impact redistributif statique au premier degré des mesures socio-fiscales pérennes issues des lois de finances de 2018 à 2022. En pourcentage du niveau de vie, **la quasi-totalité des vingtièmes de niveau de vie ont vu leur revenu disponible s'accroître de plus de 2 % sous le seul effet des mesures socio-fiscales (hors mesures d'urgence)**<sup>94</sup> (graphiques 11 et 12).

D'après l'OFCE, les 10 % des ménages les plus modestes ont vu leur revenu disponible soutenu par l'amélioration du marché du travail, la baisse des cotisations sociales et la hausse des transferts monétaires, tandis que les ménages intermédiaires ont principalement profité de la baisse des impôts et de cotisations sociales. Les 10 % les plus riches ont quant à eux bénéficié de la réforme de la fiscalité du capital (prélèvement forfaitaire unique –PFU– et impôt sur la fortune immobilière-IFI).

De manière générale, **ce sont les ménages intermédiaires qui auraient davantage bénéficié des mesures**, ces dernières ayant contribué à une augmentation comprise entre 2,4 % et 2,7 % du niveau de vie.

En termes de masses budgétaires distribuées en revanche, **c'est principalement la réforme de la fiscalité du capital qui a marqué le bilan redistributif du quinquennat** : sur les 22 milliards d'euros de hausse du revenu disponible brut liée aux réformes socio-fiscales entre 2017 et 2022, 17 % ont été à destination du dernier vingtième de niveau de vie, où se concentrent les revenus du patrimoine. L'OFCE précise également qu'en raison de la forte concentration des revenus du patrimoine au sein des ménages les plus aisés, les gains relatifs seraient probablement plus marqués pour les 1 % des niveaux de vie les plus élevés si une approche par centiles avait été retenue.

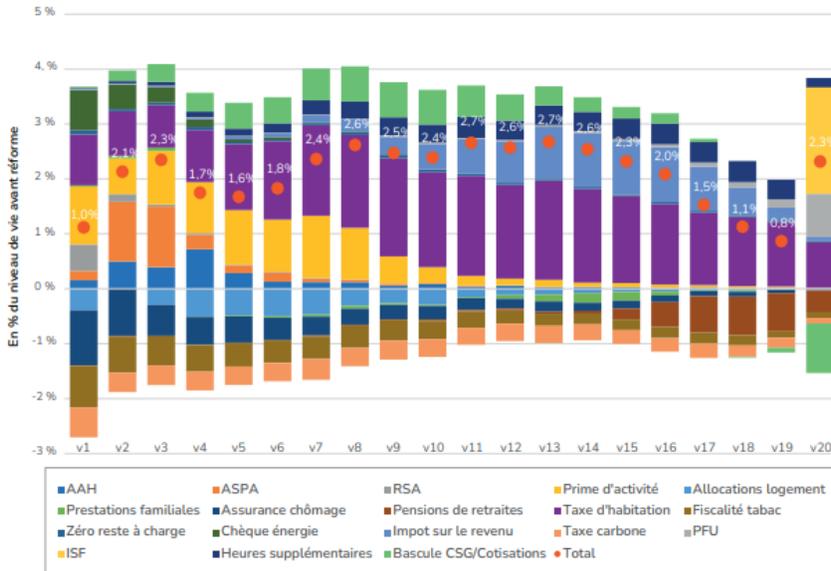
**À l'inverse, selon l'OFCE, les ménages les plus modestes sont ceux qui ont le moins bénéficié des réformes en euros alloués** : malgré la revalorisation des minimas sociaux, de la prime d'activité, ou encore le chèque énergie, leurs revenus ont été impactés par la réforme de l'assurance chômage, le nouveau mode de calcul des aides personnelles au logement ou encore l'augmentation de la fiscalité indirecte (tabac, énergie). Ainsi, les 5 % les plus modestes auraient bénéficié d'une augmentation de revenu de 65 euros, contre plusieurs centaines d'euros pour 90 % de revenus intermédiaires, et jusqu'à plus de 1 700 euros pour les 5 % les plus riches. Ce constat ne change pas lorsque l'on fait le bilan en augmentation relative au niveau de vie de chaque catégorie : *« là encore, les 5 % de ménages les plus modestes sont ceux ayant perçu les gains les plus faibles, même rapportés à leur niveau de vie peu élevé »* : +1 %, contre une augmentation autour de 2,5 % pour les catégories intermédiaires et 2,3 % pour les plus riches.

**Ainsi, les réformes socio-fiscales du dernier quinquennat auraient contribué à l'accroissement des inégalités monétaires sur la période, même si le niveau de vie de tous a progressé.** Enfin, on note que si l'approche par la masse budgétaire illustre bien les choix budgétaires opérés par le Gouvernement, elle n'éclaire pas sur la forte hétérogénéité des effets au sein de chaque vingtième.

---

<sup>94</sup> OFCE, *Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France : Bilan du quinquennat mis en perspective* (ofce.fr), Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Policy brief n° 104, 17 mars 2022.

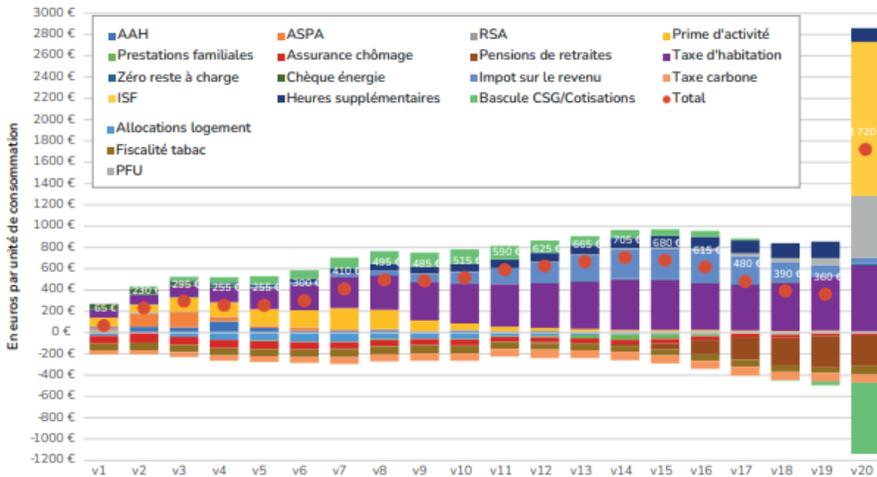
**Graphique T1 : Impact statique de premier ordre des mesures socio-fiscales des mesures sur le revenu des ménages, par vingtième de niveau de vie – en % du niveau de vie avant réforme (source : OFCE)**



Lecture : En moyenne, le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus aisés augmente de 2,3 % euros si l'on applique la législation en vigueur de 2022 au lieu de celle prévalant en 2017.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Graphique T2 : Impact statique de premier ordre des mesures socio-fiscales des mesures sur le revenu des ménages, par vingtième de niveau de vie en euro par unité de consommation (source : OFCE)**



Lecture : En moyenne, le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus aisés augmente de 1 720 euros par unité de consommation si l'on applique la législation en vigueur de 2022 au lieu de celle prévalant en 2017.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2017 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019, calculs OFCE.

L'OFCE a également estimé l'effet de l'amélioration de l'emploi sur le niveau de vie, sur ces cinq mêmes années. En intégrant le bilan des mesures socio-fiscales et l'évolution de l'emploi sur la période, l'OFCE relève que **l'intégration des effets de l'amélioration de l'emploi sur le niveau de vie atténue légèrement l'accroissement des inégalités monétaires**. Enfin, si les premiers déciles ont vu une hausse plus importante de leur pouvoir d'achat, le premier décile n'a bénéficié que d'une augmentation de « 600 euros par unité de consommation sur l'ensemble du quinquennat, soit un montant quatre fois inférieur au gain enregistré par le dernier dixième de niveau de vie ».

**L'analyse de l'évolution récente des inégalités doit aussi porter sur les « super-profits<sup>95</sup> » de certaines entreprises de l'énergie et des transports et le montant des dividendes versés aux actionnaires en 2021 et 2022.** Au premier semestre 2022, près de la moitié des entreprises du CAC 40 ont enregistré des résultats supérieurs de 25 % au premier semestre 2021, qui était déjà une période exceptionnelle. Sur 3 ans, la hausse des bénéficiaires des entreprises du CAC 40 est de 70 %. Par ailleurs, les entreprises françaises ont versé 44 milliards d'euros de dividendes au deuxième trimestre 2022, soit 33 % de plus que l'an dernier<sup>96</sup>.

Ces grands écarts de destin entre d'une part, des ménages modestes qui subissent l'inflation et craignent un déclassement irréversible, et d'autre part des grandes entreprises qui affichent une très bonne santé financière, contribuent à la distorsion des perceptions sur l'état réel de la France. En 2022, la situation sociale reste donc tendue.

**À un moment où la dette publique est élevée et où les besoins d'investissements publics sont importants** (pour lutter contre la pauvreté et la précarité, pour renforcer les services publics - cf. II.C - et pour financer la transition écologique - Cf. Chap. 3.I -), il paraît opportun de se poser la question de la justice et de l'efficacité de l'impôt, pour en assurer une meilleure acceptabilité et éventuellement dégager des ressources fiscales supplémentaires.

Ainsi, le CESE préconise de revoir un certain nombre de mesures fiscales de manière à assurer une plus grande progressivité de l'impôt, dans une logique de justice sociale mais aussi d'efficacité économique de l'action publique.

---

95 Selon Mme Mireille Chiroleu-Assouline, professeure à l'université Paris I-Panthéon Sorbonne et à la Paris School of Economics, la notion de superprofit désigne des profits exceptionnels réalisés par un effet d'aubaine. Il s'agit d'un enrichissement considéré comme supérieur à la normale et dû à des circonstances extérieures « qui font gagner de l'argent à une entreprise sans qu'elle n'ait rien modifié à sa façon d'opérer ni à ses décisions stratégiques ». Le Monde, 1<sup>er</sup> septembre 2022.

96 « La distribution de dividendes atteint un record en France et dans le monde ». Les Échos, 24 août 2022.

## Préconisation 5

Le CESE demande aux pouvoirs publics de lancer dès à présent une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité en France. Cette étude s'appuierait sur un *benchmark* européen qui analyserait, pour des pays comparables à la France, les niveaux de prélèvements et types de dépenses publiques associés dans un objectif de justice sociale, fiscale et d'efficience, autour de trois thèmes principaux :

### 1. Progressivité et efficacité

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu : dans l'avis « *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain* » (2020), ainsi que dans le RAEF 2019. Le CESE préconisait une « *fiscalité plus simple et plus équitable, notamment en matière de progressivité des impôts directs ; de solidarité intergénérationnelle, ce qui nécessite notamment une réflexion sur la fiscalité des droits de succession et donations* ».

En vue de garantir la progressivité de l'impôt et d'éviter l'injustice fiscale et sociale, cette révision devra s'attacher à regarder notamment : le niveau de la fiscalité des ménages, le bas du barème de l'impôt sur le revenu et le nombre de tranches de l'impôt sur le revenu.

Le CESE appelle ainsi à débattre des mesures permettant d'améliorer la progressivité, l'efficacité, la lisibilité et l'acceptabilité de l'impôt sur le revenu, notamment pour en limiter les effets de seuils, en veillant à avoir les moyens d'une politique juste, et un niveau global de fiscalité acceptable.

### 2. Équité

Les réformes fiscales engagées en début de quinquennat visaient à simplifier et alléger la fiscalité de l'épargne en faveur de l'investissement et de l'emploi. Le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital<sup>97</sup> note néanmoins que ces réformes n'ont à ce jour pas eu d'impact sur le taux d'investissement des entreprises. Il relève que ces réformes Impôt sur la fortune immobilière (IFI) et Prélèvement forfaitaire unique (PFU) ont concerné les 0,1 % des ménages les plus aisés qui reçoivent 62 % des dividendes. Selon le même Comité, « *la conjugaison de la transformation de l'ISF en IFI et de l'instauration du PFU aura conduit depuis 2018 à une forte augmentation des dividendes versés à un nombre toujours plus restreint des foyers* » au lieu de favoriser et de développer l'investissement des entreprises. De leur côté, l'OFCE<sup>98</sup> et l'IPP<sup>99</sup> estiment que les mesures fiscales du dernier quinquennat ont principalement bénéficié aux 5 % les plus aisés, via notamment l'instauration de l'IFI et du PFU. Il conviendrait d'entamer une réflexion sur les réformes qui favoriseraient l'équité et la justice fiscale et amélioreraient réellement l'investissement et l'emploi.

97 Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Troisième rapport octobre 2021 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-reformes-de-fiscalite-capital-troisieme-rapport>

98 OFCE. Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France : Bilan du quinquennat mis en perspective (ofce.fr) Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Policy brief n° 104, 17 mars 2022.

99 IPP, *Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages*, Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand, Nolwenn Loisel et Lukas Puschnig, Note IPP, n° 81, mars 2022.

### 3. Égalité des chances

Il conviendrait également de se pencher sur la transmission du patrimoine (immobilier, mobilier, immatériel) et d'analyser l'impact de mesures 1) favorisant l'égalité des chances et la réduction des inégalités et 2) assurant une transmission intergénérationnelle, notamment des petites entreprises, juste et efficiente.

En effet, la fiscalité des transmissions (donations, successions), caractérisée en France par un taux élevé, ne remplit qu'imparfaitement l'objectif d'égalité des chances des nouvelles générations. Sa réforme est soutenue par l'OCDE, la Commission dirigée par Jean Tirole et Olivier Blanchard, l'association Terra Nova et de nombreux économistes.

#### Préconisation 6

Le CESE est favorable à l'instauration d'une contribution de solidarité exceptionnelle, au niveau européen, des entreprises qui ont bénéficié de la situation récente (notamment des sociétés liées au secteur des combustibles fossiles). Cette contribution serait calquée sur les bénéfices supplémentaires engendrés par l'augmentation des prix du pétrole et du gaz. Elle permettrait de dégager des ressources budgétaires en faveur des ménages vulnérables et des TPE et PME mis en difficultés pendant la crise.

Cette initiative ne doit pas se substituer à la réflexion en cours sur **la réforme en profondeur du marché de l'énergie** et ne pas entraver les investissements nécessaires à la transition écologique portés par les entreprises.

Au-delà du contexte de la guerre et de ses conséquences sur le marché de l'énergie, la question de la taxation au long terme des entreprises productrices d'énergies fossiles doit aussi être examinée au regard de l'enjeu climatique. Par exemple, le Secrétaire général des Nations-Unies, Antonio Guterres, a ainsi appelé le 21 septembre 2022 à ce que « *toutes les économies développées [taxent] les profits exceptionnels des entreprises productrices d'énergies fossiles* » et que les fonds issus de cette taxe soient notamment redirigés vers « *les pays qui subissent des pertes et dommages causés par la crise climatique, et aux populations en difficulté face à la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie* ».

### Préconisation 7

Le CESE est favorable à ce que le Gouvernement prenne toutes les initiatives nécessaires pour rendre effective la réforme du système fiscal international sur les entreprises multinationales.

En octobre 2021, l'OCDE a abouti à un accord sur la mise en œuvre d'une taxe GAFA sur les géants du numérique dont le chiffre d'affaires dépasse 20 milliards d'euros et la rentabilité est supérieure à 10 %.

L'accord établit, d'une part, un taux d'imposition minimum de 15 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros. D'autre part, cet accord doit permettre de réattribuer une partie des impôts perçus sur les multinationales entre les pays où siègent ces entreprises et ceux qui sont de simples marchés.

Dans une logique de justice sociale, le CESE recommande d'accélérer la mise en œuvre de l'accord afin d'aller plus loin vers une plus grande justice fiscale.

### III - SANTÉ, BIEN-ÊTRE ET CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS : UNE SITUATION DÉGRADÉE

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. La notion de santé telle que définie par l'OMS s'intègre à celle du bien-être qui repose sur trois caractéristiques selon l'OCDE : d'une part, elle est multidimensionnelle (économique et non économique), elle intègre une approche horizontale des inégalités (par genre, âge et niveau d'éducation) et elle inclut le bien-être des générations futures en prenant en compte la durabilité<sup>100</sup>. **En 2021, l'indice de développement humain (IDH)<sup>101</sup> a baissé pour rejoindre son niveau de 2016** (0,732 sur 1) ; cette baisse concerne 90 % des pays du monde sur les deux dernières années, alors qu'habituellement seuls quelques pays observent une diminution<sup>102</sup>.

#### A. Des évolutions démographiques préoccupantes, accompagnées d'une alerte forte sur la santé de la population

Sans remettre en cause la tendance au vieillissement de la population, **la crise liée à la Covid a dégradé l'espérance de vie en France en 2020**<sup>103</sup>. Les travaux de l'Institut national d'études démographique (Ined) montrent l'impact de la pandémie sur l'espérance de vie sur les années 2020 et 2021 (voir l'indicateur sur l'espérance de vie en bonne santé, dans le cahier 2). De plus, alors que la natalité était en baisse structurelle, la crise de **la Covid a aggravé la baisse des naissances** : -8 % de naissance en décembre 2020 par rapport aux trois années précédentes, -14 % en janvier 2021 et -5 % en février 2021<sup>104</sup>.

**L'impact de la crise sanitaire et du premier confinement sur la santé mentale est par ailleurs très net.** Selon la Drees (2021), en mai 2020, juste après le premier confinement, une personne sur sept présentait un syndrome dépressif (+2,5 points par rapport à 2019). Le phénomène est particulièrement marqué pour les jeunes : plus d'un jeune de 5 à 24 ans sur cinq présentait un syndrome dépressif, soit un doublement par rapport à 2019. Les femmes sont aussi particulièrement touchées (15,8 % en mai 2020 contre 12,5 % en 2019). Le facteur le plus fortement associé à l'état dépressif est d'ordre économique.

Un parent sur cinq a signalé l'apparition ou la hausse de difficultés de sommeil d'un de ses enfants (de 3 à 17 ans) durant le confinement. Une étude sur l'état émotionnel et la détresse psychologique chez les 9 à 18 ans précise que les plus exposés à la détresse pendant et après le confinement étaient issus de familles plus

---

<sup>100</sup> Audition de Mme Romina Boarini, directrice du Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE) à l'OCDE, 25 mai 2022.

<sup>101</sup> L'IDH est utilisé par le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) depuis trente-deux ans pour mesurer la santé, l'éducation et le niveau de vie d'une nation.

<sup>102</sup> Nations-Unies, *Rapport annuel des Nations-Unies*, 8 septembre 2022.

<sup>103</sup> Insee. *Avec l'épidémie de Covid-19, l'espérance de vie chute en 2020, particulièrement dans l'Est et le Sud de l'Union européenne* - Insee Focus - 271.

<sup>104</sup> Insee. *France, portrait social*, Insee Références, 25 novembre 2021.

fragilisées (par exemple de familles mono-parentales et/ou exposées à des conditions économiques difficiles)<sup>105</sup>. Cela va de pair avec un délabrement inquiétant des services de pédopsychiatrie, parent pauvre de la psychiatrie elle-même à la marge des services de santé. Cette branche de la médecine n'attire plus suffisamment de professionnels et professionnelles alors qu'on constate en parallèle une hausse de 14 % des demandes de soins en 10 ans. Il en résulte une difficulté de prise en charge des jeunes patients et patientes, avec des délais d'attente avoisinant un an et des pathologies traitées le plus souvent dans l'urgence. Un réinvestissement humain et financier conséquent et pérenne dans les services de psychiatrie est urgent et indispensable.

Selon Santé publique France<sup>106</sup>, qui a mis en place en mars 2020 une enquête pour suivre l'évolution des comportements et de la santé mentale pendant la pandémie de coronavirus, 15 % des Françaises et des Français présentaient un état dépressif en septembre 2021, soit 5 points de plus qu'avant la crise sanitaire. La Dares (2021)<sup>107</sup> souligne pour sa part une dégradation forte de l'état de santé psychique des travailleurs et des travailleuses un an après le début de la crise, avec un doublement du risque dépressif entre mars 2020 et mars 2021.

Il y a une « *crise de la santé physique et mentale* »<sup>108</sup> qui existait avant la Covid et qui a été aggravée par la crise sanitaire et le confinement qui ont suivi (une mortalité plus forte, une crise de santé mentale et une crise de l'isolement social aggravées par des chocs écologiques, notamment les canicules). Il est essentiel de « *changer la boussole* » des politiques publiques comme le suggère Eloi Laurent <sup>109</sup>. De son point de vue, il est déterminant de s'interroger sur la façon d'opérationnaliser les indicateurs de bien-être en les intégrant effectivement dans la construction, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

#### Préconisation 8

Tenant compte de la situation sanitaire de la population française, le CESE propose que soit conduite une grande enquête sur le bien-être en France, dont le paramètre clé serait la santé, physique et mentale. L'objectif serait de disposer d'un véritable diagnostic qui permette de savoir comment vont les Françaises et les Français après deux ans de Covid, quels sont les déterminants de leur santé et quels sont les leviers pour l'améliorer. Cette enquête permettrait également de mieux appréhender et anticiper les dangers à venir, notamment les vulnérabilités par rapport aux chocs écologiques. Ces éléments seraient pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que des budgets publics, au niveau national et local.

Une telle approche n'est pas nouvelle : une quinzaine de pays l'ont d'ores et déjà adoptée après la Nouvelle Zélande qui a voté le premier budget de bien-être de l'histoire en 2019, réorientant ses politiques publiques par rapport au bien-être humain, suivant en cela les recommandations du GIEC. Le confinement a également

<sup>105</sup> Santé Publique. <https://www.santepubliquefrance.fr/etudes-et-enquetes/confeado-une-etude-destinee-aux-enfants-sur-le-vecu-du-confinement-lie-a-l-epidemie-de-Covid-19>

<sup>106</sup> Santé Publique. *Comment évolue la santé mentale des Français pendant l'épidémie de Covid-19 ?*, Enquête CoviPrev, 17 septembre 2021.

<sup>107</sup> DARES, *Covid-19 : quelles conséquences sur les conditions de travail et les risques psychosociaux ?*, 28 mai 2021.

<sup>108</sup> Audition de M. Eloi Laurent, économiste et chercheur à l'OFCE, 25 mai 2022.

<sup>109</sup> Idem.

accentué la sédentarité, véritable « bombe à retardement sanitaire » et fait craindre une explosion à venir de l'obésité, dont les conséquences, qu'elles soient sanitaires, mais aussi économiques et sociales, sont particulièrement graves.

## B. Une baisse des indicateurs de bien-être

« Si la résilience de la société française se lit dans sa capacité à rebondir après chaque vague de l'épidémie, nous voyons aussi s'installer une forme de lassitude et d'anxiété constante »<sup>110</sup> qui peut expliquer **la baisse de la note moyenne de satisfaction dans la vie** à 6,8 sur 10 en 2021 alors qu'elle était de 7,3 en 2019. Plus récemment, le Cepremap établit un lien entre le sentiment de bien-être des Françaises et des Français et le niveau d'inflation<sup>111</sup> alors que le Credoc estime que « *les Français s'accoutument aux crises et rêvent de la stabilité du "monde d'avant"* »<sup>112</sup>.

Par ailleurs, l'édition 2021 du **rapport de l'OCDE « Comment va la vie ? »** révèle une légère détérioration de la satisfaction dans la vie des Françaises et des Français : au niveau de la santé mentale et des liens sociaux, ces derniers sont davantage touchés (dépression, sentiment de solitude...) par rapport aux autres pays. Cette situation s'inscrit dans une tendance plus générale identifiée par l'OCDE (entre 2010 et 2019) et qui reflète en une **fragilisation des interactions sociales en raison d'une baisse de la fréquence des rapports sociaux**<sup>113</sup>.

Comparée aux pays de l'Union européenne, la France se situe dans la moyenne (7,3) soit un niveau inférieur à la Finlande qui enregistre le taux de satisfaction le plus important des pays de l'Union européenne (8,1 sur 10)<sup>114</sup>. Dans ce pays, le niveau de satisfaction s'expliquerait notamment par des conditions de travail favorables (niveau bas de stress au travail, sécurité sur le marché de l'emploi) et la qualité des liens sociaux<sup>115</sup>. *A contrario*, le taux de satisfaction moins important en France que dans les pays de l'Europe du Nord pourrait s'expliquer par **une culture du pessimisme, une moindre confiance dans les autres et dans les institutions**, héritée en partie des traumatismes de la seconde guerre mondiale, et **une fragilité de la cohésion sociale**<sup>116</sup>. Dans le même sens, le sociologue François Dubet explique que la France est une société de défiance par rapport aux individus, aux institutions, aux médias... Les Françaises et les Français privilégient le rapport à l'État plutôt que celui aux compatriotes ; or les citoyennes et les citoyens sont en permanence déçus par l'État qu'ils estiment ne pas être à la hauteur de leurs attentes<sup>117</sup>. Ainsi, le sociologue invite à **réaffirmer ce que « l'on a de commun, dont notamment les services publics, afin de faire exister le modèle de solidarité »**<sup>118</sup>.

---

110 CEPREMAP, Le bien-être en France, rapport 2021.

111 Mathieu Perona, directeur exécutif de l'Observatoire du bien-être du CEPREMAP, « *Le sentiment de bien-être des Français est aujourd'hui suspendu à l'inflation* », The Conversation, 11 avril 2022.

112 Sandra Hoibian, Kelly Perrotte, *Les Français s'accoutument aux crises et rêvent de la stabilité du « monde d'avant »*, CREDOC, juin 2022.

113 Audition de Mme Romina Boarini, directrice du Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE) à l'OCDE, 25 mai 2022.

114 Eurostat, 2018.

115 <https://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/finlande-fr/>

116 Audition de Mme Romina Boarini, directrice du Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE) à l'OCDE, 25 mai 2022.

117 Entretien de M. François Dubet, professeur émérite à l'Université de Bordeaux et directeur d'études à l'EHESS, 20 juin 2022.

118 François Dubet, *Tous inégaux, tous singuliers. Repenser la solidarité*, Seuil, 2022.

## C. Renforcer les services publics pour restaurer la confiance dans les institutions

**Les services publics (éducation, santé, justice, énergie, transport...) contribuent à réduire significativement les inégalités.** Selon les analyses de l'Insee sur la dispersion des revenus, les écarts de revenus passent environ en moyenne de 8 à 4 après redistribution *via* les prestations sociales, et la prise en compte des services publics réduit de moitié cet écart après redistribution. Les 10 % les plus modestes reçoivent en moyenne 17 900 euros par an avec une approche élargie aux services publics, contre 3 900 euros avec l'approche usuelle de redistribution<sup>119</sup>.

**Les services publics traversent pourtant une crise.** Plusieurs exemples illustrent cette situation. Au niveau de l'éducation, une pénurie d'enseignantes et d'enseignants est constatée, elle serait liée notamment à une crise d'attractivité du métier<sup>120</sup>. Dans le secteur de la santé, de nombreux hôpitaux font face à des difficultés d'organisation et de pénurie de personnel<sup>121</sup> ; à noter que cette pénurie concerne plus largement le champ médico-social dont les métiers de la cohésion sociale<sup>122</sup>. Dans le domaine judiciaire, le rapport issu des États généraux de la justice dresse un constat sans appel de l'état de la justice qui serait « *au bord de la rupture* »<sup>123</sup>.

Da façon plus générale, se pose la question de **l'accès aux services publics**. Dans son avis sur les dispositifs publics d'accueil de la petite enfance<sup>124</sup>, le CESE a démontré que la politique d'accueil du jeune enfant est loin de satisfaire les exigences d'égalité, d'accessibilité inconditionnelle, de continuité sur le territoire et d'adaptation aux besoins que l'on est en droit d'attendre d'un service public. Cet avis montre que certains territoires sont insuffisamment dotés, ce qui rejoint des études qui ont mis en lumière de **fortes inégalités territoriales dans l'accès aux services publics**, les zones rurales n'étant pas forcément toujours les plus désavantagées<sup>125</sup>. Cette problématique d'accès aux services publics est pointée dans le dernier rapport du Défenseur des droits : **la hausse des réclamations** (+ 18,6 %) serait le signe de fractures entre usagers et services publics pouvant conduire à des « *formes de maltraitance institutionnelle* »<sup>126</sup>, aggravées par la dématérialisation. Ces fractures pourraient également être à l'origine **du non-recours** notamment aux prestations sociales<sup>127</sup>. Ces illustrations nourrissent le propos de François Dubet selon lequel « *la complexité administrative est une machine à détruire la solidarité* » au point que le lien social peut devenir une épreuve comme l'a décrit récemment Pierre Rosanvallon<sup>128</sup>.

---

119 Insee, *Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics*, mai 2022.

120 Gérard Longuet, *Crise d'attractivité du métier d'enseignant : quelles réponses des pays européens ?*, rapport du Sénat, 9 juin 2022.

121 Bernard Jomier, Catherine Deroche, *Rapport sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France*, rapport du Sénat, 29 mars 2022.

122 CESE, *Les métiers de la cohésion sociale*, Evanne Jeanne-Rose, rapporteur, Avis, 12 juillet 2022.

123 Rapport du comité des États généraux de la justice, *Rendre justice aux citoyens*, avril 2022 : <http://www.justice.gouv.fr/etats-generaux-de-la-justice-13010/>

124 CESE, *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, Pascale Coton et Marie-Andrée Blanc, rapporteuses, Avis, 22 mars 2022.

125 FIPECO, *La répartition des emplois publics sur le territoire en 2019*, 3 novembre 2021.

126 Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2021*, juillet 2022.

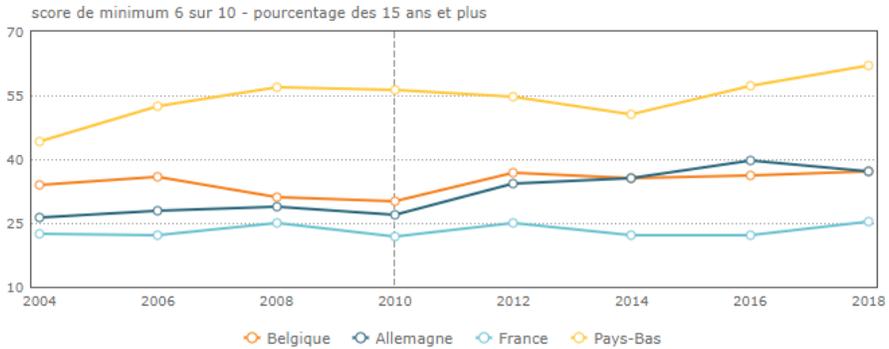
127 Audition de M. Daniel Verger, responsable du pôle Etudes-Recherches-Opinion du Secours catholique-Caritas France, 2 mars 2022.

128 Pierre Rosanvallon, *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Seuil, 2021.

Fragilisés, les services publics pourront-ils répondre aux nombreux défis de demain dans un contexte d'endettement public élevé faisant peser de lourdes contraintes budgétaires ? Comment accompagner la transition écologique ? Comment renforcer la recherche publique française pour la hisser au niveau de celle des grandes puissances économiques<sup>129</sup> alors que l'effort de recherche peine à atteindre l'objectif européen de 3 % du PIB<sup>130</sup> ? Comment assurer la prise en charge de la dépendance, dans un contexte de vieillissement de la population<sup>131</sup>, tandis que le nombre de seniors en perte d'autonomie va passer de 1,3 million en 2017 à 2,2 millions en 2050<sup>132</sup> ?

La détérioration de la satisfaction dans la vie des Françaises et des Français se double **d'une confiance dans les institutions relativement faible** (graphique 14) et d'un questionnement de plus en plus pressant sur le fonctionnement de notre démocratie.

**Graphique 14 : Confiance dans les institutions<sup>133</sup>**



Le CESE a régulièrement alerté sur cette fragilité :

- « Dans un monde plus complexe, plus incertain, sinon plus angoissant, la confiance dans les décideurs, publics comme privés, ne se décrète pas. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des preuves tangibles, notamment sur l'objectivité des diagnostics et des évaluations, sur la fiabilité des interlocuteurs et sur l'exemplarité des dirigeants. » (RAEF 2016) ;

<sup>129</sup> CESE, *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, Sylviane Lejeune, rapporteure, Avis, 22 septembre 2020.

<sup>130</sup> Pour plus d'informations, voir la fiche « Effort de recherche » dans le cahier 2.

<sup>131</sup> Voir la contribution de la commission des affaires sociales et de la santé dans le cahier 2.

<sup>132</sup> Dominique Libault, *Concertation Grand âge et autonomie*, Ministère des Solidarités et de la Santé, 28 mars 2019. Un projet d'avis du CESE est en cours sur le sujet : *Quel financement de la perte d'autonomie ?*

<sup>133</sup> Bureau fédéral du plan belge. *Indicateurs de développement durable*. indicators.be - Confiance dans les institutions

- « *La crise de confiance et la défiance vis-à-vis des institutions (notamment en raison de la diminution du maillage des services publics et de l'impuissance des pouvoirs publics à réduire les fractures sociales)* » (RAEF 2021) : ce constat de crise de confiance est répété dans les RAEF de la précédente mandature, notamment en 2016 (dont un groupe de préconisations a traité au thème « *Instiller la confiance* », 2017 (« *Refonder la cohésion sociale* ») et en 2020 (« *Renouveau institutionnel* »).

Le Cevipof estime que la période 2009-2019 a été une décennie noire pour la confiance politique en France<sup>134</sup> : lassitude, méfiance, morosité prédominant, tandis que sérénité, bien-être et enthousiasme sont en berne. **Un relatif optimisme individuel s'accompagne d'un fort pessimisme collectif**, ce sentiment de déclin collectif étant confirmé dans une récente enquête Harris Interactive<sup>135</sup> qui souligne notamment que 59 % des Françaises et des Français estiment que la démocratie s'est dégradée en France au cours des dernières années et 25 % que la France est un régime autoritaire.

#### Préconisation 9

Le CESE préconise une augmentation des moyens financiers et humains pour renforcer la présence des services de l'État dans les territoires ainsi que la qualité et l'accessibilité des services pour tous (transport). Cela implique également une réflexion sur l'attractivité des métiers de la fonction publique (santé, éducation notamment), y compris territoriale.

Dans plusieurs avis, le CESE a alerté sur l'insuffisance des moyens octroyés aux différents services publics (éducation, transport, recherche, santé...) afin de répondre aux besoins des usagers<sup>136</sup>. Les conditions de travail des agents des services publics devront également être améliorées afin de rendre plus attractifs les métiers. En parallèle, il faudrait s'interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité des services publics de proximité et d'évaluer la répartition de leurs ressources.

Le CESE préconise d'apporter une attention particulière aux « déserts administratifs » (zones rurales, quartiers prioritaires, Outre-mer...) en renforçant le maillage territorial des services publics de façon générale, tout en consolidant leur financement.

À l'instar du Défenseur des droits et notamment pour lutter contre le non-recours et l'accès aux droits et aux services sociaux<sup>137</sup>, le CESE invite les pouvoirs publics à favoriser l'inclusion numérique et à déployer des moyens pour rendre plus accessibles et ergonomiques les sites internet administratifs, mais aussi à offrir un accompagnement notamment humain aux usagers qui en expriment le besoin.

<sup>134</sup> Cevipof, *Baromètre de la confiance politique 2009-2019*, Madani Cheufra et Flora Chanvril, janvier 2019.

<sup>135</sup> Harris Interactive, *Le cœur des Français, 2022*, Enquête Harris Interactive pour Challenges, 22 août 2022.

<sup>136</sup> CESE, *Service public, services aux publics et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, Patrick Molinoz et Yves Kottelat, rapporteurs, Avis, 8 juillet 2020, CESE, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, Avis, 29 janvier 2020. RAEF 2020 et 2021. CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, Michel Badré et Dominique Gillier, rapporteurs, Avis, 12 mars 2019.

<sup>137</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité*, juillet 2022 <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2022/02/rapport-dematerialisation-des-services-publics-trois-ans-apres-ou-est-on>

En conclusion, si la pauvreté n'a pas progressé en 2021-2022, elle demeure élevée et s'étend à de nouveaux publics. Si des mesures ont été prises pour limiter la hausse des inégalités pendant la crise, celles-ci restent importantes (avant redistribution) et certaines mesures du dernier quinquennat ont contribué à les accroître. La perception négative qu'ont les Françaises et les Français des inégalités est exacerbée par les gains financiers exceptionnels de certaines entreprises et de certains ménages, en totale déconnexion avec le quotidien d'une grande partie des ménages dont le pouvoir d'achat est menacé par l'inflation, sans parler des millions de foyers qui ne parviennent pas à sortir de la précarité.

# CHAPITRE 3 - DES BESOINS D'ASSURER LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR NOTAMMENT POUR METTRE EN ŒUVRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : QUEL IMPACT DE LA DETTE COVID ?

## I - UNE SITUATION ENVIRONNEMENTALE DÉGRADÉE QUI NÉCESSITE UNE ACTION RAPIDE

L'année 2022 n'aura fait que confirmer les inquiétudes en ce qui concerne le changement climatique et ses conséquences environnementales et humaines. En février 2022, le rapport du GIEC sur les impacts du changement climatique dressait un constat peu rassurant : sans réduction immédiate et drastique des émissions, nos températures dépasseront les augmentations de +1,5° C et +2° C au cours du 21<sup>e</sup> siècle, et probablement avant 2040 pour la première. Le changement climatique fait peser d'importants risques sur les systèmes naturels et humains : accès à l'eau, production alimentaire, dégradation forte de la biodiversité, vagues de chaleur, risques de maladies... Ces risques, au caractère potentiellement systémique, peuvent avoir des conséquences économiques et financières considérables<sup>138</sup>.

À l'été 2022, nous sommes déjà témoins d'un certain nombre d'impacts : sécheresses, vagues de chaleur, incendies, orages violents... Le changement climatique est là et il y a urgence à agir. Certains climatologues affirment même que l'évolution du climat est encore plus rapide que celle prévues par les modèles scientifiques<sup>139</sup>.

Or, **la France est en retard sur l'atteinte de ces objectifs climatiques**. En 2020, la combinaison de la crise de la Covid et d'un hiver peu rigoureux ont largement contribué à une très forte réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) : -9,6 % entre 2019 et 2020. C'est la baisse des émissions dans le transport (-16,5 %) qui a le plus contribué cette réduction globale. En 2021, avec le relâchement progressif des mesures liées à la crise sanitaire, les émissions de GES sont reparties à la hausse : +6,4 %. D'après le Citepa, « *le niveau pré-estimé pour 2021 est de 418 Mt CO<sub>2</sub>eq, ce qui reste inférieur au niveau d'avant-crise (435 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2019), soit une baisse des émissions de 3,8 % entre 2019 et 2021* ».

Si la trajectoire globale de baisse des émissions se poursuit, elle n'est cependant pas suffisante pour atteindre les objectifs climatiques du pays : objectif initial de -40 % de réduction des émissions brutes (hors stockage du carbone) par rapport à 1990, qui doit être revu à la hausse pour être mis en conformité avec l'objectif européen désormais plus ambitieux de -55 % net. **Plusieurs institutions et observateurs ont alerté sur le non-respect par la France de ses objectifs climatiques**. Dans son

<sup>138</sup> CESE, *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*, Fanny Arav et François-Xavier Brunet, rapporteurs, Avis, 13 avril 2022.

<sup>139</sup> Le Monde, *Nos modèles climatiques donnent une vision un peu trop optimiste pour le futur*, Robert Vautard, climatologue, 20 août 2022.

rapport annuel de juin 2021, le Haut Conseil pour le climat (HCC) estime que « les efforts actuels sont insuffisants pour garantir l'atteinte des objectifs ». Il constate que « les politiques publiques sont encore insuffisamment alignées sur les 22 orientations sectorielles de la SNBC analysées. Une seule d'entre elles voit ses objectifs probablement atteints, trois n'ont pu être évaluées et six ne sont pas mises en œuvre. Douze d'entre elles correspondent à des politiques qui ne sont que partiellement alignées, avec des incertitudes non négligeables sur leur réalisation ». L'État fait d'ailleurs face à deux contentieux mettant en cause le non-respect de ses objectifs climatiques dans le cadre de l'affaire dite « du siècle » et l'affaire Grande-Synthe. Il a été condamné par le tribunal administratif de Paris dans l'« Affaire du siècle » en février 2021 pour « carences fautives à mettre en œuvre des politiques publiques lui permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'il s'est fixés ». L'affaire Grande-Synthe est en cours<sup>140</sup>.

« En termes d'empreinte carbone, celle de la France tend à stagner depuis le milieu des années 2010 autour de 9tCO<sub>2</sub>/habitant. Si celle-ci s'est réduite sensiblement en 2020 dans le contexte de la crise Covid, la reprise économique enregistrée en 2021 se traduira par sa remontée. Or, selon les publications du GIEC de 2021, l'humanité aurait déjà émis 2 500 Gt CO<sub>2</sub> entre 1750 et 2019. Pour rester en deçà des 1,5° C d'augmentation de la température moyenne de la terre à l'horizon 2100 par rapport aux niveaux préindustriels, la quantité de CO<sub>2</sub> qui pourrait encore être émise serait de 400 à 500 Gt CO<sub>2</sub> jusqu'à la fin du siècle. Ramené à la population actuelle, le budget carbone de chaque individu, y compris ceux appartenant aux générations futures, sur la période considérée s'établirait entre 51 et 63 t CO<sub>2</sub>. Or, à empreinte carbone moyenne par habitant inchangée à l'échelle mondiale, soit 4,4 t CO<sub>2</sub>/personne/an, le seuil devrait être atteint dans les 12 à 14 ans à venir au lieu des 78 restant jusqu'à la fin du siècle. **En appliquant une répartition strictement égalitaire entre individus, le budget carbone par personne est désormais inférieur à 1 t/an. Cela témoigne de l'effort gigantesque à accomplir** »<sup>141</sup>.

#### Préconisation 10<sup>142</sup>

##### **Le CESE préconise :**

D'aligner plus strictement les efforts de réduction de l'intensité carbone des productions de biens et services sur le territoire national avec les objectifs climatiques, et de réduire les émissions importées, par la sobriété, la lutte contre l'obsolescence, la rénovation des passoires thermiques, le développement de l'économie circulaire et la relocalisation des produits aux plus fortes intensités carbone conduisant à la réindustrialisation et à la création d'emplois de qualité. Plusieurs moyens peuvent être mobilisés pour sensibiliser à cet objectif et mesurer les progrès accomplis :

- Renforcer l'intégration prochaine de l'empreinte carbone à la Stratégie Nationale Bas-Carbone en adoptant une stratégie de réduction des émissions importées, avec possiblement la mise en place de budgets empreinte carbone opposables, au même titre que les budgets carbone fondés sur une approche inventaire ;

<sup>140</sup> CESE, SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?*, Pierre Goguet et Juliette Kacprzak, rapporteurs, Résolution, 26 juin 2022.

<sup>141</sup> Cahier 2, indicateur « Empreinte carbone ».

<sup>142</sup> *Idem*.

- Intégrer et chiffrer, dans les études d'impact des lois ou des décisions publiques susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, la dimension environnementale, notamment l'empreinte carbone, pour s'assurer de leur alignement avec les objectifs nationaux ;
- Prévoir dans la durée les moyens financiers associés à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale Bas Carbone, afin d'assurer et de crédibiliser le respect de la trajectoire au fil des années. Pour cela, le financement des efforts de réduction des émissions devra s'appuyer sur une programmation pluriannuelle (avec une déclinaison territoriale) ; celle-ci devrait être intégrée dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (2023-2027) ;
- Accélérer la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières suffisamment efficace pour inciter à la décarbonation de l'économie à l'échelle mondiale et réfléchir dès à présent à un élargissement progressif du champ des produits visés.

L'effort collectif nécessaire à la mise en œuvre de ces mesures devra être accompagné de mesures de soutien aux ménages et entreprises les plus impactés par cette transition. À cet égard, le CESE soutient la proposition de la Commission et du Parlement européen en faveur de **la création d'un Fonds social pour le climat dans le cadre du programme « Fit for 55 »**.

En termes d'artificialisation des sols, si une baisse des surfaces artificialisées a été constatée dans les dernières années, elle ne permet pas non plus de se situer sur la trajectoire nécessaire à l'atteinte de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, objectif qui influe lui aussi sur l'atteinte des objectifs climatiques.

#### Préconisation 11<sup>143</sup>

D'un point de vue méthodologique et pour une meilleure compréhension et mise en œuvre de l'objectif ZAN, le CESE préconise notamment de mieux définir l'indicateur pour tenir compte des différents types d'occupation du sol, en le complétant par un gradient d'artificialisation lié aux fonctionnalités environnementales qui caractérisent leur qualité et leur fertilité, et de l'importance de l'espace donné dans la constitution des continuités écologiques.

Par ailleurs, lorsque l'artificialisation ne peut être évitée et doit être compensée, il conviendrait également de mieux évaluer les fonctions des sols des zones renaturées, avant de les qualifier de « *non-artificialisées* » (voir cahier 2).

Ainsi, la France a décroché de la trajectoire pour atteindre ses différents objectifs climatiques et environnementaux. Or, comme l'indique Bruno Cabrillac de la Banque de France<sup>144</sup>, les impacts économiques et sociaux d'une transition énergétique tardive, et par conséquent plus brusque et désordonnée, seront très importants, sans compter les dommages directement liés au réchauffement climatique.

<sup>143</sup> Cahier 2, Indicateur « *Artificialisation des sols* ».

<sup>144</sup> Audition de M. Bruno Cabrillac, Directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France, 30 mars 2022.

Nous vivons actuellement une succession de crises de natures différentes, qui ont impliqué dans les dernières années de nombreuses mesures d'urgences, matérialisées par des financements publics importants (24 milliards d'euros pour le bouclier énergie contre les effets de l'inflation depuis octobre 2021<sup>145</sup>). Ces mesures d'urgences sont indispensables pour protéger les plus vulnérables et pour assurer la cohésion sociale dans le court terme. Néanmoins, **il ne faut pas que la gestion de l'urgence et des crises successives empêche de préparer l'avenir**, les besoins d'investissements supplémentaires pour la transition représentant entre 15<sup>146</sup> et 57<sup>147</sup> milliards d'euros par an selon différentes expertises, en fonction des secteurs et de l'horizon de temps considéré.

#### Préconisation 12

Dans le cadre de la crise énergétique actuelle, le CESE recommande ainsi de privilégier des solutions qui associent le maintien du pouvoir d'achat pour les plus pauvres à court terme et la préparation de la transition écologique à moyen terme. Cela peut passer par des mesures d'urgences efficaces et donc bien ciblées, couplées à des dépenses d'investissements pour l'avenir, comme le développement des énergies renouvelables et non carbonées et la massification de la rénovation énergétique des bâtiments notamment. Ces chantiers permettront de résoudre progressivement la crise actuelle en luttant contre la précarité énergétique et d'assurer notre souveraineté énergétique à moyen terme.

Afin de se mettre sur la voie de la neutralité carbone en 2050, **d'importants investissements devront être faits pour décarboner nos modes de production et de consommation estimés de l'ordre de 2 % à 4 % du PIB selon les experts**. Si la part de financement publique versus privée nécessaire à la réalisation de ces investissements continue d'être débattue, il faudra compter sur les deux leviers. En particulier, les investissements non-rentables ou rentables à long terme, comme la rénovation énergétique du bâtiment par exemple, sont d'ores et déjà portés par des financements publics. Par ailleurs, un accompagnement attractif et efficace devra être apporté à l'ensemble des citoyennes et citoyens souhaitant participer à cet effort d'investissement en matière de transition écologique.

Ainsi, **le respect de nos objectifs climatiques dépendra en partie des financements publics dans un contexte d'endettement historiquement élevé**. Un débat démocratique autour de ces questions environnementales serait d'autant plus important que les risques liés au changement climatique et l'urgence de décarboner notre économie occupent une place de plus en plus centrale dans les préoccupations des Françaises et des Français, plus particulièrement pour les jeunes<sup>148</sup>.

145 Franceinfo, *Énergie : le coût du « bouclier tarifaire » évalué à 24 milliards d'euros par le gouvernement*, 2 septembre 2022 : [Énergie : le coût du « bouclier tarifaire » évalué à 24 milliards d'euros par le gouvernement \(francetvinfo.fr\)](https://www.francetvinfo.fr/energie/le-coût-du-bouclier-tarifaire-évalué-à-24-milliards-d-euros-par-le-gouvernement)

146 I4CE, *Edition 2021 du Panorama des financements climat 2021*, Etude climat, Maxime Ledez et Hadrien Hainaut, 2 décembre 2021.

147 Institut Rousseau, *2 % pour 2 degrés - Les investissements publics et privés nécessaires pour atteindre la neutralité carbone de la France en 2050*, 8 mars 2022.

148 France Inter, *Présidentielle : l'environnement et le pouvoir d'achat, principales préoccupations des jeunes selon un sondage*, Victor Vasseur, 22 février 2022 : [Présidentielle : l'environnement et le pouvoir d'achat, principales préoccupations des jeunes selon un sondage \(radiofrance.fr\)](https://www.radiofrance.fr/fr/actualites/présidentielle-l-environnement-et-le-pouvoir-d-achat-principales-préoccupations-des-jeunes-selon-un-sondage)

## II - UNE DETTE PUBLIQUE ÉLEVÉE EST-ELLE UN PROBLÈME ?

### A. État des lieux et fonctionnement de la dette

Depuis les années 1980, les pays développés ont connu une tendance à l'augmentation de l'endettement public, chaque nouvelle crise économique ayant conduit à un accroissement du niveau d'endettement public global. **En France, la hausse des dettes publiques s'explique essentiellement par l'accumulation des déficits budgétaires**, notre pays n'ayant connu aucun budget en excédent depuis 1974, notamment en réponse à différentes crises et chocs économiques qu'il a traversés.

Fin mai 2022, **l'encours total de la dette de l'État se monte à 2 189 milliards d'euros**, avec une maturité moyenne de 8 ans et 213 jours. L'État émet chaque mois des Obligations Assimilables du Trésor (OAT) pour plusieurs dizaines de milliards d'euros (130 milliards en mai dernier par exemple), achetées par des investisseurs privés (dont 50 % de non-résidents français)<sup>149</sup>. La dette publique est ainsi financée essentiellement, en France, par les marchés de capitaux.

**La BCE participe également à ce financement par le rachat de titres sur le marché secondaire** : (i) au profit d'États en difficulté (Portugal, Irlande, Italie, Grèce et Espagne en 2010), (ii) dans le cadre du programme de « *quantitative easing* » en 2015 et 2016, (iii) ou plus récemment à l'occasion de la crise économique liée au Covid (1 850 milliards d'euros depuis 2020). On pourrait penser que l'État ne rembourse jamais ses dettes, puisque l'endettement ne cesse de progresser. En réalité, **l'État rembourse toujours ses dettes, en faisant « rouler la dette »**, c'est-à-dire qu'il rembourse les emprunts arrivés à échéance grâce à de nouveaux emprunts. Avec la progression du niveau de la dette publique, les montants à financer chaque année pour rouler la dette ont tendance à progresser eux aussi. Selon les derniers chiffres de l'Agence France Trésor (AFT), service de l'État chargé de gérer la dette publique, la France a emprunté à moyen et long terme 309,5 milliards d'euros en 2020, empruntera 313,5 milliards d'euros en 2021 et 292,7 milliards d'euros en 2022. En 2020, 178 milliards correspondaient au déficit supplémentaire à financer et 136 milliards correspondaient à l'amortissement de la dette à moyen et long terme. En 2022, ce devrait être plus de la moitié de la dette émise, soit presque 150 milliards d'euros, qui correspondraient à l'amortissement des dettes passées.

**La durée de vie moyenne de la dette** a une influence non négligeable sur les montants à faire rouler chaque année. Elle s'élève aujourd'hui à près de 8 ans et demi, en hausse tendancielle. Selon le dernier rapport d'activité de l'AFT, en 2020, plus de la moitié des dettes émises l'ont été sur des titres d'une durée de vie supérieure à 10 ans. Une durée longue de maturité de la dette permet d'être moins exposé à des retournements de tendance des marchés, car les montants à collecter chaque année ne correspondent qu'à une petite partie de la dette totale.

---

<sup>149</sup> Agence France Trésor, *Bulletin mensuel*, n° 385, juin 2022 : [https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/7\\_Publications/7.2\\_BM/385\\_Bulletin%20mensuel%20juin%202022.pdf](https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/7_Publications/7.2_BM/385_Bulletin%20mensuel%20juin%202022.pdf)

Dans un contexte de taux bas, il est souhaitable de profiter de la situation pour allonger la durée de la dette et ainsi bénéficier à long terme de conditions de financement favorables. La France a ainsi émis en janvier 2021 une obligation à 50 ans d'un montant 7 milliards d'euros au taux particulièrement bas de 0,5 %.

Rouler la dette constitue la méthode classique mise en œuvre depuis des décennies, faisant ainsi appel de manière croissante aux marchés financiers pour couvrir le besoin de financement de l'État. **La baisse des taux d'intérêt des dernières décennies a permis de refinancer la dette de manière plus avantageuse** que lors des émissions initiales, mais cette situation évolue et il convient de maîtriser l'ensemble des paramètres permettant de continuer à rouler la dette sans problème. Le principal paramètre est de **convaincre les investisseurs de la soutenabilité à long terme de la dette pour conserver la confiance des marchés**. La plupart des économistes auditionnés reconnaissent à ce sujet la difficulté d'anticiper le comportement des marchés, qui n'est pas toujours rationnel. Par ailleurs, la confiance ne repose pas uniquement sur le montant de la dette, mais également sur l'anticipation de la capacité future de l'État à remplir ses missions tout en remboursant sa dette et en fonction des différents supports et disponibilités financières. Ainsi, une crise de confiance peut se produire avec une dette à 60 % du PIB, et ne pas se produire dans un autre pays comme le Japon par exemple malgré une dette à 200 % du PIB. À cet égard, le rôle des agences de notation pourrait être d'alerter les États lorsqu'elles estiment que la soutenabilité est menacée. Toutefois, se pose le problème de la fiabilité du jugement de ces agences qui, de plus, raisonnent à court terme et de manière purement financière, sans intégrer l'aspect patrimonial de la comptabilité publique. Une autorité publique indépendante pourrait jouer ce rôle ou la Cour des comptes qui l'a déjà évoqué dans son rapport de février 2022.

## B. Une dette élevée est-elle un problème ?

Les paliers successifs de dette traversés depuis les années 1980 ont tous donné lieu à des débats sur la gestion des finances publiques à long terme, avec une interrogation fondamentale sur la soutenabilité de la trajectoire empruntée. **Paradoxalement, des niveaux d'endettement public que l'on jugeait autrefois insupportables sont devenus admissibles voire courants**. Emprunter plus et moins cher a d'ailleurs été possible par la baisse des taux d'intérêt. Aujourd'hui, les dettes publiques n'ont jamais été aussi élevées et n'ont jamais été aussi peu coûteuses, mais **les incertitudes s'accumulent à l'horizon**. Dès lors, **quelle stratégie suivre à court et moyen terme, notamment au moment où les besoins de financements publics se font particulièrement sentir** : dans la santé, l'éducation, et bien sûr la transition écologique, qui nécessitent des dépenses exceptionnelles de plusieurs milliards d'euros dans les prochaines années.

**Selon Laurent Cordonnier<sup>150</sup>, le montant de la dette publique et la charge de la dette sont soutenables pour la France** : avec une croissance prévue de 2,8 % en 2022, une inflation de l'ordre de 3,7 % et un taux nominal moyen de 1,35 % sur la dette accumulée, le maintien du ratio actuel de dette publique sur le PIB est compatible avec un déficit budgétaire primaire de 6 % du PIB (163 milliards d'euros), soit plus que

---

150 Audition de M. Laurent Cordonnier, professeur à l'Université de Lille, 13 avril 2022.

le déficit primaire de 2021 (environ 120 milliards d'euros). Par ailleurs, la charge de la dette représente chaque année moins de 35 milliards d'euros, soit 2,6 % des recettes publiques et 1,4 % du PIB.

Pendant dix ans, **la charge d'intérêt payée par l'État** n'a fait que se réduire alors même que l'endettement a augmenté de plus de 50 % depuis 2009. En 2021, le coût de la dette a connu une légère inflexion à la hausse, une première depuis 2011. Mais cette année, le Projet de loi de finances rectificative (PLFR) 2022 entérine « *une dépense supplémentaire sur la charge de la dette de plus de 17 milliards d'euros* ». **Le taux d'intérêt réclamé par les marchés financiers pour la dette française à 30 ans a nettement augmenté**, passant au-dessus de la barre des 2 %, quand il était à 0,6 % il y a à peine douze mois. Pour spectaculaire qu'il soit, ce retournement n'explique toutefois qu'une part minime de la hausse de la charge de la dette (2 milliards sur le total de 17 milliards) puisque seulement une partie de la dette a été renouvelée durant la période. En revanche, les effets de la hausse des prix sont, eux, plus conséquents. Environ 11 % de la dette de l'État (soit 250 milliards) est en effet indexée sur l'inflation française et surtout européenne, plus élevée que celle enregistrée dans l'Hexagone.

**Chaque hausse des prix renchérit d'autant la valeur du capital de ces titres émis.** Si bien qu'en retenant un taux d'inflation moyen de 6 %, cela conduit à une facture supplémentaire de 15 milliards pour le remboursement de ces obligations indexées sur l'inflation. Si la hausse des taux d'intérêts par la BCE est efficace, les conséquences de l'inflation sur le coût de la dette seront limitées. Mais dans ce cas, ce seront les taux d'intérêts auxquels la France emprunte qui impacteront le coût de la dette future : ainsi l'Agence France Trésor (AFT) a calculé qu'une hausse de 1 point des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêts de 2,5 milliards la première année, mais de 6,1 milliards dès la deuxième année et de 29,5 milliards à l'horizon de 10 ans. Encore une fois, il faut rappeler que **le coût de la dette rapporté au PIB demeure pour le moment faible** : si l'inflation continue à un niveau supérieur à 2 % et que le PIB augmente (2,3 % cette année puis 1,8 % les années suivantes selon le gouvernement), le ratio charge de la dette/PIB restera inférieur à 1,5 %.

Pour la Cour des comptes, « *une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables devra reposer sur deux piliers : renforcer la croissance et maîtriser dans la durée la dépense publique*<sup>151</sup> ».

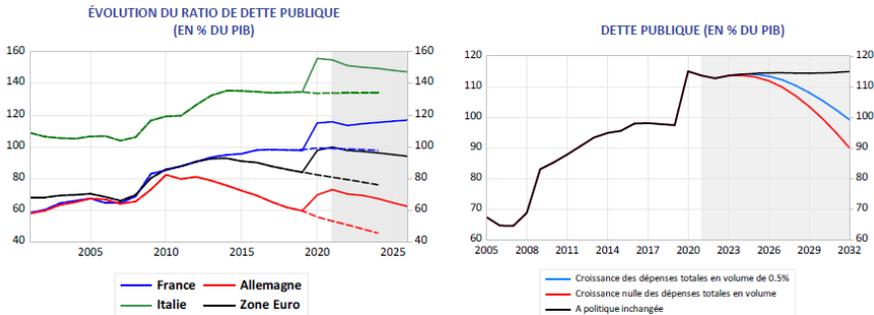
Le projet du gouvernement va dans ce sens : il prévoit de **ramener le déficit sous les 3 % du PIB en 2027** (graphique 15). Le financement de la transition est déjà engagé avec France Relance (100 milliards d'euros dont 34 milliards pour la transition écologique), PIA4 (20 milliards d'euros au total, soit en venant financer directement le plan de relance (3,4 milliards d'euros), soit en finançant des actions en dehors de ce cadre), France 2030 (34 milliards d'euros, dont plus de 3 pour le plan hydrogène). Mais ces montants sont jugés très insuffisants pour atteindre les objectifs de 2030 (-55 % d'émission par rapport à 1990) et 2050 (zéro émission nette). De plus, **ces investissements doivent être réalisés en parallèle de la réduction du déficit**. Ce projet implique des économies dans les dépenses courantes (de fonctionnement et de personnel, notamment dans l'éducation, la santé ou la recherche) puisque les pouvoirs publics ont annoncé que les hausses d'impôts étaient exclues. Cela alors

---

151 Cour des comptes, *Rapport 2022* : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/60622>

même que les résultats éducatifs ne sont pas à niveau, que les investissements en recherche sont insuffisants et que l'état des hôpitaux, des Urgences et des Ehpad est préoccupant.

**Graphiques 15 : Évolution du ratio de dette publique (Banque de France à partir des données du FMI – WEO -World Economic Outlook-)**



Sources : « General Government gross debt », FMI WEO octobre 2021  
... prévisions WEO octobre 2019 en pointillés

Sources : Insee jusqu'en 2020, projections BDF décembre jusqu'en 2022, simulations DCPM-FIPU à partir de 2023.

Pour François Ecalte<sup>152</sup>, ainsi que pour l'ensemble des économistes que le CESE a auditionné lors de l'élaboration de ce rapport (voir liste en annexe), **il importe, après les dépenses nécessaires pour faire face à la crise sanitaire, de stabiliser la dette française** : la dette est un « *instrument contra-cyclique* »<sup>153</sup>. Son augmentation accroît par ailleurs la dépendance de la France aux marchés. Ceci implique **une stabilisation du déficit**, indépendamment du taux d'intérêt pratiqué sur les marchés. Or, pour stabiliser le déficit, l'Institut Montaigne<sup>154</sup> chiffre les économies à réaliser à hauteur de 1 % du montant total des dépenses par an, soit 15 milliards d'euros. De son côté, Laurent Cordonnier<sup>155</sup> propose par exemple de diminuer certaines aides jugées peu efficaces comme le fut le CICE ou de revenir sur des baisses d'impôts qui ont bénéficié aux ménages les plus aisés.

Néanmoins, **une question demeure autour de la vitesse de cette stabilisation**, et de la priorité qui doit être donnée à cet objectif, au détriment d'autres comme l'éducation, la santé ou le financement de la transition écologique par exemple. Est-il ainsi nécessaire de faire de la réduction de la dette publique une priorité, *via* notamment la réduction des dépenses ? Si la plupart des économistes s'accordent à dire que la dette ne peut augmenter indéfiniment, une réduction rapide et prioritaire ne semble pas être nécessaire. En effet, la crédibilité de la dette française, et plus largement européenne d'une part, et **les effets contre-productifs des politiques d'austérité d'autre part, plaident pour une gestion étalée dans le temps de la dette Covid**.

<sup>152</sup> Audition de M. François Ecalte, président de l'association Finances publiques et Economie (FIPECO), 22 mai 2022.

<sup>153</sup> Audition de Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, économiste, maîtresse de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 22 mai 2022.

<sup>154</sup> Institut Montaigne, 2022-2027 : quelles perspectives pour les finances publiques ?, Note, janvier 2022 : <https://www.institutmontaigne.org/publications/2022-2027-quelles-perspectives-pour-les-finances-publiques>

<sup>155</sup> Audition de M. Laurent Cordonnier, professeur à l' Université de Lille, 13 avril 2022.

Si l'on tient compte des effets multiplicateurs de la dépense publique, **le financement par la dette de certaines activités crée un effet positif sur l'activité et l'emploi**, et peut ainsi provoquer une baisse du ratio dette/PIB en augmentant le PIB. À l'inverse, une réduction des dépenses publiques a un effet négatif sur l'emploi et l'investissement, comme cela a été observé durant la période d'austérité suivant la crise financière de 2008. Ainsi, comme l'ont montré l'ensemble des auditions réalisées dans le cadre de cet avis<sup>156</sup>, il y a aujourd'hui un consensus sur les effets contre-productifs des politiques d'austérité sur la consommation, l'investissement d'emploi. D'après Agnès Bénassy-Quéré, cheffe économiste à la direction générale du Trésor, « *cela ne sert à rien de dessiner un ajustement très rapide qui pose des problèmes concrets d'ajustement des dépenses publiques comme on l'a vu lors de la crise de la zone euro où des ajustements trop rapides pouvaient être contre-productifs au sens où le ratio dette/PIB augmentait au lieu de diminuer. On fait donc très attention à ne pas renouveler l'erreur de 2011-2013 où l'on a eu une deuxième crise hors zone euro, en grande partie déclenchée par un ajustement budgétaire trop rapide dans tous les pays européens à la fois* ».

Par ailleurs, il y a également aujourd'hui **une demande importante pour les « actifs sans risques »**, dont font partie une part importante des dettes souveraines européennes. Étant limités à quelques pays (États-Unis, Japon, Union Européenne), leur part sur les marchés se réduit et la demande pour ce type d'actifs tend à augmenter<sup>157</sup>. En témoigne **la capacité de la France d'emprunter à très long terme** (50 ans en 2021).

## C. Quel impact de la situation récente ?

L'évolution de la situation économique et financière pourrait cependant avoir des conséquences non négligeables sur la gestion de la dette. L'inflation complique en effet la gestion de la dette à trois niveaux :

- **l'inflation peut faciliter la stratégie de désendettement** : avec une hausse de l'inflation, le PIB nominal augmente, faisant baisser mécaniquement le ratio dette/PIB. Elle conduit aussi, dans un premier temps, à réduire le taux d'intérêt réel payé sur la dette lorsque ce taux n'est pas indexé sur l'inflation, ce qui est le cas pour près de 90 % de la dette française ;
- **l'inflation alourdit également la charge de la dette**, d'abord par les titres indexés (avec 11 % de la dette indexée sur l'inflation, la charge de la dette va augmenter de 15 milliards d'euros en 2022), puis par le roulement progressif des titres non-indexés qui vont subir la hausse des taux d'intérêt ;
- enfin, **les mesures prises par les gouvernements pour atténuer les effets de l'inflation tendent aussi à alourdir la dette** : en France, dans le cadre de la loi Pouvoir d'achat, le gouvernement a prévu des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages et aux entreprises à hauteur de 26 milliards d'euros.

---

<sup>156</sup> Auditions de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la Direction Générale du Trésor, 23 février 2022.

Audition, M. Eric Monnet, directeur d'études à l'EHES, professeur à l'École d'économie de Paris, 20 avril 2022.

Audition de M. Laurent Cordonnier, professeur à l'Université de Lille, 13 avril 2022.

<sup>157</sup> Audition de M. Patrick Artus, sous-directeur Conseiller économique de Natixis et professeur d'économie à Paris School of Economics (PSE), 27 avril 2022.

Pour faire face à l'inflation, **la BCE a décidé en juillet puis en septembre 2022 de remonter ses taux directeurs de 50 puis 75 points de base.** Selon Patrick Artus<sup>158</sup>, les options de la BCE pour faire face à la montée de l'inflation actuelle, dans un contexte de croissance faible, sont limitées : maintenir des taux d'intérêts bas conduirait à une instabilité financière et à un niveau d'inflation élevé ; mais une hausse des taux pour lutter contre l'inflation et éviter la formation de bulles d'actifs va rendre difficile le financement des investissements nécessaires (éducation, santé, transition écologique...). Les options de la BCE sont de plus contraintes dans le contexte européen actuel avec des **États dont les taux d'endettement et des déficits sont très hétérogènes** : les différences de taux d'intérêts entre eux (le « *spread* » ou la fragmentation) pourraient s'accroître considérablement. Les écarts de taux d'emprunt entre l'Allemagne et des pays comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne se sont accrus ; une partie des créanciers de ces pays craignent des difficultés de remboursement, et augmentent d'autant plus leurs taux afin de couvrir ce risque. La BCE doit gérer cette fragmentation avec des instruments de politiques monétaires identiques pour l'ensemble de la zone euro. Le débat sur la réforme du pacte de stabilité s'inscrit clairement dans ce contexte inédit.

On peut cependant insister sur deux points : d'une part, la BCE a mis un terme aux achats nets dans le cadre de son programme d'achats d'actifs (« *asset purchase programme* », APP) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, tout en annonçant qu'elle va « *réinvestir de façon flexible* » les actifs qu'elle a achetés depuis le début de la pandémie (y compris ceux du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP))<sup>159</sup>, ce qui signifie qu'à chaque échéance de remboursement, la BCE réinvestit ces montants, par exemple dans des achats d'obligations grecques. D'autre part, elle a décidé « *d'accélérer la finalisation d'un nouvel instrument anti-fragmentation* », qui reste à définir.

---

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> Conseil des gouverneurs du 9 juin 2022 : « *Le Conseil des gouverneurs entend poursuivre les réinvestissements, en totalité, des remboursements au titre du principal des titres arrivant à échéance acquis dans le cadre de l'APP [...] aussi longtemps que nécessaire. S'agissant du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP), le Conseil des gouverneurs entend réinvestir les remboursements au titre du principal des titres arrivant à échéance acquis dans le cadre du programme au moins jusqu'à la fin de 2024.* »

### De nouvelles règles européennes de gestion de la dette ?

*De quoi parle-t-on ?* En matière de dette publique, le principe suivant prédomine : l'endettement des États est admis mais ne doit pas être hors de contrôle. La priorité n'est pas tant le niveau de dette que la stabilisation du ratio dette/PIB, conçu pour garantir aux créanciers une capacité de remboursement. L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule ainsi que « *les États évitent les déficits excessifs* »<sup>160</sup>, avec les plafonds du Traité de Maastricht (1992) de 3 % de déficit public et de 60 % d'endettement maximum<sup>161</sup>. La mise en œuvre de ces règles budgétaires a ensuite été précisée dans le Pacte de stabilité et de croissance (1997). On peut noter cependant que malgré de nombreux déficits « excessifs » constatés, aucune sanction n'a jamais frappé un État-Membre.

*Remise en cause des règles européennes :* depuis la crise de 2008, ce cadre européen des finances publiques est remis en cause : de nombreux États se sont retrouvés dans l'incapacité de respecter ces règles, jugées procycliques et récessives. Par ailleurs, d'autres pays développés enregistrent une explosion de leur dette sans pour autant que cela n'inquiète leurs investisseurs (Japon, États-Unis). In fine, pour permettre aux États-Membres de faire face aux conséquences de la pandémie de Covid, l'Union Européenne a suspendu ces règles budgétaires, conformément aux traités européens. De nouvelles règles budgétaires sont aujourd'hui en cours d'élaboration : Paolo Gentiloni, commissaire européen aux affaires économiques, a déclaré que la « *réforme qu'il portera fixera des objectifs de dette individualisés par pays* », en précisant qu'il souhaitait que « *la Commission dispose de davantage d'instruments efficaces pour s'assurer du respect des règles budgétaires par les États membres* »<sup>162</sup>.

*Rôle de la BCE :* créée par le traité sur l'Union européenne de 1992, la Banque centrale européenne (BCE) a été mise en place le 1<sup>er</sup> juin 1998 à Francfort, en Allemagne. Son organisation et ses missions sont prévues aux articles 282 et suivants du TFUE. Le mandat de la BCE est défini par l'article 127 du Traité : le contrôle de la stabilité des prix. Son objectif de maintenir l'inflation « *à un niveau inférieur mais proche des 2 %* » s'est transformé avec sa nouvelle stratégie de juillet 2021<sup>163</sup>, qui a défini ces 2 % non comme un plafond mais comme un objectif à atteindre.

160 Article 3, articles 119 à 144, article 136, article 219 et articles 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

161 Insee, Critères de convergence (traité de Maastricht), 28 janvier 2021 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1348>

162 Reuters, Union européenne : Gentiloni vise des plafonds nationaux de dette dans la réforme du Pacte de stabilité, Reuters Staff, 29 décembre 2021 : <https://www.reuters.com/article/ue-budget-gentiloni-idFRKBN2J80IW>

163 Banque Centrale Européenne, Le Conseil des gouverneurs de la BCE a approuvé sa nouvelle stratégie de politique monétaire, communiqué de presse, 8 juillet 2021 : <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708~dc78cc4b0d.fr.html>

Afin de maintenir la stabilité des prix à moyen terme, la BCE dispose de plusieurs instruments. Elle peut notamment augmenter ou abaisser ses taux directeurs, c'est-à-dire les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent se refinancer auprès d'elle, variations de taux qu'elles répercutent sur leurs prêts aux ménages et aux entreprises, ce qui freinent la consommation et l'investissement, pour *in fine* baisser les tensions sur les prix. Par ailleurs, la BCE a lancé en 2015 un « programme d'achat d'actifs » ("*Quantitative easing*"), une mesure « non conventionnelle » car non-définie dans les traités comme faisant partie du mandat de la BCE, et qui vise à acheter massivement les dettes des États de la zone euro pour combattre la déflation. La BCE prend des décisions sur les taux toutes les six semaines, lors d'un conseil des gouverneurs. La BCE agit en principe en totale indépendance vis-à-vis des États européens et des autres institutions européennes.

Ainsi, face au niveau d'endettement record, au climat d'incertitudes et aux difficultés de financement actuelles de la transition écologique à la hauteur des besoins, il est indispensable d'envisager de nouveaux moyens de financer cette transition.

### III - QUELLES OPTIONS POUR GÉRER LA DETTE COVID SANS OBÉRER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR L'AVENIR ?

La crise Covid a laissé une dette importante aux différents pays qui sont maintenant plongés dans un nouveau climat d'incertitudes lié notamment à la guerre en Ukraine. Dans un contexte où le contrôle de la dépense publique revient sur le devant de la scène, mais aussi au moment où il est crucial d'investir pour notre avenir, notamment dans la transition écologique, il importe de trouver rapidement des solutions pour ne pas compromettre notre avenir. Ainsi, les économistes proposent différentes manières de gérer la dette, en commençant par celle liée à la crise sanitaire, et tentent de résoudre ce dilemme entre soutenabilité de la dette et financement de la transition écologique. En effet, la mise en œuvre de la transition écologique ne peut pas être la variable d'ajustement des difficultés liées à l'inflation. Elle requiert d'importants financements publics, même si les parts portées respectivement par le public et le privé restent à déterminer.

Voici un récapitulatif des différentes options sur la table pour gérer la dette Covid et leurs principales implications :

#### 1. Isolement comptable de la dette (165 milliards d'euros) et remboursement progressif, sans roulement de la dette

C'est l'option retenue par le Gouvernement.

*Avantage* : Renforce la qualité de la signature de la France ; possible message vertueux auprès des citoyennes et des citoyens.

*Inconvénient* : Nécessite des ressources budgétaires supplémentaires et ne permet pas en l'état de dégager des ressources financières suffisantes pour financer les investissements d'avenir qui auront besoin de co-financements publics. L'intérêt du cantonnement est par ailleurs discuté par de nombreux économistes.

#### 2. Remboursement de la dette aux conditions définies, par roulement de la dette et monétisation auprès de la BCE

Cette proposition est notamment soutenue par Jean Tirole. Au moment de rembourser sa dette à la BCE, un État pourrait émettre parallèlement une nouvelle dette auprès des acteurs financiers, dette aussitôt rachetée sur les marchés secondaires par la BCE. La dette auprès de la BCE sera ainsi permanente.

*Avantage* : Les intérêts des nouveaux emprunts auprès de la BCE pourraient augmenter avec une hausse des taux mais ceux-ci sont perçus par la Banque de France (pour le compte de la BCE) qui les reverse au budget français. C'est donc indolore pour les finances publiques.

*Inconvénient* : Ne dégage pas de latitude supplémentaire pour les nouveaux investissements. Il faut une révision des Traités pour que la BCE puisse racheter des titres.

### 3. Annulation des dettes Covid détenues par la BCE, sous réserve d'un investissement d'un montant équivalent des États dans la transition écologique

Option portée notamment par Jezabel Couppey-Soubeyran, Gaël Giraud et Thomas Piketty. Les économistes plus orthodoxes, ceux de l'OFCE ou Laurent Cordonnier s'y opposent. La BCE détient plus de 4 500 milliards de titres des États issus de la crise Covid (« titres détenus à des fins de politique monétaire ») : leur proposition est d'annuler cette dette, dans le cas où les États s'engagent à emprunter pour des montants équivalents afin de lancer un grand programme d'investissement pour la transition écologique. Il s'agirait d'un recours exceptionnel et limité à la dette Covid, justifié par le besoin d'investir massivement dans la transition écologique dès aujourd'hui.

*Avantages* : Les États peuvent financer la transition en empruntant à nouveau pour des montants qui sont à la hauteur des enjeux de la transition (2 % à 4 % du PIB) : emprunter pour investir et non pour rembourser. Ces nouveaux emprunts seraient strictement conditionnés à la réalisation d'investissements en faveur de la transition écologique. Cet accord politique pourrait renforcer la solidarité européenne et afficher une priorité forte en faveur de la transition. C'est également la seule option qui permet de dégager des montants importants pour investir en faveur de la transition écologique à court terme.

*Inconvénients* :

- faisabilité juridique et politique discutable : il faut l'unanimité des États de la zone euro en faveur d'un accord qui *de facto* profiterait aux États les plus endettés. Cela semble difficile à obtenir ;
- les emprunts se feront sur le marché privé, à des taux supérieurs à ceux de la BCE et potentiellement augmenté du fait de la baisse de la qualité de la signature des États européens (L. cordonnier) ;
- une masse monétaire en forte hausse pourrait contribuer à créer des bulles d'actifs. Les épargnants recevraient des quantités importantes de monnaie qu'ils tendent à investir dans des actifs (actions, immobilier), ce qui fait monter leur prix ;
- la BCE ne pourra plus racheter de titres, donc ne pourra plus financer des réponses à de nouvelles crises.

### 4. « Douce inflation » (Laurent Cordonnier)

Création d'un régime de « douce inflation » en coordonnant les politiques salariales des pays européens, de sorte qu'elle impulse un dynamisme nouveau aux augmentations de salaires (nominaux, c'est-à-dire sans prendre en compte l'inflation).

*Avantage* : Ce régime de douce inflation allégerait le fardeau des dettes publiques au détriment des prêteurs les plus aisés qui seraient mis à contribution de manière peu violente mais prolongée (au rythme de 2 à 3 % d'érosion monétaire par an). Cette solution est *de facto* mise en place avec le niveau actuel de l'inflation à moyen terme<sup>164</sup>.

*Inconvénient* : Si l'inflation augmente davantage que prévu, les banques centrales pourraient intervenir par une hausse forte des taux d'intérêts, avec des conséquences négatives sur les politiques budgétaires, la soutenabilité des dettes et le prix des actifs. Si elles ne le font pas, l'inflation restera élevée jusqu'à ce que les gains de productivité et des investissements pour développer la capacité de production d'énergie produisent leurs effets, ce qui nécessitera plusieurs années.

## 5. Création d'une Agence de la dette européenne.

Une Agence européenne de la dette (AED) pourrait être créée afin d'absorber la dette contractée par les États à l'occasion de la crise Covid et mieux gérer la fragmentation des taux (voir partie III.B.3). L'Agence emprunterait sur les marchés et rembourserait ces dettes. Les États-membres auraient alors une dette envers l'Agence et lui verseraient des intérêts, à des conditions plus favorables que celles des marchés. Certains économistes (Massimo Amato, François Ecalle notamment) soulignent que l'Agence devrait être dotée d'une capitalisation adéquate, bénéficier d'une note AAA et donc des meilleurs taux de marché, émettre ses propres titres à échéance déterminée et prêter les fonds levés aux pays membres selon un schéma de prêts perpétuels. Cela permettrait à tous les pays de se protéger du risque de refinancement lié aux anticipations des marchés qui, comme l'a montré la crise des dettes souveraines en 2012, peuvent lourdement mésestimer le « risque pays » et imposer des taux insoutenables. Cette coopération serait une mutualisation limitée, car les taux imposés par l'AED aux pays membres seraient différenciés selon le risque fondamental de chaque pays, risque mesuré à l'aune de sa capacité à respecter les règles communes.

*Avantage* : Cette option permettrait de financer des dépenses publiques indispensables sans alourdir la dette publique individuelle de chaque État-membre. Ces emprunts se feraient aux taux les plus faibles, puisque l'ensemble des États se porteraient garant, faisant diminuer voire disparaître le risque de défaut. Il constituerait une étape importante vers le fédéralisme budgétaire et l'intégration des politiques budgétaires (ce qui peut aussi être considéré comme un inconvénient pour certains).

*Inconvénient* : Il imposerait de trouver de nouvelles ressources au budget européen, aujourd'hui limité à moins de 1,2 % du PIB européen, pour financer le service de la dette et son amortissement. Il faudrait définir la nature des dépenses publiques à financer et la manière de répartir les interventions budgétaires entre États membres. Par ailleurs, dans le but d'éviter que certains États-membres profitent de conditions de financement plus avantageuses pour retarder le redressement de leurs finances publiques, la mutualisation des emprunts pourrait s'accompagner d'une discipline budgétaire plus stricte au sein de l'Union européenne. Il est en effet probable que les États « frugaux », qui aujourd'hui ont des niveaux d'endettement

---

<sup>164</sup> Actuellement, les prévisionnistes de la BCE anticipent une inflation à 2-5 ans de 2,2 %.

faibles, conditionnent leur acceptation d'un tel dispositif à une discipline budgétaire stricte.

Malgré ces difficultés liées à l'inflation, la mise en œuvre de la transition écologique ne peut pas être la variable d'ajustement. Des financements publics seront dans tous les cas nécessaires, même si les parts portées respectivement par le public et le privé restent à déterminer.

Le CESE retient ainsi les principaux messages suivants :

- la dette Covid, qui a notamment permis le maintien de l'emploi et de l'activité économique, était justifiée et a permis d'atténuer très fortement les effets de la crise ;
- cette dette Covid revêt un caractère exceptionnel, qui peut justifier un traitement spécifique, renforcé par les besoins d'investissements massifs et rapides dans d'autres pans de l'économie, comme la santé, l'éducation, ou encore la transition énergétique ;
- l'inflation et la remontée des taux jugées par certains comme excessives sont une source d'inquiétude qui doit être prise en compte (anticipation d'inflation) ;
- la stabilisation du déficit public doit être un objectif poursuivi mais qui doit s'étaler dans le temps de manière à ne pas obérer les capacités d'investissements publics à court terme, notamment dans la transition écologique ;
- il y a un consensus sur les effets contre-productifs des mesures d'austérité, qui doivent être évitées à tout prix ;
- néanmoins dans un contexte de fonds publics limités, la recherche d'une plus grande efficacité des dépenses, mais aussi des prélèvements, doit être poursuivie. Cela peut passer par une « spécialisation » accrue des aides et des prélèvements et davantage de conditionnalité des aides. De plus, le CESE appelle à mettre en œuvre le principe d'éga-conditionnalité pour toutes les aides publiques (notamment aux entreprises et à la création d'entreprises) selon des modalités à adapter à la taille des entreprises, comme préconisé dans l'avis *Crises sanitaire et inégalités de genre* (mars 2021).

Compte-tenu de ces différents éléments, le CESE fait les recommandations suivantes :

#### Préconisation 13

Assurer une meilleure efficacité des aides, en termes de performance au regard de l'objectif fixé mais aussi en termes de compatibilité avec la transition écologique et la justice sociale, en renforçant les critères de la conditionnalité et une plus stricte évaluation du respect des engagements au regard des objectifs fixés.

Si les visions divergent quant à l'importance et au degré de « maîtrise de la dépense publique », tous s'accordent à dire que l'argent public doit être dépensé efficacement. Dans un contexte où le gouvernement a déjà établi comme objectif une réduction du déficit public, l'efficacité de la dépense doit être regardée avec beaucoup d'attention.

L'efficacité de la dépense publique se mesurerait de deux manières :

- l'impact réel sur l'objectif recherché (activité économique, emploi...) <sup>165</sup>. Certaines aides, comme le CICE par exemple, ont été jugées relativement inefficaces au regard de l'objectif fixé qui était la création d'emploi, tout en étant considérées coûteuses pour les finances publiques <sup>166</sup> : les études les plus optimistes ont estimé à 150 000 à 200 000 emplois créés pour un coût de 20 milliards d'euros par an, soit au mieux 100 000 euros l'emploi créé ou pérennisé. Autre exemple : la Cour des comptes souligne qu'au-delà des résultats positifs sur l'apprentissage, le dispositif d'aide exceptionnelle à l'embauche d'un apprenti a proportionnellement moins profité aux publics vulnérables et davantage aux plus diplômés (supérieur à Bac+2), qui bénéficient déjà d'une bonne insertion sur le marché du travail <sup>167</sup> ;
- la compatibilité avec un monde neutre en carbone en 2050 : analyser les dépenses au regard de leur contribution à la Stratégie Nationale Bas Carbone et réduire les dépenses néfastes.

Ces améliorations pourraient passer par :

- le renforcement de la conditionnalité des aides, pour assurer leur efficacité, comme le préconise l'Assemblée nationale <sup>168</sup> : critères stricts qui correspondent à des objectifs clairs et partagés, contrôlés par un organisme extérieur (par exemple un Office parlementaire commun d'évaluation des aides publiques nationales aux entreprises) pour la désignation des bénéficiaires, définition d'indicateurs de suivi pertinents, précis et de modalités de contrôle, définition des raisons de remboursement définies à l'avance ;
- un meilleur ciblage des aides sur les acteurs qui en ont le plus besoin, par exemple : cibler les aides liées au prix de l'énergie pour les ménages les plus modestes, ou encore réserver l'allègement des cotisations sociales patronales aux petites et moyennes entreprises.

#### Préconisation 14

Le CESE préconise de :

- Promouvoir des règles budgétaires permettant la sortie des investissements dans la transition écologique du calcul du déficit public dans le cadre des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance ;
- Réaliser une étude de place sur le traitement budgétaire des investissements dans la transition écologique indispensables à court terme.

<sup>165</sup> Évalué sur <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publiques>

Voir également : Assemblée nationale. *Rapport d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*. 2022.

<sup>166</sup> *Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement | France Stratégie (strategie.gouv.fr)*, Voir également : [Les effets du CICE : une évaluation ex post | Cairn.info](#)

<sup>167</sup> Cahier 2. Indicateur « *Taux d'emploi* ». Cour des comptes, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Les enjeux structurels pour la France*, décembre 2021.

<sup>168</sup> Assemblée nationale, *Conditionnalité des aides publiques aux entreprises Mission d'information commune*, Rapport d'information, présenté par Stéphane Viry, président, et Saïd Ahamada, Barbara Bessot Ballot, Dominique Da Silva et Laurianne Rossi, rapporteurs députés, n° 4040, 31 mars 2021.

Cela permettrait de ne pas compromettre la réalisation de ces investissements indispensables à l'avenir. La définition de tels investissements serait précisément formulée et pourrait comprendre des investissements matériels comme immatériels (dans la formation par exemple).

Par ailleurs, le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de la révision des règles de Maastricht sur le déficit et la dette publics.

Le gouvernement paraît d'ailleurs favorable à cette mesure puisque le Président de la République affirmait en décembre 2021 : « *Nous devons disposer d'une plus grande marge de manœuvre et pouvoir réaliser les dépenses clés nécessaires à notre avenir et à notre souveraineté. Les règles budgétaires devraient favoriser la dette créée pour financer ces investissements, qui contribuent indéniablement au bien-être des générations futures et à la croissance à long terme, étant donné que ces dépenses publiques participent de fait à la viabilité de la dette à long terme.* »<sup>169</sup> Certains comme l'OFCE proposent même que cette règle soit étendue à l'ensemble de l'investissement public, par opposition aux dépenses courantes, qui seraient financées dans un budget à l'équilibre. Ainsi, l'emprunt permet de financer l'investissement et l'impôt finance les dépenses courantes. Cela peut être vu comme une forme de solidarité intergénérationnelle : comme les investissements publics vont profiter aux générations futures, elles en supportent une part du coût *via* l'emprunt, au lieu de reposer uniquement sur les générations actuelles *via* l'impôt.

#### Préconisation 15

Lutter contre l'évitement fiscal

Lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et sociale en calibrant les moyens alloués aux administrations financières et fiscales à la hauteur des enjeux, et en allant plus loin au niveau européen dans le cadre d'une lutte commune contre l'évitement fiscal et les paradis fiscaux. Le CESE s'est déjà exprimé en 2016 sur ce sujet<sup>170</sup> en proposant d'accroître le niveau de transparence et de responsabilité des acteurs économiques, d'impliquer les institutions représentatives du personnel en matière de stratégie fiscale des entreprises, de renforcer les moyens de lutte contre l'évitement fiscal et de renforcer la légitimité de l'impôt pour lutter contre l'évitement fiscal.

#### Préconisation 16

Le CESE préconise d'éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaire (réduction massive de la dépense publique) qui aggravent la situation économique et sociale et peuvent entraver les investissements dans les enjeux d'avenir.

<sup>169</sup> Élysée, *Tribune du Président Emmanuel Macron et du Président du Conseil des ministres d'Italie Mario Draghi sur la stratégie macroéconomique et budgétaire de l'Union européenne*, 23 décembre 2021 : [Tribune du Président Emmanuel Macron et du Président du Conseil des ministres d'Italie Mario Draghi sur la stratégie macroéconomique et budgétaire de l'Union européenne](#). | Élysée ([elysee.fr](http://elysee.fr)).

<sup>170</sup> CESE. *Les mécanismes de l'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*. Antoine Dulin, rapporteur, Avis, 13 décembre 2016.

Dans ce RAEF, le CESE insiste sur les dangers d'ajustements des dépenses publiques trop importants et trop rapides dont les conséquences pourraient conduire à des résultats inverses à ceux recherchés<sup>171</sup>. Ce rapport insiste aussi sur une situation économique et sociale post-Covid en apparence sous contrôle mais laissant entrevoir des perspectives préoccupantes, avec entre autres des difficultés de recrutement dans les services publics, la paupérisation de populations jusqu'alors épargnées (telle que celle des étudiants), une guerre en Europe qui dure, prolongeant l'inflation et aggravant la vulnérabilité des ménages modestes face à l'évolution des prix de l'énergie et de l'alimentation, ou encore les catastrophes naturelles et leurs conséquences sur les infrastructures, les entreprises et les ménages des régions touchées. Le CESE préconise d'éviter le retour aux politiques d'austérité qui ont des effets économiques et sociaux contre-productifs, tout en assurant le financement des investissements nécessaires à l'avenir et à la transition écologique. Il conviendrait par ailleurs de procéder à une revue générale des dépenses des collectivités locales et de l'Etat de façon à donner une priorité aux investissements comme dans la transition écologique.

#### Préconisation 17

Le CESE préconise de promouvoir la création d'une Agence européenne de la dette.

Le CESE est favorable à une meilleure coordination de la gestion de la dette publique des États-membres. Les avantages d'une Agence européenne de la dette sont significatifs : elle faciliterait le financement des dépenses publiques indispensables, aux taux les plus faibles et en limitant l'alourdissement de la dette publique individuelle de chaque État-membre. De plus, elle limiterait les risques puisque l'ensemble des États se porteraient garants, faisant diminuer voire disparaître le risque de défaut. Enfin, une telle Agence constituerait une étape importante vers une meilleure concertation et une meilleure intégration des politiques budgétaires. Cette mesure devra faire l'objet d'un vrai débat démocratique. La création d'une Agence européenne de la dette ne devra pas venir en contradiction avec la capacité de la France à élaborer son propre budget.

#### Préconisation 18

Le CESE préconise de clarifier les priorités du mandat de la BCE, notamment celles en lien avec le changement climatique.

Le mandat de la BCE est défini par les États-membres. Afin de tenir compte de l'ensemble des composantes du mandat de la BCE, le CESE propose d'entamer dès maintenant des négociations entre ceux-ci pour que la BCE ne limite pas son action au seul contrôle de l'inflation et de la bonne transmission de la politique monétaire, mais tienne compte d'une soutenabilité budgétaire des États et d'autres priorités identifiées par les États-membres et le Parlement européen. En effet, l'article 127 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que, sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, la BCE « *apporte son soutien aux politiques économiques*

<sup>171</sup> Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor, 23 février 2022.

*générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) ». L'article 3 du TUE cite différents objectifs, allant de la sécurité, de l'équité et de la croissance économique à la protection de l'environnement, à l'innovation.*

#### Préconisation 19

Le CESE préconise de mettre en place un débat démocratique en associant largement les citoyens et les corps intermédiaires autour de la stratégie d'endettement et du financement des investissements d'avenir, en analysant l'ensemble des propositions sur la table.

Les investissements pour la transition écologique devront être enclenchés dans les prochaines années et ne peuvent être la variable d'ajustement de l'affectation de nos dépenses publiques. En effet, indépendamment du montant exact des besoins d'investissements à réaliser (estimations généralement entre 2 % et 4 % du PIB) et de la part qui sera portée par le public ou par le privé, il y aura dans tous les cas un montant de dépense publique minimal pour financer les actions qui ne sont pas rentables à court terme (rénovation énergétique du bâtiment, etc.) ainsi que pour l'appui à la transition de secteurs qui ne pourront pas amortir tous leurs actifs. Au-delà de la tension entre soutenabilité de la dette et dépenses de transition, il faut trouver d'autres manières de financer la transition écologique. Les besoins criant d'investissements dans la santé, l'éducation ou encore la défense ne pourront par ailleurs pas être mis de côté. Dans sa réponse au HCP, le CESE rappelait déjà que « *le remboursement de la dette ne doit pas remettre en cause les investissements d'avenir* ».

Par ailleurs, si la création d'une Agence Européenne de la Dette et l'application d'une règle d'or sur certains investissements devraient permettre d'avancer dans la réalisation de ces investissements d'avenir, ces solutions ne seront pas nécessairement à la hauteur des besoins (transition, éducation, santé...). Ainsi :

- le CESE recommande la tenue d'un débat démocratique sur la stratégie d'endettement de la France, qui pourrait aboutir entre autres à la définition collective des dépenses qui justifient un endettement supplémentaire ;
- pour que ce débat soit correctement informé, le CESE recommande la publication d'un support d'information générale sur les enjeux sous-tendant les choix de gestion de la dette et ses répercussions possibles à court, moyen et long terme, sur la vie quotidienne des Françaises et des Français. Ce support aurait pour objectif d'améliorer la compréhension par les citoyens et les citoyennes de ces enjeux et d'une façon plus générale, leur culture générale financière ;
- le CESE recommande également d'explorer le large panel d'options de gestion de la dette aujourd'hui mis sur la table par les économistes, en incluant les options plus hétérodoxes qui sont souvent innovantes et permettent de prendre un recul important (annulation de la dette Covid, inflation coordonnée à l'échelle européenne...). Si ces options ne sont pas toutes applicables en l'état, elles ont le mérite d'explorer des pistes nouvelles et peut-être mieux calibrées à la hauteur des enjeux, sociaux comme écologiques.

Si ce sont des options à poursuivre à court terme, elles ne doivent pas empêcher l'exploration de solutions complémentaires et une réflexion collective sur la stratégie d'endettement nationale comme européenne. Plus généralement, une réflexion sur les objectifs finaux de notre société, dans la continuité des travaux de la commission Fitoussi-Sen-Stiglitz (2009), pourra être menée, en particulier sur l'importance du chiffre de la croissance économique, qui selon le Ministère de l'économie « *est la quête perpétuelle des politiques économiques*<sup>172</sup> » et « *permet l'élévation du niveau de vie général* ». Pour Eloi Laurent <sup>173</sup>, le progrès social ne peut se résumer à cette recherche de la croissance et du plein-emploi sans considération pour la biosphère, car cette recherche a mené à une accélération des courbes de dégradation environnementale, au détriment de notre santé. Le CESE a d'ailleurs entrepris une réflexion autour d'indicateurs alternatifs qui seraient en mesure de mieux cerner l'état de la France dans toutes ses dimensions, en s'inspirant des nombreux autres travaux pluridisciplinaires.

---

172 Economie.gouv.fr, *La croissance* : [La croissance | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr)

173 Audition de M. Eloi Laurent, économiste et chercheur à l'OFCE, 25 mai 2022.

## Conclusion

Par ce rapport sur l'état de la France élaboré dans une période de grandes incertitudes économiques et sociales, face à une urgence climatique de plus en plus prégnante, le CESE analyse les mouvements majeurs qui traversent la société française.

Au sortir de la crise Covid, les indicateurs économiques donnaient l'image d'un pays qui se redresse, avec des chiffres de croissance positifs, des créations d'emplois en hausse et des gains de pouvoir d'achat pour une majorité de la population grâce aux politiques de relance permises par la suspension des critères du pacte de stabilité. Aujourd'hui, la hausse des prix des matières premières et de l'énergie, décuplée par la guerre en Ukraine, a fait réapparaître un vocabulaire de crise : « *slowflation* », perte de pouvoir d'achat et précarité, risque de récession mondiale. À cela s'ajoute la crise climatique, dont les conséquences concrètes ont particulièrement touché nos concitoyens lors de récentes vagues de chaleur.

Sans défaitisme, le CESE fait un état des lieux objectif de cette situation et s'attache à décrire une forme de remise en question des objectifs de notre société, remise en question qui traverse notre pays. Il s'interroge ainsi sur les valeurs qui doivent guider l'action publique, pour appeler en particulier à une redéfinition de la notion de « bien-être » tout en invitant à la placer au centre des politiques publiques.

Pour permettre la réalisation de ces objectifs, la France devra prendre un certain nombre de mesures : des mesures de court terme, indispensables pour soutenir les Françaises et les Français les plus affectés par les crises récentes et, dans le même temps, des investissements considérables, de long terme, qui doivent être initiés sans attendre. Cependant, les dépenses de l'un ne doivent pas se faire au dépend de l'autre. En d'autres termes, l'urgence sociale ne doit pas éclipser l'urgence climatique : l'heure n'est pas à la redéfinition des priorités mais à la définition des moyens pour les atteindre simultanément.

Ceci implique en premier lieu de trouver de nouvelles formes de financement. Le CESE propose une analyse approfondie de ces options. En second lieu, les choix qui devront être faits doivent emporter l'adhésion de tous pour en assurer la réussite : l'organisation d'un débat national pourra être l'occasion de fédérer l'ensemble des Françaises et des Français autour d'un objectif commun et de la définition des moyens pour l'atteindre.

Le CESE formule ainsi un certain nombre de préconisations précises relatives à la lutte contre les inégalités et au financement de la transition écologique, au service d'un objectif partagé : parvenir à un développement durable, fondé sur une croissance économique équilibrée. Ceci ne se fera pas sans débat, mais c'est par sa volonté d'adaptation que notre société prouvera sa capacité à assurer un avenir meilleur et plus égalitaire aux générations futures.

# CAHIER N° 2

## CHAPITRE 1 - TAUX D'EMPLOI

### Définition du taux d'emploi

« Le taux d'emploi d'une classe d'individus désigne le rapport entre le nombre d'individus de la classe ayant un emploi et le nombre total d'individus dans la classe. »

Source : Insee.fr/fr/statistiques/fichier/3281596/Taux\_emploi\_2021\_rapport.pdf). Il est calculé à partir des données de l'enquête Emploi en continu réalisée par l'Insee.

La classe d'âge des 15-64 ans est la plus souvent retenue pour former le taux d'emploi comme indicateur principal du nombre de personnes en emploi au niveau national et européen.

Selon l'Insee, « le taux d'emploi révèle à la fois la capacité des structures productives à mobiliser la main-d'œuvre potentielle et la capacité de l'économie à favoriser l'inclusion sociale des personnes par l'emploi. Les évolutions du taux d'emploi sont liées, notamment, à celles de la démographie, à l'allongement des études pour les jeunes et à la conjoncture économique. »

### Une incertitude conjoncturelle

Les répercussions potentielles de la hausse des prix de l'énergie sur l'activité, l'emploi et le chômage ne peuvent être évaluées tant l'incertitude est grande sur l'évolution de la situation géopolitique.

L'observation de la situation à la fin de 2021 ou début de l'année 2022, avant l'agression russe contre l'Ukraine, fait ressortir une amélioration substantielle de la situation avec un rattrapage de l'activité économique, une fois passé le plus fort de la crise sanitaire, un taux de chômage en baisse et un taux d'emploi en hausse très sensible, en particulier pour les actifs les plus jeunes.

### La crise Covid : des effets rapidement dissipés à ce jour sur l'emploi et le taux de chômage

Cette récupération rapide a été rendue possible par la gestion macro-économique de la crise sanitaire : les entreprises ont été soutenues, les pertes d'emplois limitées, les pertes de pouvoir d'achat contenues en moyenne.

Le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans augmentait régulièrement depuis un point bas atteint en 2011 dans une mauvaise conjoncture économique, conséquence de la crise financière de 2008. Cette progression du taux d'emploi s'est accélérée à partir de 2016 et jusqu'en 2019 avant le repli limité de 2020 provoqué par la crise Covid et les restrictions sanitaires.

## Graphique 1 : évolution des taux d'emploi des personnes âgées 15-64 ans 2008-2021

Graphique 1 : évolution des taux d'emploi des personnes âgées 15-64 ans 2008-2021



Source : Insee, séries chronologiques (18/02/2022).

Données CVS trimestrielles.

Champ : France hors Mayotte.

Après avoir baissé de 1,7 point au 2<sup>e</sup> trimestre 2020, le taux d'emploi des 15-64 ans s'est redressé continuellement jusqu'à dépasser au 4<sup>e</sup> trimestre 2021 son niveau d'avant crise de près d'un point. À la fin décembre 2021, 67,8 % des personnes âgées de 15 à 64 ans sont en emploi contre 66,9 % un an plus tôt. En parallèle, le taux de chômage au sens du BIT, stabilisé autour de 8 % de la population active depuis la fin de l'année 2020, est descendu au 4<sup>e</sup> trimestre 2021 à 7,4 %, son plus bas niveau depuis 2008. Par rapport à l'avant crise sanitaire, les taux de chômage des femmes et des hommes ont baissé dans les mêmes proportions (chacun de 0,8 point) atteignant respectivement 7,3 et 7,5 %.

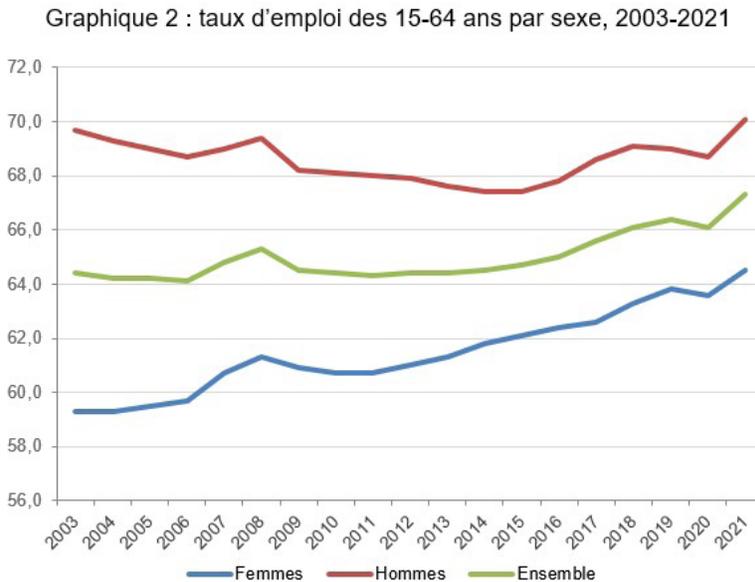
### L'évolution du taux d'emploi dans les dix années qui précèdent la crise sanitaire

D'un point de vue structurel, le recul progressif des âges de départ en retraite (report de l'âge légal et augmentation des durées de cotisation nécessaires à l'obtention du taux plein) ont été le facteur principal de la hausse régulière du taux d'emploi global entre 2010 et 2019. Ainsi, le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté de 14 points entre ces deux dates alors qu'il stagnait voire régressait pour les tranches d'âges inférieures.

Depuis le début des années 2000, l'écart entre les taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 15 à 64 ans s'est très sensiblement réduit. De 10 points de pourcentage en 2003, il est passé en dessous de six points en 2014. La réduction de cet écart s'est ensuite poursuivie à un rythme plus lent jusqu'à toucher la limite des 5 points en 2019. Ce rapprochement des taux d'emplois des femmes et des hommes s'est effectué dans la période qui a suivi la crise financière de 2008 à partir d'une baisse du taux d'emploi masculin et d'une augmentation régulière de celui des femmes.

L'effet de rattrapage s'est cependant estompé au cours des trois dernières années et, en 2021, l'écart s'est même à nouveau creusé (5,6 points). Le taux d'emploi des femmes a moins progressé que celui des hommes qui connaît une hausse très marquée et dépasse les 70 %.

**Graphique 2 : taux d'emploi des 15-64 ans par sexe, 2003-2021**



Champ : personnes de 15 à 64 ans, France (hors Mayotte).  
 Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2021.

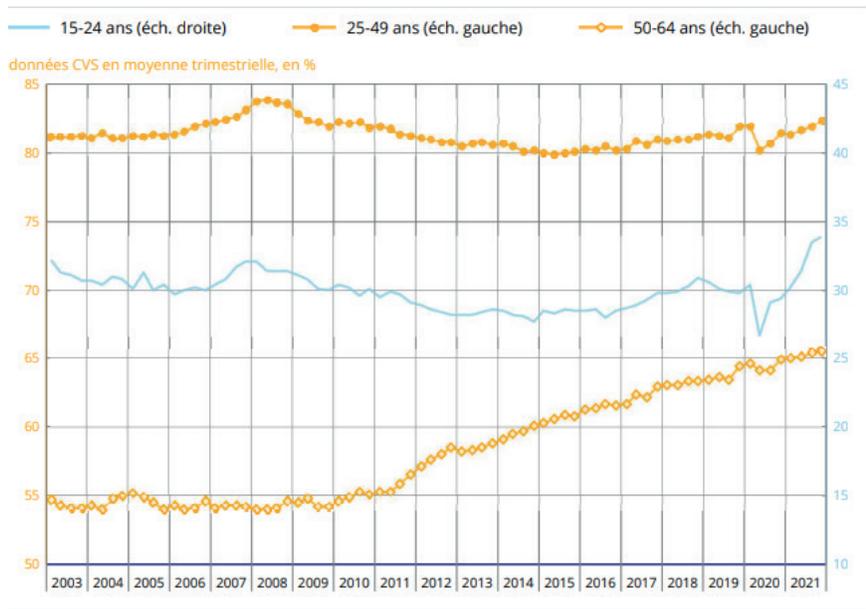
La hausse de l'emploi féminin a, en termes relatifs, marqué le pas dans un contexte de forte reprise de l'activité. Il est impossible dans le cadre de cet exercice de documenter précisément les causes de cette inflexion. Néanmoins, on peut faire l'hypothèse que le potentiel d'augmentation de l'emploi des femmes lors de la sortie de pandémie est freiné par la permanence de la distribution des rôles sociaux : l'arbitrage économique entre l'emploi et le coût de la garde des enfants ou l'obligation de la prise en charge de proches âgés ou handicapés s'imposent en effet beaucoup plus souvent à elles. À l'appui de cette hypothèse rien n'indique que le différentiel dans la progression des taux d'emploi féminin et masculin soit un effet de la structure de l'emploi. Dans la période que nous traversons, les difficultés de recrutement ne se manifestent pas avec moins d'intensité dans des secteurs d'activités très « féminisés » et parmi les plus demandeurs de main-d'œuvre. Une autre hypothèse mériterait d'ailleurs d'être travaillée : des conditions de travail difficiles et de faibles niveaux de rémunérations caractérisent certains de ces secteurs, dont les salariés ont de surcroît été particulièrement éprouvés au plus fort de la crise sanitaire. Démissions et difficultés de recrutement y ont atteint récemment des niveaux auparavant inégaux. Ces phénomènes ainsi que les contraintes précitées d'avoir à s'occuper des plus fragiles, ont sans doute conduit à une situation globalement plus défavorable à l'emploi et l'activité des femmes.

## Un changement radical dans les facteurs de progression du taux d'emploi en 2020 et 2021

L'élévation progressive de l'âge moyen de départ en retraite n'est plus en 2021 le facteur principal de la hausse du taux d'emploi. L'augmentation de la proportion des jeunes en emploi a, en revanche, beaucoup compté au cours des deux dernières années. Il s'agit d'un effet des politiques de formation et d'accès au marché du travail dont les principaux bénéficiaires ont été les 16-29 ans dans un contexte de reprise économique soutenue.

Depuis le second semestre 2020, le taux d'emploi a progressé dans toutes les classes d'âge. Le rebond puis la progression sont extrêmement forts pour les 15-24 ans, beaucoup plus forts que pour les 25-49 ans qui retrouvent leur niveau d'emploi d'avant la crise sanitaire et pour les travailleurs « seniors » dont le taux d'emploi renoue avec la hausse régulière qui était la sienne depuis 2011.

### Graphique 3 : évolution du taux d'emploi par tranche d'âge 1975-2001



Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 à 64 ans vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquête Emploi (publiée dans « Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail », 4<sup>e</sup> trimestre 2021, Insee).

L'augmentation de l'emploi des jeunes constitue donc la principale composante de l'augmentation du taux d'emploi global observée au cours des derniers mois. L'effort entrepris dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle puis du plan de relance pour développer l'apprentissage explique le redressement récent du taux d'emploi des 15-24 ans. La montée en charge du service civique y a aussi contribué bien que ce dernier ne soit pas à considérer comme procurant de véritables emplois<sup>174</sup>. L'essor des immatriculations d'entreprises individuelles sous le régime du micro-entrepreneur, que la crise sanitaire n'a pas interrompu<sup>175</sup>, participe aussi à la bonne tenue du taux d'emploi des jeunes même si une partie des emplois ainsi créés restent très fragiles.

Dans ce cadre, l'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage, passé de 320 000 en 2019 à 718 000 en 2021, constitue le principal moteur du redressement du taux d'emploi des jeunes. Cette très forte croissance s'est appuyée sur les modalités nouvelles des CFA introduites par la loi de 2018 et surtout sur un dispositif exceptionnel d'aide au recrutement d'apprentis dans les entreprises, instauré à la rentrée de 2020, par le Gouvernement dans le cadre du Plan de Relance. Ce dispositif fait l'objet, pour le premier semestre 2022, dans le programme 364 de la mission « plan de relance » d'un financement de 1,6 milliard d'euros au titre de l'apprentissage et de 267 millions d'euros au titre des contrats de professionnalisation.

Cette envolée récente de l'apprentissage s'est cependant accompagnée d'une accentuation du déséquilibre, dans cette modalité de formation, au profit des étudiants de l'enseignement supérieur. La part des contrats de niveau Bac +3 à Bac +5 s'est accrue de plus de 9 points entre 2019 et 2020 (de 26 % à 35 %). À l'inverse, la part des niveaux équivalents au CAP s'est repliée de 9 points bien que le nombre d'embauches sur ces niveaux de formations ait augmenté (+7 %). Dans sa note sur l'insertion des jeunes du 14 décembre 2021, la Cour des comptes critique le fait que l'aide exceptionnelle à l'embauche d'un apprenti (de 5 000 à 8 000 euros selon l'âge) soit attribuée sans considération du niveau de diplôme. Elle souligne que ce financement public de l'apprentissage ne bénéficie pas suffisamment aux publics vulnérables et qu'il n'est pas très utile à l'insertion des jeunes les plus diplômés déjà bien positionnés sur le marché du travail<sup>176</sup>. Cette critique est sans doute à nuancer en raison même de l'effet constaté du développement de l'apprentissage sur le taux d'emploi. Il faut également tenir compte de l'élévation du niveau moyen de diplôme au fil des générations. Aider un bachelier à obtenir un diplôme professionnel de niveau licence dans le cadre d'un dispositif d'alternance peut paraître à plus d'un titre de bonne politique. L'effort de la collectivité pour financer dans les mêmes conditions, des formations de niveau Master peut paraître plus contestable.

---

174 Le service civique n'est pas un emploi salarié mais un engagement volontaire sur une mission d'intérêt général. Les volontaires du service civique sont néanmoins considérés comme des personnes en emploi dans l'enquête Emploi de l'Insee.

175 Insee, *Essor des créations de sociétés et de micro-entrepreneurs en 2021*, Insee Première, n° 182, février 2022.

176 Cour des Comptes, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Les enjeux structurels pour la France*, décembre 2021, p. 18.

## **Cette récente accélération de la hausse du taux d'emploi reste fragile et menacée**

Elle s'est appuyée sur des mesures développées dans le cadre du plan de soutien à l'activité pendant la crise sanitaire. L'augmentation très rapide des embauches d'apprentis a ainsi été très fortement soutenue par les aides exceptionnelles au contrat qu'il n'est, en principe pas prévu de reconduire. Il est douteux qu'un tel niveau de recrutement perdure si ce financement était appelé à disparaître malgré ses effets positifs probablement durables pour l'emploi dans les TPE/PME (découverte de ce type d'entreprises pour les jeunes apprentis, renforcement de l'attractivité de celles-ci pour des emplois qualifiés).

Un second élément de fragilité, beaucoup plus inquiétant, réside dans la capacité des économies françaises et européennes à surmonter les deux chocs inflationnistes qui se sont succédés : la perturbation des chaînes d'approvisionnement dans un contexte de forte reprise de la demande est suivie d'une nouvelle hausse des prix de l'énergie et des matières premières provoquée par la guerre en Ukraine. Il faut aussi compter avec les deux exigences de la période : la relocalisation d'une partie de la production industrielle en Europe et la conduite de la transition écologique qui pourraient avoir un effet sur la hausse des prix. Cette confrontation soudaine et imprévue à la rareté dans un contexte géopolitique tendu comporte un fort risque de baisse de l'activité économique qui se traduirait dans une augmentation du chômage et une baisse du taux d'emploi.

### **Un problème persistant : la faible qualité des emplois**

Malgré un rééquilibrage récent du marché de l'emploi au profit des salariés, le problème de qualité des emplois perdure même s'il se manifeste différemment. Dans de précédentes éditions du RAEF, la commission permanente Travail et Emploi observait le développement très important des contrats de travail de très courtes durées, la part croissante des CDD et de l'intérim dans l'emploi, facteurs de précarité et nouvelle norme d'accès à l'emploi pour les jeunes. Le recours systématique, pour certaines activités, à ces contrats de courte durée, facteur de précarité, est loin d'avoir disparu même si, dans un contexte de desserrement des contraintes sanitaires marqué par le retour de difficultés de recrutement pour de nombreux employeurs<sup>177</sup>, l'attention se déplace aujourd'hui sur les faibles rémunérations qui dans de nombreux secteurs ne compensent pas de fortes exigences professionnelles, des conditions de travail difficiles, des temps de travail incomplets et segmentés. Dans l'avis qu'il a rendu en janvier 2022 sur les métiers en tension, le CESE a mis en avant le rôle des branches professionnelles dans la régulation de la concurrence, le maintien du pouvoir d'achat, la qualité de vie au travail. Il a également proposé des mesures visant à améliorer les conditions de travail et à résorber les temps partiels contraints.

Dans des activités publiques et parapubliques notamment du secteur sanitaire et médico-social dont les modes de financement sont très contraints, la situation est aujourd'hui très tendue. Sur sollicités au plus fort de la crise sanitaire, ces salariés

---

<sup>177</sup> Ce qui influe sur la part des embauches en CDI, orientée à la hausse en 2021. Entretien avec Xavier Ragot, président de l'Observatoire français de conjonctures économiques (OFCE), 13 avril 2022.

ont été nombreux à démissionner ces derniers mois mettant en avant leurs maigres salaires et des conditions de travail particulièrement éprouvantes. Les nombreuses vacances de postes, faute de candidats, contribuent encore à dégrader la situation de celles et ceux restés en fonction entretenant ainsi un véritable cercle vicieux que les mesures palliatives prises par le gouvernement ne parviennent pas à briser.

Cette question de la faible qualité des emplois, qui englobe en partie la question du maintien et de l'élévation des compétences des salariés, pèse structurellement sur le taux d'emploi en corrélation avec le maintien d'une forte tension sur les recrutements de certains métiers.

## **Quelques pistes de préconisations**

### **Mieux orienter les aides publiques à l'apprentissage**

Une politique active en faveur de l'apprentissage constitue un levier efficace de l'insertion des jeunes dans l'emploi. Elle a contribué à orienter leur taux d'emploi à la hausse. Le maintien de cet effort financier pourrait être justifié par un risque élevé de retournement conjoncturel et de hausse du chômage, en particulier des jeunes. Dans cette hypothèse, le CESE considère, comme il l'a déjà fait dans sa contribution sur le PNR 2022, que l'aide publique devrait être concentrée sur le recrutement d'apprentis dont le niveau d'études n'excède pas le baccalauréat, l'entrée en apprentissage à ce niveau justifiant ainsi le maintien d'aides pour la préparation de diplômes jusqu'au niveau de la licence. Il préconise, en outre, de procéder à une évaluation qualitative de cette dynamique de l'apprentissage de manière à éviter une éventuelle dérive de cette forme d'alternance et à s'assurer qu'il permet aux apprentis d'obtenir des emplois pérennes et de qualité. L'obtention du diplôme visé qui constitue l'objet premier de ces formations doit également donner lieu à un suivi systématique et, le cas échéant, ouvrir la voie à des mesures de correction.

### **Agir pour améliorer la qualité et l'attractivité de certains emplois**

Des fonctions utiles à la collectivité et principalement financées par l'État connaissent aujourd'hui de fortes tensions de recrutement dont la cause réside, au moins en partie, dans la modicité des salaires proposés. Cette situation renvoie à la question complexe de l'évaluation de la qualité des services rendus par ces professions comme condition de leur valorisation, ce que ne permet pas l'indicateur du PIB<sup>178</sup>.

Le CESE rappelle les travaux qu'il a conduits à la fin de la décennie 2000 sur les indicateurs complémentaires au PIB et qui avaient alors inspiré la définition des indicateurs de la stratégie nationale de développement durable<sup>179</sup>. Il considère que ces travaux devraient être aujourd'hui repris et approfondis afin d'élaborer un ou plusieurs indicateurs de la qualité des services qui pourraient être intégrés au pilotage de la dépense publique.

---

<sup>178</sup> Entretien avec Xavier Ragot, président de l'Observatoire français de conjonctures économiques (OFCE), 13 avril 2022.

<sup>179</sup> Rapport et avis du CESE, « Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique » présenté par Philippe Le Clésio, 2009.

Parallèlement à cette capacité nouvelle à objectiver la valeur des services rendus à la collectivité, il serait essentiel de mieux informer sur les conditions de leur production au regard de la « qualité de vie et des conditions de travail » (QVCT), notion récemment substituée à celle de QVT dans le code du travail et qui pourrait donner lieu à une consolidation de données au niveau sectoriel. Une approche qualitative des activités et des emplois devrait également permettre d'intégrer les objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et de transition écologique dans une vision de long terme de leur attractivité.

# CHAPITRE 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 acteurs publics ou privés, dans le domaine de :

- la recherche fondamentale ;
- la recherche appliquée ;
- la recherche-développement.

Cet effort est mesuré par l'agrégat de la Dépense intérieure de recherche et développement expérimental (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 toute taille.

La DIRD comprend les moyens financiers (nationaux et étrangers) mobilisés pour l'exécution des travaux de recherche et développement (R&D) sur le territoire national par le secteur des administrations (DIRDA) et par le secteur des entreprises (DIRDE). Elle comprend les dépenses courantes (masse salariale des personnels de R&D et dépenses de fonctionnement) et les dépenses en capital (achats d'équipements nécessaires à la R&D)<sup>180</sup>.

## II - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

### A. Un effort de recherche constamment en deçà de l'objectif européen de 3 % du PIB

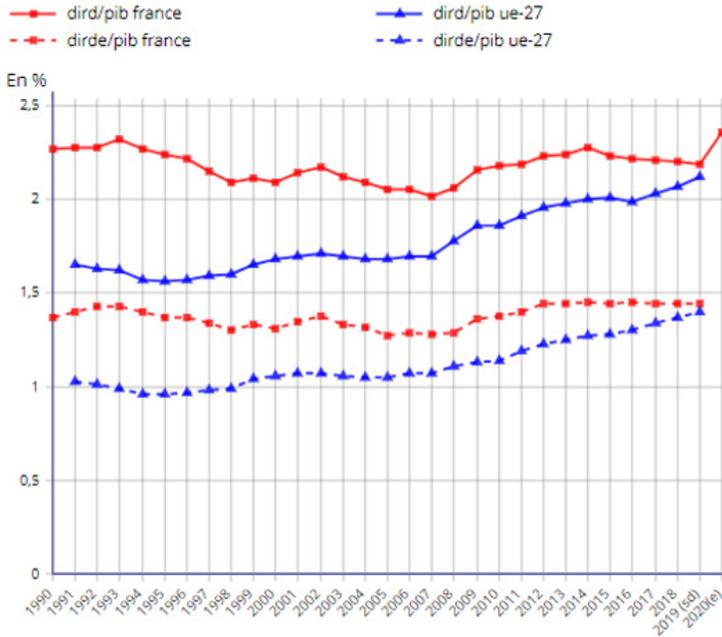
Depuis 1990, l'« effort de recherche » a oscillé entre 2 % et 2,25 % du PIB. L'indicateur connaît un ressaut en 2020 à 2,36 %, soit 54,2 milliards d'euros (contre 2,19 % en 2019), la plus forte proportion depuis 1990<sup>181</sup>. Cette amélioration ne traduit pourtant pas un renforcement du financement de la recherche : le montant de la DIRD diminuant de 1 % en volume, c'est la diminution du dénominateur PIB, supérieure (-7,9 %), qui explique ce ressaut<sup>182</sup>. Sur la période 2010-2019, la DIRD a progressé de 1,6 % par an, soit à un rythme à peine supérieur à celui du PIB (+1,4 %).

180 [https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1226#:~:text=La%20d%C3%A9pense%20int%C3%A9rieure%20de%20recherche,secteur%20des%20entreprises%20\(DIRDE\)](https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1226#:~:text=La%20d%C3%A9pense%20int%C3%A9rieure%20de%20recherche,secteur%20des%20entreprises%20(DIRDE))

181 Insee. 2021. *Les indicateurs de richesse*.

182 Le plan de relance a dédié 400 millions d'euros en 2021 à l'Agence nationale de recherche (appels à projets).

**Graphique 1 : Part des dépenses de recherche dans le PIB en France et dans l'Union européenne – 1990-2020**



Source : MESRI-SIES pour les données France et OCDE pour les données UE

Ce niveau reste éloigné de l'objectif européen de 3 % fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et repris dans le programme « Horizon Europe », neuvième programme-cadre de recherche pour la recherche et l'innovation. Entre 2014 et 2019, l'effort de recherche en France a continuellement diminué alors qu'au niveau européen, l'indicateur a régulièrement progressé : il est passé de 1,68 % en 2005 à 2,20 % en 2020 (figure 1). Le point d'inflexion en 2020 permet cependant à la France de rester au-dessus de la moyenne européenne.

En comparaison internationale, avec 2,36 %, la France se place en 12<sup>e</sup> position dans l'OCDE (alors qu'elle occupait le 4<sup>e</sup> rang en 1992), en-dessous de la moyenne des pays membres (2,48 %) et derrière la Corée du Sud (4,64 % en 2019), le Japon (3,24 %), l'Allemagne (3,18 %) et les États-Unis (3,07 %). Tirant son épingle du jeu, la région Ile-de-France est classée par la Commission européenne dans la catégorie « champions de l'innovation » avec trois points forts : emplois de spécialistes TIC, formation tout au long de la vie et soutien public à la R&D des entreprises<sup>183</sup>.

Dans ses précédents rapports annuels sur l'état de la France ainsi que sur des avis adoptés en 2020 relatifs au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche<sup>184</sup>, le CESE a souligné l'insuffisance de l'effort de recherche tant public que

183 Commission européenne. 2021. *Tableau de bord européen de l'innovation*.

184 Avis du CESE. 2020. *Avis sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche ; Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*.

privé de notre pays. La dite loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, adoptée le 24 décembre 2020 après les avis du CESE, prévoit un investissement de 25 milliards étalé jusqu'à 2030 (soit 2,5 milliards d'euros en moyenne annuelle), qui toute chose égale par ailleurs ne suffira pas à atteindre l'objectif européen<sup>185</sup>. Par ailleurs, ces avis pointaient les conséquences d'un financement de la recherche de plus en plus organisé sous forme d'appels à projet, avec pour conséquent un temps dédié aux démarches administratives croissant, aux dépens des activités de recherche.

Si la France tient toujours une place scientifique reconnue, cette position construite par la qualité des femmes et des hommes qui produisent cette recherche est aujourd'hui fortement fragilisée. En termes de brevets, si la France se maintenait au 5<sup>e</sup> rang mondial en 2020, le nombre de dépôts de brevets a baissé de 10 % entre 2017 et 2021<sup>186</sup>. La désindustrialisation contribue à cette tendance (70 % de la DIRDE émanent des branches industrielles). Par ailleurs, la parité dans la recherche reste insuffisante : en 2018 (dernières données disponibles<sup>187</sup>), les femmes représentent 32 % des personnels de recherche et 28 % des chercheurs. Alors que 40 % des chercheurs en administration sont des femmes, elles sont 21 % en entreprise, contraste qui n'est pas propre à la France. Les domaines les plus mixtes sont ceux de la santé, de la chimie et de l'agronomie.

## B. Une R&D administrative peu dynamique

En 2019, la dépense intérieure de recherche et développement (DIRDA) du secteur des administrations est de 18,2 milliards d'euros (+0,5 % en volume sur un an), soit environ 34 % du total de la DIRD. Celle-ci est exécutée à 54 % par les organismes publics, 41 % par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et 5 % par les institutions sans but lucratif. **L'effort de recherche des administrations s'établit à 0,75 % du PIB en 2019 et poursuit sa lente décrue depuis 2010** (0,80 %). En comparaison avec les pays de l'OCDE, à pouvoir d'achat unifié, la DIRDA de la France se situe à la deuxième place après l'Allemagne. Elle réalise 17 % de l'UE27 (contre 31 % pour l'Allemagne). Rapportée au nombre d'habitants, la France se situe au 9<sup>e</sup> rang avec 370 dollars de dépenses R&D par habitant, soit 46 dollars de plus que la moyenne de l'UE28 (324 dollars par habitant) et 39 dollars de plus que la moyenne de l'UE27 (331 dollars par habitant)<sup>188</sup>.

Alors que la R&D est l'un des moyens de répondre aux grands défis sociétaux (énergie, climat, santé) et de favoriser une croissance durable, **les montants DIRDA consacrés à l'énergie sont inférieurs à 0,1 % du PIB**, dont 0,06 % consacré au nucléaire, et **seulement 0,007 % à l'efficacité énergétique**, et encore moins pour les énergies renouvelables. Ces montants sont par ailleurs en baisse au cours de la dernière décennie en France et en Europe, alors qu'ils sont en hausse aux États-Unis et en Chine<sup>189</sup>. Les montants de R&D doivent également être renforcés en matière de prévention : l'absence d'évaluation sur l'impact de la recherche en matière de

---

185 Question parlementaire – Insuffisance continue de l'effort de recherche en France - [www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ0210422547.html](http://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ0210422547.html)

186 Insee. 2021. *Dépôts de brevets par la voie nationale*.

187 MESRI. 2021. *L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France*

188 MESRI. 2021. *Les dépenses de recherche des administrations*.

189 I4CE. 2021. *Quels investissements pour le prochain quinquennat ? Pour une programmation pluriannuelle des investissements publics*.

prévention conduit bien souvent à l'ignorer lors des arbitrages, or des progrès dans ce domaine auraient des retombées sans doute tangibles.

Parmi les actions préconisées par le CESE dans ses avis de 2020 mentionnés ci-avant, nous pouvons rappeler les suivantes :

- atteindre 1 % du PIB pour la DIRDA ;
- renforcer les moyens des laboratoires en rééquilibrant les financements sur projet et les financements de base ;
- mettre fin à la précarité des emplois dans le monde de l'enseignement et de la recherche publique et à la diminution du nombre de postes dans les établissements publics.

## C. Malgré le dynamisme des PME, l'effort de recherche privé reste insuffisant

L'effort de recherche est porté pour les deux-tiers par les entreprises (35,2 milliards en 2019)<sup>190</sup>. **Il s'élève à 1,44 % en 2019, stable depuis 2012**<sup>191</sup>.

La part des branches industrielles dans la DIRDE représente environ 70 % : industrie automobile (4,69 milliards en 2019), construction aéronautique et spatiale (3,65 milliards), activités spécialisées, scientifiques et techniques (3,33 milliards), activités informatiques et services d'information (2,84 milliards), industrie pharmaceutique (2,79 milliards)<sup>192</sup>.

En 2019, dernières données disponibles<sup>193</sup>, les grandes entreprises ont représenté 56 % des montants de DIRDE et reçu 73 % des financements publics directs. Elles employaient 46 % des effectifs de chercheurs et d'ingénieurs de R&D (y compris doctorants). En regard, les TPE et PME représentaient 19 % de dépenses de recherche, ont reçu 18 % des aides publiques directes et employaient 30 % des effectifs ; pour les ETI, ces chiffres étaient respectivement de 25 %, 7 % et 27 % (graphique 3). Ainsi, en comparaison avec les grandes entreprises et les ETI, les TPE et PME sont relativement plus actives dans la recherche, même si leurs projets, principalement axés sur des activités de service, diffèrent en nature des projets menés par les grandes entreprises, davantage sur la haute et moyenne-haute technologie (graphique 4).

---

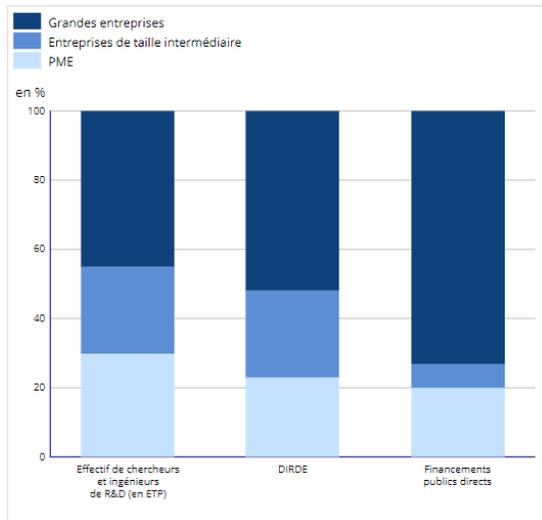
<sup>190</sup> MESRI. 2021. *L'effort de recherche et développement en France*.

<sup>191</sup> Insee. 2021. *Les entreprises en France*.

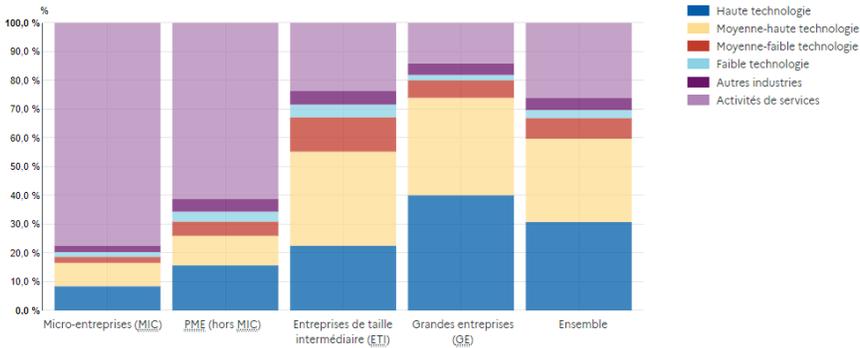
<sup>192</sup> Insee Références. 2021. *Recherche et développement expérimental*.

<sup>193</sup> MESRI. 2021. *La R&D dans les PME, les ETI et les grandes entreprises*.

## Graphique 2 : R&D en fonction de catégorie d'entreprises



## Graphique 3 : DIRD par intensité technologique et catégorie d'entreprises en 2019 (% , millions d'euros)



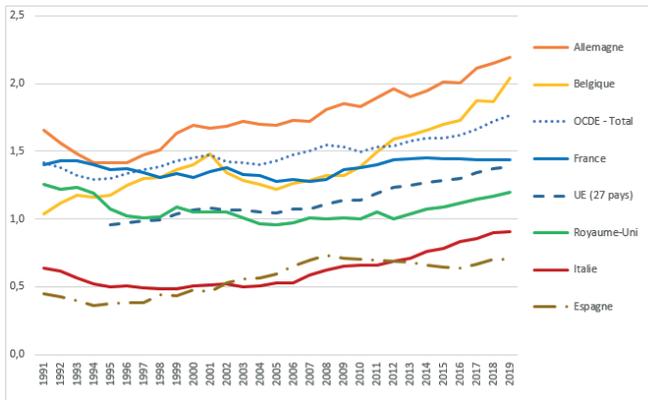
A ces données, il convient d'ajouter les financements reçus de l'étranger (Union européenne, organismes nationaux étrangers, organisations internationales hors UE ou encore d'entreprises implantées à l'étranger<sup>194</sup>). En 2019, les ressources des sociétés implantées en France reçues de l'étranger représentaient 3,1 milliards d'euros.

**En comparaison internationale, les entreprises françaises investissent moins que les entreprises allemandes ou belges, et moins que la moyenne OCDE<sup>195</sup>.**

194 Insee. 2021. *Les entreprises en France* (figure 6).

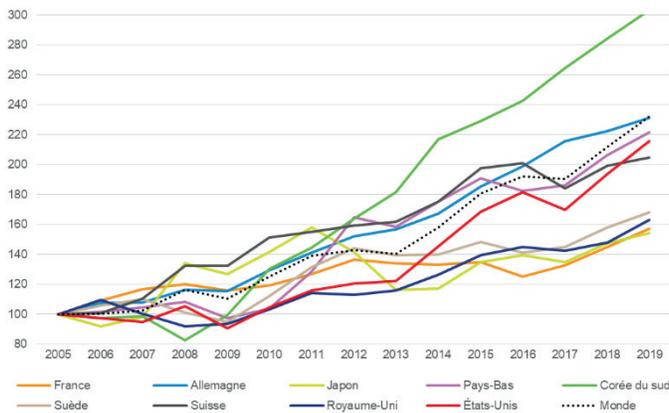
195 CNEPI. 2021. Évaluation du crédit d'impôt recherche ; voir également : [Effort de recherche dans l'Union européenne](#) | Insee

#### Graphique 4 : Comparaison internationale 1991-2019 (DIRDE/PIB)



Cet écart est encore plus marqué lorsque l'on observe les montants d'investissements ci-dessous.

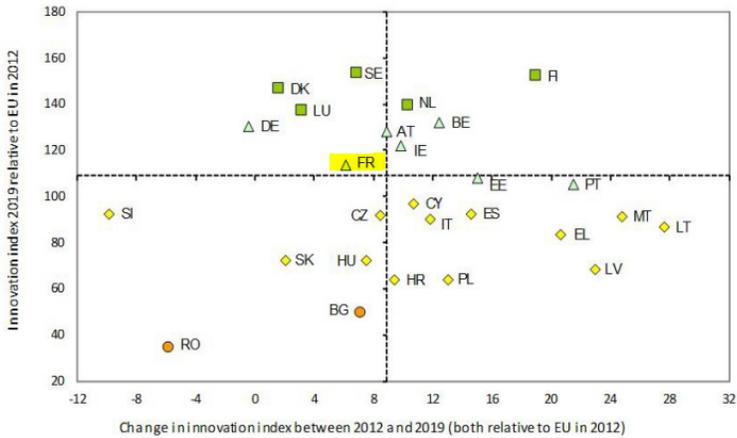
#### Graphique 5 : Montants de R&D des groupes qui dépensent le plus en R&D (base 100 : 2005)



**Cette insuffisance de la DIRDE pèse sur le lien entre R&D, innovation et compétitivité.** Le tableau de bord de l'innovation construit par la Commission européenne<sup>196</sup> souligne que depuis 2012, la France stagne dans sa capacité à innover : elle n'appartient pas à la catégorie des « champions de l'innovation » (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) mais à celle des « innovateurs notables » (avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, etc.).

<sup>196</sup> Commission européenne. 2020 et 2021. *Tableau de bord de l'innovation*.

**Graphique 6 : Évolution des performances des États membres en matière d'innovation depuis 2012**



Sur l'axe vertical, on voit le résultat des pays en 2019 par rapport à 2012 ; sur l'axe horizontal, on voit le résultat des pays entre 2012 et 2019 par rapport à ceux de l'Union européenne : la position de la France est restée stable depuis 2012 et, comparativement à la moyenne européenne, s'est dégradée.

Le soutien public à l'innovation constitue, pour la Commission européenne, un des critères d'évaluation de la qualité de l'écosystème d'innovation. En France, les aides à la R&D et l'efficacité des dispositifs de soutien public sont régulièrement interrogées, en particulier le dispositif du crédit d'impôt recherche (CIR).

## D. L'efficacité des aides publiques en faveur de la R&D est questionnée.

Les difficultés liées à la capacité de la France de produire un vaccin contre le COVID 19, les pénuries de composants électroniques pour les filières industrielles démontrent les conséquences directes sur l'économie et la société d'un effort d'investissements insuffisant.

En dehors de l'autofinancement et des ressources externes privées, les entreprises françaises s'appuient sur deux dispositifs de soutien pour un montant d'environ 10 milliards d'euros : des aides publiques directes (environ 3 milliards) et des incitations fiscales dont le CIR visant notamment à inciter les entreprises à investir dans la R&D, qui représente plus de 7 milliards de dépenses publiques bénéficiant à environ 21 000 entreprises.

Le Conseil national d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a publié en mars 2019 une première évaluation du CIR démontrant que, dans l'ensemble, cet instrument avait conduit les entreprises à accroître leur niveau de dépenses de R&D d'un montant à peu près équivalent à la dépense fiscale additionnelle (deuxième dépense fiscale du budget de l'État et représentant 60 % de l'ensemble des aides

publiques à l'innovation). Dans son deuxième avis publié en juin 2021<sup>197</sup>, le CNEPI a approfondi l'analyse et questionné l'impact du CIR sur la performance économique en France pour les entreprises concernées et sur l'attractivité de la France pour l'implantation ou le développement de centres de R&D d'entreprises françaises et étrangères. Le CNEPI a évalué les effets du CIR sur le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, les exportations, les investissements et l'innovation. **Si les effets du CIR sur les PME ont été positifs, ils ne sont pas significatifs au niveau des ETI et des grandes entreprises** (qui représentent environ 70 % des montants publics engagés)<sup>198</sup>. Le rapport du CNEPI met en avant le fait que le CIR n'a pas suffi à contrecarrer la perte d'attractivité de la France pour la localisation de la R&D de multinationales étrangères : il apparaît en effet que l'attribution d'aides publiques n'est pas le facteur déterminant pour la localisation des activités de R&D.

Le CESE, dans ses avis de 2020, s'inquiétait par ailleurs de la **concentration des aides publiques dans trois secteurs** (automobile, aéronautique, pharmaceutique) alors que l'industrie manufacturière dépense moins en R&D, conséquence mécanique de la désindustrialisation. Le CESE estimait par ailleurs que la **multiplication des dispositifs et leur complexité** nuisait à la performance de la dépense publique. Pour illustrer cela, l'avis du CESE sur la loi de programmation pluriannuelle de la recherche<sup>199</sup>, avait repris un schéma réalisé par la Cour des comptes qui illustrait la multitude d'intervenants dans la chaîne « *recherche fondamentale - recherche finalisée-recherche industrielle - développement expérimental - création d'entreprise - commercialisation* » et la variété des flux de connaissance, flux financiers et relations contractuelles (graphique 6 en fin de note).

### III - PRÉCONISATIONS

Sur la base des éléments présentés ci-avant, au vu des enjeux liés à la transition écologique, le CESE réitère l'urgence absolue de dédier davantage de ressources à la R&D publique et privée, avec l'objectif d'atteindre au moins 1 % du PIB pour la recherche publique et 2 % pour celle des entreprises.

Cela pourrait passer par une mise à plat des aides publiques directes et indirectes, avec davantage de visibilité sur les financements et leurs impacts, un rééquilibrage des financements en faveur des dotations de base (et pas seulement au profit des appels à projet, dans un objectif d'efficacité de la dépense et de visibilité et stabilité à moyen et long terme pour les équipes de recherche). Le recours à la commande publique dans des secteurs d'avenir pourrait être un levier à développer davantage. Il importe également de favoriser un développement accru des mises en commun de compétence des filières entre les TPE, les PME et les PMI.

Concernant les priorités, le CESE rappelle que si les secteurs d'avenir sont importants, l'effort de recherche ne doit pas pour autant délaisser les secteurs moins technologiques : ce raisonnement est un facteur explicitant l'abandon, il y a 15 ans, des

---

<sup>197</sup> CNEPI - avec l'Institut des politiques publiques et la Paris School of Economics. *Évaluation du crédit d'impôt recherche*, 2021.

<sup>198</sup> Voir aussi : Conseil des prélèvements obligatoires, « *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire* », février 2022.

<sup>199</sup> *Op. cit.*

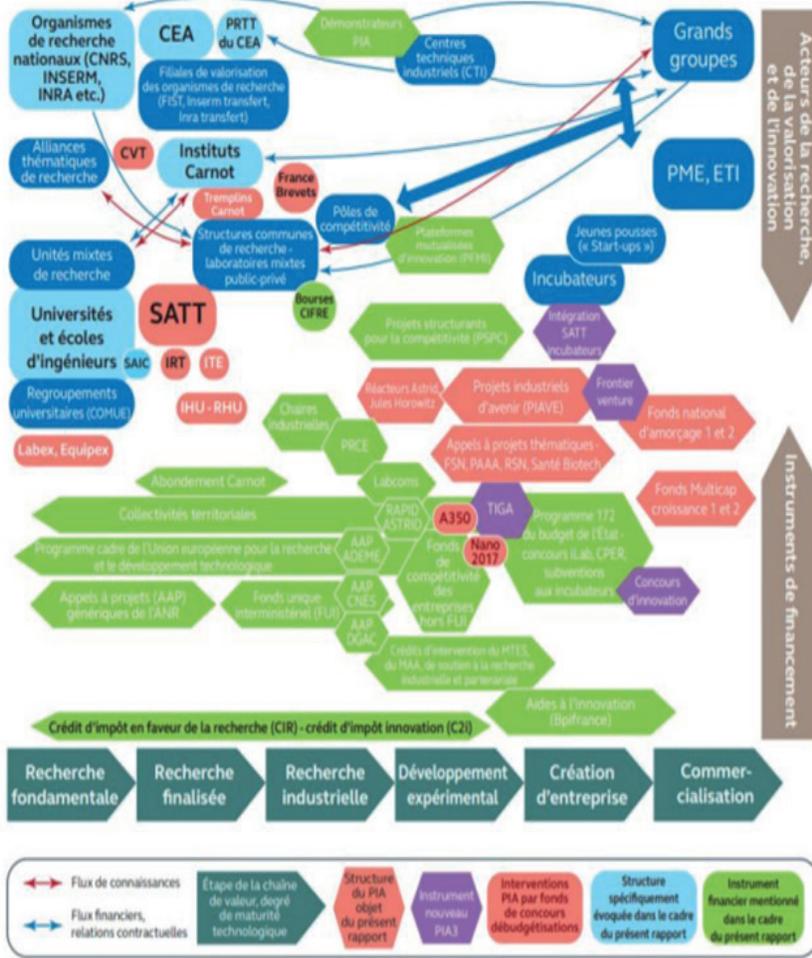
recherches sur le coronavirus. De plus, le CESE souligne l'importance de mieux doter les sciences humaines et sociales (SHS) : face aux enjeux de la transition écologique, les SHS constituent des domaines tout aussi importants que les domaines techniques.

À l'inverse, le CESE invite les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires à l'arrêt rapide des financements publics dans la recherche sur les combustibles fossiles.

De manière générale, les enjeux actuels comme la crise du Covid, la guerre en Ukraine ou encore le changement climatique et les évolutions démographiques (longévité) mettent en lumière de nombreux besoins nouveaux pour la recherche, en matière de santé, de défense, de réduction rapide de nos émissions et de transformation de nombreux secteurs économiques, ou encore d'adaptation aux conséquences du changement climatique. La réponse à ces enjeux nécessite une vision partagée des grandes priorités en termes de recherche et d'innovation, afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence des dépenses engagées.

Le CESE recommande ainsi de produire au niveau national une nouvelle orientation stratégique et partagée de la recherche et de l'innovation française pour répondre à ces nouveaux défis. Cette stratégie passerait par la définition de grands enjeux prioritaires et l'établissement de choix politiques structurants, répondant en priorité à l'intérêt général et portant une vision de long terme.

Graphique 7 : Panorama des acteurs de la recherche, de la valorisation et de l'innovation



Source : Cour des Comptes, 2018, Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique

# CHAPITRE 3 - ENDETTEMENT

## I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

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

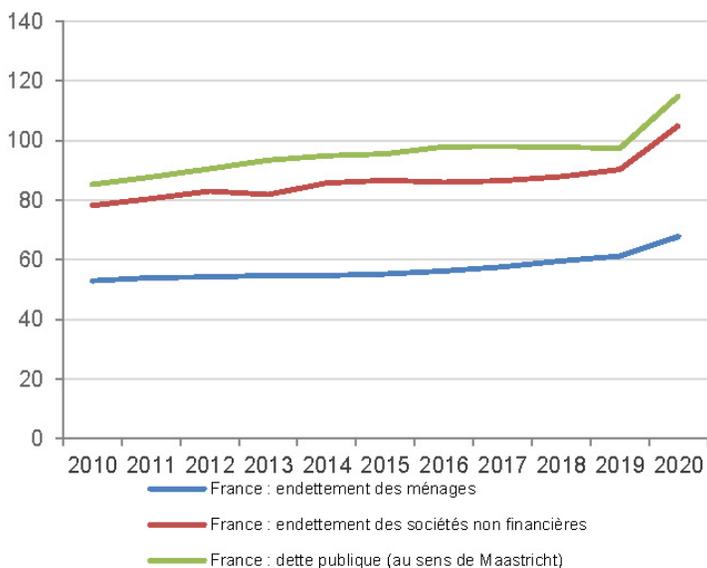
- **la dette publique brute** couvre les passifs de l'État, des organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale. La dette de l'État représente environ 80 % de cet endettement. La dette publique est appréciée selon les normes 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

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

**Graphique 1 : Évolution de l'endettement des administrations publiques, des sociétés non financières et des ménages en France (en % du PIB)**

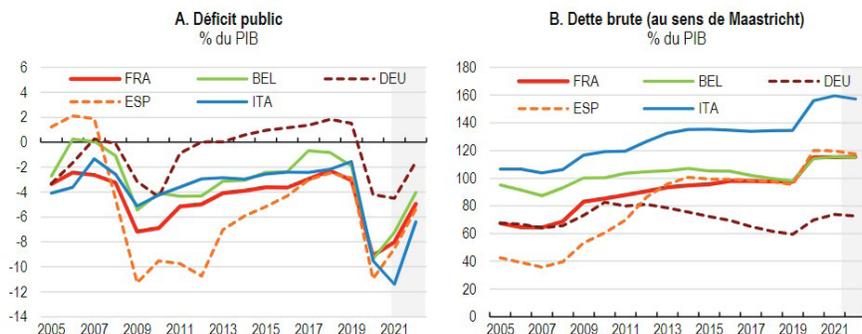


Source : Insee

La soutenabilité d'un haut niveau d'endettement fait l'objet de nombreuses controverses. Si elle doit être appréciée au regard des investissements d'avenir, porteurs à terme d'une amélioration des performances françaises, les risques liés à une remontée brutale des taux d'intérêt ne peuvent être écartés, d'autant que de nombreuses incertitudes affectent l'économie mondiale.

## A. La dette publique

**Graphiques 2 : Évolution de la dette publique au sens de Maastricht dans quelques pays de la zone euro (en % du PIB)**



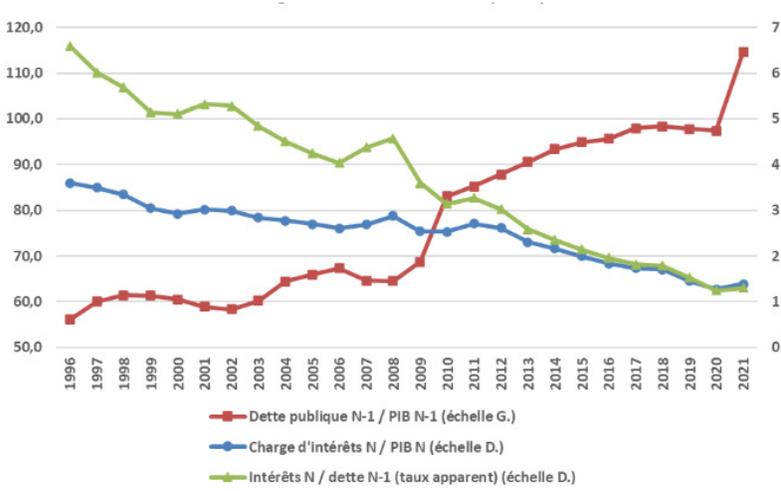
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (base de données) et mises à jour.

**Entre 2009 et 2018, la France a réussi à diminuer son déficit public**, passant de 7 % à 2,5 % du PIB. En 2019, si on exclue la charge ponctuelle du CICE, il s'est élevé à 2,1 %. En 2020, la crise et les mesures exceptionnelles qui ont été prises ont porté le déficit à 9,1 %, puis à 7 % en 2021.

**En parallèle, entre 2011 et 2020, la charge d'intérêt de la dette publique a baissé continûment en part de PIB**, passant de 2,7 % à 1,5 % (entre 35 et 40 milliards sont consacrés chaque année au remboursement des intérêts de la dette), en lien avec la baisse des taux d'intérêts. Ainsi, si la dette est remontée en 2021 à 39 milliards d'euros, à 115,6 % du PIB, la charge de la dette est en décline depuis 25 ans, avec cependant un léger relèvement en 2021.

**Entre 1990 et 2020, le ratio de dette publique brute de la France a été multiplié par plus de deux**, ne baissant brièvement qu'à deux reprises, entre 1998 et 2001 et de 2005 à 2007.

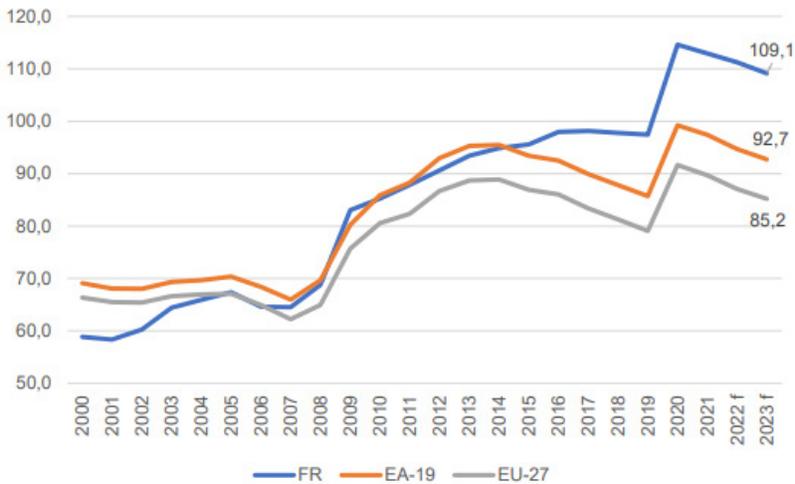
### Graphique 3 : Charge d'intérêt de la dette publique



Source : Insee, Fipeco

Comparée aux autres pays, la France se différencie par un ratio d'endettement (proche de 100 % avant 2020) nettement supérieur à celui de la moyenne des pays de la zone euro (85,1 %). Elle se distingue également par la trajectoire ascendante de sa dette alors qu'elle reflue depuis 2015 dans la zone euro (hors 2020).

### Graphique 4 : Endettement public de la France, de la zone Euro et de l'UE



Source : Commission européenne

**2020 a été une année exceptionnelle avec un déficit et un endettement records.** Le surcroît d'endettement public dû à la COVID-19 par rapport aux prévisions de 2019 a été estimé à 165 milliards d'euros pour l'État. Le gouvernement a souhaité retracer cette dette et son amortissement progressif dans le budget de l'État et définir le montant amorti annuellement en fonction de l'évolution spontanée des

recettes fiscales. Dans le projet de loi de finances (PLF) 2022, une trajectoire de désendettement sur 20 ans a été définie, à partir de 2022, et le programme budgétaire 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 » a été créé.

### Prévisions du gouvernement :

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde nominal	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,1	-5,0	-4,4	-3,9	-3,4	-3,1	-2,7
Solde structurel	-2,4	-2,3	-2,5	-1,9	-6,6	-5,0	-4,6	-4,3	-3,9	-3,5	-3,2
Dette au sens de Maastricht	98,1	97,8	97,5	115,0	115,3	113,5	114,8	115,8	116,1	115,9	115,4

Source : Programme Budgétaire Pluriannuel, octobre 2021.

**La dette publique de la zone euro a augmenté de 17 points de PIB en 2020, soit 2 000 milliards d'euros en deux ans, mais cette hausse est hétérogène entre les pays : 20 points de PIB en France, 25 points de PIB pour l'Italie et l'Espagne, 15 points de PIB pour l'Allemagne. La situation n'a jamais été aussi hétérogène. Sur les 19 États membres de la zone euro, sept pays représentant plus de la moitié du PIB de la zone euro ont un taux d'endettement proche ou supérieur à 120 % du PIB, alors que huit autres nations affichent une dette publique proche de 60 % du PIB<sup>200</sup>.**

**Le soutien budgétaire massif déployé en 2020 et 2021 a joué un rôle fondamental pour amortir la crise et stimuler la reprise.** Début 2021, l'enveloppe du programme d'urgence a été de nouveau augmentée dans le cadre du troisième confinement partiel, portant l'enveloppe totale des mesures d'urgence et de relance pour la période 2020–22 à environ 28 % du PIB de 2020. Il convient d'ajouter que sans la clause dérogatoire au pacte de stabilité (étirée jusqu'en 2023), les États européens n'auraient sans doute pas pu engager de mesures aussi amples.

Le repli des taux d'intérêt, qui est resté jusqu'à récemment en territoire négatif, a permis un financement indolore de la dette publique et le remboursement de ses intérêts n'a pas posé jusqu'à présent de problèmes particuliers. Cependant, si l'endettement de l'État français reste soutenable, la gestion de cette dette sera un sujet préoccupant dans les années à venir, particulièrement si les taux d'intérêts, actuellement au plus bas, viennent à augmenter.

**La consolidation des comptes publics est ainsi loin d'être achevée et la question du financement des transitions (écologique, démographique, sociale) se pose aujourd'hui plus que jamais.**

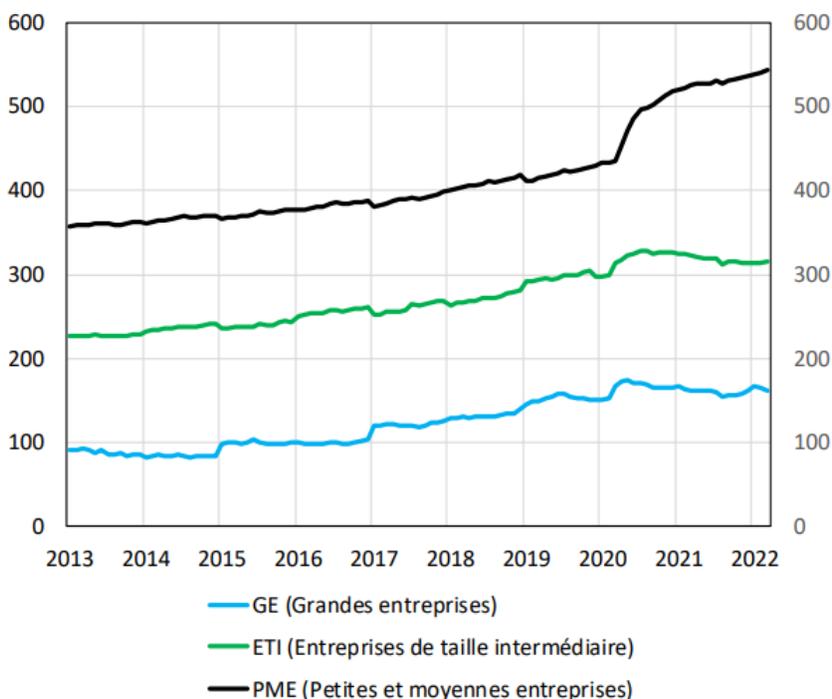
Les conditions actuelles sont par ailleurs plus favorables à une révision du pacte de stabilité, concernant notamment l'exclusion des dépenses et investissements dits « verts » de la comptabilisation de la dette publique.

200 Euler Hermes. 2021. Étude citée dans la presse : [Les pays européens mettront des décennies à rembourser la dette Covid | Les Echos](#)

## B. La dette des entreprises

**L'endettement des entreprises françaises est en hausse continue** depuis 20 ans. Cette tendance s'est accentuée avec la crise sanitaire du fait des prêts garantis par l'État auxquels ont principalement recouru les PME. En parallèle, le niveau des fonds propres des entreprises continue d'être relativement faible.

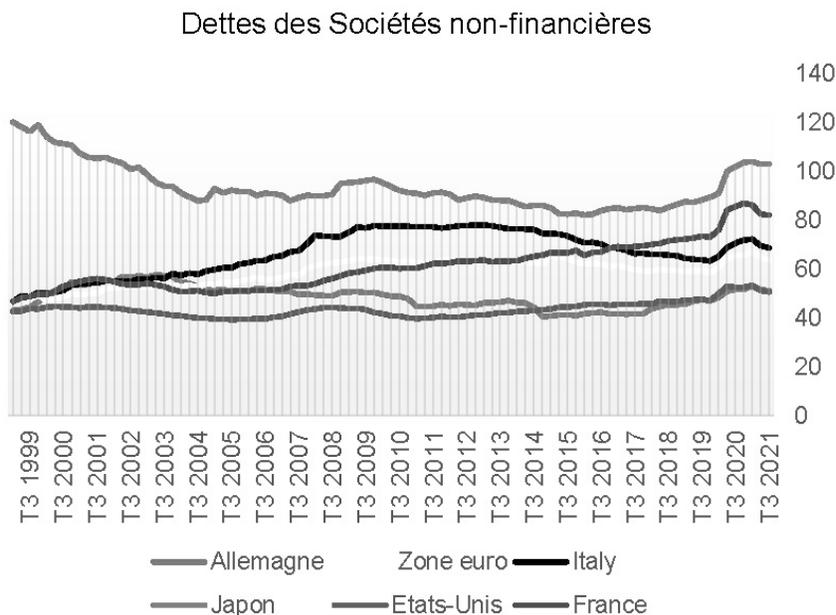
**Graphique 5 : Encours de crédits (milliards d'euros)**



Source : Banque de France

Comparées aux autres pays, les entreprises françaises ont une dette plus importante en pourcentage du PIB.

## Graphique 6 : dettes des SNF

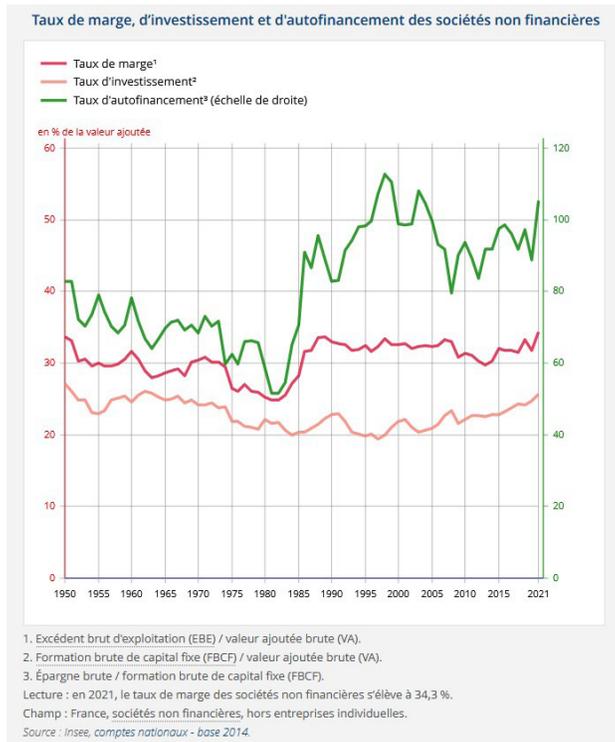


Source : Banque de France

**Pour les années à venir, l'endettement des sociétés non-financières restera un sujet d'attention** : 2020 a été bien sûr une année exceptionnelle à cet égard. Les entreprises non-financières avaient abordé la crise après 3 années d'activités dynamiques, des marges bénéficiaires en hausse (33 % en 2019), des taux d'intérêts bas et une trésorerie renforcée (taux d'autofinancement à 97 % en 2019). La hausse du taux d'endettement était principalement due aux grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire, mais les PME étaient sur la voie du désendettement<sup>201</sup>. En 2020, la dette brute des sociétés non-financières est passée de 73 % fin 2019 à près de 88 % fin 2020, une hausse liée en grande partie aux prêts garantis par l'État, ainsi qu'à la baisse du PIB.

<sup>201</sup> Bureau, B. et L. Py (2021), *La situation financière des entreprises : forces et faiblesses à la veille de la crise sanitaire*, Bulletin de la Banque de France.

## Graphique 7 : taux de marge, d'investissement et d'autofinancement des SNF



La crise sanitaire a engendré un choc d'activité majeur en 2020 : le chiffre d'affaires recule ainsi de 4,0 % pour les PME, de 6,8 % pour les entreprises de taille intermédiaire et de 10,7 % pour les grandes entreprises. Malgré l'ajustement de leurs consommations intermédiaires et le recours aux dispositifs de soutien public, les entreprises enregistrent une baisse marquée de leur excédent brut d'exploitation (-16,7 % dans l'ensemble). **Les entreprises se sont endettées pour faire face à la crise, mais ont également renforcé leur trésorerie, y compris dans les secteurs les plus touchés.** L'échéancier des crédits est suffisamment étalé dans le temps, avec un pic en 2026 (60 milliards d'euros de PGE tomberont alors) qui, selon la Banque de France, ne devrait pas poser de problème du fait des niveaux de trésorerie observés<sup>202</sup>.

Dans ce contexte, la capacité des SNF à rembourser la dette est globalement préservée. Ces évolutions moyennes cachent néanmoins des situations individuelles très contrastées. Par exemple, en matière de rentabilité financière, alors que plus d'un tiers des entreprises enregistrent en 2020 leur plus mauvaise année depuis cinq ans, 17 % réalisent leur meilleure performance.

**À l'avenir, la capacité des entreprises à rembourser ces prêts dans un contexte économique potentiellement dégradé, notamment par la guerre en Ukraine, reste incertaine,** avec pour conséquence une augmentation potentiellement importante

<sup>202</sup> Audition de MM. François Mouriaux, Directeur des statistiques monétaires et financières et Franck Sedillot, Adjoint au Directeur des statistiques monétaires et financières, Banque de France, 9 juin 2022.

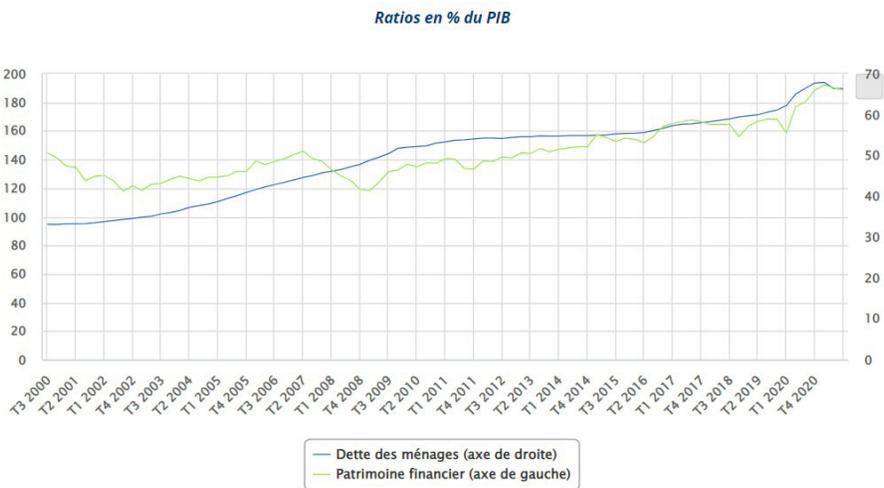
des défauts des sociétés non-financières et un impact sur le secteur bancaire. Le calendrier de sortie des mesures d'urgence, la mise en œuvre du plan de relance et le rythme de la remontée des taux d'intérêt de la BCE auront un rôle clé.

## C. 53 L'endettement des ménages

En juin 2020, les ménages français sont endettés à hauteur de 1 514 milliards d'euros. Cela représente, selon une estimation de la Banque de France, près de 65,4 % du PIB français. Par ailleurs, le surplus d'épargne financière (différence entre flux nets de placements financiers et flux nets de dette) des ménages s'élève à 175 milliards d'euros à fin 2021 selon la Banque de France ; l'épargne financière s'établit elle à 134 milliards d'euros, presque le double par rapport à 2019. La structure du patrimoine financier des ménages est quant à elle stable depuis 2012 : assurance-vie de l'ordre de 38 %, dépôts bancaires de l'ordre de 32 % et actions et assimilés de l'ordre de 26 %.

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

### Graphique 8 : dette et patrimoine des ménages



Source : Banque de France

En plus de **dettes liées aux emprunts immobiliers**, la Banque de France suit les crédits à la consommation (195 milliards d'euros en décembre 2021) qui sont en baisse tendancielle depuis dix ans. Parmi ceux-ci cependant, les encours de paiements fractionnés, encore modestes, sont en vive progression (+27 % entre 2020 et 2021). Concernant le surendettement des ménages, la tendance à la baisse se poursuit avec une baisse de 15 % entre 2019 et 2020<sup>203</sup>.

Selon le dernier rapport de l'Observatoire des crédits aux ménages, qui se base sur une enquête réalisée auprès de 13 000 ménages, à fin 2020, le taux de détention des crédits des ménages a reculé, pour s'établir à 46,5 % (contre 47,4 % en 2019). Dans un contexte de crise sanitaire, les intentions de souscription à de nouveaux crédits immobiliers ou à la consommation se sont dégradées pour le 1<sup>er</sup> semestre 2021, alors même que les appréciations portées par les ménages sur leur situation budgétaire et financière ont rarement été aussi bonnes depuis le début des années 2000.

**Au niveau international, en 2021, l'endettement des ménages français (66 % du PIB) est légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro (60 %) et supérieur au ratio allemand (57 %).** En Allemagne, comme dans de nombreux autres pays européens, la tendance de ces dernières années est plutôt à la stabilité. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi en Italie, les taux d'endettement sont très bas. En revanche, certains pays du Nord de l'Europe, comme le Danemark et les Pays-Bas, et les États-Unis affichent des ratios d'endettement supérieurs à 100 %.

### Graphique 9 : dette des ménages

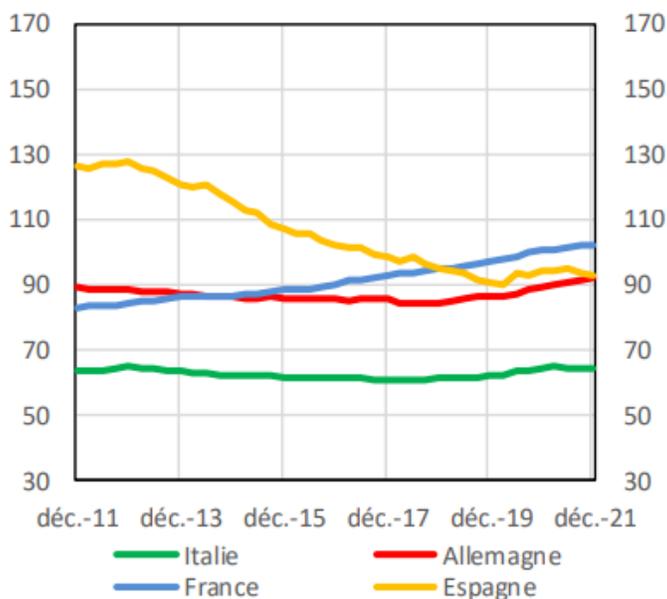
Dette Ménages					
	T3 2020	T4 2020	T1 2021	T2 2021	T3 2021
États-Unis	109,1	110,9	111,3	108,9	107,8
	129,0	128,9	125,0	127,0	127,4
Japon	66,0	66,7	67,3	66,7	66,9
	110,1	111,9	113,5	115,9	115,8
zone euro (ZE)	61,1	62,1	62,4	61,2	60,9
	96,6	97,4	97,9	98,0	98,3
dont Allemagne	56,7	57,8	58,4	57,7	57,6
	88,6	89,6	90,4	90,9	91,7
France	66,4	67,7	67,9	66,4	66,4
	99,9	100,6	100,9	101,2	101,8
Italie	44,4	45,1	45,5	44,2	43,8
	64,0	64,7	65,3	65,1	65,2
Espagne	61,2	62,5	62,7	61,4	59,9
	93,4	94,4	94,8	95,1	93,8
Royaume-Uni	88,4	90,0	90,7	88,4	87,4
	128,4	129,2	129,0	129,0	129,0

Source : Banque de France

<sup>203</sup> Audition de MM. François Mouriaux, Directeur des statistiques monétaires et financières et Franck Sedillot, Adjoint au Directeur des statistiques monétaires et financières, Banque de France, 9 juin 2022.

L'évolution de la dette des ménages français en pourcentage du revenu disponible est également singulière : le ratio « *dette des ménages/revenu disponible* » croît régulièrement sur la période allant de 2011 à 2021, contrairement à l'Espagne (décroissance depuis 2011 expliquée par une situation de départ plus détériorée que celle de la France) et à l'Allemagne et l'Italie où le ratio est pratiquement stable.

**Graphique 10 : Dette des ménages en % du revenu disponible**



Source : Banque de France

**Au total, la hausse du ratio d'endettement des ménages appelle à une vigilance accrue** même si les caractéristiques du marché français (prêts à taux fixes, cautionnement ou autres garanties, nature des emprunteurs) semblent prémunir contre un défaut de crédit majeur, comme l'attestent le niveau encore très bas du taux des encours douteux des crédits à l'habitat et la baisse du nombre de dossiers de surendettement<sup>204</sup>. Cependant, les modifications des modes de consommation, avec **la montée de l'économie d'usage** et de nouveaux modes de financement associés (par exemple les locations longue durée<sup>205</sup>, coûteuses et peu encadrées) se traduisent par des hausses des dépenses pré-engagées et pourraient à l'avenir peser sur le budget des ménages.

<sup>204</sup> En 2021, 120 968 dossiers de surendettement ont été déposés (dont 112 968 déclarés recevables). Le nombre de dossiers déposés est en baisse de 15 % par rapport à 2019, confirmant la tendance de baisse observée depuis quelques années. Alors qu'une reprise du surendettement était crainte pour 2021, la Banque de France constate ainsi que la crise sanitaire n'a donné lieu à aucune reprise du surendettement. Le nombre de dossiers déposés en commissions de surendettement a baissé de 15 % par rapport à 2019, année de référence compte tenu des particularités de l'année 2020.

<sup>205</sup> Cour des comptes, Rapport annuel, Tome II, 2021, p. 28 et suivantes : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/20210318-RPA-2021-Tome-II.pdf>

### III - PRÉCONISATIONS

La problématique de l'endettement et de sa maîtrise relève de choix de politiques et économiques structurants. Le cahier 1 du présent Rapport est en partie dédié à cette problématique. Néanmoins, dans la continuité des précédentes productions du CESE, les points suivants rappellent les positions déjà portées :

- revoir les règles de Maastricht sur le déficit et la dette publics qui fixent notamment un niveau de dette publique inférieure à 60 % du PIB ;
- engager une politique ambitieuse de soutien à l'investissement matériel et immatériel ;
- sortir les financements publics liés à la mise en œuvre de la transition écologique du calcul des critères de Maastricht en s'assurant d'une identification précise et robuste du type d'investissements et de dépenses éligibles<sup>206</sup>.

Enfin, concernant les ménages, il est souhaitable d'assurer un suivi plus précis des nouveaux modes de consommation et des nouveaux modes de financement associés engageant les ménages sur des dépenses contraintes et pré-engagées, pouvant potentiellement mettre en risque leur solvabilité.

---

206 Préconisation constante des différents RAEF de la mandature précédente.

# CHAPITRE 4 - ESPÉRANCE DE VIE

« *Sans qualité de la vie, une longévité accrue ne présente guère d'intérêt.* »<sup>207</sup>

## I - LA DÉFINITION DE L'INDICATEUR ET SON INTÉRÊT

La notion d'espérance de vie en bonne santé est bâtie sur l'absence d'incapacité dans la vie courante.

La prise en compte de cet indicateur permet de mesurer, d'une part, les progrès dans la prise en charge des maladies et, d'autre part, ce qui contribue à la prévention et à la promotion de la santé dans une approche *One Health*/Une seule santé. En conséquence, il couvre les champs sanitaires, sociaux, environnementaux et éducatifs. Cet indicateur est essentiel pour la construction, le déploiement et l'évaluation des politiques publiques.

S'il est intitulé ici « *Espérance de vie en bonne santé (EVSB)* », le consensus scientifique européen parle plutôt de « *l'espérance de vie sans incapacité (EVSI)* ». L'indicateur EVSI étant plus qualitatif, il est établi sur la base des réponses d'un échantillon de personnes à la question : « *êtes-vous limité depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ?* ». Les personnes interrogées doivent indiquer s'il s'agit de limitations fortes ou non (c'est le « *global activity limitation indicator* » ou GALI).

## II - L'ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

Le suivi de l'indicateur gagne en intérêt s'il est réalisé sur une longue période et corrélé à l'évolution de l'espérance de vie.

**Sans remettre en cause la tendance au vieillissement de la population, la crise liée à la Covid-19 a fait reculer l'espérance de vie en France.**

- **L'impact de la Covid-19 sur l'espérance de vie**

Depuis les années 50, la tendance est à l'accroissement de l'espérance de vie. Cette année, les travaux de l'Institut national d'études démographique<sup>208</sup> (INED), montrent l'impact de la pandémie sur l'espérance de vie sur les années 2020 et 2021. Le taux de mortalité, qui était de 9,1 en 2019, est monté à 9,9 en 2020 pour redescendre à 9,7 en 2021. L'espérance de vie pour les hommes qui était de 79,7 ans en 2019 a reculé de 6 mois pour passer à 79,1 en 2020 et remonter à 79,3 en 2021. Pour les femmes : 85,6 ans en 2019, 85,1 en 2020 et 85,4 en 2021.

---

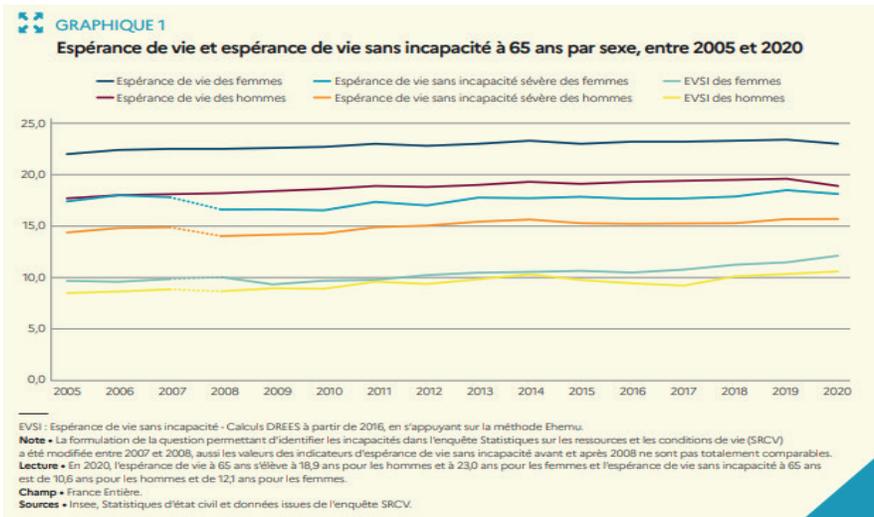
<sup>207</sup> Dr Hiroshi Nakajima ancien Directeur de l'OMS.

<sup>208</sup> In Population 4-21, *L'évolution démographique récente de la France. Population et société*, numéro 598 mars 2022 Gilles Pison et France Meslé : *La Covid 19 plus meurtrière pour les hommes que pour les femmes.*

La baisse de l'espérance de vie en 2020 a été plus importante pour les hommes que pour les femmes et la remontée partielle en 2021 moins importante pour les hommes que pour les femmes. Le comportement (alcool, tabac...), les maladies chroniques et les activités des hommes leur font prendre plus de risque qu'aux femmes. La surmortalité est significative à partir de 55 ans et est centrée sur les 65/74 ans.

• **L'espérance de vie en bonne santé**

En France, en 2019, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans<sup>209</sup> est légèrement supérieure à la moyenne européenne pour les hommes comme pour les femmes : la France se place au 7<sup>e</sup> rang pour les femmes et au 9<sup>e</sup> pour les hommes alors qu'elle est au premier rang - avec l'Espagne - quant à l'espérance de vie globale à 65 ans (pour les hommes comme pour les femmes).



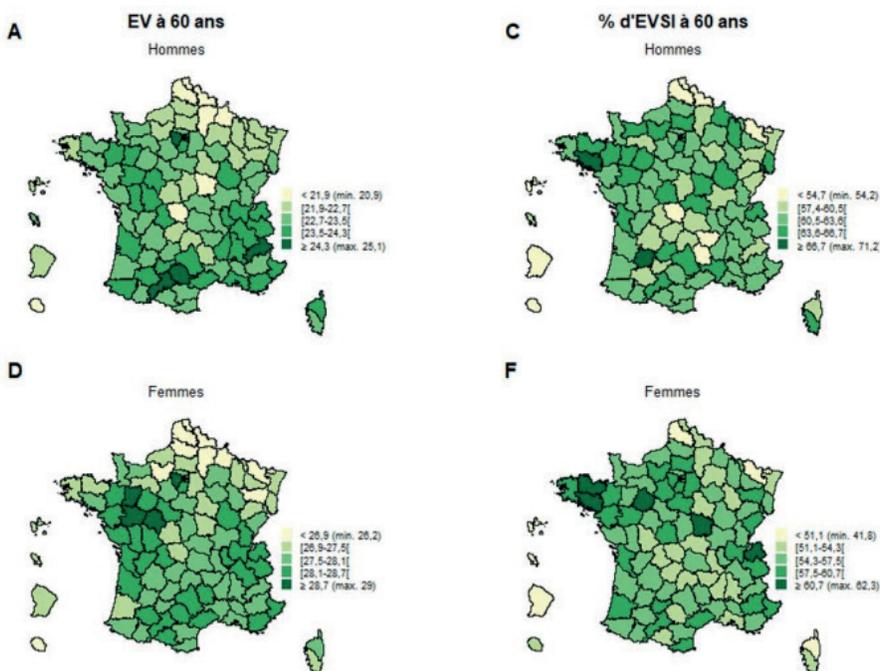
A la naissance, l'espérance de vie sans incapacité est inférieure à la moyenne européenne (-6 mois pour les femmes et -9 mois pour les hommes). La France se situe en 9<sup>e</sup> position dans l'UE alors qu'elle est en 2<sup>e</sup> position pour les femmes pour l'espérance de vie globale (en 9<sup>e</sup> pour les hommes).

<sup>209</sup> Le graphique 1 est extrait de : DREES – Thomas Deroyon, En 2020, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 12,1 ans pour les femmes et de 10,6 ans pour les hommes, Etudes et Résultats n° 1213 –octobre 2021.

- **L'espérance de vie en bonne santé selon les départements**

Les départements ont en charge la solidarité. Mieux connaître les espérances de vie selon les bassins de vie<sup>210</sup> doit permettre d'ajuster les réponses. En France, les inégalités territoriales de mortalité restent importantes<sup>211</sup>. Les espérances de vie les plus faibles se trouvent au nord-est : les habitants du Pas-de-Calais ont l'espérance de vie à 60 ans la plus faible avec 26 ans pour les femmes et 20 ans pour les hommes. La plus grande longévité est observée sur la région parisienne et dans les départements de la région Rhône-Alpes. L'espérance de vie sans incapacité à 60 ans varie quant à elle de 11 à 18 ans selon les départements et le sexe des personnes. Certains départements, à l'instar de l'Île-de-France, de ceux de la région Rhône-Alpes ainsi que de l'ouest du pays cumulent espérance de vie plus longue et un nombre plus élevé d'années en bonne santé.

**Graphiques 2 : Espérance de vie (EV) et part d'EVSI dans l'EV à 60 ans par département et selon le sexe<sup>212</sup>**



210 Le CESE a souvent, notamment dans son avis du 13 octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé* (Sylvie Castaigne, Alain Dru, Christine Tellier), relevé la pertinence du concept de « bassin de vie », défini par l'Insee comme « le plus petite territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants », comme échelle de référence pour les questions de santé.

211 INED, communiqué de presse 19 octobre 2021 : *Vit-on plus longtemps en bonne santé dans certains départements ?*

212 Extrait du communiqué de presse de l'INED du 19 octobre 2021, *Vit-on plus longtemps en bonne santé dans certains départements français ?*

**Lecture :**

- L'espérance de vie (EV) à 60 ans dans le Pas-de-Calais est inférieure à 22 ans pour les hommes (A) et 27 ans pour les femmes (D).
- La part d'espérance de vie sans incapacité (EVS) dans l'espérance de vie (EV) à 60 ans dans le Pas-de-Calais est inférieure à 55 % pour les hommes (C) et 51 % pour les femmes (F).

Les départements ayant un double désavantage - faible longévité et faible part de vie sans incapacité - sont les moins favorisés économiquement : Hauts de France, Outre-mer ou très ruraux (Limousin).

### • L'espérance de vie et les inégalités sociales et de genre

Ces données recourent les analyses selon le métier<sup>213</sup>. Les ouvriers ont une espérance de vie moindre et vivent plus longtemps en incapacité. À 35 ans les hommes cadres supérieurs ont une espérance de vie de 47 ans, soit quatre années de plus que la moyenne et six années de plus que les ouvriers. Ils vivront 34 de ces 47 années indemnes d'incapacité soit 10 années de plus que les ouvriers qui ne disposent que de 24 ans. Pour les femmes, la différence d'espérance de vie entre cadres supérieures et ouvrières n'est que de deux ans, mais la différence entre les espérances de vie sans incapacité entre ces deux catégories est de huit ans.

Les autres catégories professionnelles connaissent des situations intermédiaires - les employés étant proches des ouvriers - à l'exception des personnes classées « inactives », dont les espérances de vie sont plus faibles encore que celles des ouvriers. En outre, et comme le CESE l'a relevé, l'espérance de vie des personnes vivant dans la précarité est considérablement réduite<sup>214</sup>. L'espérance de vie est très corrélée au niveau de vie. Ainsi, l'Insee montre que les 5 % des hommes les plus aisés vivent en moyenne 13 ans de plus que les plus pauvres. Pour les femmes, cet écart est moins important : l'espérance de vie à la naissance des femmes parmi les 5 % les plus aisées atteint 88,3 ans contre 80 ans parmi les 5 % les plus modestes, soit 8 ans d'écart<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> E.Cambois et Al. La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte, Population et sociétés n° 441 janvier 2009 et *Inégalité sociale de santé : pour qui la retraite sonnera ?* Les inégalités d'espérance de vie en bonne santé avant et après 65 ans, BEH n° 8-9 du 8 mars 2011.

<sup>214</sup> Voir en particulier CESE, 12 avril 2017, *Revenu minimum social garanti* (Marie-Aleth Gard, Martine Vignau) ; CESE, 12 décembre 2018, *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir* (Marie-Hélène Boidin Dubrulle, Stéphane Junique) et CESE, 26 juin 2019, *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030* (Marie-Hélène Boidin Dubrulle, Stéphane Junique). Le CESE s'est notamment appuyé, pour préparer ces avis, sur les constats du « collectif des morts de la rue » selon lesquels l'âge moyen des décès des personnes sans domicile est de 50,5 ans pour celles qui vivent à la rue et de 55,5 ans pour celles qui sont hébergées.

<sup>215</sup> Nathalie Blanpain, *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. En 2012-2016, les hommes parmi les 5 % les plus aisés, qui disposent en moyenne de 5 800 euros par mois, ont une espérance de vie à la naissance de 84,4 ans. À l'opposé, les 5 % des hommes les plus modestes, qui vivent avec 470 euros par mois, ont une espérance de vie de 71,7 ans. La publication précise qu'« aux alentours d'un niveau de vie de 1000 euros par mois, 100 euros supplémentaires sont associés à 0,9 ans d'espérance de vie de plus chez les hommes et 0,7 ans chez les femmes ».

Enfin, une enquête de 2008<sup>216</sup> rappelle que si les femmes vivent plus longtemps, c'est aussi plus longtemps en incapacité. Elles connaissent des pathologies sensibles à des facteurs sociaux liées à des pénibilités tout au long de la vie, en particulier les troubles musculo-squelettiques, l'anxiété et la dépression ou les maladies cardiovasculaires.

### III - LES PRÉCONISATIONS DU CESE

L'espérance de vie en bonne santé était inscrite dans la stratégie nationale de santé de septembre 2013. Pour autant, elle n'est pas intégrée dans une stratégie globale. Les reports successifs d'une loi sur l'autonomie n'ont pas permis de prendre en compte cette question. Cet indicateur devrait trouver une traduction annuelle concrète dans les politiques publiques et singulièrement dans la loi de financement de la Sécurité sociale.

Il y a là, dans une société vieillissante comme la nôtre, un sujet urgent. Les moyens des Établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) doivent être renforcés pour assurer un accueil plus digne<sup>217</sup>. De même, et alors que le maintien à domicile reste le souhait premier des personnes en perte d'autonomie, la valorisation des métiers de l'accompagnement et du soin au domicile est un enjeu majeur. La qualité du soin, la mise en place d'un accompagnement social et médical coordonné des personnes, sont des éléments clés qui contribueront à augmenter l'espérance de vie en bonne santé.

Une approche globale de la santé, mettant l'accent sur la prévention à travers l'éducation à la santé permettrait d'agir sur les déterminants de santé (exposome), à savoir l'environnement, le travail, le lien social ou la culture. C'est cette approche globale qui permettra de réduire la prévalence des incapacités.

Enfin, plusieurs avis du CESE ont insisté pour qu'une politique des besoins en santé, exprimés par la population dans les bassins de vie, favorise l'appropriation la plus large possible de ces questions. L'espérance de vie en bonne santé apparaît comme un projet fédérateur à intégrer dans les travaux des Conférences régionales de la santé et de l'autonomie ou dans les contrats locaux de santé.

#### Préconisation 1

Adopter une loi sur l'autonomie en y incluant un volet espérance de vie en bonne santé axé sur une politique de prévention et d'éducation à la santé tout au long de la vie avec un focus particulier sur le grand âge et le handicap.

#### Préconisation 2

Relancer les recherches par groupes sociodémographiques et territoriaux pour y affiner l'analyse des indicateurs liés au travail, à l'environnement, aux conditions de vie et leurs conséquences sur l'espérance de vie sans incapacité.

<sup>216</sup> Audition de Mme Emmanuelle Cambois par la Commission des Affaires sociales et de la santé du CESE le 16 février 2022.

<sup>217</sup> CESE, *Viellir dans la dignité*, Marie-Odile Esch, rapporteure, Avis, 24 avril 2018.

# CHAPITRE 5 - SATISFACTION DANS LA VIE

## I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

### A. Définition<sup>218</sup>

L'indicateur de la satisfaction dans la vie vise à mesurer le bien-être subjectif des personnes. Évaluée sur une échelle de 0 « pas du tout satisfait » à 10 « entièrement satisfait », la qualité de vie est mesurée dans six domaines : la vie menée actuellement, le logement, le travail, les loisirs, les relations familiales et les relations amicales.

Les résultats sur la satisfaction dans la vie sont issus de l'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (dispositif SRCV).

### B. Précautions d'emploi

L'indicateur de satisfaction présente la particularité d'être de nature subjective, ce qui le distingue des autres indicateurs fondés sur des éléments matériels ou monétaires. Ainsi, une augmentation de l'aisance matérielle n'implique pas forcément une hausse correspondante de la satisfaction.

Par ailleurs, il est précisé que les enquêtes pour alimenter l'indicateur sont menées exclusivement en France métropolitaine. Toutefois, dans le cadre d'un partenariat entre l'Insee et la Direction générale des Outre-mer (DGOM), l'enquête SRCV a, pour la première fois en 2018, bénéficié d'une extension d'échantillon dans les quatre DOM historiques (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) afin de fournir des résultats significatifs par département.

Cette fiche repose principalement sur les données de 2020, elle sera ponctuellement complétée par les données 2021, récemment mises à disposition par l'Insee. Concernant les données de 2020, 79 % des personnes interrogées en 2020 l'ont été avant la mise en place du premier confinement à savoir avant le 17 mars 2020. Ainsi, les impacts des crises récentes que sont le Covid et la guerre en Ukraine ne sont pas complètement pris en compte et ne sont estimés que *via* des données prévisionnelles.

---

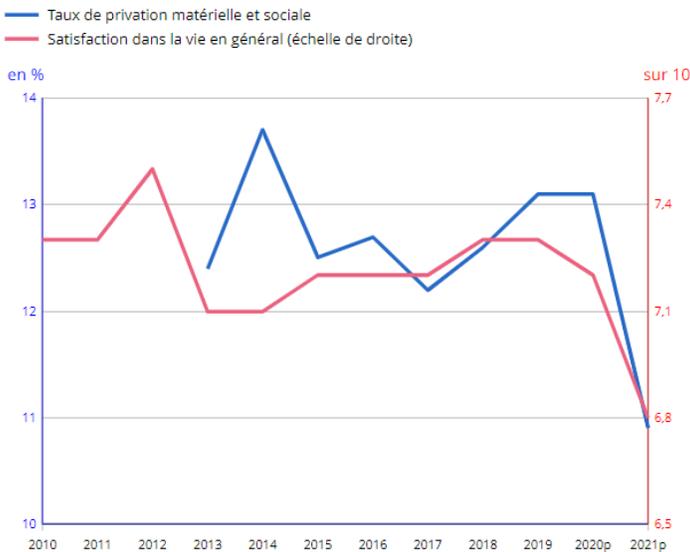
<sup>218</sup> Les éléments de définition sont extraits du site de l'Insee.

## II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

### A. Situation récente et évolution sur longue période

Les dernières données diffusées par l'Insee, incluant des chiffres prévisionnels pour 2020 et 2021, montrent une baisse notable du niveau moyen de satisfaction générale à 6,8 expliquée par les changements de mode de vie et l'anxiété liée à la pandémie (cf. figure 1). Il s'agit du plus bas niveau déclaré depuis l'existence de l'indicateur (2010). Les restrictions sanitaires et économiques ont particulièrement affecté le moral des Françaises et des Français, même si à l'opposé, le taux de privation matérielle et sociale a baissé en 2021, ce qui témoigne d'une relation plus complexe qu'en apparence entre ces deux indicateurs.

**Graphique 1 : Satisfaction dans la vie et privation matérielle et sociale**

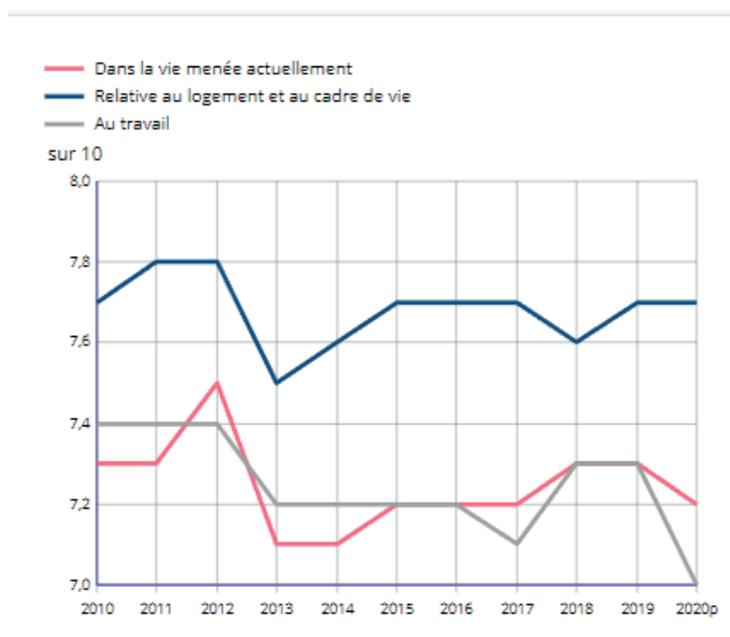


Source : Insee

En 2020, les personnes âgées de 16 ans ou plus attribuent une **note moyenne de satisfaction** de 7,2 sur 10 à la vie qu'elles mènent actuellement (cf. figure 4). Ce résultat est très proche de celui de 2019 (7,3) s'inscrivant ainsi dans une **relative stabilité depuis 2013**. Le décrochage observé entre 2012 et 2013 est porté par les domaines « satisfaction dans la vie menée actuellement », « logement », « relations familiales » et « relations amicales » (cf. figure 2). Le contexte socio-économique de l'époque était marqué par l'émergence de plusieurs mouvements contre les mesures fiscales (exemple celui des « bonnets rouges » contre l'écotaxe) et par la progression du nombre de chômeurs.

En 2020, les enquêtés ayant un **travail** en sont satisfaits à 7 sur 10 contre 7,3 les deux années précédentes (cf. figure 2). L'Insee suppose que les différents mouvements sociaux (Gilets jaunes entre 2018 et 2019 et opposition à la réforme des retraites à l'hiver 2019-2020) peuvent expliquer cette légère évolution<sup>219</sup>. Le niveau de satisfaction vis-à-vis du **logement** et **de son environnement** s'établit à 7,7 et est aussi relativement stable depuis 2014 (cf. figure 2).

**Graphique 2 : Note moyenne de satisfaction, Logement, Travail (2010 à 2020)**

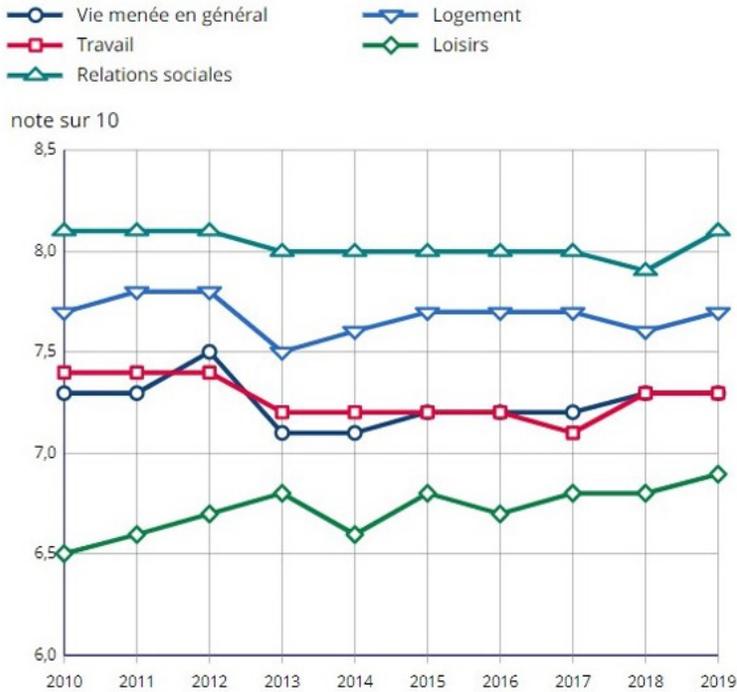


Source : Insee

L'évolution des dimensions « loisirs » est en hausse, tandis que celle des « relations sociales » (combinant relations familiales et amicales) est la plus stable sur la période 2010-2019 (cf. figure 3).

<sup>219</sup> Insee, France, *Portrait social*, édition 2021.

**Graphique 3 : Note moyenne des 6 domaines, 2010-2019**

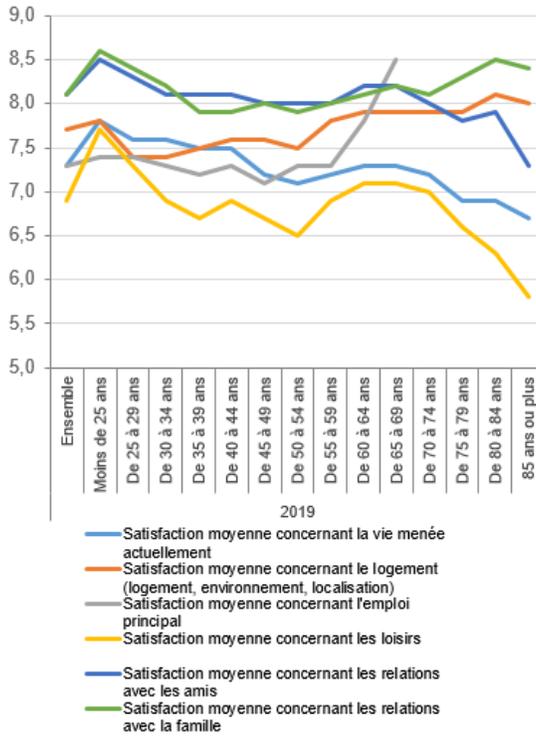


Source : INSEE

Ce sont les jeunes (16 à 25 ans) qui expriment la plus forte satisfaction dans la vie (7,8) alors que les personnes âgées de plus de 80 ans évaluent à un peu moins de 7 sur 10 leur satisfaction dans la vie menée actuellement (cf. figure 4). Cette tendance est confirmée par les dernières données communiquées par l'INSEE. Ces données permettent également de voir que dans la plupart des tranches d'âge, les femmes sont légèrement moins satisfaites de leur vie que les hommes (6,8 contre 6,9). Selon l'INSEE, cet écart s'explique entièrement par leurs caractéristiques sociodémographiques et une situation matérielle et financière moins favorable<sup>220</sup>.

220 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6047769?sommaire=6047805&q=SATISFACTION+dans+la+vie>

**Graphique 4 : Satisfaction moyenne dans différents domaines de la vie selon l'âge en 2020**

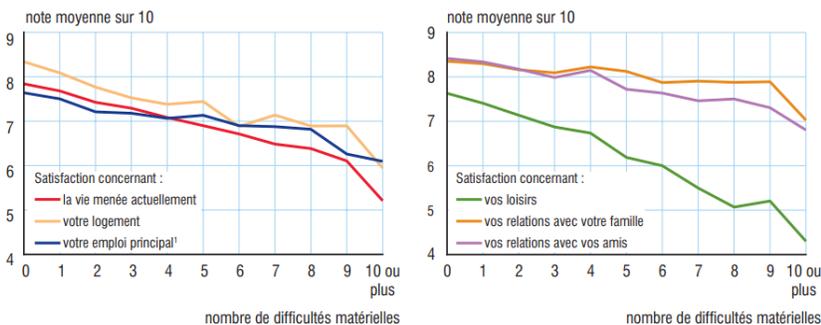


Source : Insee

Par ailleurs, l'état de santé a un impact important sur le niveau de satisfaction. Il en est de même pour les conditions de vie matérielles et sociales du ménage : la note de satisfaction des personnes décroît assez fortement en fonction du nombre de privations matérielles : elle est de 5,5 pour les personnes en situation de privation alors qu'elle est de 7,7 pour les personnes sans aucune difficulté matérielle (cf. figure 5).

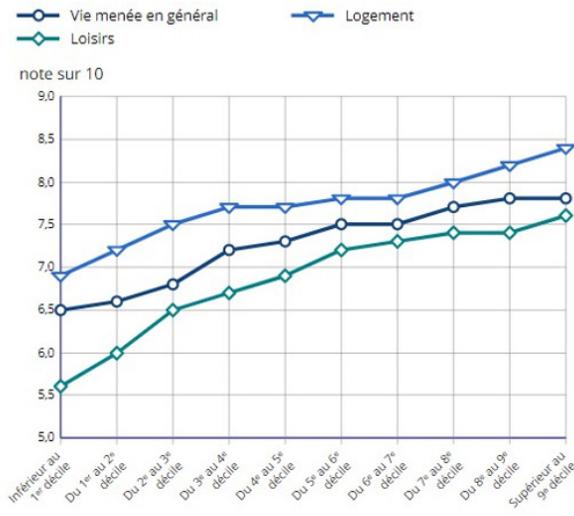
**Graphiques 5 : Satisfaction de la vie selon le nombre de privations matérielles en 2019**

**a. Selon le nombre de difficultés matérielles**



La relation entre satisfaction dans la vie et niveau de vie est forte (cf. figure 6).

## Graphique 6 : Satisfaction dans la vie et niveau de vie



Toutefois, ces moyennes peuvent cacher des nuances par territoires et peuvent être influencées par d'autres facteurs que le niveau de vie. L'Insee a publié une étude en février 2022 intitulée « Vivre en Île-de-France a un effet négatif sur la satisfaction dans la vie »<sup>221</sup> qui montre que la situation géographique des individus peut avoir un impact sur leur degré de satisfaction. Dans ce même sens, l'Insee relève qu'en 2018, les personnes âgées de 16 ans ou plus vivant dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) se déclarent moins souvent satisfaites de la vie qu'elles mènent actuellement que celles de France métropolitaine. Cet écart s'expliquerait principalement par une insatisfaction à l'égard de la situation financière et du logement<sup>222</sup>.

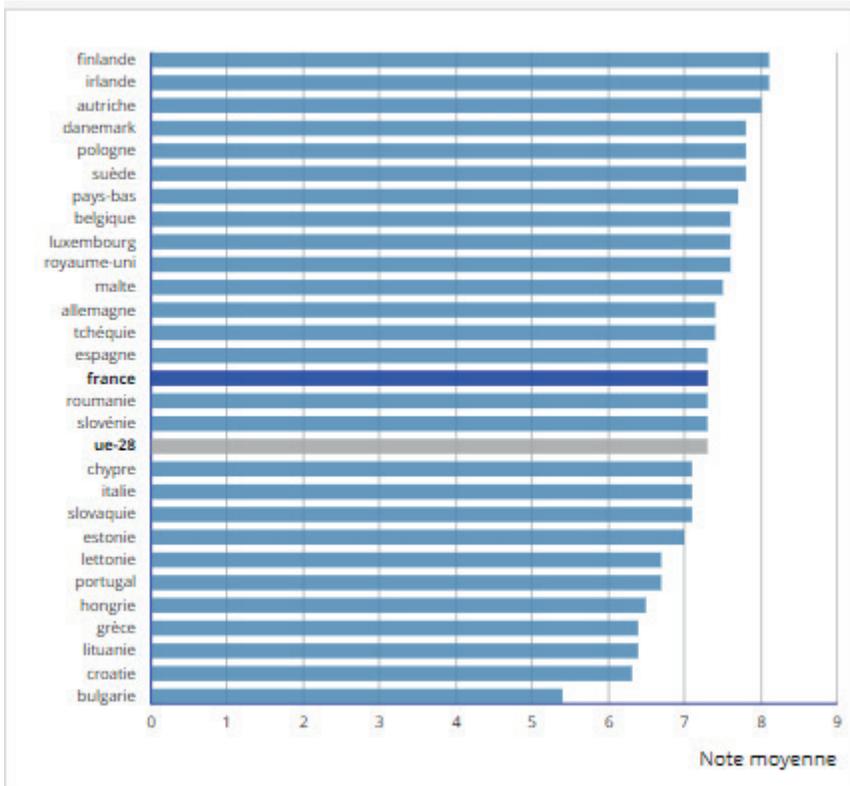
## B. Comparaisons internationales

Les indicateurs de bien-être subjectifs semblent davantage des indicateurs de santé mentale (dont le sens peut se rapprocher de se sentir bien ou « ça va ») que des indicateurs synthétisant un bien-être lié à des qualités objectives économiques et sociales, même s'il y a des interactions entre ces éléments. En effet, l'effet culturel national (par exemple, les Françaises et le Français sont moins souvent satisfaits que des habitants de pays proches à caractéristiques économiques et sociales contrôlées) empêche de conclure avec pertinence dans une optique de hiérarchisation de la satisfaction des nations par leurs qualités économiques et sociales. On peut remarquer cependant que la France se situe dans la moyenne européenne (7,3) tout comme l'Espagne, la Roumanie et la Slovaquie (cf. figure 7). Au sommet de la satisfaction dans la vie, on trouve la Finlande et l'Irlande (8,1) et à l'autre extrémité, la Bulgarie enregistre un niveau de satisfaction de 5,4.

<sup>221</sup> Insee, Vivre en Île-de-France a un effet négatif sur la satisfaction dans la vie, François Gleizes, Stéphane Legleye, Anne Pla, Insee Analyses, n° 71, 09 février 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6043792>

<sup>222</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4995323#consulter>

Graphique 7 : Satisfaction de la vie dans les pays de l'Union européenne en 2018



Source : Eurostat, EU-SILC 2018

La forte satisfaction enregistrée en Finlande s'expliquerait notamment par des conditions de travail favorables (niveau bas de stress au travail, sécurité sur le marché de l'emploi) et la qualité des liens sociaux<sup>223</sup>. *A contrario*, le taux de satisfaction moins important en France que dans les pays de l'Europe du Nord résulterait d'une culture du pessimisme, d'une moindre confiance dans les autres et dans les institutions, héritée en partie des traumatismes de la seconde guerre mondiale, et une fragilité de la cohésion sociale<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> <https://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/finlande-fr/>

<sup>224</sup> Audition de Mme Romina BOARINI, Directrice du Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE) à l'OCDE, 25 mai 2022.

### III - INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES<sup>225</sup>

La commission européenne mène deux fois par an des enquêtes Eurobaromètre auprès des résidents des pays membres de l'Union européenne. Ces enquêtes prévoient des questions qui portent sur la satisfaction. Par exemple : Comment jugez-vous la situation actuelle de chacun des domaines suivants : votre situation professionnelle ? La situation financière de votre ménage ?

Par ailleurs, l'OCDE utilise l'indicateur du bien-être; il présente trois caractéristiques: d'une part, il est multidimensionnel (11 indicateurs à la fois économiques et non économiques), il propose une approche horizontale des inégalités (par genre, âge et niveau d'éducation) et il intègre le bien-être des générations futures en prenant en compte la durabilité<sup>226</sup>.

### IV - PRÉCONISATIONS

Pour améliorer l'indicateur sur le plan méthodologique, les précédents RAEF ont proposé les pistes suivantes :

- enrichir l'indicateur sur la base du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi ;
- désagréger l'indicateur par tranche d'âge et niveau territorial.

Par ailleurs, les auditionnés<sup>227</sup> ont particulièrement insisté pour que ces indicateurs, et notamment ceux faisant état de la satisfaction ou du bien-être, et qui permettent de « prendre le pouls » de la société, soient pleinement utilisés dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. A ce titre, ils soulignent notamment l'importance de limiter le nombre d'indicateurs qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs afin qu'ils puissent effectivement être pris en compte dans les politiques publiques. Certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, le Canada ou encore la Finlande ont ainsi commencé à modifier leurs procédures pour prendre en compte les impacts sur le bien-être lors de l'élaboration des lois.

M. Eloi Laurent (OFCE)<sup>228</sup> a proposé de développer un indicateur de la pleine santé entendu comme un état continu de bien-être (physique et psychologique, individuel et social, humain et écologique). La mesure de la pleine santé reposerait sur des éléments de santé sociale (liens sociaux, inégalités...) et de santé humaine (espérance de vie, état de santé...).

#### Préconisation 1

Lancer une enquête nationale approfondie pour évaluer précisément l'état des grandes dimensions du bien-être (santé, logement, travail, loisirs, relations sociales). Cela permettra d'avoir une vision plus complète de l'état de la société post-Covid et d'en identifier les fragilités. Cette enquête devra intégrer des critères de genre, âge et situation géographique. L'état des crises actuelles et futures (Covid, Ukraine, changement climatique, inflation), rend particulièrement crucial cet exercice.

<sup>225</sup> Les informations sont tirées du site de l'Insee.

<sup>226</sup> Audition de Mme Romina BOARINI, op.cit.

<sup>227</sup> Ibidem.

<sup>228</sup> Audition de M. Eloi Laurent, économiste et chercheur à l'OFCE, 25 mai 2022.

## Préconisation 2

Utiliser plus globalement des indicateurs de bien-être dans l'élaboration ou l'évaluation des lois et politiques publiques, et se doter en conséquence des outils adéquats. Cela implique notamment un suivi annuel de ces indicateurs et leur présentation systématique au Parlement, mais aussi leur mobilisation en amont de l'élaboration de lois. Pour rappel, la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse* ». Or ce rapport n'a pas été remis au Parlement depuis 2019.

# CHAPITRE 6 - INÉGALITÉS DE REVENUS

## 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 : on parle également de « rapport interquintile ». Le revenu disponible comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les retraites et pensions, les indemnités de chômage, les revenus du capital et financiers<sup>229</sup> et les prestations sociales perçues, nets des impôts directs. Il s'agit donc d'un indicateur d'inégalités après redistribution. Le niveau de vie est le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation -UC- (calculé selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans).

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 ;
- le coefficient de Gini mesure l'écart de revenu entre les individus par rapport à une situation parfaitement égalitaire. Il vaut alors 0 à égalité parfaite, 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 les revenus des 10 % des ménages les plus aisés sur les revenus des 10 % les plus faibles, est couramment utilisé ;
- le ratio de Palma rapporte la masse du revenu national qui revient chaque année aux 10 % les plus aisés à celle que reçoit les 40 % les plus pauvres ; il est notamment utilisé par la Banque mondiale car il capture bien les inégalités entre les riches et les catégories populaires, mais laisse de côté les 50 % appartenant aux classes moyennes et aisées ;
- enfin, on peut mesurer les inégalités de revenus « primaires », c'est-à-dire avant redistribution.

Changement de terminologie : en 2021, l'indicateur a été renommé par l'INSEE « dispersion des revenus » à la place d'« inégalités de revenu », sans changement de méthode sur la construction de l'indicateur.

---

<sup>229</sup> Produits d'assurance-vie, livrets exonérés, plans d'épargne en actions, livrets d'épargne populaire, comptes d'épargne logement, plans épargne logement.

## B. Précautions d'emploi

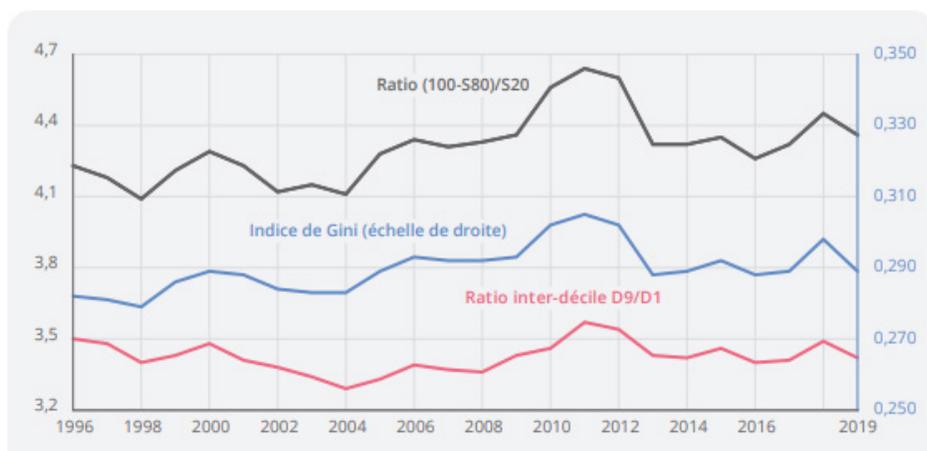
Les informations utilisées pour calculer les niveaux de vie ne couvrent pas tous les ménages. Elles concernent seulement la France métropolitaine et ne prennent pas en compte les personnes vivant en institution ni les personnes sans domicile fixe. Par ailleurs, la connaissance de certains revenus tirés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

Dans la publication des dernières données sur le site de l'INSEE « Indicateurs de richesse nationale » en date du 7 décembre 2021, les données relatives à la dispersion des revenus remontent à 2019.

## II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

### A. Évolution sur longue période

**Graphique 1 : Indicateurs d'inégalités de 1996 à 2019 (après redistribution)**



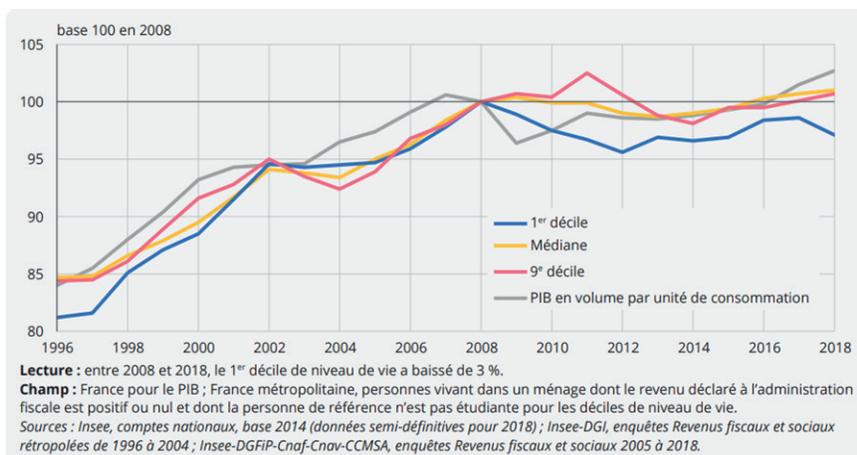
Lecture : Les 20 % de personnes les plus modestes (S20) disposent en 2019 de 8,7 % de la somme des niveaux de vie ; les 20 % les plus aisés perçoivent 37,9 % de la somme des niveaux de vie (complément à 100 de S80), soit 4,36 fois plus [ratio (100-S80)/S20].

Les inégalités de revenus après redistribution ont augmenté tendanciellement à partir de la fin des années 1990, avec une accélération à partir de 2009 liée à la forte progression du chômage. En 2012 et 2013, elles ont accusé une forte baisse pour revenir au niveau d'avant crise du fait de l'alourdissement de la fiscalité s'appliquant aux ménages les plus aisés et de la revalorisation des minima sociaux. Depuis, les variations sont d'une ampleur plus limitée.

L'évolution des déciles de niveau de vie sur longue période et en euro constant est contrastée (graphique 2 et 3) : entre 2008 et 2018, le 1<sup>er</sup> décile de niveau de vie (c'est-à-dire le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes, de 930 euros/mois en 2018) a

baissé de 3 % tandis que la médiane et celui du 9<sup>e</sup> décile (le niveau de vie minimal des 10 % les plus aisés, de 3260 euros/mois en 2018) ont augmenté de 1 %<sup>230</sup>.

## Graphique 2 : Évolution des 1<sup>er</sup>, médian et 9<sup>e</sup> déciles de niveau de vie de 1996 à 2018<sup>231</sup>



C'est notamment **l'évolution des revenus avant redistribution** qui explique ces évolutions. Entre 2008 et 2018, les inégalités avant redistribution se sont accentuées : l'indice de Gini augmente de 0,021, le rapport interquintile de 1,5 et le rapport interdécile de 1,0<sup>232</sup>. Cette hausse des inégalités est liée principalement à la baisse des revenus des plus modestes combinée au dynamisme des hauts revenus sur cette période. Le niveau de vie des plus modestes en 2018 est inférieur à son niveau de 2008 à cause d'une baisse des revenus primaires liés à la hausse du nombre de chômeurs dans cette catégorie, tandis que les revenus avant redistribution des plus aisés ont augmenté. Ainsi, les inégalités avant redistribution ont sensiblement augmenté depuis 10 ans (graphique 4), même si le système socio-fiscal a amorti cette hausse : en 2018, après redistribution, les inégalités sont légèrement supérieures à leur niveau de 2008.

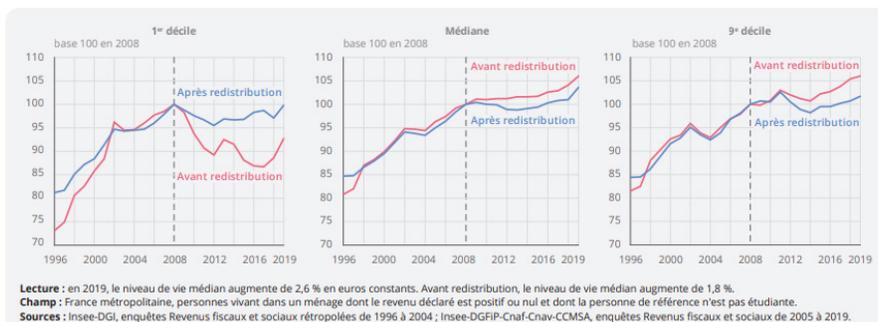
Les mécanismes de redistribution, composés notamment des prestations sociales et des prélèvements, jouent ainsi à plein sur l'évolution des revenus des premiers déciles, et leur impact s'inverse logiquement à partir de la médiane.

<sup>230</sup> Insee. 2021. *Revenus et patrimoine des ménages*.

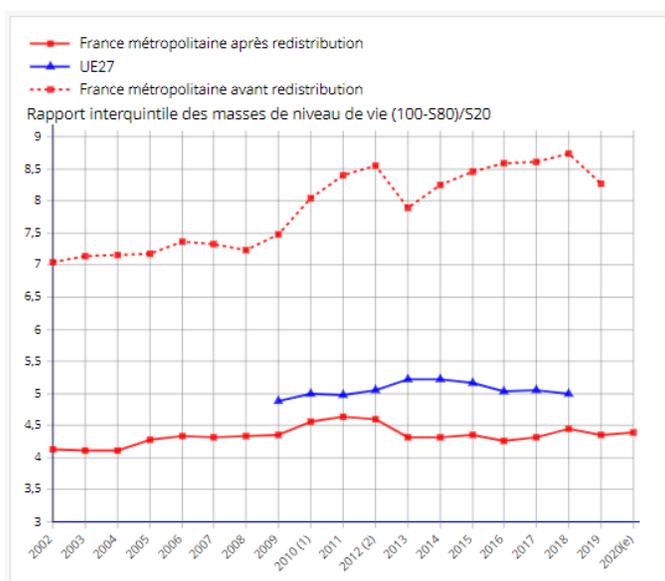
<sup>231</sup> Insee. 2021. *Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018*.

<sup>232</sup> Insee. 2021. *Revenus et patrimoine des ménages*.

### Graphique 3 : Évolution des principaux déciles de niveau de vie entre 1996 et 2019 en euros constants (2008), avant et après redistribution



### Graphique 4 : Évolution du rapport de revenus inter-quintile avant et après redistribution



**La redistribution est deux fois plus importante en intégrant les services publics**<sup>233</sup>. Le caractère redistributif du système socio-fiscal français provient avant tout des transferts en nature, comme l'éducation, la santé et le logement, qui contribuent pour 50 % à la réduction des inégalités au sens de la redistribution élargie ; viennent ensuite les prestations sociales monétaires (23 %), les dépenses de consommation collective (16 %) et les retraites (10 %). Ces montants de transferts s'élèvent en moyenne à 17 000 euros. Les prélèvements sont légèrement antiredistributifs du fait des taxes sur les produits et des cotisations qui font plus que compenser la progressivité des impôts sur les revenus et le patrimoine.

<sup>233</sup> Insee Référence. 2021. *Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics.*

**La situation dans les Outre-mer** se distingue par une certaine hétérogénéité entre territoires mais des écarts de niveau de vie et de pauvreté plus élevés qu'en France métropolitaine<sup>234</sup>. Les 10 % les plus modestes disposent au maximum de 360 euros en Guyane et de 630 euros en Martinique, (et pratiquement rien à Mayotte), contre 900 euros en métropole. Les 10 % les plus aisés disposent au minimum de 281 euros en Guyane et à la Réunion et aux alentours de 3 000 euros en Guadeloupe et en Martinique (niveau similaire à celui de la métropole). En conséquence, les écarts de niveau de vie sont particulièrement marqués au sein de chaque département : il est de 8 en Guyane et de 5 dans les autres DO, excepté Mayotte où il se situe à 59.

## B. Situation en 2019-2020

En **2019**, les 20 % des individus les plus pauvres détiennent 8,7 % de la masse totale des niveaux de vie par unité de consommation. À l'opposé, les 20 % des individus les plus aisés détiennent 37,9 % de la masse totale des niveaux de vie. **Ainsi les 20 % des individus les plus aisés ont un niveau de vie 4,4 fois plus élevé que le niveau de vie des 20 % des individus les plus pauvres.** Ce ratio a légèrement diminué en 2019 en partie du fait d'une moindre progression des revenus du patrimoine des ménages les plus aisés. Par ailleurs, la baisse du chômage, le dynamisme des salaires et la revalorisation de la prime d'activité a bénéficié aux ménages plus modestes<sup>235</sup>. Les inégalités de niveau de vie sont légèrement plus élevées chez les hommes (4,4) que chez les femmes (4,3). Elles sont un peu moins fortes (3,8) chez les plus de 65 ans : la moindre disparité des pensions de retraite, comparativement aux revenus d'activité des 18-64 ans, fait plus que compenser les larges écarts de revenus du patrimoine au sein de cette classe d'âge.

Pour **2020**, l'Insee a calculé ce ratio en suivant une méthode innovante de micro-simulation<sup>236</sup> qui aboutit à un **ratio stable de 4,4 permis par les mesures exceptionnelles mises en œuvre pour lutter contre les effets de la crise sanitaire.** Sans ces mesures du plan d'urgence (fonds de solidarité, activité partielle, prêt garanti par l'État), il est probable que ce ratio se serait détérioré. Les deux graphiques ci-dessous illustrent d'une part l'importance de dispositif d'activité partielle par décile de niveau de vie, qui a bénéficié relativement plus aux déciles 4 à 9, et d'autre part aux aides exceptionnelles pour les ménages, qui ont bénéficié principalement au quatre premiers déciles.

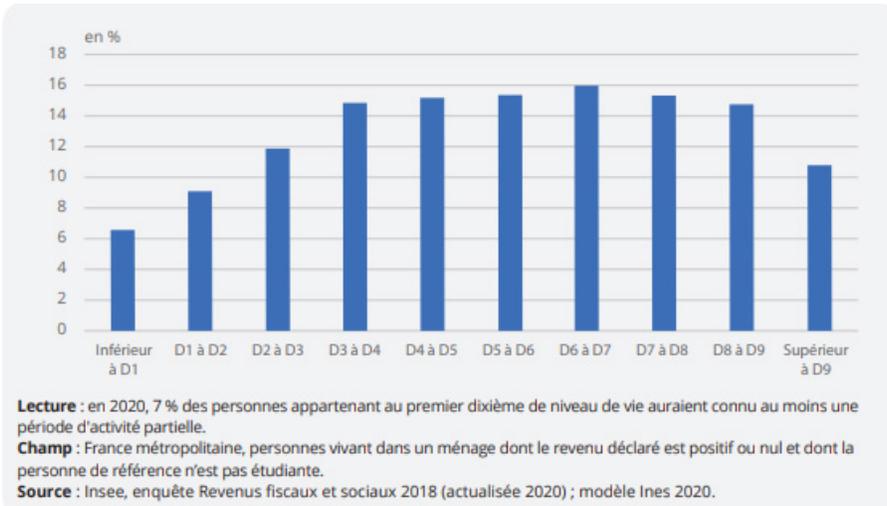
---

<sup>234</sup> Observatoire des inégalités. 2021. *DOM : des inégalités de revenus et une pauvreté très élevées.*

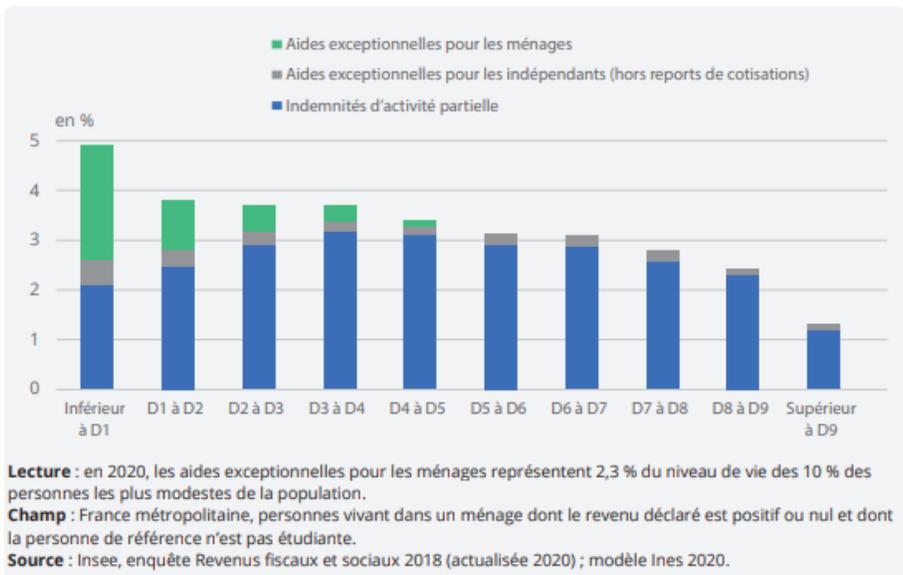
<sup>235</sup> Pour complément : l'Insee estime que l'indice de Gini était de 0,289 en 2019, après 0,298 en 2018 et 0,289 en 2017.

<sup>236</sup> Insee. 2021. *En 2020, les inégalités et le taux de pauvreté monétaire seraient stables.* Insee Analyses n° 70.

**Graphique 5 : Part des personnes ayant été en activité partielle en 2020 par dixième de niveau de vie<sup>237</sup>**



**Graphique 6 : Part moyenne des dispositifs exceptionnels dans le niveau de vie par dixième de la population<sup>238</sup>**



237 Ibidem.

238 Ibidem.

L'analyse des **effets redistributifs des mesures socio-fiscales ces 5 dernières années**<sup>239</sup> met en lumière une hausse des transferts nets *pour l'ensemble de la distribution* de 1,9 % du niveau de vie corrigé des ménages en moyenne, mais avec une **hétérogénéité** forte selon les types de ménages (actifs occupés : +2,6 %, retraités : +0,6 %, chômeurs : -1,1 %) et selon les centièmes de niveau de vie :

- pour les 5 % les plus modestes, une hausse de 0,8 % résultant notamment de la revalorisation du chèque énergie, la suppression de la taxe d'habitation et les hausses de prestations sociales, mais limitée par l'importance relative des hausses de la fiscalité indirecte et la réforme de l'assurance chômage ;
- entre le 10<sup>e</sup> et le 17<sup>e</sup> centième, les hausses sont concentrées sur les individus actifs *via* les prestations sociales, les revalorisations de primes d'activité et dans une moindre mesure la bascule cotisations sociales-CSG ;
- entre le 70<sup>e</sup> et le 80<sup>e</sup> centièmes, les hausses sont plus importantes par rapport au milieu de la distribution du fait des baisses de l'impôt sur le revenu (réforme du barème de l'impôt en 2020) ;
- les 1 % des ménages les plus aisés bénéficient de l'effet le plus fort, à +3,3 %, grâce à la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF), remplacé par l'IFI et la mise en place du PFU inclus dans l'impôt sur le revenu.

L'OFCE a également mis en lumière l'impact notable de la réforme de la fiscalité du patrimoine sur le bilan redistributif des mesures socio-fiscales au profit des ménages du dernier vingtième de niveau de vie (+1400 euros supplémentaires par unité de consommation)<sup>240</sup>.

## C. Poids du patrimoine et des dynamiques d'emploi sur la distribution des niveaux de vie

La valorisation du patrimoine immobilier et financier a contribué à l'accroissement des inégalités dans les années 2000<sup>241</sup> :

- la masse de patrimoine immobilier a augmenté de 201 % entre 1998 et 2018 : cette évolution s'explique pour moitié par la valorisation des logements anciens (107 points) et dans une moindre mesure par la construction de logements pendant cette période (72 points) et la hausse des prix des logements neufs (22 points). Ainsi sur 20 ans, cette évolution a profité aux 70 % des ménages les mieux dotés (hausse de 127 % à 174 % de leur patrimoine immobilier), alors que les ménages appartenant aux trois premiers déciles n'en ont tiré aucun bénéfice.
- le patrimoine financier des ménages a augmenté dans une moindre mesure que le patrimoine immobilier, mais surtout, il a diminué pour les ménages des premiers déciles, alors qu'il a augmenté de 40 % à 100 % pour les déciles 4 à 10.

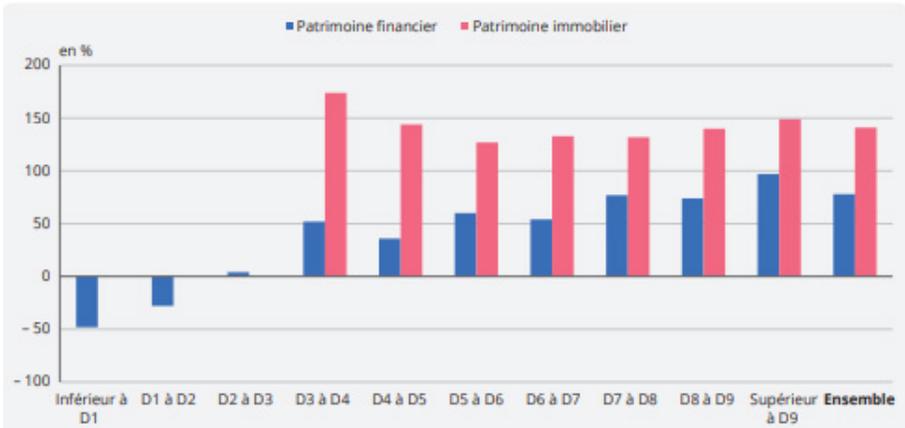
---

239 IPP. 2022. *Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages*.

240 Audition de MM. Pierre Madec et Raul Sampognaro, économistes au Département Analyse et Prévision à l'OFCE, 9 mars 2022.

241 Insee. 2021. *Revenus et patrimoine des ménages*.

**Graphique 7 : Évolution du patrimoine financier et immobilier moyen entre 1998 et 2008 par décile**



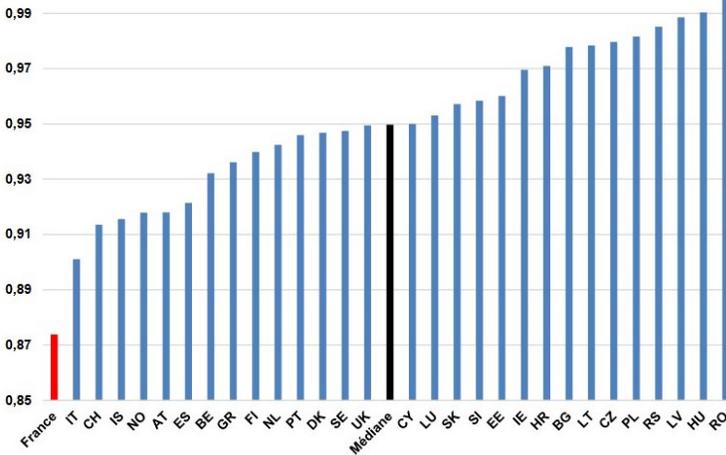
Ainsi la répartition du patrimoine est plus inégalitaire qu'il y a 20 ans : entre 1998 et 2018, le patrimoine brut<sup>242</sup> moyen des 10 % les moins bien dotés en 2018 est inférieur de 48 % à celui de leurs homologues de 1998, alors que celui des 10 % de ménages les mieux dotés a augmenté de 119 % sur la période. En euros constants, le total détenu par les 10 % les moins bien dotés a même baissé de 58 % (contre une hausse de 77 % pour les mieux dotés).

**Cependant, en termes de revenus du patrimoine, la France a l'indice de Gini le plus faible de l'UE**, même si ces revenus sont, structurellement, bien plus concentrés que les revenus d'activité : l'indice de Gini de ces revenus est, en France, inférieur de 7,6 % à la médiane européenne. Cette disparité entre patrimoine et revenus du patrimoine reflètent les enjeux des résidences principales : celles-ci constituent une importante composante de la richesse des ménages et contribuent à ce titre aux inégalités de patrimoine. Pour autant, elles ne génèrent aucun revenu, étant uniquement associées à une moindre dépense.

<sup>242</sup> Le patrimoine brut est, selon l'Insee, le montant total des actifs détenus par un ménage, c'est-à-dire l'ensemble des biens lui permettant de disposer de ressources futures. Il est évalué avant déduction des éventuels remboursements d'emprunts en cours. Il inclut le patrimoine financier, le patrimoine immobilier et le patrimoine professionnel ; depuis 2010, il inclut les biens durables (voiture, équipement de la maison, etc.), les bijoux, les œuvres d'art et autres objets de valeur, soit tout ce qui relève du patrimoine matériel, négociable et transmissible.

**Graphique 8 : inégalités de revenus du patrimoine des individus non retraités, indice de Gini avant redistribution**

**Attention : l'axe des ordonnées commence à 0.85 (et non 0) pouvant donner l'impression que les inégalités sont relativement faibles alors qu'elles sont élevées car proches de 1**



Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus du patrimoine des ménages non retraités (avant redistribution) atteint 0,874, pour 0,950 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Autre élément influençant les revenus primaires des ménages, les **dynamiques d'emploi** ont un effet sur la distribution des niveaux de vie qui n'est pas toujours bien appréhendé. L'OFCE relève que la nature des emplois créés durant le précédent quinquennat (près d'1 million d'emplois) n'est pas prise en compte dans l'analyse redistributive des réformes socio-fiscales<sup>243</sup>. Différents secteurs ont connu des dynamiques différentes : les secteurs de la construction et de l'information-communication ont vu leurs emplois augmenter de plus de 10 % (contre 3,5 % en moyenne) tandis que d'autres ont connu des destructions d'emplois (services aux ménages, matériel de transport). Or les types d'emplois créés (CDD, CDI, interim), les niveaux de qualification requis et les salaires varient selon les secteurs. Dans son analyse, l'OFCE démontre que l'augmentation du nombre des emplois est plus importante pour les 3 premiers déciles (environ +4,5 %) de niveau de vie, mais que la variation de masse salariale associée est moindre (environ +3,7 %). L'écart entre emplois et masse salariale se retrouve sur les autres déciles mais dans des proportions moindres.

Cette analyse renforce l'importance du **lien entre taux d'emploi et inégalités de revenus avant redistribution** : dans les pays de l'OCDE, 45 % des écarts moyens entre pays en matière d'inégalités de revenus s'expliquent par les écarts de taux

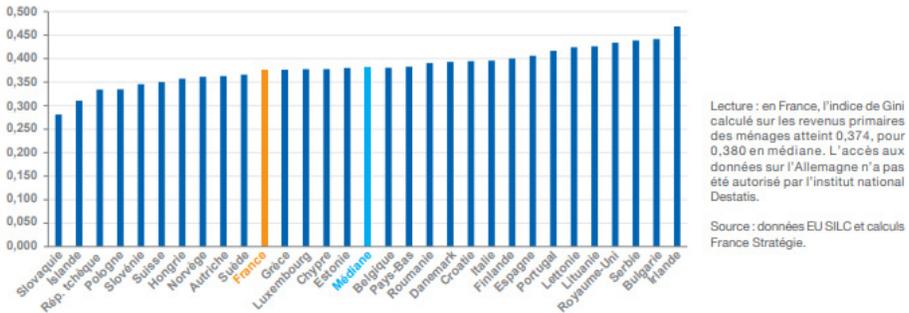
243 Audition de MM. Pierre Madec et Raul Sampognaro, économistes au Département Analyse et Prévision à l'OFCE, 9 mars 2022.

d'emploi<sup>244</sup>. Un taux d'emploi plus élevé réduirait les inégalités primaires et le besoin de redistribution.

## D. Comparaison internationale

Les inégalités primaires sont un peu plus faibles en France qu'ailleurs en Europe<sup>245</sup> (données 2019).

**Graphique 9 : Inégalités avant redistribution (indice de Gini des revenus primaires par unité de consommation y compris retraites).**



L'indice de Gini est de 0,374 sur les revenus primaires, et 0,290 après redistribution. France Stratégie a évalué l'impact relatif des différentes prestations sociales et prélèvements obligatoires sur la redistribution et comparé ces impacts avec ceux des pays européens. L'étude conclut que la redistribution réduit davantage les inégalités en France : les prestations sociales réduisent l'indice de Gini de 19 % (contre 15 % en médiane européenne) pratiquement autant que les prélèvements obligatoires.

COMPOSANTE DE LA REDISTRIBUTION	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles	
	France	Médiane européenne
Prestations	19,0 %	15,0 %
Allocations logement	3,7 %	0,3 %
Chômage et exclusion	7,9 %	3,1 %
Prestations familiales	4,0 %	3,4 %
Invalité/handicap	1,9 %	5,0 %
Autres	1,5 %	0,7 %

244 Patrick Artus. 2022. *Le taux d'emploi, grande cause du quinquennat*.

245 France Stratégie. 2020. *Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe*, Julien Rousselon et Mathilde Viennot, Note d'analyse, 2 décembre 2020.

COMPOSANTE DE LA REDISTRIBUTION	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles	
	France	Médiane européenne
Prélèvements obligatoires	18,7 %	16,3 %
Cotisations employeur	9,9 %	5,8 %
Autres prélèvements sur les revenus	11,7 %	13,0 %
Prélèvements sur le patrimoine	0,2 %	0,0 %

### III - PRECONISATIONS

Une présentation de cet indicateur par décile plutôt que quintile permettrait une appréciation plus fine des évolutions.

Après deux ans de crises inédites qui n'ont *a priori* pas affecté les inégalités de revenus en moyenne, plusieurs études ont cependant démontré des évolutions dans les premiers et derniers centiles qui tendent à valider le ressenti d'une part de la population selon laquelle les inégalités se creusent. **Le CESE recommande donc que l'indicateur de suivi des inégalités par décile soit systématiquement complété par la présentation des revenus avant et après redistribution pour les 10 premiers et les dix derniers centiles, afin de pouvoir analyser plus finement l'impact des politiques publiques.**

# CHAPITRE 7 - LA PRIVATION MATÉRIELLE ET SOCIALE (ANCIENNEMENT PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE)

## I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

### A. Définition<sup>246</sup>

La pauvreté en condition de vie, ou privation matérielle et sociale au sens d'Eurostat, désigne **une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité à couvrir au moins 5 dépenses parmi les 13 de la liste suivante :**

- **au niveau individuel :**

1. ne pas pouvoir s'acheter de vêtements neufs pour des raisons financières ;
2. ne pas posséder deux paires de chaussures pour des raisons financières ;
3. ne pas pouvoir se réunir avec des amis ou de la famille autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois pour des raisons financières ;
4. ne pas pouvoir dépenser une petite somme pour soi-même sans avoir à consulter les autres membres du ménage ;
5. ne pas pouvoir avoir une activité de loisirs régulière par manque de moyens financiers ;
6. ne pas avoir accès à Internet pour un usage privé par manque de moyens financiers.

- **au niveau du ménage :**

7. avoir des arriérés de traites d'achats à crédit, loyers, emprunts ou factures d'eau / gaz / électricité / téléphone ;
8. ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues d'un montant d'environ 1 000 euros ;
9. ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température pour des raisons financières ;
10. ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances dans l'année hors du domicile ;
11. être dans l'incapacité de remplacer des meubles abîmés pour des raisons financières ;
12. ne pas pouvoir manger de la viande, du poulet ou du poisson (ou équivalent végétarien) tous les deux jours pour des raisons financières ;
13. ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle.

La pauvreté en conditions de vie correspond à l'image de la pauvreté communément admise, à savoir l'exclusion de pratiques et de consommations de base. Elle vise à repérer les privations subies. Ainsi, elle ne prend pas en compte le choix de ne pas couvrir l'une des 5 dépenses parmi les 13 suggérées.

---

<sup>246</sup> Les éléments de définition sont extraits du site de l'Insee.

L'indicateur est calculé à partir de l'enquête européenne « *European Union-Statistics on Income and Living Conditions* » (EU-SILC) dont la version française est l'enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie (SRCV).

Il convient de noter que **l'indicateur de la privation matérielle et sociale remplace depuis 2020 l'ancien indicateur français de pauvreté en conditions en vie** et l'ancien indicateur européen de privation matérielle. Il vise à les améliorer en introduisant de nouveaux items de privation liés à la participation sociale des individus : participation à des loisirs ou à des repas avec des amis<sup>247</sup>.

## B. Précautions d'emploi

L'ajout d'un item peut rendre compliqué les comparaisons dans le temps. On peut également questionner l'absence dans la liste actuelle de certains items comme la possession d'un téléphone portable, pourtant devenu socialement indispensable, ou l'absence de prise en compte de facteurs subjectifs tels que les privations de droits, les peurs et souffrances, les dégradations de la santé, les maltraitements sociale ou institutionnelle, l'isolement qu'ATD Quart-Monde retient comme critères principaux de définition de la pauvreté<sup>248</sup>. Par ailleurs, l'évolution vers des comportements plus sobres conduira probablement à interroger la pertinence de certains items (achat de vêtements neufs ou d'une voiture personnelle) et pourrait voir l'émergence de nouveaux items (occupation d'un logement classé F ou G et qualifié de « passoire thermique »). En outre, l'Insee alerte sur la difficulté à interpréter certaines évolutions temporelles car cet indicateur comporte une part subjective. Il est également précisé que les enquêtes pour alimenter l'indicateur sont menées exclusivement en France métropolitaine et que les données ne peuvent pas faire l'objet d'une exploitation au niveau régional. Enfin, l'Insee précise que, pour 2020, 77 % de la population a été interrogée avant la mise en place du premier confinement du 17 mars, ainsi, **la crise sanitaire n'a été que partiellement prise en compte dans la mesure déclarée en 2020**. C'est pourquoi, un décalage existe entre les données et la situation socio-économique actuelle. Par ailleurs, en raison du caractère provisoire des données 2021 et de l'indisponibilité des données 2022, cette analyse ne tient majoritairement pas compte de la situation récente et notamment de l'inflation qui a augmenté fortement depuis 2021.

---

<sup>247</sup> Insee, Indicateurs de richesse nationale, Chiffres détaillés, 7 décembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281679?sommaire=3281778>

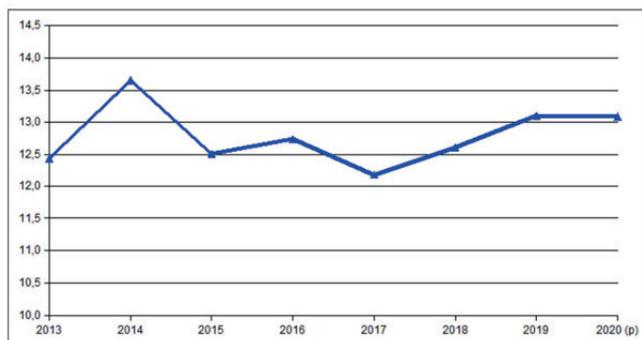
<sup>248</sup> Le Mouvement ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs*, Programme de recherche réalisé en France, dans le cadre d'une recherche internationale participative, septembre 2019 : [https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2019/10/Synthese\\_Rapport\\_Dimensions\\_Pauvrete\\_France.pdf](https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2019/10/Synthese_Rapport_Dimensions_Pauvrete_France.pdf)

## II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

### A. Évolution sur longue période

En France, depuis presque une décennie, le taux de privation matérielle et sociale est plutôt stable : 12,4 % en 2014 et 13,1 % pour les années 2019 et 2020, après une baisse à 12,2 % en 2017 (cf. figure 1).

**Graphique 1 : Taux de privation matérielle et sociale en France métropolitaine**



Source : Eurostat ; (p) : provisoire

La stagnation voire la légère augmentation, par période, du taux de privation matérielle et sociale pourrait être mise en parallèle avec la hausse des dépenses pré-engagées<sup>249</sup>.

Ainsi, **la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée en 2018, semble avoir eu des effets limités**. Dans son rapport de 2021, le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présidé par Louis Schweitzer et piloté par France Stratégie, a soulevé plusieurs points d'attention dont notamment les suivants : mieux définir et comprendre la grande pauvreté, lutter contre les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus, renforcer la lutte contre le non-recours et aider les 18-24 ans les plus démunis<sup>250</sup>.

Les items les plus cités par les personnes en situation de privation matérielle et sociale sont l'incapacité de faire face à une dépense imprévue de 1 000 euros (95 %), l'incapacité de remplacer ses meubles hors d'usage (94 %) ou de se payer une semaine de vacances hors du domicile par an (85 %). À l'opposé, seulement 11 % déclarent ne pas pouvoir se payer un accès à Internet.

<sup>249</sup> Pierre-Yves Cusset et Alain Trannoy, *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017*, France Stratégie, 2021.

<sup>250</sup> France Stratégie, *La lutte contre la pauvreté en temps de coronavirus, recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Marine de Montaignac, Note d'étape, 1<sup>er</sup> octobre 2020 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lutte-contre-pauvrete-temps-coronavirus-constats-effets-de-crise-pauvrete-points-de>

Les privations matérielles et sociales concernent plus particulièrement certaines catégories : les femmes (14,5 %) davantage que les hommes (11,7 %) et les jeunes (16-24 ans) particulièrement en 2020 (cf. figure 2). Pour ces derniers, la crise de la Covid-19 a mis au jour leur vulnérabilité sous-estimée jusqu'à présent du fait d'une mauvaise visibilité des transferts entre parents et enfants et de la présence de solidarité intergénérationnelle plus généralement. Étudiants ou actifs, la situation des jeunes en termes de privation matérielle et sociale mérite d'être analysée plus finement.

### Graphique 2 : Taux de privation matérielle et sociale en France métropolitaine par classe d'âge

	- 16 ans <sup>1</sup>	16-24	25-54	55-64	65+	Ensemble 16 ans ou plus	Population totale <sup>1</sup>
2013	15,2	13,3	12,7	11,6	9,1	11,8	12,4
2014	15,9	15,1	13,7	13,6	10,6	13,2	13,7
2015	15,6	14,5	12,2	12,3	9,2	11,8	12,5
2016	16,1	14,3	12,5	11,4	10,2	12,0	12,7
2017	15,9	12,3	12,3	10,9	9,2	11,3	12,2
2018	16,0	12,2	12,7	12,3	9,8	11,9	12,6
2019	16,4	12,0	13,2	12,4	10,8	12,3	13,1
2020 (p)	17,0	15,2	13,2	13,2	8,7	12,3	13,1

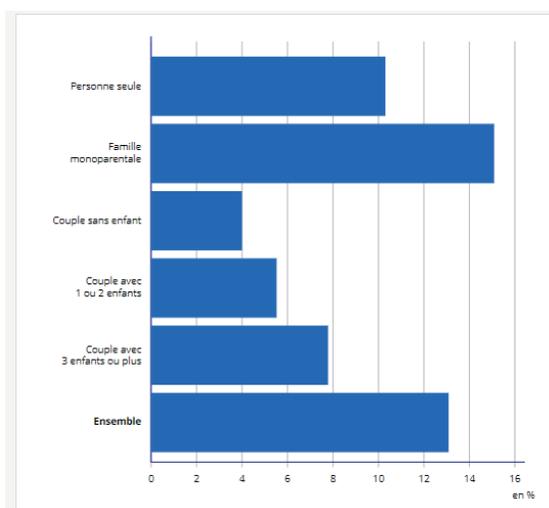
Source : Insee - SRCV 2013-2020 ; (p) : provisoire

1 : L'indicateur calculé par Eurostat porte sur la population totale. Les deux colonnes « -16 ans » et « population totale » permettent une comparaison harmonisée avec les résultats européens.

Le chômage joue fortement sur le risque de pauvreté, monétaire ou non : 68,4 % des personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est au chômage sont en situation de privation matérielle et sociale ou à risque de pauvreté monétaire (contre 21,0 % de l'ensemble de la population)<sup>251</sup>. Les familles monoparentales sont particulièrement exposées : 15,1 % sont pauvres au sens de la privation matérielle et sociale (cf. figure 3).

<sup>251</sup> Insee, *Une personne sur cinq est en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle et sociale*, Stéphane Legleye, Anne Pla et François Gleizes, Insee Focus, n° 245, 01 septembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5417786#titre-bloc-18>

### Graphique 3 : Privations matérielles et sociales selon la configuration familiale en 2019



Source : Insee - SRCV 2019

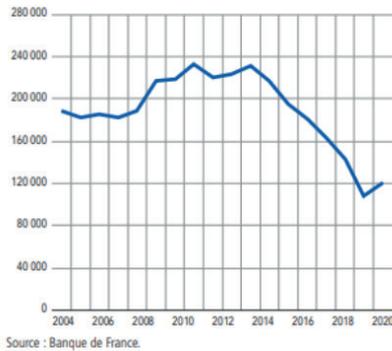
Une enquête menée en 2021 montre que 10,9 % des personnes sont pauvres au sens non monétaire, c'est-à-dire selon l'indicateur européen de privation matérielle et sociale<sup>252</sup>. Ce recul des privations comparé à 2020 (13,1 %) s'expliquerait davantage par l'impossibilité de pouvoir participer à des activités sociales payantes que par une diminution effective des difficultés financières. En effet, la crise sanitaire a entraîné une baisse de la consommation, sans affecter gravement les revenus d'où la constitution d'une épargne pour certains ménages<sup>253</sup>. Plus précisément entre 2019 et 2021, deux fois moins de personnes sont entrées en situation de privation matérielle et sociale que les années précédentes, tandis que davantage en sont sorties (Insee). **Les dépenses pré-engagées** (contrat qui n'est pas renégociable sur une courte période) et **des dépenses contraintes** (loyers, remboursements d'emprunts immobiliers, charges, dépenses d'eau, d'énergie) pèsent sur le revenu disponible.

<sup>252</sup> Insee, Satisfaction et privation matérielle et sociale en 2021 Après un an de pandémie, davantage d'insatisfaction mais des budgets moins contraints, François Gleizes, Stéphane Legleye, Anne Pla, Insee Focus, n° 261, 18 février 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6051365>

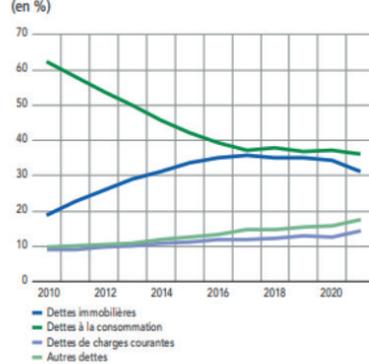
<sup>253</sup> Audition de M. Eric HEYER, directeur du département analyse et prévision et de M. Mathieu PLANE, directeur adjoint à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), 15 septembre 2022.

## Graphiques 4

**NOMBRE DE SITUATIONS DE SURENDETTEMENT SOUMISES AUX COMMISSIONS**



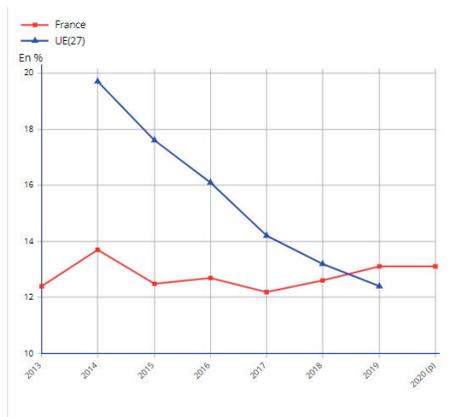
**PART DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE DETTES DANS L'ENDETTEMENT GLOBAL (en %)**



## B. Comparaisons internationales

Au sein de l'Union européenne, depuis 2014, le taux de privation matérielle et sociale enregistre une baisse significative : de 19,7 % en 2014, il est passé à 12,4 % en 2019 (cf. figure 4). Cette baisse est particulièrement forte dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est et s'expliquerait par un redressement du niveau de vie médian<sup>254</sup>.

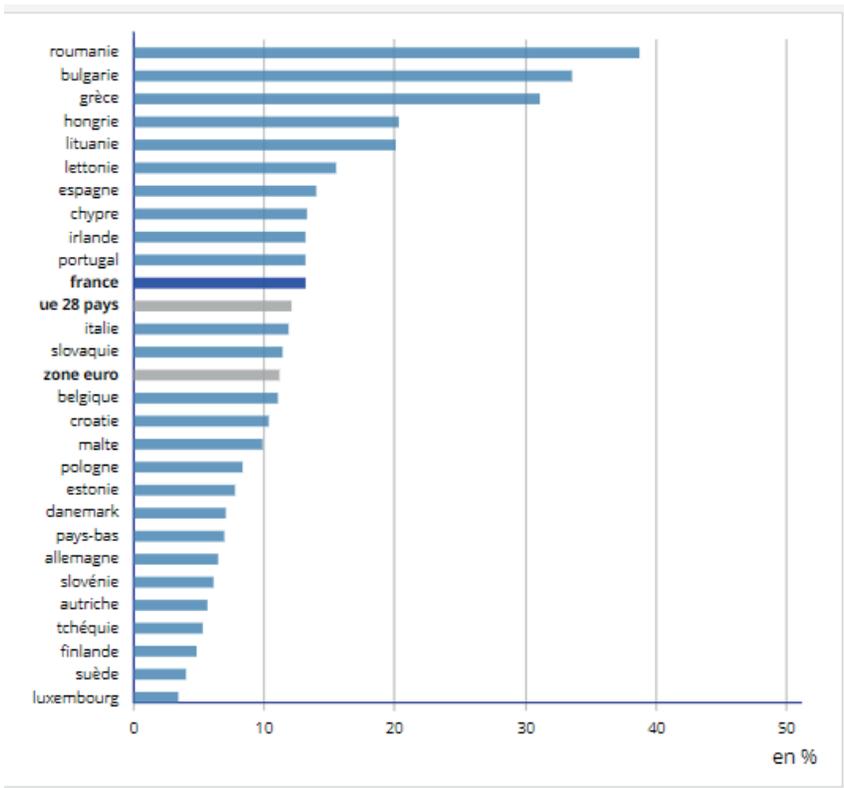
**Graphique 5 : Taux de privation matérielle et sociale en France métropolitaine et dans l'Union européenne**



<sup>254</sup> Julien Blasco, François Gleizes, « Qui est pauvre en Europe ? Deux figures différentes de la pauvreté, par l'approche monétaire ou par la privation matérielle et sociale », Insee, 2019. Pour rappel, en 2010 a été lancée « la Stratégie Europe 2020 », programme de l'Union européenne en faveur de la croissance et de l'emploi, qui se focalise plus spécifiquement sur la lutte contre la pauvreté.

Au regard de son taux de privation matérielle et sociale, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne tout comme le Portugal, l'Irlande et Chypre (cf. figure 5). Le Luxembourg et les pays du Nord de l'Europe se distinguent par de faibles taux de privation. A l'autre extrémité, la Bulgarie et la Roumanie subissent des restrictions matérielles importantes malgré une amélioration sur les dernières années.

**Graphique 6 : Taux de privation matérielle et sociale dans les pays de l'Union européenne en 2019**

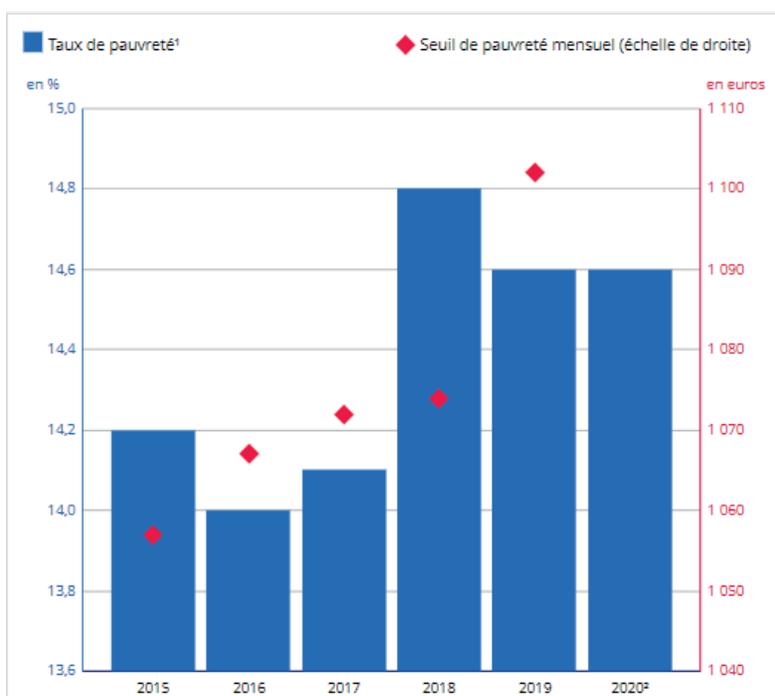


### III - INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES<sup>255</sup>

Pour capter les différentes dimensions de la pauvreté, le taux de privation matérielle et sociale est insuffisant : il doit être **éclairé par une approche monétaire de la pauvreté**. L'Insee a établi qu'il y a peu de corrélation entre les deux approches : si 21 % de la population est pauvre au sens de l'un des deux aspects au moins, 5,7 % seulement cumule pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie<sup>256</sup>. 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 française. Ainsi, en 2019, le seuil de pauvreté est situé à 1 102 euros pour une personne vivant seule et à 1 653 euros pour un couple sans enfant.

S'il a diminué depuis 1970, **le taux de pauvreté monétaire est aujourd'hui plus élevé qu'au milieu des années 2000** (12,7 % en 2004). En 2019, 9,2 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté monétaire, soit un taux de pauvreté situé à 14,6 %<sup>257</sup>. En 2020, selon des estimations provisoires, le taux de pauvreté resterait stable (cf. figure 6).

**Graphique 7 : Taux de pauvreté et seuils de pauvreté**



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête « Revenus fiscaux et sociaux 2015 à 2019 » ; modèle Ines 2020 (ERFS 2019 actualisée)

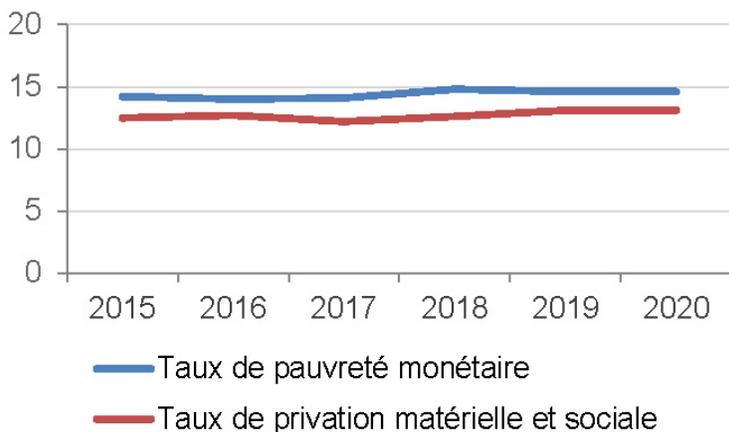
<sup>255</sup> Les informations sont tirées du site de l'Insee.

<sup>256</sup> Insee, *Une personne sur cinq est en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle et sociale*, Stéphane Legleye, Anne Pla et François Gleizes, Insee Focus, n° 245, 01 septembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5417786>

<sup>257</sup> Cet indicateur n'inclut pas les personnes pauvres vivant dans les DOM.

Les chômeurs sont particulièrement touchés par la pauvreté monétaire (38,9 %) ainsi que les familles monoparentales (32,8 %). Parmi les personnes en emploi, les travailleurs indépendants sont davantage concernés (17,6 %) que les salariés (6,8 %). Le phénomène est moins marqué chez les retraités, mais 10 % d'entre eux sont tout de même en situation de pauvreté<sup>258</sup>.

**Graphique 8 : Taux de pauvreté monétaire et taux de privation matérielle et sociale (en % de la population totale)**



Source : Eurostat

Le taux de pauvreté monétaire est légèrement supérieur au taux de privation matérielle et sociale (cf. figure 7). En 2020, le taux de pauvreté monétaire est de 14,6 % et le taux de privation matérielle et sociale est de 13,1 %.

Au niveau européen, si la France a un taux de privation matérielle légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne, ce n'est pas le cas du taux de pauvreté monétaire qui est lui inférieur en France.

D'autre part, le pays occupe le 10<sup>ème</sup> rang des pays avec les taux de pauvreté les plus faibles, devant l'Allemagne (14,8 %) et l'Italie (20,1 %).

Grâce aux dispositifs d'aide exceptionnels, la pauvreté monétaire a pu être contenue et n'a pas subi une augmentation entre 2019 et 2020. En effet, plusieurs mesures mises en place pour limiter les effets de la crise sanitaire ont visé les ménages à bas revenus. De même, le dispositif d'activité partielle a permis de limiter les destructions d'emploi et d'assurer une compensation financière aux salariés concernés. Le cahier 1 revient de façon plus détaillée sur l'efficacité des aides publiques (y compris du futur chèque alimentaire), les raisons de non-attribution de certaines aides et le paradoxe de personnes en situation de privation matérielle et sociale alors que de nombreux secteurs sont caractérisés par des difficultés de recrutement.

<sup>258</sup> Insee, *L'essentiel sur la pauvreté*, 10 novembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045>

## IV - PRÉCONISATIONS

Pour améliorer l'indicateur sur le plan méthodologique, les précédents RAEF ont proposé les pistes suivantes :

- améliorer la connaissance de la pauvreté : compléter l'indicateur avec des éléments sur la santé, la formation, l'accès au numérique et la capacité de mobilité individuelle ;
- approfondir le suivi de la pauvreté : approche par cohorte, par région, par typologie d'habitat/précarité énergétique.

Les conséquences du changement climatique, de la crise sanitaire de Covid-19 et du conflit ukrainien modifient et aggravent potentiellement les vulnérabilités des personnes en situation de privation matérielle et sociale. De ce fait, il importe plus que jamais d'identifier ce que ne capture pas l'indicateur actuel afin de le compléter par la recherche de données complémentaires et d'améliorer notre connaissance des publics plus particulièrement vulnérables (jeunes, familles monoparentales, ménages ruraux, personnes âgées etc.).

### Préconisation 1

Assurer un suivi des catégories les plus exposées à la pauvreté matérielle et sociale pour améliorer le ciblage par l'action publique, en l'enrichissant d'une analyse territoire par territoire et cohorte par cohorte.

Par ailleurs, la hausse des dépenses pré-engagées<sup>259</sup> (services de télécommunications ou de télévision, assurances,...) appelle à mieux suivre ces évolutions ainsi qu'à mieux en comprendre les causes et les conséquences. Une attention particulière pourrait être portée aux crédits à la consommation et aux financements de longue durée, susceptibles d'augmenter le phénomène du surendettement.

### Préconisation 2

Intégrer un indicateur pour suivre l'évolution d'une part, de la proportion des dépenses contraintes (loyers, remboursements d'emprunts immobiliers, charges, dépenses d'eau, d'énergie) et d'autre part, des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages, afin d'estimer plus finement le revenu disponible et son évolution.

De façon plus générale, des enquêtes d'opinion ponctuelles pourraient être menées pour compléter les indicateurs et mieux appréhender les facteurs sous-tendant certains phénomènes constatés a posteriori mais difficile à anticiper (exemple : difficultés en fin de mois).

<sup>259</sup> Pierre-Yves Cusset et Alain Trannoy, *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017*, France Stratégie, 2021.

# CHAPITRE 8 - SORTIES PRÉCOCES DU SYSTÈME SCOLAIRE

Cette contribution est la septième de la commission de l'Éducation, de la culture et de la communication (ECC) au Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) consacrée au décrochage scolaire et à l'analyse de l'indicateur « *sorties précoces* » du système scolaire. Dans ses précédentes contributions, la commission a mis l'accent sur le poids des inégalités sociales, économiques et culturelles ainsi que sur l'importance de la prévention en milieu scolaire. Elle a fait des préconisations pour amplifier la coordination des acteurs concernés, évaluer les dispositifs, améliorer la relation entre les parents et l'école et mieux impliquer les élèves dans la vie de leur établissement.

Si la question des sortantes et sortants non qualifiés du système scolaire est ancienne, la politique de lutte contre le décrochage scolaire est plus récente. La prise en compte de cette question s'inscrit dans un contexte européen à partir des années 2000, notamment celui de la stratégie de Lisbonne puis des stratégies UE 2020 et maintenant UE 2030. Le décrochage scolaire est défini comme la situation des « *jeunes sortant [du système scolaire] sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles du système de formation initiale* »<sup>260</sup>.

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

Une ou un jeune en situation de sortie précoce du système scolaire est 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)<sup>261</sup> et qui n'ont pas suivi de formation (formelle ou non) au cours des quatre dernières semaines. En France, il s'agit des jeunes de cette classe d'âge qui ont le diplôme national du brevet ou aucun diplôme et qui ne poursuivent plus ni études ni formation.

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 s'étaient fixé, en 2010, comme objectif que les « *sorties précoces* »

---

<sup>260</sup> Article L.313-7 du code de l'éducation créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 – article 36 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie.

<sup>261</sup> Les postes 0 à 2 inclus de la classification internationale type des enseignements (CITE) sont les suivants : « 0 éducation de la petite enfance ; 1 enseignement primaire ; 2 premier cycle de l'enseignement secondaire ».

représentent moins de 10 % des jeunes de 18-24 ans à l'horizon 2020. Cet objectif a été atteint et une nouvelle cible a été fixée à 9 % à l'horizon 2030.

**En 2020, dans l'Union européenne, parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans le taux de jeunes sortis précocement du système scolaire est de 9,9 % tandis qu'il est de 8 % pour la France**<sup>262</sup>. Ce taux est en baisse de 3,3 points depuis 2010 en France. Il est plus élevé pour les hommes (9,7 %) que pour les femmes (6,3 %). Cet écart peut s'expliquer en partie par la différenciation genrée des rôles sociaux qui prépare davantage les filles à l'intériorisation des normes scolaires<sup>263</sup>. Il peut aussi s'expliquer par une orientation vers des formations non choisies pour les élèves les plus en difficulté. Parmi ces derniers, les garçons sont plus nombreux. Ce taux correspond pour la France à un total d'environ 430 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans. La France a donc déjà dépassé son objectif fixé au niveau européen même si le phénomène du décrochage scolaire est persistant et que les effets de la crise sanitaire liée à la Covid-19 ne sont pas encore tous visibles.

Un autre indicateur est également utilisé. C'est le nombre de jeunes qui sortent chaque année de formation initiale sans diplôme ou avec le diplôme national du brevet des collèges. En 2018, 12 % des sortantes et sortants de formation initiale sont dans cette situation soit près de 89 000 jeunes<sup>264</sup>. Depuis 2010, ce flux diminue. Cette diminution est le résultat d'une politique publique affirmée, ciblant son action contre le décrochage scolaire, plus particulièrement dans le domaine de la prévention, inscrite dans la durée et bénéficiant de moyens.

## II - LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

De façon générale, la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19 est apparue comme un révélateur et un amplificateur des vulnérabilités déjà structurelles et des inégalités y compris territoriales. Elle a aussi fragilisé de nombreux secteurs économiques comme ceux de la culture, des loisirs et du sport. Ses conséquences économiques, sociales et environnementales sont préoccupantes.

Dans le domaine scolaire, les mesures sanitaires prises pour protéger la population ont eu un effet conjoncturel significatif sur les élèves les plus fragiles ou en difficulté avec l'institution scolaire. La crise sanitaire a provoqué un phénomène inédit de perte de lien entre eux. La perte de lien a été aussi constatée avec une partie des parents. Le port du masque de façon permanente a également constitué une difficulté signalée dans l'apprentissage et la relation aux enseignantes et enseignants, notamment pour les plus jeunes enfants scolarisés.

Ce phénomène diffus et inégal a pu concerner au moment le plus fort jusqu'à 600 000 à 1 000 000 d'élèves pendant quelques semaines<sup>265</sup>. Les conséquences à long terme sur l'assiduité et le parcours scolaire des jeunes ne sont à ce jour pas

---

<sup>262</sup> Insee, champ : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte).

<sup>263</sup> Site Internet du Cnesco, travaux de MM. Baudelot et Establet Christian Baudelot et Roger Establet, *Quoi de neuf chez les filles ? Entre stéréotypes et libertés*, Nathan, coll. « L'enfance en questions », septembre 2007 et de Mme Duru-Bellat (1995).

<sup>264</sup> Dernier chiffre connu -Repères et références statistiques (RERS) 2021 Chapitre 7.27.

<sup>265</sup> Voir la contribution au RAEF 2020.

connues, en particulier pour les plus jeunes qui ont commencé leur scolarité pendant la crise sanitaire. Des effets multiples sont à craindre sur la scolarité mais aussi sur la santé physique et psychologique des enfants et des jeunes qui pourraient avoir des conséquences, à plus long terme sur la réussite de leur parcours et leur insertion professionnelle.

Les acteurs éducatifs et les parents soulignent l'importance de la politique de santé scolaire tout en regrettant le manque structurel des personnels médicaux et de santé comme l'a souligné le Conseil dans son avis *Pour des élèves en meilleure santé*<sup>266</sup>. Cette situation rend difficile la prise en charge des nouveaux besoins en termes de santé physique ou psychologique liés à la crise sanitaire. D'autant que les problèmes de santé mentale chez les enfants et les adolescents préexistaient avant la crise sanitaire, touchant les jeunes femmes plus que les jeunes hommes. Une étude réalisée en 2017 sur la cohorte de 3<sup>e</sup> révélait ainsi qu'un tiers des jeunes femmes faisaient face à une détresse psychique élevée, contre un cinquième des jeunes hommes. 12 % des jeunes femmes faisaient même face à une détresse très importante contre 4 % des jeunes hommes<sup>267</sup>.

Un phénomène s'est ajouté à celui du décrochage scolaire, celui qualifié de « *désengagement scolaire* ». Il se caractérise par un manque de participation d'un élève aux activités proposées par l'enseignante et l'enseignant et/ou un faible niveau de communication de l'élève avec lui ou elle. Il concerne 20 à 30 % des élèves (les plus touchés étant en zone d'éducation prioritaire ou en filière professionnelle) dont 40 % n'avaient pas été repérés en risque de décrochage. Les raisons de ce désengagement s'expliquent par l'absence de sens et de motivation à étudier pour une grande majorité des élèves mais aussi par de mauvaises conditions matérielles (logement, équipement informatique, connexion)<sup>268</sup>. Le désengagement peut être également lié au harcèlement scolaire, dans les établissements ou réseaux sociaux, dont la prise en charge nécessite une attention particulière de la part des équipes éducatives. Il peut aussi s'expliquer par un environnement affectif peu sécurisant. Le caractère soudain de la crise sanitaire a abouti à la mise en place de cours à distance, y compris pour les plus jeunes, alors que les moyens d'équipements ou de connexion à distance n'étaient pas au rendez-vous.

### **III - L'OBLIGATION DE FORMATION DES JEUNES DE 16 À 18 ANS, OUTIL DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE**

Un ensemble de dispositifs concourt à l'atteinte des objectifs de lutte contre le décrochage scolaire. Les missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) participent à la prévention des ruptures de formation en repérant les signes précurseurs du décrochage avec les référents des établissements et les groupes de prévention du décrochage scolaire (GPDS), mais aussi avec les équipes éducatives des

---

<sup>266</sup> *Pour des élèves en meilleure santé*, avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Jean-François Naton et Mme Fatma Bouvet de la Maisonneuve, mars 2018.

<sup>267</sup> DREES, « *La santé mentale des adolescents de 3<sup>e</sup> en 2017* », les dossiers de la DREES, n° 65, septembre 2020, Valérie Carrasco, Nathalie Guignon.

<sup>268</sup> Enquête de Synlab du 20 juin 2020 intitulée Confinement et décrochage scolaire.

réseaux de Formation Qualification Emploi (FOQUALE). Grâce à l'évolution de systèmes d'information dédiés et aux plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), les jeunes sans solution après 16 ans sont mieux repérés aux fins d'être remobilisés et accompagnés.

Depuis la rentrée scolaire 2020, l'obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans est désormais un levier de lutte important pour faciliter l'accès des jeunes mineurs à la formation et à l'emploi. Cette obligation s'inscrit dans le prolongement de l'instruction obligatoire et doit créer une continuité éducative jusqu'à l'âge de 18 ans. Elle crée une double obligation à la fois pour le jeune de se former et pour les institutions de lui trouver des solutions.

Dans le domaine scolaire, limiter les effets de la crise sanitaire ne peut se concevoir sans une mobilisation de tous les acteurs éducatifs y compris des collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs de terrain. Il s'agit à la fois de développer les alliances éducatives avec les parents, de favoriser les pratiques pédagogiques innovantes en classe et le travail collaboratif des enseignantes et enseignants pour que les élèves puissent maîtriser le socle commun de connaissances, de compétences et de culture en fin de formation initiale. Il est encore plus nécessaire d'assurer les moyens pour que l'école fasse réussir tous les jeunes et pour que les plus vulnérables qui en sortent sans diplôme ou peu diplômés soient mieux repérés et accompagnés vers une solution adaptée et perçue par eux comme sécurisante.

**Pour assurer le déploiement du dispositif d'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans et favoriser son efficacité, le CESE préconise de développer une coordination plus forte entre les acteurs de terrain concernés, d'évaluer les résultats des dispositifs mis en place par le ministère de l'Education nationale et les Régions au regard des objectifs poursuivis (reprise d'études, orientation, formation, engagement citoyen, insertion professionnelle) et de rendre compte des actions engagées.**

**Le CESE préconise de renforcer et de pérenniser les missions et les moyens financiers et humains alloués par les ministères à la politique de lutte contre le décrochage scolaire dont ceux attribués à la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). Il est également recommandé de former davantage les personnels éducatifs afin qu'ils puissent mieux détecter les signaux liés au décrochage mais aussi d'accompagner et de soutenir plus fortement les élèves fragilisés en lien avec leurs parents.**

## CONCLUSION

Les raisons du décrochage scolaire sont plurielles et si des moyens ont été mis en place pour le combattre, d'autres pistes plus axées sur la prévention pourraient être explorées :

- une transformation des enseignements vers des matières et des pratiques tout aussi indispensables à l'acquisition de la connaissance et à l'accomplissement de soi, mériterait d'être encouragée : qu'il s'agisse des domaines artistiques, manuels, sportifs ou en lien avec la citoyenneté. La transformation de ces enseignements et pratiques, comme de la pédagogie, pourrait donner des opportunités de réussite et de développement du sentiment de capabilité, nécessaires à l'estime de soi et à la prise de confiance en soi, terreau indispensable pour aborder et dépasser les situations difficiles, à l'école ou ailleurs ;
- une refonte de l'orientation, qui s'appuie encore trop sur les résultats scolaires, lesquels sont associés à des disciplines qui peuvent installer très tôt une mise à distance de certains élèves vis-à-vis des apprentissages. Les choix d'orientation sont encore à ce jour trop soumis à la hiérarchie des voies de formation, aux caractéristiques du parcours au collège, au milieu social, au genre, au territoire, comme l'a indiqué l'avis du CESE sur ce sujet<sup>269</sup>. Des réformes structurelles comme celle de la réforme du lycée général, ont pu, du fait de choix d'enseignements disciplinaires élitistes, notamment en mathématiques, renforcer encore davantage les déterminismes sociaux et les inégalités de genre. Pour prévenir ces déterminismes et inégalités et éclairer la prise de décision, il conviendrait de développer pour toutes et tous l'accès, la sélection et l'appropriation de l'information pertinente, particulièrement élèves et parents.

Les enjeux de la lutte contre le décrochage scolaire sont multiples : individuels, sociaux, territoriaux, économiques, et les conséquences impactent en profondeur et durablement les individus et la société toute entière.

---

<sup>269</sup> CESE, *L'orientation des jeunes*, Laure Delair et Albert Ritzenthaler, rapporteurs, Avis, 11 avril 2018.

# CHAPITRE 9 - EMPREINTE CARBONE

## I - LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

### A. Deux indicateurs complémentaires

Les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES) constituent le principal facteur de réchauffement de la planète. Deux indicateurs permettent de les mesurer : l'inventaire national et l'empreinte carbone. Le premier affecte les émissions à un territoire donné (la France) ; le second à une population donnée (la population résidant en France). Ainsi, ces indicateurs mesurent suivant deux modalités différentes une même réalité : à l'échelle mondiale, le total des inventaires est égal au total des empreintes carbone.

L'inventaire national des gaz à effet de serre (GES)<sup>270</sup> est l'indicateur clé au niveau international. Les méthodes qui en permettent le calcul ont été établies par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Prévu dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) et le protocole de Kyoto, il est intégré dans le corpus réglementaire européen. Les inventaires de la France sont donc publiés à la fois sur le site de la CNUCC et sur celui de l'Agence européenne de l'environnement (AEE).

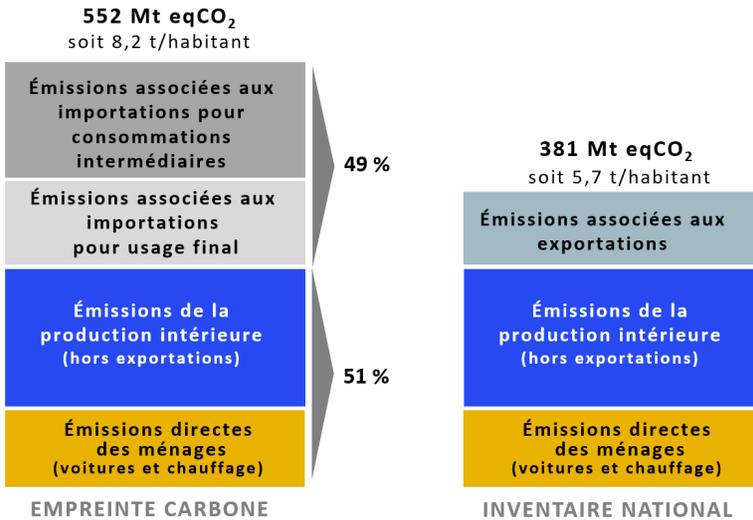
L'approche « inventaire » recense l'intégralité des émissions émises sur le territoire national. L'approche « empreinte » recense les émissions induites par la demande finale intérieure, les émissions territoriales liées aux exportations en étant exclues et les émissions associées aux importations incluses. L'empreinte carbone, plus que l'inventaire national, permet donc d'apprécier les pressions réelles qu'un pays exerce sur le climat.

Le diagramme suivant permet de comparer la pression climatique exercée par la société française, telle que mesurée par l'empreinte carbone d'une part, l'inventaire national des émissions de GES, d'autre part.

---

<sup>270</sup> Les substances inventoriées sont les sept gaz à effet de serre direct qui constituent le « panier de Kyoto » : dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), méthane (CH<sub>4</sub>), protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), hydrofluorocarbures (HFC), perfluorocarbures (PFC), hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>) et trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>).

**Graphique 1 : Émissions de GES de la France en 2020 : comparaison entre l’empreinte carbone et l’inventaire national**



Source : d'après MTE/SDES estimations 2020.

En 2020, les émissions liées à l'empreinte carbone sont 45 % plus élevées que celles de l'inventaire national. Les émissions liées aux importations en représentent près de la moitié. Parmi ces dernières, celles liées aux consommations intermédiaires sont majoritaires.

Au total, les deux approches sont complémentaires et chacune évolue suivant un rythme qui lui est propre. Entre 2000 et 2019, l'inventaire national a diminué d'environ 21 % ; l'empreinte carbone d'environ 10 %.

## B. Des précautions de lecture de l'empreinte carbone

À la différence de l'inventaire national des émissions de GES, le calcul de l'empreinte carbone n'est pas normalisé aux échelles mondiale, européenne ou nationale. Celui effectué par le service des données des études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique (MTE) prend en compte les trois principaux GES : le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>) et le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), qui représentent 96 % (en équivalent CO<sub>2</sub>) des sept GES pris en considération dans le protocole de Kyoto. Le périmètre géographique retenu est celui dudit protocole, à savoir la France métropolitaine et les outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin). L'empreinte est calculée à partir d'une méthode dite *input/output*, qui permet d'exprimer un niveau d'émissions en fonction des tableaux entrées-sorties symétriques de la comptabilité nationale (TES symétriques) établis par l'Insee et les comptes environnementaux d'émissions de GES répartis en 64 branches d'activités ou de produits selon la nomenclature des activités économiques française

(NAF). Ce choix méthodologique a pour conséquence de ne disposer des calculs « définitifs » que pour l'année n-4.

Le décompte des émissions est complexe à établir, les mesures retenues pour les importations étant moins robustes que celles utilisées pour la France, et selon le CITEPA<sup>271</sup>, de fortes incertitudes pèsent sur le contenu carbone des importations. Toutefois, pour les dix-neuf zones géographiques d'importations vers la France identifiées, les émissions de GES des différents pays qui les composent sont collectées chaque année et les évolutions économiques et technologiques de ces zones prises en considération.

La méthode employée pour déterminer l'empreinte carbone n'est par ailleurs pas figée. Sur saisine du Gouvernement, un rapport du Haut conseil pour le climat (HCC) présente des pistes d'évolution méthodologique du calcul de l'empreinte carbone de la France, qui ont conduit à une première évolution des modalités de calcul<sup>272</sup> en 2021. Elle s'est traduite par une réestimation à la baisse de l'empreinte carbone des Français et des Françaises, qui renforce sa diminution tendancielle dans le temps. Par ailleurs, la courbe de l'empreinte tracée à partir des valeurs recalculées s'en trouve modifiée, son évolution se rapprochant désormais de celle de l'inventaire national. De ce fait, certains commentaires du CESE sur cet indicateur, publiés dans des RAEF antérieurs, ne sont plus d'actualité.

## II - L'EMPREINTE CARBONE ET SON ÉVOLUTION

Selon les estimations provisoires publiées par le SDES, l'empreinte carbone de la France serait, en 2020, de 552 Mt eqCO<sub>2</sub>. Ramenée à l'ensemble de la population, cette empreinte est estimée à 8,2 t eqCO<sub>2</sub> par habitant.

Les émissions territoriales (51 %), se composent des émissions directement générées par les ménages, essentiellement pour leurs déplacements et leur chauffage, et de celles associées à la production intérieure de biens et services exclusivement destinés à la satisfaction de la demande finale. Les premières s'élèvent à 102 Mt eqCO<sub>2</sub> (18 %), les secondes à 182 Mt eqCO<sub>2</sub> (33 %).

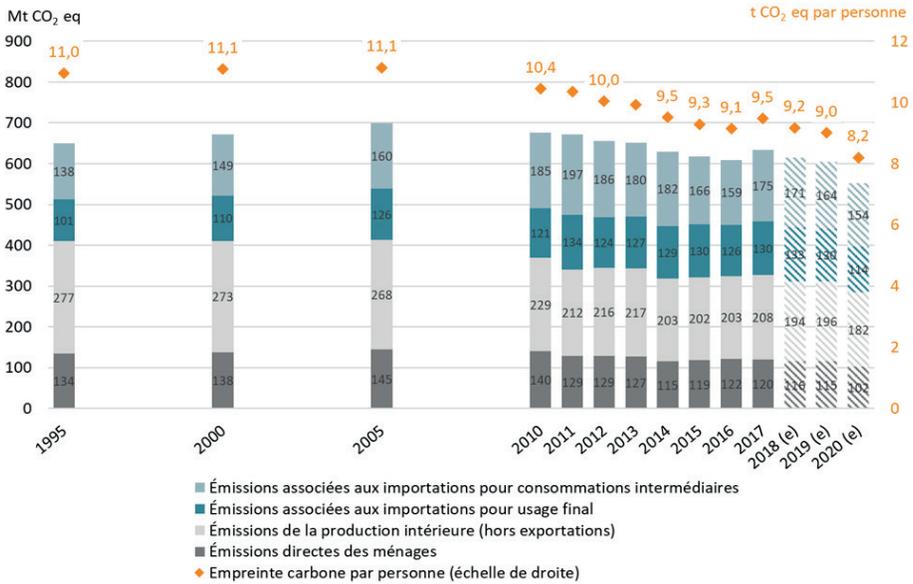
Les émissions associées aux importations (49 %), proviennent des biens et services destinés à la demande finale intérieure, à hauteur de 114 Mt eqCO<sub>2</sub> (21 %) et des matières premières ou produits semi-finis consommés par l'appareil productif intérieur, à hauteur de 154 Mt eqCO<sub>2</sub> (28 %).

---

271 Association loi 1901 sans but lucratif et opérateur d'État pour le compte du ministère de la Transition écologique et solidaire, le Citepa satisfait aux obligations de rapportage des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre de la France sous différents formats d'inventaires CCNUCC, EMEP, Protocole de Kyoto et CEE-NU.

272 Elle résulte d'une révision de l'estimation des émissions associées aux produits des activités extractives (essentiellement les émissions de méthane liées à l'extraction de charbon, pétrole brut et gaz importés).

**Graphique 2 : évolution de l’empreinte carbone en France en millions de tonnes et en tonnes d’éq. CO<sub>2</sub> par habitant (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O)**



Source : MTE / SDES.

Par rapport à 1995, les émissions territoriales ont baissé de 31 %. L’empreinte carbone, elle, n’a diminué que de 15 %, les émissions importées ayant augmenté de 12 %. Le CITEPA observe : « *Ramenée à la population, entre 1995 et 2020, l’empreinte des unités économiques résidentes a diminué de 25 %, passant de 10,9 t CO<sub>2</sub>e/hab en 1995 à 8,2 t CO<sub>2</sub>e/hab en 2020.* »<sup>273</sup>. Après une progression entre 1995 et le milieu des années 2000, avec une empreinte carbone par habitant qui se maintient à un niveau légèrement supérieur à 11 t eqCO<sub>2</sub>, une décrue régulière s’amorce, qui s’étend sur une décennie. On note cependant que ce mouvement à la baisse s’interrompt quasiment depuis 2016, exception faite de l’année 2020, pour stagner autour de 9 t eqCO<sub>2</sub>.

Sur la dernière décennie (2010-2019), l’empreinte française a régressé de plus de 10 % en valeur absolue et de plus de 13 % par habitant. Cette évolution masque une disparité entre les émissions territoriales hors exportations (-15,7 %) et les émissions dues aux importations (-3,9 %). Il en résulte que la part relative des émissions associées aux importations a progressé de 7,2 % durant la décennie.

Entre 2019 et 2020 enfin, exprimée en valeur absolue ou par habitant, l’empreinte carbone de la France a baissé de près de 9 %. L’année 2020 n’est toutefois pas représentative de l’impact habituel de la demande intérieure française sur le climat. Le ralentissement de l’activité économique et la réduction des mobilités liés à la pandémie de Covid-19 ont conduit à une diminution de 7 % de la consommation finale des ménages, de 13 % des importations et de 5 % des intensités en CO<sub>2</sub> de la production globale (source : SDES). Aussi, l’année 2019, avec une estimation de 605 Mt eqCO<sub>2</sub> et

273 Ibid.

de 9 t eqCO<sub>2</sub> par habitant, est probablement plus conforme à la réalité française que l'année 2020. Avec une croissance de l'économie française qui pourrait s'élever à 7 % du PIB, selon l'Insee, l'empreinte carbone devrait mécaniquement remonter à un niveau proche de celui de 2019.

### III - COMPARAISONS INTERNATIONALES

Selon les mesures de l'OCDE<sup>274</sup>, en 2018 (année la plus récente disponible), l'empreinte carbone de la France s'élève à 6,8 t CO<sub>2</sub>/hab., niveau supérieur à la moyenne mondiale (4,4 t CO<sub>2</sub>/hab.), mais inférieur à la moyenne européenne (7,8 t CO<sub>2</sub>/hab.). À titre de comparaison, l'empreinte carbone de l'Italie est évaluée à 7 t CO<sub>2</sub>/hab., celle du Royaume-Uni à 7,8 et celle de l'Allemagne à 10,4.

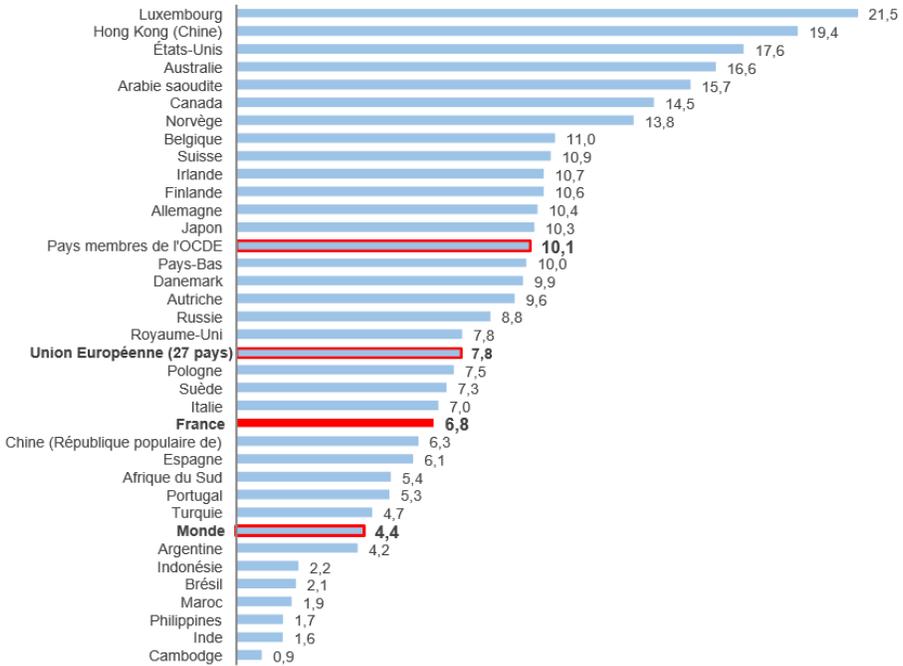
Dans les pays de l'OCDE, et la France ne fait pas exception, l'empreinte carbone est généralement plus élevée que l'inventaire national. C'est l'inverse dans la plupart des pays qui n'en sont pas membres. Cela s'explique par le fait que les pays de l'OCDE ont sous-traité une part croissante de la production de biens de consommation à d'autres pays. L'organisation précise que « *cette externalisation peut accroître les pressions sur l'environnement mondial si des techniques moins efficaces sur le plan énergétique sont utilisées* »<sup>275</sup>.

---

274 L'empreinte carbone de la demande finale estimée par l'OCDE est calculée uniquement à partir du CO<sub>2</sub> d'origine énergétique.

275 OCDE, *L'Observateur annuel de l'action climatique, Aider les pays à progresser vers le zéro net*, 02 novembre 2021 : <https://www.oecd.org/action-climat/ipac/l-observateur-annuel-de-l-action-climatique-959807d0/>

**Graphique 3 : Empreinte carbone (Année 2018, en CO<sub>2</sub> par habitant) de différents pays**



Source : OCDE.

Si l'empreinte carbone de la France, telle que calculée par l'OCDE, régresse peu mais régulièrement depuis 2010, celle de l'UE27, après avoir connu la même tendance, stagne depuis 2014<sup>276</sup>. Le MTE note que la comparaison entre l'estimation d'empreinte du SDES et de l'OCDE « *montre une forte similarité des évolutions de l'empreinte, tant sur le périmètre des trois GES que pour le CO<sub>2</sub> seul*<sup>277</sup>. » Les différences de niveaux peuvent s'expliquer par le champ couvert (nombre de GES pris en considération notamment) et par un niveau de désagrégation sectorielle différent selon les modèles.

<sup>276</sup> OECD, *Carbon dioxide emissions embodied in international trade* (2021 ed.), OECD, Data extracted on 07 Sep 2022 : [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO\\_GHG\\_2021#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO_GHG_2021#)

<sup>277</sup> Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, *Estimation de l'empreinte carbone de 1995 à 2020*, 26 octobre 2021 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/estimation-de-l'empreinte-carbone-de-1995-2020>

## IV - UN INDICATEUR AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

### A. Un indicateur qui monte en puissance...

L'empreinte carbone est un des dix « nouveaux indicateurs de richesse » reconnus par la loi<sup>278</sup>, destinés à assurer le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Chaque année, le Gouvernement est tenu par cette même loi de remettre au Parlement un rapport présentant l'évolution de ces nouveaux indicateurs. Depuis 2018, il compte parmi les indicateurs de suivi des objectifs de développement durable (ODD) fixés par les Nations Unies. Enfin, répondant au souhait du CESE de voir l'empreinte carbone devenir un indicateur central des politiques publiques en matière climatique, la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, prévoit que la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) « *indique également un plafond indicatif des émissions de GES dénommé « empreinte carbone de la France », s'appliquant aux « stratégies bas-carbone publiées après le 1<sup>er</sup> janvier 2022* ». Ainsi, l'empreinte carbone viendra compléter les outils de suivi dans la prochaine SNBC, qui devrait être publiée en 2024. Elle permettra notamment de mesurer les progrès des deux orientations déjà présentes dans la stratégie, mais dénuées d'objectifs quantifiés, visant à mieux maîtriser le contenu carbone des produits importés et à encourager les citoyens à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone.

Au regard de cette ambition et de l'urgence climatique, le CESE constate et déplore un paradoxe : le Gouvernement ne respecte pas les obligations que lui fixe la loi de 2015 en matière de suivi, au travers du rapport annuel à remettre au Parlement. Dans une question écrite du 28 octobre 2021, le sénateur Kerrouche s'en étonne : « *Alors que ce rapport est un outil important d'évaluation des politiques publiques, celui de 2017 avait été publié avec 4 mois de retard et celui de 2018, avec 8 mois de retard. À sa connaissance, les rapports 2019, 2020 et 2021 n'ont pas été adressés au Parlement. Aussi, il souhaiterait connaître les motifs qui président à l'absence d'application de la loi et à quelle date la publication de ces rapports est envisagée.* » Cinq mois plus tard, cette question est toujours en attente de réponse de la part du Premier ministre<sup>279</sup>.

Le suivi de l'empreinte carbone est toutefois assuré chaque année par le ministère chargé de l'environnement, à la différence des orientations de la SNBC précédemment mentionnées. Pourtant, cela aiderait à identifier les agents économiques responsables des émissions, imputées par construction au consommateur final : l'État, les collectivités, les entreprises, les consommateurs ? La connaissance des flux de carbone éclairerait la décision publique sur l'incitation à relocaliser les activités économiques et/ou à renforcer la coopération internationale pour décarboner l'économie mondiale. Enfin,

---

<sup>278</sup> Loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques.

<sup>279</sup> Sénat, Publication du rapport annuel sur les nouveaux indicateurs de richesse, 15<sup>e</sup> législature, Question écrite n° 25078 de M. Éric Kerrouche (Landes - SER), publiée dans le JO Sénat du 28/10/2021 - page 6059 : [https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEO211025078&idtable=q406808|q404464|q404465|q403467|q401839|q401840|q398656|q394675|q385792|q385793&\\_s=19489J&rch=qa&de=19780101&au=20220401&dp=1+an&radio=deau&appr=text&aff=sr&tri=dd&of=f=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn](https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEO211025078&idtable=q406808|q404464|q404465|q403467|q401839|q401840|q398656|q394675|q385792|q385793&_s=19489J&rch=qa&de=19780101&au=20220401&dp=1+an&radio=deau&appr=text&aff=sr&tri=dd&of=f=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn)

l'empreinte identifiant une baisse des émissions intérieures et une augmentation des émissions associées aux importations, un examen de l'effet délocalisation/« fuites de carbone » mériterait d'être entrepris filière par filière, accompagné de la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, en faveur duquel le CESE s'est maintes fois prononcé.

Il est à souligner que le conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE27 est parvenu, le 15 mars 2022, à un accord sur le règlement établissant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), élément majeur du paquet « Ajustement à l'objectif ». Ce mécanisme incitatif vise les importations de produits à plus haute intensité de carbone<sup>280</sup> afin d'éviter que les efforts de réduction des émissions de GES consentis par l'UE ne soient neutralisés par l'importation de produits fabriqués dans des pays tiers, dont les politiques de lutte contre le changement climatique sont moins ambitieuses que celles de l'UE. Il vise donc à prévenir la délocalisation et l'augmentation des importations de produits à plus haute intensité de carbone<sup>281</sup>.

Enfin, selon les publications du GIEC de 2021<sup>282</sup>, l'humanité aurait déjà émis 2 500 Gt CO<sub>2</sub> entre 1750 et 2019. Pour rester en deçà des 1,5° C d'augmentation de la température moyenne de la terre à l'horizon 2100 par rapport aux niveaux préindustriels, la quantité de CO<sub>2</sub> qui pourrait encore être émise serait de 400 à 500 Gt CO<sub>2</sub><sup>283</sup> jusqu'à la fin du siècle. Ramené à la population actuelle, le budget carbone de chaque individu, y compris ceux appartenant aux générations futures, sur la période considérée s'établirait entre 51 et 63 t CO<sub>2</sub>. Or, à empreinte carbone moyenne par habitant inchangée à l'échelle mondiale, soit 4,4 t CO<sub>2</sub>/personne/an, le seuil devrait être atteint dans les 12 à 14 ans à venir au lieu des 78 restant jusqu'à la fin du siècle. En appliquant une répartition strictement égalitaire entre individus, le budget carbone est désormais inférieur à 1 t/an. Cela témoigne de l'effort gigantesque à accomplir.

## B. ...auquel d'autres pourraient être associés

L'empreinte carbone est un des indicateurs retenus pour le suivi national de l'objectif de développement durable (ODD) n° 13 : la lutte contre les changements climatiques. Au titre de cet objectif, d'autres lui sont associés. Au regard des émissions de GES à l'échelle d'un pays, le seul pertinent, déjà évoqué, est l'inventaire national des émissions, établi chaque année par le Citepa. S'y ajoutent des indicateurs reflétant les capacités d'adaptation de la France face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles : les événements naturels très graves, les communes faisant l'objet d'un plan de prévention des risques naturels approuvé et les indemnités versées au titre des catastrophes naturelles. Se conjuguent ainsi les deux volets de la politique

---

<sup>280</sup> Les produits issus de cinq secteurs seront couverts par le MACF : ciment, aluminium, engrais, production d'énergie électrique, fer et acier.

<sup>281</sup> Il est prévu que les négociations en trilogue (réunions tripartites informelles sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission) aboutissent à une mise en œuvre progressive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, conformément au calendrier du plan de relance adopté par les dirigeants européens en juillet 2020.

<sup>282</sup> *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Climate Change 2021, The Physical Science Basis, 7 August 2021 : [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report\\_smaller.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report_smaller.pdf)

<sup>283</sup> Avec une probabilité de 67 % pour le bas de la fourchette et de 50 % pour le haut, selon le nuancement du GIEC.

climatique, avec deux indicateurs mesurant les progrès enregistrés, ou non, en matière d'atténuation des changements climatiques et trois rendant compte des effets de ces changements et des dispositions prises pour en atténuer ou pallier les conséquences, relevant des politiques d'adaptation aux changements climatiques.

Des Indicateurs complémentaires peuvent y être adjoints, en rapport avec des politiques destinées à limiter la consommation énergétique. Ils concernent, en amont, la modernisation et l'adaptation des industries à un mode de fonctionnement plus durable (émissions de CO<sub>2</sub> par unité de valeur ajoutée - ODD 9) et, en aval, la captation naturelle du carbone (taux de boisement - ODD 15). Ils ont aussi à voir avec la lutte contre les passoires énergétique (Incapacité à maintenir son logement à bonne température - ODD 7) et la mesure des différentes dimensions de la pauvreté qui peuvent conduire à surconsommer de l'énergie pour se chauffer ou se déplacer : intensité de la pauvreté monétaire (ODD 1) et taux d'effort net en logement (ODD 1) par exemple.

Enfin, deux autres approches statistiques mériteraient d'être associées à l'empreinte carbone et aux autres indicateurs des ODD : les facteurs d'émissions et les « bilans carbone » ou bilans GES obligatoires.

Le premier est une analyse de cycle de vie (ACV), où seuls les effets de réchauffement climatique sont analysés. Il peut concourir à la sensibilisation des individus, à l'information *via* l'affichage environnemental, dont il peut être un élément. Il pourrait en outre aider à une estimation fine des émissions, au service des mécanismes d'ajustement aux frontières (MACF) en cours d'élaboration.

Le second, d'ordre réglementaire, repose sur le fait que toutes les personnes morales de droit privé de plus de 500 salariés en France métropolitaine et de 250 salariés dans les régions et départements d'outre-mer, ainsi que les personnes morales de droit public de plus de 250 salariés et les collectivités de plus de 50 000 habitants, sont assujetties à l'obligation de réaliser un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES). Les entreprises doivent renouveler ce bilan carbone tous les 4 ans, les acteurs publics tous les 3 ans. Ce bilan permet d'apprécier l'impact climatique des territoires, des organisations et des entreprises et de guider l'action des « obligés ».

## V - PRÉCONISATIONS

L’empreinte carbone de la France tend à stagner depuis le milieu des années 2010. Si celle-ci s’est réduite sensiblement en 2020 dans le contexte de la crise Covid, la reprise économique enregistrée en 2021 se traduira par sa remontée. Le 6<sup>e</sup> rapport d’évaluation du GIEC vient rappeler combien il est urgent d’agir. Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour favoriser la diminution de notre empreinte.

Le CESE préconise :

- De poursuivre les efforts de réduction de l’intensité carbone des productions de biens et services sur le territoire national et de réduire les émissions importées, par la sobriété, la lutte contre l’obsolescence, les passoires thermiques, le développement de l’économie circulaire et la relocalisation des produits aux plus fortes intensités carbone conduisant à la réindustrialisation et à la création d’emplois de qualité. Plusieurs moyens peuvent être mobilisés pour sensibiliser à cet objectif et mesurer les progrès accomplis :
  - renforcer l’intégration prochaine de l’empreinte carbone à la stratégie nationale bas-carbone en adoptant une stratégie de réduction des émissions importées, avec possiblement la mise en place de budgets empreinte carbone opposables, au même titre que les budgets carbone fondés sur une approche inventaire ;
  - intégrer et chiffrer, dans les études d’impact des lois ou des décisions publiques susceptibles d’avoir un impact significatif sur l’environnement, la dimension environnementale, notamment l’empreinte carbone, pour s’assurer de leur alignement avec les objectifs nationaux ;
  - cette évaluation devrait être revue par une expertise indépendante (par exemple le Haut Conseil pour le Climat), dans un délai raisonnable ;
  - généraliser les analyses en termes de cycles de vie (ACV), en utilisant puis approfondissant les données déjà disponibles, pour informer les entreprises et les ménages sur leurs choix et de suivre particulièrement les nouveaux modes de déplacement, de travail, l’empreinte du numérique...
- D’accélérer la mise en place d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières suffisamment efficace pour inciter à la décarbonation de l’économie à l’échelle mondiale. Cela suppose :
  - d’harmoniser et de généraliser le calcul de l’empreinte carbone des produits et services au niveau européen puis international, de promouvoir la quantification systématique des émissions de GES territoriales et importées et de s’assurer aussi de l’homogénéité des méthodes de calcul pour les différents secteurs de production afin de garantir des évaluations robustes ;
  - de réfléchir dès à présent à un élargissement progressif du champ des produits actuellement visés par le projet européen de mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF) en cours de construction, par exemple en y intégrant l’ensemble des produits textiles dont les importations, en France, sont massives.

# CHAPITRE 10 - ARTIFICIALISATION DES SOLS

## I - L'ARTIFICIALISATION DES SOLS : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ MAJEUR

Les sols constituent un patrimoine commun limité et précieux pour toutes les formes de vie sur la planète. Or, du fait de leur artificialisation, les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ne cessent de diminuer à un rythme soutenu, en France. Les principales causes de cette artificialisation sont l'urbanisation (construction de logements et d'équipements, création de zones d'activités industrielles et commerciales), l'installation d'infrastructures de transports et de fournitures d'énergie ou encore l'exploitation de ressources naturelles (carrières, mines...).

Ce phénomène, souvent irréversible, qui se poursuit depuis des décennies, porte atteinte à la biodiversité et aux rôles des sols : production alimentaire, captation du carbone, cycle de l'eau, etc. Comme cela a été souligné par le GIEC, dans le contexte actuel de l'accélération du changement climatique, les sols ont un rôle déterminant à jouer, notamment en termes d'atténuation, *via* leur capacité à capter et stocker le carbone, d'autant plus importante que la matière organique y est présente, mais aussi dans la rétention de l'eau.

Il convient de rappeler aussi que l'Objectif 15 des ODD, que la France s'est engagée à mettre en œuvre, appelle à préserver les écosystèmes naturels terrestres en enrayant et inversant la dégradation des sols<sup>284</sup>.

Pour ces différentes raisons, protéger les sols naturels, agricoles et forestiers et mettre fin à leur artificialisation constitue un besoin impérieux pour l'équilibre des écosystèmes et le bien-être de l'humanité. Dans ce cadre, le suivi d'un indicateur reflétant de manière fiable et complète l'évolution de la situation est indispensable.

## I - UN INDICATEUR SUJET À INTERPRÉTATIONS

Dès 2011, la feuille de route de la Commission européenne « *Pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* » prévoyait « *la suppression d'ici à 2050 de toute augmentation nette de la surface de terre occupée* ».

Le « *zéro artificialisation nette* » (ZAN) a été introduit en France en 2018 par le Plan Biodiversité. Depuis, la loi « *climat et résilience* » du 22 août 2021 issue de la Convention citoyenne sur le climat de 2020, en a fait un objectif à atteindre à l'horizon 2050, avec un jalon intermédiaire : la réduction de 50 % du rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à ce qui a été mesuré entre 2011 et 2020.

Afin de disposer de données exhaustives et régulièrement actualisées destinées notamment à informer et à sensibiliser les acteurs concernés et plus largement le

---

<sup>284</sup> Gouvernement, L'Agenda 2030 en France, Le site des objectifs de développement durable (ODD), ODD15 - Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, 26 septembre 2018 : (<https://www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/article/odd15-preserver-et-restaurer-les-ecosystemes-terrestres>)

grand public, l'État a créé le 4 juillet 2019 un Observatoire de l'artificialisation qui met en synergie les travaux de 3 établissements publics : le CEREMA<sup>285</sup>, l'Institut Géographique National (IGN) et l'IRSTEA<sup>286</sup>. Cette structure vise à répondre à l'objectif de l'action 7 du Plan biodiversité : « *publier un état annuel de la consommation d'espaces et mettre à disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales* ».

Pendant du fait d'un fonctionnement encore récent et d'un contexte rendu sans doute difficile par la crise sanitaire, l'Observatoire n'est encore pas tout à fait opérationnel. A cela s'ajoutent des difficultés plus structurelles. En effet, l'évaluation précise de la surface artificialisée est complexe car elle s'appuie sur différentes sources qui n'utilisent pas des définitions, des méthodes, des échelles et des périodicités, similaires. Les deux principales d'entre elles sont l'enquête Teruti-Lucas du ministère de l'Agriculture, fondée sur un sondage<sup>287</sup>, et la base géographique CORINE Land Cover (CLC) élaborée au niveau européen à partir d'images satellitaires<sup>288</sup> permettant une couverture totale. CLC prend surtout en compte les paysages alors que Teruti-Lucas repose sur une nomenclature physique d'occupation des sols qui intègre leurs usages, en particulier agricoles. Les données cadastrales qui servent de base pour calculer les impôts locaux et qui enregistrent les changements d'usage, notamment la transformation d'ENAF en terrain à bâtir, sont utilisées dans l'observatoire actuel du CEREMA.

Par ailleurs, il est à souligner que le versement au domaine public, en *open data*, des données dites de valeur foncière (DVF), institué par le décret du 28 décembre 2018 prévoyant la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières constatées à l'occasion des mutations immobilières, détenues jusqu'alors par Bercy (DGFiP), est un complément important et une nouveauté qui laissent augurer des possibilités de croisements et exploitations futures.

Même s'il donne une vision globale de la situation et de son évolution, le croisement de ces données ne permet cependant pas de disposer d'une connaissance exhaustive et précise de la réalité de l'artificialisation, comme l'a souligné un récent rapport de France Stratégie<sup>289</sup>. Cette imprécision repose également sur la difficulté de définir de manière totalement claire et partagée le concept même d'artificialisation.

Ainsi dans la loi Climat et résilience, l'artificialisation est définie comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.* » Dans ce même texte, l'artificialisation nette est « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* », sachant qu'il est aussi précisé :

---

<sup>285</sup> Etablissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, qui accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

<sup>286</sup> Désormais intégré au sein de l'INRAe.

<sup>287</sup> Il s'agit du suivi annuel de 309 000 points regroupés en 31 100 segments sur le territoire métropolitain. Ces points sont des cercles d'un diamètre de 3 m (cas général) à 40 m (occupations hétérogènes) espacés de 300 m et regroupés en segments.

<sup>288</sup> CLC n'est actualisée que tous les 6 ans.

<sup>289</sup> France Stratégie, Objectif « *Zéro artificialisation nette* » : *quels leviers pour protéger les sols ?*, Julien Fosse avec la collaboration de Julia Belaunde, Marie Dégremont et Alice Grémillet, juillet 2019.

« En conséquence, la renaturation d'un sol, ou désartificialisation, est atteinte lorsque les actions ou opérations de restauration ou d'amélioration des fonctions des sols permettent de retrouver la qualité des fonctions initiales ». Un très récent décret<sup>290</sup> vise à préciser ce que la loi considère, à l'horizon 2031, comme surfaces artificialisées et non artificialisées. Dans la seconde catégorie figurent notamment « les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation », c'est-à-dire les carrières et les mines dont ce classement peut faire débat. Elle intègre aussi « les surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel » ce qui mériterait d'être explicité s'agissant par exemple des espaces verts urbains ou des jardins entourant les maisons individuelles.

Selon l'Observatoire, l'artificialisation désigne un « changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels ».

Comme le souligne l'ADEME<sup>291</sup>, sont considérés comme artificialisés tous les espaces qui ne sont ni agricoles, ni forestiers, ni naturels. Cette définition conduit donc à ne pas prendre en compte le degré d'artificialisation et ses impacts ainsi qu'à écarter les jardins entourant les maisons ou bâtiments d'habitation ainsi que les parcs et espaces verts en ville, dont les sols fournissent pourtant des services écosystémiques importants en milieu urbain.

## II - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

Selon le CEREMA, 286 307 ha ont été consommés entre 2009 et 2020, soit un rythme annuel de près de 26 000 ha. Les analyses actuellement disponibles sur le site de l'Observatoire portent sur la période 2009-2019. Elles révèlent que « la dynamique de consommation d'espaces connaît, depuis la période 2009-2011, une baisse continue au niveau national, passant de 33 012 ha en 2011 à 22 384 ha en 2015, soit une diminution de 32 %. Cependant, en 2016, on observe une augmentation par rapport à 2015. La période 2016-2019 est caractérisée par une stagnation du rythme. [...] après une augmentation observée entre 2015 et 2016, le rythme de consommation d'espaces connaît une stagnation ces dernières années. La dernière année (1<sup>er</sup> janvier 2019 - 1<sup>er</sup> janvier 2020) voit cependant une baisse notable (-11 %) de ce rythme. » Ce dernier constat plus optimiste est cependant nuancé « cette baisse est corrélée avec la diminution de la construction de logements (-11 % de logements autorisés entre 2017 et 2019 [...]). Elle peut donc traduire uniquement une année singulière au niveau de la construction, sans impact sur l'évolution structurelle de la consommation d'espace ».

---

290 Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

291 « Objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et contribution de l'ADEME », juillet 2021.

La première cause de l'extension des sols artificialisés est effectivement l'habitat qui correspond à plus de 2/3 (68 %) devant l'activité économique (26 %), de la consommation des sols, sans lien proportionnel avec l'accroissement de la population, qui a fortement ralenti en France depuis dix ans. Cela s'explique avant tout par le choix privilégié par une majorité de nos concitoyens de vivre dans des maisons individuelles entourées de jardins, à la périphérie, souvent de plus en plus éloignées des centres-villes et des centres-bourgs.

Il convient de souligner, toujours selon les analyses de l'Observatoire, que la diminution de consommation récemment constatée, ne permet pas de se situer sur la trajectoire nécessaire à l'atteinte du ZAN en 2050.

### **III - LES PRÉCONISATIONS DU CESE RELATIVES À L'INDICATEUR**

**Adapter les outils de mesure pour les mettre en cohérence avec la définition claire et partagée de l'artificialisation, afin d'évaluer précisément l'efficacité des politiques publiques destinées à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, et de parvenir ainsi au ZAN en 2050.**

**Compléter l'indicateur par un gradient d'artificialisation lié aux fonctionnalités environnementales qui caractérisent leur qualité et leur fertilité, et de l'importance de l'espace donné dans la constitution des continuités écologiques. Cela pourrait notamment permettre d'intégrer dans les surfaces non artificialisées, les parcs et jardins gérés de manière écologique et sans intrants chimiques, dont le rôle est fondamental en milieu urbain.**

**Identifier les surfaces renaturées avant de les requalifier comme « *non artificialisées* ». En effet, les mesures de renaturation, de désartificialisation ne reconstituent souvent que partiellement les fonctionnalités des sols qui ne retrouvent que très rarement leurs qualités originelles, notamment en termes de réserve utile en eau, de teneur en matière organique et de richesse en biodiversité.**

# CHAPITRE 11 – PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

## I - BRÈVE DESCRIPTION DE L'INDICATEUR

Le produit intérieur brut ou PIB constitue l'instrument de mesure de l'activité économique le plus répandu. Il représente la valeur des biens et des services produits dans le pays et indépendamment de leur nationalité. 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.

Le PIB est constitué d'un produit intérieur brut marchand, qui comprend les biens et services échangés, et d'un produit intérieur brut non marchand, dans lequel figurent les services fournis par les administrations publiques et privées à titre gratuit ou quasi gratuit. Il est constitué de quatre composantes principales : les flux d'investissements (la « formation brute de capital fixe »), la consommation (des ménages et des administrations publiques), les échanges extérieurs et les variations de stocks.

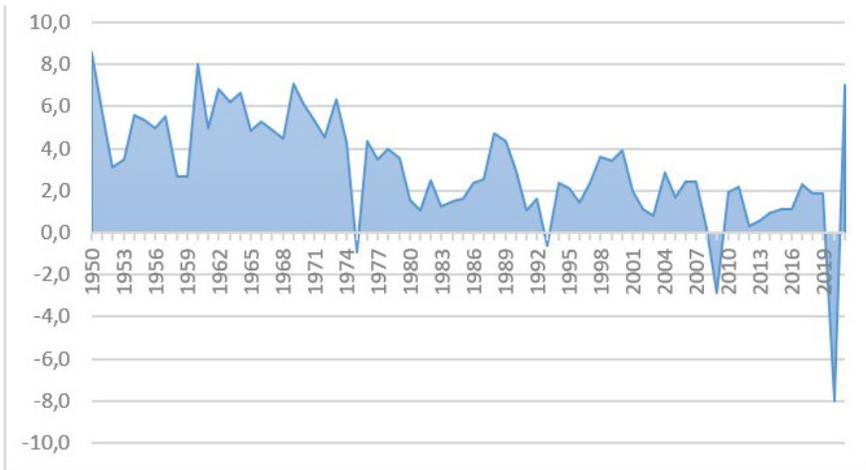
Pour les comparaisons internationales destinées notamment à comparer les niveaux de vie entre plusieurs pays, on recourt fréquemment au PIB par habitant/habitante qui donne une idée de la richesse d'un pays.

## II - ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR

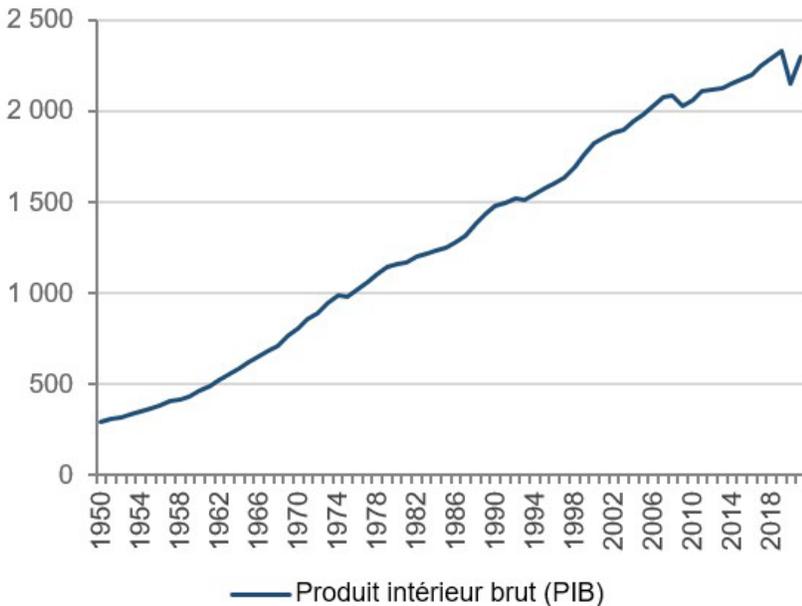
### A. Évolution sur longue période

Pendant les Trente glorieuses qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la France a bénéficié d'une croissance très soutenue (+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 enrayeré cette dynamique et vu un affaiblissement de la croissance (+2,2 % par an entre 1974 et 2007), même si celle-ci est restée positive et une montée du chômage. La récession de 2008-2009, d'une ampleur jusqu'alors sans précédent (-2.9 %), a été suivie d'une phase de croissance particulièrement lente (+ 1,4 % en moyenne par an entre 2010 et 2019).

**Graphique 1 : Taux de croissance du PIB (%)**



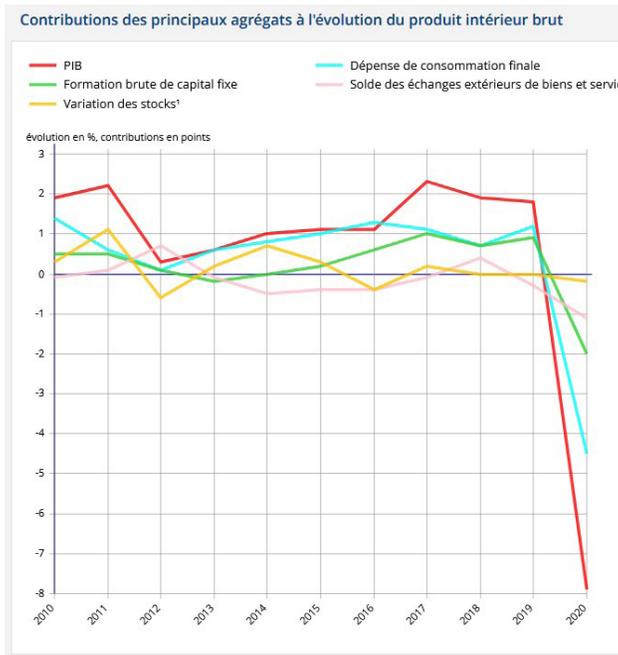
**Graphique 2 : Évolution du PIB en milliards d'euros 2014**



Source : INSEE

On observe ainsi que les taux de croissance français sont de plus en plus faibles depuis les années 1960. Sur la décennie 1960-1970, le taux de croissance annuel moyen était de 5,9 %, soit quatre fois plus important que le taux de croissance mesuré entre 2010 et 2019 (1,4 %). En moyenne, c'est depuis l'année 2000 que le taux de croissance stagne autour de 1,5 % par an. Même dans le cas d'une croissance faible, le PIB continue à augmenter : il a été multiplié par sept entre 1950 et aujourd'hui.

### Graphique 3 : Taux de croissance du PIB (%) et de ses composantes



Source : INSEE

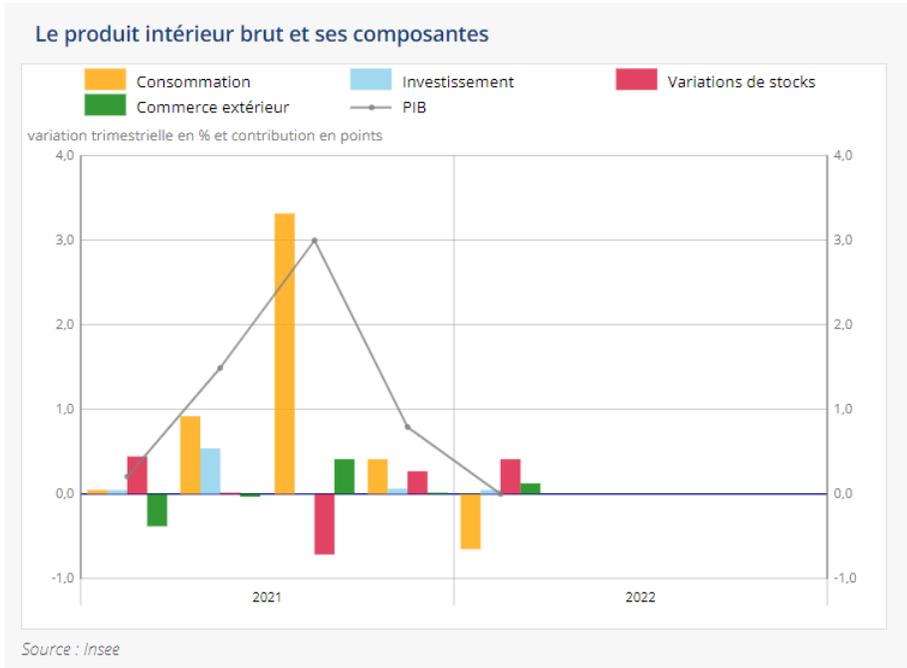
En 2020, le produit intérieur brut chute de 7,9 % en volume, passant de 2 500 milliards d'euros à 2 300 milliards. Ce recul est très largement consécutif à la crise sanitaire liée à la Covid-19 : l'économie a été fortement perturbée par les mesures prises pour lutter contre l'épidémie. La baisse du PIB cette année-là est ainsi la plus importante de l'histoire des comptes nationaux français, établis depuis 1949. Pour amortir cette baisse, le Gouvernement a mis en place un plan de relance, à travers des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages, à hauteur de 165 milliards d'euros.

L'économie a ensuite rebondi en 2021 (+7,6 %), suite à la levée, en deuxième partie d'année, de l'essentiel des restrictions liées à la pandémie, si bien que le PIB a retrouvé son niveau d'avant-crise dès fin septembre. Phénomène d'ampleur notable, les difficultés d'approvisionnements découlant des ruptures de chaînes (au niveau tant de la production que le l'acheminement) commencent à être ressenties dès le début de 2021, notamment dans le secteur industriel.

En 2022, les premiers chiffres de conjoncture montrent un ralentissement de la reprise, dans le sillage de la demande domestique, pour revenir à une croissance nulle à la fin mars 2022. Si la consommation des ménages avait fortement rebondi mi-2021, appuyée par le dynamisme de l'emploi et une importante épargne (taux d'épargne encore à 17,5 % du revenu disponible brut à fin septembre 2021, contre 15 % avant la crise), elle recule nettement au premier trimestre 2022 (-1,3 %). La baisse est particulièrement forte dans les secteurs de l'hébergement-restauration. Elle est également à mettre en relation avec une importante hausse des prix à la consommation dans l'ensemble des pays de la zone euro, alimentée par la hausse des prix de l'énergie et par le transfert au

consommateur de l'augmentation des coûts de production dans l'industrie. La guerre en Ukraine déclenchée en février 2022 a contribué à amplifier cette tendance, alors que les conséquences des ruptures des chaînes s'amplifient.

**Graphique 4 : croissance trimestrielle du PIB par composantes**



On peut remarquer que si le PIB est supporté en grande partie par la consommation en France, le commerce extérieur y contribue négativement depuis de nombreuses années. Les échanges de biens sont structurellement déficitaires, avec un record de déficit en 2021 à 70 milliards d'euros et une dégradation continue des parts de marché de la France dans les exportations de la zone euro (inférieure à 13 % en 2021, contre 17 % en 2001).

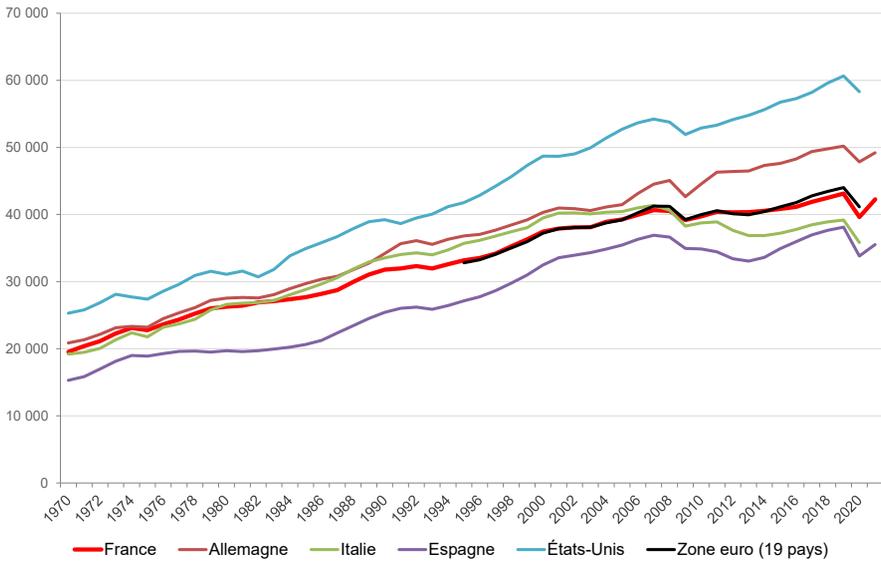
## B. Comparaisons internationales

Pays	Année	Produit intérieur brut						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
France		1,1	1,1	2,3	1,9	1,8	-7,9	7,0
Allemagne		1,5	2,2	2,7	1,1	1,1	-4,6	2,9
Italie		0,8	1,3	1,7	0,9	0,5	-9,0	6,6
Royaume-Uni		2,6	2,3	2,1	1,7	1,7	-9,3	7,4
États-Unis		2,7	1,7	2,3	2,9	2,3	-3,4	5,7
Zone euro (19 pays)		2,0	1,9	2,6	1,8	1,6	-6,4	5,4
OCDE - Total		2,6	1,9	2,6	2,3	1,7	-4,5	5,5

Source : OCDE

En termes d'évolution de courte période, la croissance française en 2021 (+7 %) a été supérieure à celle de la zone euro (+5,4 %). Le PIB de la France a affiché une meilleure évolution que celle de l'Allemagne (+2,9 %), de l'Italie (6,6 %) ou des États-Unis (5,7 %). La France a retrouvé plus vite que ces partenaires le niveau de PIB pré-crise. La France a par ailleurs connu une croissance plus forte que ses principaux partenaires européens depuis 2017. Cette surperformance de l'économie française est majoritairement le fait du dynamisme de l'investissement sur cette période, d'une consommation privée vigoureuse ainsi que d'un fort rebond de l'économie au 3<sup>e</sup> trimestre 2020 puis en 2021.

**Graphique 5 : PIB par habitant en dollars constants 2016**



Source : OCDE.

En termes de PIB par habitant en dollars courants, la France s'est toujours située au niveau de la moyenne des pays de la zone euro.

En Europe, elle a été devancée par l'Allemagne dans les années 90, puis s'en est rapprochée dans les années 2000, avant de décrocher après la crise de 2008-2009. En 2020, le PIB par tête des Allemands est supérieur de 17 % à celui de la France. Les évolutions à l'œuvre depuis 2005, montrent cependant une plus grande convergence des niveaux de vie au sein de l'Union européenne, le rattrapage économique des pays de l'Est de l'Europe coïncidant avec le tassement de la productivité dans les autres pays de l'Union européenne.

Dans le monde, la France a toujours été devancée par les États-Unis, écart qui s'est creusé dans les années 90, et n'a fait que s'amplifier par la suite, pour aboutir aujourd'hui à une différence de PIB/habitant de 47 %.

Dans ses études économiques, l'OCDE a expliqué à plusieurs reprises la moindre progression du revenu par habitant en France au cours des 20 dernières années, non seulement par le ralentissement des gains de productivité mais aussi par la

faiblesse du taux d'emploi, notamment des personnes peu qualifiées, des jeunes et des travailleurs âgés, point que M. Patrick Artus a souligné également lors de son audition devant le CESE<sup>292</sup>. D'autres économistes estiment que cette baisse provient de la diminution de la part de l'industrie dans le PIB dû aux délocalisations et d'un décrochage du taux d'investissement dans la recherche par rapport aux États-Unis notamment.

## C. Limites de l'indicateur

Historiquement, la notion du PIB a été inventée aux États-Unis, en 1934, par Simon Kuznets, dans une volonté du Congrès de créer une comptabilité nationale et de mesurer les effets de la Grande dépression. Après la Conférence de Bretton Woods en 1944 et dans un contexte d'après-guerre et de reconstruction, le PIB et la croissance deviennent les indicateurs de référence du système économique. Le PIB tel qu'on le mesure aujourd'hui a été amendé depuis (par exemple les services rendus par les administrations publiques ont été intégrés au PIB en 1977).

Même s'il continue à rester le chiffre de référence de l'activité économique, le PIB présente de nombreuses limites pour mesurer seul les richesses d'un pays.

Des activités peu ou pas prises en compte, notamment du fait des difficultés de comptabilisation : Le PIB retient seulement les activités monétisées et exclut le bénévolat réalisé notamment au sein du secteur associatif, le travail domestique (ménage réalisé sans recours à des personnes tierces, bricolage, jardinage, participation des seniors à l'entraide familiale<sup>293</sup>), l'autoconsommation ou le travail dissimulé. Par ailleurs, des transformations économiques récentes comme le développement de l'économie d'usage et le progrès technologique peuvent être mal intégrés dans le PIB. Du côté du PIB non-marchand, celui-ci inclut principalement la rémunération des fonctionnaires et n'est donc pas nécessairement corrélé à des variations de production.

Par ailleurs, des activités ayant des impacts négatifs sur la société contribuent à l'amélioration du PIB : ce dernier augmente sous l'effet d'activités générées par des événements non souhaitables (accidents de la route, maladies, catastrophes naturelles, pollution) ou non soutenables et pouvant peser sur les générations futures (émission de gaz à effet de serre, épuisement des ressources naturelles). De la même façon, il ne prend pas en compte les inégalités, or une augmentation de la croissance peut coïncider avec un creusement des inégalités.

Ainsi, si le PIB permet un suivi conjoncturel de l'activité économique, il ne permet pas de tenir compte de la réalité sociale ou écologique, et plus généralement du « bien-être » de la population<sup>294</sup>, comme le concluait la Commission internationale présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz. C'est pourquoi il doit s'accompagner d'autres

---

<sup>292</sup> Audition de M. Patrick Artus, Sous-directeur Conseiller économique de Natixis et professeur d'économie à Paris School of Economics (PSE), 27 avril 2022.

<sup>293</sup> Audition de Mme Florence Jany-Catrice, Professeure d'économie à l'Université Lille-I et chercheuse.

4 mai 2022 : *le PIB augmenterait de 33 % voire doublerait avec la prise en compte du travail domestique.*

<sup>294</sup> Audition de M. Eloi Laurent, économiste et chercheur à l'OFCE, 25 mai 2022.

indicateurs pour évaluer l'impact des politiques publiques. Dès 2009 la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a ainsi remis un rapport proposant des indicateurs synthétiques de bien-être plus appropriés que le PIB.

### III - PRÉCONISATIONS

La mesure du PIB est ainsi utile pour évaluer l'évolution de l'activité économique du pays, mais ne doit pas être utilisée comme l'indicateur de référence unique avec lequel évaluer l'état du pays et au prisme duquel analyser l'impact des politiques publiques, au risque de négliger la dégradation de la situation sociale et environnementale.

C'est pourquoi le CESE a milité pour la prise en compte de ces indicateurs complémentaires dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques, et présente dans ce rapport des indicateurs de niveau de vie touchant tant la sphère économique, que sociale et environnementale. Comme rappelé dans le RAEF 2021, « *l'objectif ne doit pas tenir seulement dans la croissance mais dans la structure même du PIB et la qualité de la croissance, afin de prendre en compte leurs effets sur le climat et la mise en œuvre des transitions, et plus généralement sur le bien-être des générations futures* ».

#### Préconisation 1

Évaluer systématiquement les politiques publiques au regard des autres indicateurs de richesse complémentaires au PIB qui couvrent la sphère sociale et la sphère environnementale, en veillant à disposer de données genrées et spécifiques aux territoires ultramarins.

Depuis 2015, le gouvernement doit publier un rapport annuel sur les « nouveaux indicateurs de richesse », qui vise à « enrichir la simple donnée chiffrée du PIB en mesurant aussi la soutenabilité économique, sociale, et environnementale de la croissance », de manière à avoir une vision plus complète et de plus long terme de l'impact de l'action publique. Or, depuis 2019, ce rapport n'a pas été remis.

#### Préconisation 2

Le CESE recommande ainsi de :

- 1) reprendre la publication de ce rapport gouvernemental complet dès 2022 ;
- 2) engager un processus pour rendre réellement opérationnel l'usage d'indicateurs complémentaires au PIB et s'en servir systématiquement dans l'élaboration des lois et dans l'évaluation, ex-ante comme ex-post, des politiques publiques.

## CHAPITRE 12 – CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ

La crise sanitaire a eu un effet démultiplicateur sur les inégalités, en particulier sur les inégalités de genre<sup>295</sup>. Si la législation en faveur des droits des femmes progresse, les femmes ont quand même été les plus touchées par la crise sanitaire, que ce soit du fait de leur place prépondérante dans les métiers « de première ligne », de l'accroissement de leur prise en charge des tâches parentales pendant le télétravail, par les atteintes physiques et psychologiques qu'elles ont subies lorsqu'elles ne pouvaient quitter le foyer pour fuir un compagnon violent, par la difficulté à accéder aux services de santé sexuelle et reproductive. D'après ONU femmes, « *cette crise a fait perdre ou risque de faire perdre des décennies de progrès en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* ». En effet, la dimension égalitaire du plan « France relance » a été oubliée, certaines de ses mesures risquent même de renforcer durablement les inégalités de genre. C'est pourquoi, le CESE appelle à une évolution du Plan de relance dans un sens plus inclusif.

### I - QUELLES ÉVOLUTIONS DEPUIS 2020 ?

#### A. L'aggravation des violences faites aux femmes

Le secrétaire général des Nations Unies a dénoncé dès le début de la crise sanitaire la flambée des violences conjugales dans le monde entier. L'OMS a confirmé une hausse moyenne de 60 % des violences domestiques, les confinements jouant un rôle de révélateur et d'amplificateur de ces violences, avec un plus grand isolement des victimes. En France, les signalements ont augmenté de 40 % lors du premier confinement, de 60 % lors du deuxième, et les viols se sont accrus de 11 %<sup>296</sup>. Des dispositifs particuliers ont été mis en œuvre comme des campagnes de prévention, l'extension des horaires des cellules d'écoute ou de signalement, avec notamment l'activation du 3919 24h/24, et la création de nouvelles modalités de signalement comme le numéro d'alerte SMS 114, le dispositif « *alerte pharmacie* » et la mise en œuvre de points d'accueil ponctuels dans les zones commerciales.

Malgré l'ouverture de nouvelles places d'hébergement, le nombre total de places existantes n'a pas augmenté au regard des impératifs de distanciation sociale et de l'accroissement de la demande. Ainsi, près de la moitié des demandes d'hébergement d'urgence restent à ce jour sans réponse<sup>297</sup>. Des hébergements non-mixtes ont été créés mais il reste difficile de les identifier. Sous-financés, les services d'aide aux victimes n'ont bénéficié que de subventions sporadiques limitées. Il n'y a pas eu de plan dédié et les personnes défavorisées, comme les migrantes ou les sans-abris,

---

<sup>295</sup> Les données incluses dans ce texte ont été actualisées selon la disponibilité des sources, certaines sont donc légèrement plus anciennes que 2021.

<sup>296</sup> Fondation Jean Jaurès, *Droits des femmes, le grand recul ? À l'épreuve de la crise sanitaire en Europe*, Caroline Clavaud, 3 mars 2022.

<sup>297</sup> La fondation des femmes, *Où est l'argent pour les femmes victimes de violences ?*, Claire Guiraud, novembre 2021.

sont restées très exposées. Les personnes handicapées et les personnes discriminées du fait de leur identité de genre et de leur orientation sexuelle n'ont pas non plus bénéficié de mesures protectrices. Ainsi, des mineurs, mineures et jeunes adultes ayant une identité de genre ou une orientation sexuelle différente de la norme sociale et confrontés à l'hostilité de leur famille ont dû quitter leur domicile et se sont retrouvés sans solution d'accueil, sans ressource ni aide sociale.

Si la législation française en matière de violences faites aux femmes s'est notablement renforcée ces dernières années, 102 féminicides ont été commis en 2020. Ce chiffre inférieur à l'année précédente (149 tuées en 2019), pourrait s'expliquer en partie parce que les femmes n'ont pas pu se séparer de leur conjoint violent du fait du confinement, la séparation étant le moment où les féminicides sont le plus souvent commis. 35 % des victimes avaient déjà déclaré des faits de violences antérieures et 67 % avaient signalé ces faits aux forces de l'ordre, parmi lesquelles 75 % avaient déposé plainte<sup>298</sup>. Deux ans après la mise en place du dispositif bracelets anti-rapprochement, son application reste diverse selon les juridictions<sup>299</sup>. De plus, les femmes ne sont pas toujours prévenues de la sortie de prison de leur agresseur, ce qui conduit à une mise en danger allant parfois jusqu'au danger de mort. En 2021, les féminicides sont repartis à la hausse avec 113 tuées. Le CESE regrette l'absence de données genrées, notamment de l'INSEE qui n'en a pas produites depuis 2018.

## B. L'accès entravé aux droits sexuels et reproductifs et à la santé

Les confinements de 2020 et 2021 ont eu un impact négatif sur la santé sexuelle et reproductive des femmes. La pandémie a perturbé le parcours médical pendant la grossesse et amplifié les violences obstétricales<sup>300</sup>. Concernant l'Interruption Volontaire de Grossesse (IVG), compte tenu de la réduction des déplacements et des consultations, certaines femmes n'ont pu y avoir accès à temps et ce retard n'a pas pu être compensé par des interventions dans les pays voisins aux délais plus favorables, les frontières étant fermées. Les appels au Planning Familial pendant cette période ont crû fortement. Des dispositions d'urgence ont toutefois été prises : accès à la pilule contraceptive et contraception d'urgence facilité notamment grâce aux consultations en visioconférence, l'allongement d'abord temporaire puis définitif du délai légal de l'IVG à 14 semaines, comme préconisé par le CESE à plusieurs reprises<sup>301</sup>.

En étendant la compétence des sages-femmes à l'IVG par voie instrumentale, la loi du 2 mars 2022 permet de renforcer le maillage territorial des professionnelles habilitées. Cette avancée réelle préconisée par le CESE<sup>302</sup> ne doit pas masquer les

---

298 Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple en 2020, Étude nationale, 2 août 2021.

299 500 bracelets anti-rapprochement ont été prononcés dont 341 étaient actifs en octobre 2021. Cette mesure semble diversement appliquée selon les juridictions. « Violences conjugales, les débuts difficiles du bracelet anti-rapprochement » Le Monde 4/11/2021.

300 Enquête « Toutes unies contre les violences obstétricales et gynécologiques » sur les accouchements entre février et juin 2020.

301 CESE, *Droits sexuels et reproductifs en Europe, entre menaces et progrès*, Véronique Séhier, rapporteure, Etude, 12 novembre 2019 et CESE, *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, rapporteures, Avis, 23 mars 2021.

302 CESE, *Droits sexuels et reproductifs en Europe, entre menaces et progrès*, Véronique Séhier, rapporteure, Etude, 12 novembre 2019.

autres inégalités d'accès aux soins que subissent certaines femmes : la désertification médicale touche particulièrement les gynécologues, 13 départements en étant dépourvus. Cela entraîne une détérioration de la santé et du suivi médical des femmes, pouvant même conduire à un renoncement de suivi gynécologique et à des faibles taux de dépistage des cancers féminins. Pour la DDFE, le relai territorial d'information, de prise en charge et de suivi des droits sexuels et reproductifs doit être renforcé.

Enfin, la DDFE se félicite de l'adoption de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique qui permet aux couples de femmes de recourir à la PMA, même si elle reste incomplète au regard de certaines demandes (exclusion des personnes transgenres).

## C. L'accentuation du déséquilibre de l'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle

Le partage inégal des responsabilités domestiques entre les femmes et les hommes conduit les femmes à aménager leur vie professionnelle pour pouvoir mener de front emploi et vie familiale et domestique. Cet état de fait engendre des conséquences sur leur rémunération et le déroulement de leur carrière à long terme, aggravant les inégalités économiques entre femmes et hommes déjà observables dans les entreprises. La durée du congé paternité et d'accueil de l'enfant a été doublée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021 : elle est désormais de 28 jours contre 14 auparavant. Cette mesure devrait contribuer à une meilleure articulation entre vie familiale, domestique et vie professionnelle et un rééquilibrage des tâches parentales dans le couple sur le long terme. La prise de la totalité de ces jours octroyés n'est toutefois pas obligatoire.

Le développement du télétravail pendant la pandémie, souvent pour les deux conjoints dans les couples biactifs, aurait pu générer une meilleure répartition des tâches domestiques. C'est une occasion manquée. Les enquêtes post confinements montrent que le télétravail a au contraire creusé les inégalités de genre dans la sphère privée et accru de façon considérable la charge mentale des femmes qui ont été surexposées au stress, aux troubles anxieux et dépressifs et au manque de sommeil, affectant leur santé mentale.

La moitié des mères ont consacré 4 heures de plus par jour à s'occuper des enfants pendant le temps télétravaillé. 70 % des femmes supervisaient le travail scolaire des enfants contre 32 % des hommes<sup>303</sup>. La dernière enquête emploi du temps de l'INSEE dont on connaît les résultats date de 2010. Depuis, des enquêtes intermédiaires ou sondages de populations viennent confirmer la faible évolution dans l'inégale prise en charge du travail domestique entre les femmes et les hommes. Les femmes prennent en charge 71 % des tâches ménagères et 65 % des tâches parentales<sup>304</sup>. Cette prise en charge a augmenté pendant le confinement pour 36 % des femmes contre 29 % des hommes<sup>305</sup>.

---

303 UGI-CGT, *Le travail des femmes au temps du confinement*, Sophie Binet, Louis Erb et Rachel Silvera, 18 juin 2020.

304 Insee, *Le temps domestique et parental des hommes et des femmes : quels facteurs d'évolutions en 25 ans ?*, Économie et Statistique n° 478-479-480, 29 octobre 2015 – Économie et Statistique n° 478-479-480 – 2015 Insee.

305 UGI-CGT, *Le travail des femmes au temps du confinement*, 5 mai 2020.

## D. Les femmes plus exposées à la pauvreté et à la précarité

Les femmes restent davantage touchées par la pauvreté que les hommes, tant du fait de leur accès moins favorable au marché de l'emploi que de la moindre qualité des emplois qui peuvent leur être proposés. Le taux de sous-emploi a très fortement augmenté en 2020 en raison de la pandémie et du recours au chômage partiel. Même si des mesures ont pu permettre de préserver l'emploi et de diminuer le taux de chômage, il faut rappeler que les femmes représentent 60 % des CDD, 70 % des vacataires et 83 % des emplois à temps partiel.<sup>306</sup> Ces emplois précaires ont été des variables d'ajustement lors de la crise et les femmes ayant perdu leur emploi sont par conséquent plus nombreuses que les hommes.<sup>307</sup> Enfin, s'il n'y pas eu de hausse globale de la pauvreté selon l'INSEE en 2020, plusieurs sources prévoient une augmentation en 2021<sup>308</sup>. Certaines situations se sont aggravées, en particulier pour les familles monoparentales. Selon les données de la Caisse d'allocations familiales, le taux de recours au RSA s'est accru de près de 9 % suite au confinement, sans redescendre depuis.

Les femmes ont été deux fois plus nombreuses à renoncer à travailler pour s'occuper des enfants pendant la crise sanitaire et nombre d'entre elles n'ont pas réintégré le marché du travail à ce jour.<sup>309</sup> En 2020, 1 060 000 femmes se trouvaient dans le halo autour du chômage contre 866 000 hommes en France. Le comité d'évaluation du CNLE dans sa note d'étape au rapport de France stratégie<sup>310</sup> sur la lutte contre la pauvreté souligne les effets genrés de la crise sur la pauvreté qui affecte plus particulièrement les femmes du fait de leur plus grand nombre dans des secteurs fragilisés comme les services, le tourisme, où elles sont de surcroît très souvent employées à temps partiel. La note souligne que la part allouée aux personnes en situation de pauvreté dans le plan « France relance » est très limitée et qu'il a surtout protégé « ceux qui étaient déjà les mieux protégés ».

Les familles monoparentales (des mères avec enfants dans 85 % des cas) ont beaucoup souffert de la crise. Les effets financiers d'une mise en chômage partiel ont été très difficiles pour ces mères. Elles ont été deux fois plus nombreuses que les autres familles à changer de domicile en mars 2020<sup>311</sup>, le plus souvent pour rejoindre des parents. De plus, une enquête de l'INSEE a montré que les femmes sont significativement plus perdantes financièrement que les hommes suite à une séparation, subissant une baisse de leur niveau de vie de 20 % contre 7 % pour les hommes<sup>312</sup>.

---

306 Fondation des femmes, *Impact du COVID19 sur l'emploi des femmes*, Margaux Collet et Alice Gayraud, Rapport, mars 2021.

307 *Ibid.*

308 Centre d'observation de la société, *La pauvreté remonte lentement depuis 15 ans*, 5 octobre 2020.

309 *Ibid.*

310 France Stratégie, *La lutte contre la pauvreté en temps de coronavirus, recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Marine de Montaignac, Note d'étape, 1<sup>er</sup> octobre 2020 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lutte-contre-pauvrete-temps-coronavirus-constats-effets-de-crise-pauvrete-points-de>

311 Le Monde, *Les familles monoparentales en première ligne de la crise sociale et sanitaire*, Fatoumata Sillah, Brice Laemle et Solène Cordier, 27 avril 2021.

312 Insee, 8 mars 2021.

## II - DES PLANS DE RELANCE ET DE RÉSILIENCE QUI NE PRENNENT PAS SUFFISAMMENT EN COMPTE LES INÉGALITÉS STRUCTURELLES ET QUI POURRAIENT MÊME LES RENFORCER

### A. Un plan de relance largement aveugle au genre

La crise a rendu encore plus visibles les inégalités de genre. Alors même que des progrès en faveur de l'égalité ont été réalisés sur le plan législatif<sup>313</sup>, que des mesures ont été prises pendant la pandémie et qu'un plan de relance a été proposé pour sortir de la crise, les réponses apportées sont restées aveugle au genre car elles n'ont pas suffisamment pris en compte ces inégalités. Peu de données sexuées ont été mobilisées pour dresser un état des lieux des impacts de la crise sur les femmes, ni des impacts que les plans pourraient avoir sur elles et sur l'éventuel renforcement des inégalités structurelles. Si un début de réflexion s'est engagé pour revaloriser les métiers majoritairement exercés par les femmes, (Ségur, accord de branches négociés ou en cours de négociation), rien n'est encore envisagé pour assurer leur reconversion vers des métiers plus qualifiés. Des investissements massifs ont été engagés dans des secteurs d'avenir dont elles sont pour le moment largement absentes et qui n'ont pas été pensés sous l'angle de leur inclusion.

Les femmes ont donc été les grandes oubliées dans la conception du plan de relance. Le plan de relance européen appelle pourtant explicitement à une répartition équitable des fonds entre les femmes et les hommes ainsi qu' à une évaluation genrée de l'impact des mesures, et les plans nationaux sont tenus de « lutter efficacement contre l'impact négatif de la crise sur les inégalités de sexe ». Pour le CESE, il importe d'adapter le plan de relance pour revaloriser les secteurs à prédominance féminine, permettre aux femmes d'accéder aux secteurs où elles sont peu présentes, en allouant sous condition les aides publiques et en les contrôlant par des données et indicateurs de suivi sexués, dont certains sont à créer.

### B. Une revalorisation insuffisante des métiers « de première ligne » à prédominance féminine, des écarts qui se sont creusés pour les autres professions

La crise sanitaire a mis en avant des professions invisibilisées. Les femmes représentent 78 % du personnel de la fonction publique hospitalière avec 90 % d'infirmières et aides-soignantes, elles représentent également 89 % du personnel des EPHAD ou encore 90 % des caissières<sup>314</sup>, 97 % des aides ménagères, 73 % des agents et agentes d'entretien, métiers particulièrement exposés lors du COVID<sup>315</sup>. Alors qu'ils

---

<sup>313</sup> Sur la période étudiée, la loi Rixain du 24/12/2021 « visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle ».

<sup>314</sup> Rapport Clavud op.cité.

<sup>315</sup> ibid.

sont essentiels à la survie économique et sociale du pays et qu'ils sont en demande croissante, ces métiers ont en commun d'être structurellement sous-rémunérés en France. Ainsi, le salaire des infirmières est l'un des plus bas des pays développés, 9 % au-dessous du salaire moyen alors qu'il est de 10 % au-dessus du salaire moyen en Allemagne et de 28 % en Espagne<sup>316</sup>. De plus, les femmes qui occupent ces emplois, largement sous-rémunérés, doivent faire face à des déplacements dont les coûts de transport deviennent prohibitifs.

La mise en lumière, pendant la crise sanitaire, des métiers du soin exercés très majoritairement par les femmes a renforcé l'urgence d'une reconnaissance de ces métiers pour lesquelles la demande est en forte croissance. **A cet égard, le CESE rappelle qu'il a estimé urgent de revaloriser les métiers du « Care » et d'engager un travail sur la classification de ces emplois sur la base du principe de « salaire égal à travail de valeur égale »**<sup>317</sup>. Si des compensations financières ont été mises en place pour reconnaître l'effort fourni pendant la crise du COVID, la surexposition aux risques, l'accroissement des contraintes et de la pénibilité du travail, les primes COVID ont été versées tardivement et il a fallu une mobilisation des aides-soignantes, infirmières et aides à domicile pour que la revalorisation de 183 euros mensuels accordés aux métiers du soin suite au « Ségur de la santé »<sup>318</sup> leur soit finalement accordée. Cette revalorisation, qui constitue un faible rattrapage salarial, ne les met pas encore au niveau de leurs homologues européens. Néanmoins, le début des négociations des branches laisse entrevoir une amélioration. Les sages-femmes territoriales (exerçant par exemple dans les PMI) n'ont, pour leur part, pas bénéficié de la prime d'urgence ni des revalorisations salariales. De même, si les métiers du champ social et médico-social devaient *in fine* bénéficier de la prime, ils ont été dans un premier temps également oubliés du Ségur.

La crise a également creusé les inégalités professionnelles des femmes cadres. Pendant cette période, elles ont interrompu leur carrière deux fois plus que les hommes, ont télétravaillé dans des conditions dégradées, occupant les heures récupérées sur les déplacements pour s'occuper des enfants alors que les hommes télétravaillaient plus longtemps, augmentant ainsi leur productivité et leur salaire<sup>319</sup>. Ce phénomène se retrouve pour d'autres catégories professionnelles. Aucune donnée sexuée ne permet de savoir à qui les prêts garantis par l'État ont été attribués mais selon l'association femmes cheffes d'entreprise, les femmes en auraient moins bénéficié<sup>320</sup>. Alors que les entreprises créées et dirigées par des femmes affichent une rentabilité opérationnelle de 8 % (contre 5,7 % pour les entreprises dirigées par des hommes), il est regrettable que le plan de relance ne tienne pas compte de l'entrepreneuriat des femmes et de leur faible présence dans certains secteurs comme dans l'industrie, la *DeepTech* ou encore la *BioTech*.

---

<sup>316</sup> OCDE données 2017.

<sup>317</sup> CESE, *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, rapporteures, Avis, 23 mars 2021.

<sup>318</sup> Le Ségur de la santé est une consultation des professionnels et professionnelles du système de soin tenue du 25 mai au 10 juillet 2020.

<sup>319</sup> Fondation des femmes, *Impact du COVID19 sur l'emploi des femmes*, Margaux Collet et Alice Gayraud, Rapport, mars 2021.

<sup>320</sup> *Ibid.*

## C. Des moyens alloués à des métiers dont les femmes sont largement absentes

Le Gouvernement a inscrit le plan de relance de 100 milliards d'euros sous le signe du développement durable sans pour autant le lier à une exigence d'égalité entre les femmes et les hommes. Les pouvoirs publics ont distribué des sommes importantes sous forme de subventions et de prêts à des secteurs industriels, (15 milliards d'euros à l'industrie aéronautique, et 8 milliards d'euros à l'industrie automobile où les femmes représentent respectivement 23 %<sup>321</sup> et 25 %<sup>322</sup> des emplois).

A l'inverse, seuls 7 milliards d'euros sur les 35 milliards d'euros de l'axe 3 du plan de relance (cohésion sociale et territoriale) iront vers des secteurs où les emplois sont majoritairement exercés par les femmes. Si le CESE soutient un investissement industriel dans des filières dites d'avenir, hautement compétitives et favorisant les transitions (écologique et numérique), il souligne la nécessité de renforcer la présence des femmes, aujourd'hui largement absentes de ces secteurs. Ainsi, les femmes ne représentent que 16 % des employés des métiers « verts » de la transition écologique. Pire, cette part a régressé de 11 % entre 2013 et 2017 et celle des diplômées de ces métiers a reculé de 6 % sur la période. Or selon l'ADEME, le potentiel d'emplois nets pour la transition écologique est de 900 000. Le plan de relance n'a pourtant pas prévu de dispositifs de reconversion des femmes vers ces métiers.

Le numérique est un autre secteur bénéficiaire des investissements de relance. Or les femmes sont peu diplômées de la Tech et leur part recule constamment. Elles représentent 30 % des employées et employés du numérique, principalement des fonctions support comme les RH, l'administration ou le marketing. Si 300 millions d'euros du plan de relance sont dédiés à la formation aux métiers du numérique, la non-mixité de ces métiers n'a pas été pour autant prise en compte. **Pour le CESE, une partie du budget du plan de relance ou un budget supplémentaire doit être alloué pour renforcer la présence des femmes dans ces secteurs. Il réitère sa demande pour qu'un effort d'orientation, de formation et de reconversion soit spécifiquement mené en direction des femmes et des jeunes femmes, en particulier dans les métiers d'avenir, du numérique et de la transition écologique**<sup>323</sup>. Pour cela, il souligne la nécessité de corriger la baisse du nombre de filles choisissant la spécialité mathématiques au lycée ou, de manière plus générale, dans les filières scientifiques.

---

321 Elles bougent, *Les Femmes et l'aéronautique*, site internet Elles bougent, 19 juin 2019.

322 Sénat, *Les femmes et l'automobile : un enjeu de lutte contre la précarité, d'orientation professionnelle et de déconstruction des stéréotypes*, rapport de Chantal Jouanno et Christine Hummel, fait au nom de la DDFE, 20 septembre 2016.

323 CESE, *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, rapporteuses, Avis, 23 mars 2021.

## D. Une occasion manquée pour le rééquilibrage des inégalités professionnelles

L'impact potentiel du plan de relance sur les inégalités professionnelles n'a pas été analysé. Il n'a pas introduit le principe de l'égaconditionnalité qui aurait permis à ce que l'octroi d'aides soit lié à la mise en place effective de dispositifs de rattrapages salariaux et/ou de carrière. Au contraire, la crise a pu être un motif de stagnation, voire de régression pour les femmes (frein au rattrapage salarial, diminution ou suppression de budgets dédiés à l'égalité etc.). La lutte contre les inégalités professionnelles persistantes a été reléguée en second plan, tous les projets hors COVID dont les actions en faveur du rééquilibrage entre les femmes et les hommes, ayant été suspendus pour préserver l'emploi. Des investissements doivent être engagés pour avancer dans la lutte contre les inégalités professionnelles.

Selon le cabinet de consulting et d'audits Deloitte<sup>324</sup>, l'année 2020 constitue une rupture dans la lente progression vers l'égalité salariale. Le cabinet, qui compare les rémunérations à poste et temps de travail égaux, montre que « *la part non expliquée* » des inégalités salariales est passée de 3 % avant la crise à 3,4 %, dépassant son niveau de 2018 (3,3 %). Les projections effectuées par le cabinet suite à une enquête montrent que face aux incertitudes économiques, peu d'employeurs étaient susceptibles de consacrer des moyens aux rattrapages salariaux. Le fait que le télétravail ait été inégalitaire peut contribuer sur la durée à renforcer les différentiels de carrières et de salaires entre les femmes et les hommes.

---

<sup>324</sup> Le Monde, *Salaires, médias, santé, des avancées vers l'égalité hommes-femmes stoppées par le Covid*, Mathilde Damgé, 31 mai 2021.

## CONCLUSION

Peu d'indicateurs genrés ont été mis en œuvre dans la définition et le suivi des mesures du plan de relance. Si des données concernent le chômage partiel<sup>325</sup>, aucune n'a été prévue concernant l'attribution de la prime exceptionnelle pour les salariées et salariés exposés au COVID, les aides exceptionnelles de solidarité ou les prêts garantis par l'État.

La circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes prévoit que pour tous les projets de loi, la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes doit être systématiquement prise en compte dans les travaux d'évaluation préalables. De plus, la réalisation d'études d'impact en amont des projets de lois de finances qui intègrent une dimension genrée, est obligatoire depuis 2014. Dans les faits, ces études d'impact demeurent très partielles et insuffisantes. Pour la loi de finances 2021, les éléments d'analyse disponibles sont lacunaires, sans aucun suivi des effets différenciés des mesures sur les femmes et les hommes. **Le CESE rappelle qu'il préconise depuis longtemps la production de données genrées et le conditionnement des politiques publiques au principe de l'égaconditionnalité qui permet que les mesures initiées prennent en compte les inégalités de genre.**

La prise de conscience progressive de contraintes écologiques, de la dégradation des ressources naturelles et de l'augmentation incessante des inégalités économiques et sociales dans les populations attire à nouveau l'attention sur les limites du PIB et de sa croissance comme indicateurs majeurs de l'état d'un pays. Ce constat montre la nécessité d'indicateurs complémentaires au PIB, comme dans le RAEF ou les ODD. Le genre est rarement voire jamais une variable prise en compte, alors qu'il peut être une donnée structurante de la mesure des inégalités et doit donc être pris en compte dans la construction de nouveaux indicateurs.

Dans un souci de progression constante de prise en compte par le CESE de la dimension genrée des sujets<sup>326</sup>, la DDFE estime qu'il serait pertinent que le prochain RAEF intègre plus avant les inégalités de genre et se penche sur de nouveaux indicateurs mesurant plus finement ces inégalités. Elle invite le groupe de travail autour du RAEF à en tenir compte dans ses réflexions.

**Comme le rappelle la délégation aux droits des femmes, il est urgent de produire des données genrées et/ou de les exploiter davantage lorsqu'elles existent, de conduire des études d'impact sérieuses pour mesurer les effets des politiques publiques sur le genre, de construire un ou des indicateurs pertinents qui puissent mesurer très concrètement les inégalités entre les femmes et les hommes pour construire des politiques plus adaptées aux hommes et aux femmes et ainsi nourrir la construction d'une démocratie plus efficiente.**

---

<sup>325</sup> « En 2020 l'activité partielle a concerné tous les secteurs et tous les profils de salariés » DARES, 20 avril 2021.

<sup>326</sup> CESE, *Le CESE poursuit son engagement en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Agathe Hamel, Dominique Joseph et Patricia Blancard, rapporteures, résolution, 24 novembre 2021.

## CHAPITRE 13 - CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER

Pour le Rapport annuel sur l'état de la France 2022, la Commission de l'économie et des finances a décidé de traiter le sujet : « Quel monde d'après ? », notamment en s'attardant sur le redémarrage de l'économie, tout en le mettant en parallèle avec des problématiques telles que le pouvoir d'achat ou la pauvreté. Pour cette première participation de la délégation aux Outre-mer, nous avons retenu de nous pencher sur les perspectives économiques de nos territoires et la sortie de ces deux années de crise sanitaire, sociale et économique<sup>327</sup>. Où en sont les Outre-mer ? Comment accélérer le redémarrage économique et une croissance plus incisive ? Quelles sont les perspectives ?

**La question des indicateurs complémentaires au PIB<sup>328</sup> intéresse également beaucoup la délégation.** Ces indicateurs complémentaires au PIB sont importants pour suivre la stratégie de convergence de long terme prévue par la loi sur l'égalité réelle Outre-mer du 28 février 2017. C'est donc une question que nous avons choisie d'inscrire dans une réflexion de moyen terme, et que nous renvoyons à un groupe de travail qui doit se mettre en place afin de pouvoir aborder plus à fond ce sujet l'année prochaine. Ces travaux doivent porter sur les difficultés de fourniture de données par les administrations productrices de données et indicateurs de richesse et sur la nécessité de concordance des indicateurs (notamment pouvoir d'achat et pauvreté) entre l'Hexagone et les Outre-mer. La Délégation aux Outre-mer pourra s'interroger sur la difficulté d'intégration des données disponibles dans les Outre-mer, aux statistiques publiques. La deuxième interrogation consisterait à questionner les administrations productrices des données et indicateurs de richesse sur la possibilité de disposer d'indicateurs complémentaires aux mêmes dates que dans l'Hexagone. Ce travail nécessitera des auditions et un travail en coordination avec la Commission économie et finances, qui pourra être mené en amont du prochain Rapport annuel sur l'état de la France. L'Insee s'est d'ores-et-déjà montrée intéressée par cette démarche

---

<sup>327</sup> Pour son information, la délégation a entendu M. Julien Pouget, Chef du département de la conjoncture de l'Insee, M. Sébastien Seguin, Chef du service Etudes-diffusion de l'Insee à La Réunion, Mme Delphine Artaud, Chef de service Études et Diffusion de l'Insee à la Direction interrégionale des Antilles-Guyane. Elle a entendu par anticipation, M. Olivier Sudrie, économiste, professeur des universités à Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, associé fondateur du cabinet DME, auteur d'une étude récente pour l'Agence Française de Développement, intitulée : *Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer*.

<sup>328</sup> En effet, La loi du 13 avril 2015 a fixé 10 nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. Dans son rapport portant sur *L'état des statistiques dans les départements et collectivités d'Outre-mer*, de 2016, le directeur de l'Insee, Jean-Luc Tavernier a reconnu que : « en ce qui concerne les enquêtes auprès des ménages, l'effort de la statistique publique est sensiblement plus élevé dans les territoires d'Outre-mer et permet dans beaucoup de domaines de diffuser des statistiques pertinentes au niveau de chaque DOM, qui n'ont aucun équivalent pour les régions ou les départements métropolitains ». Toutefois, en dépit de ces affirmations, ces données ultramarines ne sont pas forcément intégrées aux indicateurs nationaux et pour les Outre-mer la majorité des données ne sont disponibles qu'en année N +2. Ainsi, les 10 indicateurs de richesse ne tiennent pas nécessairement compte des chiffres des Outre-mer qui pour autant existent.

pour laquelle elle pourra être auditionnée<sup>329</sup>. **L'IEDOM publie des rapports annuels économiques. Ces monographies présentent de façon détaillée la situation économique et financière de chaque département et collectivité, au travers de données chiffrées et d'analyses sectorielles sur des séries de moyen et long terme. Pour la délégation, tous les territoires devraient en être pourvus.**

L'actualité socio-économique particulièrement intense nécessite d'avoir une réflexion sur les plans gouvernementaux en cours : plan de relance, plan de résilience, et France 2030, qui fixent un cap pour la séquence des mois à venir. Il s'agit à la fois de « Préparer l'avenir » (I) et d'« apaiser les tensions sociales » (II) des territoires.

## I - PRÉPARER L'AVENIR

### A. Après le choc de 2020, la sortie de crise n'est pas encore acquise dans les Outre-mer

**Le bilan de deux années de crise ne peut pas encore être totalement dressé, mais quelques tendances peuvent être relevées.** D'après les données 2020 de l'Insee, dernières données disponibles en avril 2022, la baisse annuelle du PIB a été moins importante en Outre-mer que dans l'Hexagone : environ moitié moindre selon les territoires. Le net repli de l'activité économique a provoqué une baisse du PIB de 2,7 % en Guyane, 3,9 % en Martinique, 4,9 % en Guadeloupe, 4,2 % à La Réunion (en volume en 2020, après respectivement + 0,4 %, + 0,9 %, + 0,5 %, + 2,2 % en 2019). A titre de comparaison, dans l'océan Indien, l'activité a fortement chuté : - 15,2 % à Maurice, - 13 % aux Seychelles. Cette situation s'explique en premier lieu par le poids du tertiaire non-marchand dans les économies ultramarines. Ce recul est comparable à celui de la récession en 2009, après la crise financière. Le PIB des Outre-mer a donc été plutôt résilient. Toutes les composantes de la croissance sont touchées avec des variantes importantes : l'investissement n'a pas beaucoup baissé, avec une baisse du même ordre que le PIB, tandis que les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration ont connu une très forte baisse. **Les Outre-mer ont malgré tout créé 13 300 emplois salariés en 2021<sup>330</sup>, avec une forte dynamique à La Réunion et en Guyane, portée essentiellement par l'apprentissage.** L'emploi dans la construction est particulièrement dynamique. De fait, la situation sur le marché du travail s'améliore. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail s'établit ainsi à 18,9 % de la population active à La Réunion à la fin du premier trimestre 2022, au-dessous de son niveau d'avant-crise, 15,5 % en Guadeloupe, 10,8 % en Martinique, 14,2 % en Guyane.

**Le choc a été particulièrement sévère pour le secteur du tourisme, avec une fréquentation divisée par deux en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, ou trois en Polynésie française.**

---

<sup>329</sup> L'Insee de La Réunion a déjà produit une note sur *Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle à La Réunion. Nouveaux indicateurs de richesse et autres indicateurs de convergence*, qui pourra servir de base aux travaux de la délégation. Ce thème est donc pleinement pertinent et pourra être approfondi dans le calendrier imparti et dans le cadre du groupe de travail du RAEF 2023.

<sup>330</sup> De fin 2019 à fin 2021, La Réunion a créé 16 300 emplois salariés, soit un rythme 4 fois plus élevé qu'en France hexagonale (+ 6,2 % contre 1,5 %), la Guadeloupe, 1 770 emplois salariés, la Martinique 2 750, la Guyane 1 470.

Le tourisme extérieur a perdu 60 % d'activité à La Réunion, 47 % en Guadeloupe, 48 % en Martinique. Les pertes de chiffre d'affaires ont pu atteindre 80 % selon les territoires. La Réunion a accueilli deux fois moins de touristes extérieurs. Les touristes internationaux ont été quasiment absents en Polynésie française. En 2020, le nombre de passagers internationaux arrivés par avion dans l'ensemble des territoires ultramarins, a chuté de 89 %. Tandis que la majorité des secteurs d'activité ont pu amorcer une reprise à partir du début de l'année 2021, le tourisme a continué à subir une situation incertaine jusqu'à fin 2021. **Alors que le Gouvernement vient de mettre en place le Comité stratégique du tourisme Outre-mer, la délégation en demande une véritable déclinaison territoriale afin que les acteurs de chaque territoire puissent partager une vision commune et co-construire un projet touristique durable qui leur soit propre, dans le respect des cultures patrimoniales et locales particulières.**

**Dans son Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer<sup>331</sup>, la délégation a souligné la fragilité du tissu économique des petites entreprises.** Bon nombre d'entreprises sont extrêmement vulnérables face aux dettes contractées pendant la crise (PGE et report de cotisations). C'est un montant total de 4,4 milliards de dettes qu'il faudra rembourser à moyen terme pour les PGE ou à plus court terme pour les reports de cotisations ou d'impôt. L'IEDOM a fait le constat dans sa note de septembre 2021 sur les défaillances d'entreprises ultramarines qu'« à l'instar de ce qui est observé au niveau de l'Hexagone, la baisse des défaillances sur un an ne signifie pas une diminution du nombre d'entreprises en difficulté »<sup>332</sup>. La délégation renouvelle sa préconisation d'accompagner la sortie des PGE des entreprises, de combinaisons de mesures différenciées par secteur et typologie d'entreprise : par rééchelonnement des dettes, apports en haut de bilan par des mesures fiscales pour les investisseurs privés, prêts participatifs par des établissements financiers, la CDC, la BPI, l'association ADIE finance, prêts d'honneur des collectivités territoriales, réescompte, et transformation d'une partie des PGE en subventions. La délégation invite l'État et les exécutifs locaux à renforcer les dispositifs de soutien et d'accompagnement, tels que prêts à long terme et mesures de haut de bilan, pour les entreprises qui auraient des difficultés à respecter le calendrier de remboursement des PGE, de report de cotisations sociales et prélèvements fiscaux, sur la base d'engagements en matière de maintien de l'emploi.

---

331 CESE, *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, Olivier Mugnier et Inès Bouchaut-Choisy, rapporteurs, avis de suite, 9 février 2022.

332 IEDOM, *Les entreprises ultramarines face à la crise sanitaire : quelle capacité de rebond ?*, octobre 2021.

## B. La crise en Ukraine aura des conséquences sur les économies ultramarines

La dépendance des Outre-mer aux importations, notamment pour leur consommation alimentaire (blé, intrants agricoles), mais aussi pour les matériaux de construction, fait craindre que tout renchérissement du fret et du carburant, puisse provoquer une crise sociale majeure liée au pouvoir d'achat. Alors que le transport de marchandises a vu son coût multiplié par six depuis le début de la pandémie, la CMA-CGM, principal transporteur maritime, a accepté de geler temporairement les augmentations, mais ce gel ne résistera pas aux hausses actuelles des carburants. Le renchérissement des produits pétroliers devrait faire remonter le prix des liaisons aériennes et maritimes. Il y aura aussi probablement des répercussions sur le tourisme qui sera affecté par la hausse des billets d'avion et des coûts non-répercutables sur les séjours vendus sur catalogues. **Le renchérissement de l'approvisionnement en produits alimentaires et biens de consommation risque de subir une majoration de 10 % à 15 % en Outre-mer. Pour la délégation, une maîtrise des coûts des matériaux est particulièrement nécessaire pour maintenir la dynamique amorcée par le plan de relance et les mesures de soutien aux entreprises.**

**Cette crise impose une réorientation de certaines activités économiques pour davantage d'autonomie des territoires.** L'augmentation des prix de certaines denrées peut être l'occasion de trouver des solutions d'approvisionnement locales ou régionales. Elle constitue également des opportunités ou des défis. Opportunité par exemple pour la Nouvelle-Calédonie avec la remontée des cours du Nickel qui permettrait d'assurer une pérennisation de la production métallurgique et minière, récemment en difficulté. Défi avec l'arrêt du partenariat avec Roscomos qui aura un impact sur le programme spatial européen et, par voie de conséquence, sur la Guyane d'où devaient être lancées trois fusées Soyouz en 2022.

**Pour la délégation, cette crise doit conduire à repenser les modèles de développement économique des Outre-mer qui sont encore en grande partie tournés vers une relation de dépendance au marché hexagonal. C'est l'occasion de développer davantage d'autonomie de production pour les filières locales, que ce soit alimentaires en développant l'agriculture vivrière, ou du bâtiment et des travaux publics avec l'utilisation de matériaux locaux durables.**

## C. Le Plan de résilience économique et sociale et France 2030

**Le Plan de résilience économique et sociale annoncé par le gouvernement ne comprend pas de mesures spécifiques pour les Outre-mer.** Face à la hausse durable du coût des matières premières<sup>333</sup> qui risque de se traduire par une baisse du pouvoir d'achat des ménages et de leur consommation, le gouvernement a mis en place un « bouclier tarifaire » afin d'éviter une hausse brutale des prix du gaz et du pétrole. Un soutien ciblé est apporté aux secteurs les plus exposés à la hausse du coût des intrants, notamment l'agriculture. **Pour la délégation, le gouvernement devra rester extrêmement attentif au risque inflationniste élevé en Outre-mer. Il serait important de territorialiser ce plan et de l'adapter aux particularités des Outre-mer.**

**S'agissant du plan France 2030, le Secrétariat général pour l'investissement a lancé un appel à projets « Plan Innovation Outre-mer ».** Cette initiative s'attache à créer les conditions nécessaires à l'émergence d'écosystèmes et de projets territoriaux innovants ayant un impact significatif tant au niveau économique, social, qu'environnemental et à fédérer le réseau des acteurs locaux de la recherche et de l'innovation. L'objectif final est de susciter l'émergence de nouveaux projets et de consolider un environnement propice à l'innovation dans les Outre-mer<sup>334</sup>. Les innovations attendues devront relever des enjeux liés à l'énergie renouvelable, l'économie circulaire, la résilience face au changement climatique et aux risques naturels, la préservation et valorisation des ressources naturelles, l'alimentation saine et durable et la valorisation des ressources humaines. **Ces priorités rejoignent celles de la délégation exprimées dans l'avis de la Commission économie et finances de septembre 2020 : Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche<sup>335</sup>.** Pour la délégation, les stratégies de recherche et d'innovation doivent être véritablement ancrées dans les territoires et portées par les collectivités. Elles doivent permettre de dégager des axes cohérents qui doivent être croisés avec les autres axes d'intervention publique régionale (développement économique, emploi / formation, aménagement du territoire...). **Il faut consolider la cohérence de l'allocation des moyens financiers de l'État, des Régions et des fonds européens, sur la base des stratégies régionalisées, définies au plus près du terrain, pour la programmation FEDER 2021-2027.**

---

<sup>333</sup> Le cours mondial du pétrole brut et du gaz subissent une augmentation continue (respectivement de 13,6 % et de 11,3 % face à une demande constante) qui a déjà commencé à se répercuter à la pompe.

<sup>334</sup> Doté d'environ 15 millions d'euros de France 2030, l'appel à projets permettra de soutenir une dizaine de projets. L'appel à projets est clôturé depuis le 30/09/2022.

<sup>335</sup> Contribution présentée par Jean-Étienne Antoinette et Olivier Mugnier, rapporteurs au nom de la délégation à l'Outre-mer, à l'avis rapporté par Mme Sylviane Lejeune, *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, pages 120 à 157. L'écosystème d'innovation doit être davantage soutenu par les pouvoirs publics. Rappelons que les dépenses publiques et privées de recherche et de développement représentent seulement 0,5 % du PIB en Outre-mer. La délégation a fait six propositions de thématiques prioritaires : « la protection de la biodiversité et la valorisation des ressources naturelles » ; « le développement économique des territoires insulaires » ; « la santé » ; « les énergies renouvelables » ; « les sciences humaines et sociales » ; « les sciences de la durabilité et de la résilience ».

**Pour la délégation, il est temps de mener une réflexion de fond sur les modèles économiques des Outre-mer pour créer une activité endogène, pourvoyeuse de valeur ajoutée et d'emploi, en redéployant les aides publiques nationales ou européennes aux secteurs productifs, sur la base des évaluations des politiques publiques.**

## **II - APAISER LES TENSIONS SOCIALES**

**La dynamique des prix est marquée par l'envolée des prix de l'énergie et des produits frais dans les DROM.** Selon l'Insee, en février 2022, sur un an, les prix augmentent de 3,9 %, en Martinique, 3,7 % en Guadeloupe, 2,5 % en Guyane, 1,9 % à La Réunion, pour 4,5 % au niveau national. L'inflation reste contenue, pour le moment, grâce aux services, à l'alimentation et aux produits manufacturés qui ont maintenu des prix stables. En revanche, les prix de l'énergie ont progressé de 20,1 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique, 19,7 % en Guyane, 18 % à La Réunion, pour 21,1 % au niveau national. D'après les données issues des cartes bancaires, les tendances de consommation restent élevées début 2022, notamment pour les biens de consommation durable ou non (alimentaire, habillement) qui progressent.

**Face à la montée des prix, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie prennent des mesures.** Plusieurs associations et syndicats ont alerté sur la vie chère avec une hausse des prix de 4,4 % en un an (selon l'Institut de la statistique de la Polynésie française, entre février 2021 et février 2022)<sup>336</sup>. Le Gouvernement de la Polynésie française, depuis le début de l'année, a mis en place des mesures pour amortir la hausse des prix : exonération de droits et taxes à l'importation sur les matériaux de construction, les matières premières, les hydrocarbures ; baisse de prix sur les produits de première nécessité ; mise à disposition des consommateurs d'une application mobile pour comparer les prix en temps réel. En Nouvelle-Calédonie, les prix progressent de 1,6 % en février 2022, et en particulier les prix de l'alimentation continuent d'augmenter (+1,4 % en février après +3,2 % en janvier) alors que ceux-ci avaient déjà atteint un niveau record. Cette hausse est encore portée par les prix des légumes qui progressent de nouveau ce mois-ci (+5,1 % après +24,9 % en janvier). Sur un an, la hausse des prix de l'alimentation est de 3,5 %.

**Une crise du pouvoir d'achat risque d'éclater en Outre-mer.** Après des mois de crise et malgré une reprise économique, à l'exception notable du secteur touristique, les tensions sur le pouvoir d'achat risquent de provoquer une crise sociale majeure. La délégation rappelle ses pistes de réflexion sur le pouvoir d'achat de l'étude *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, rapportée par Mme Véronique Biarnaix-Roche et M. Joël Lobeau, et adoptée en octobre 2020. Le CESE appelle les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs à la situation des plus fragiles : personnes âgées, familles monoparentales, familles nombreuses, personnes les plus déshéritées, jeunes... qui consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses dévolues aux fonctions essentielles : se déplacer, se nourrir

---

<sup>336</sup> Les hausses touchent les produits de consommation les plus courants : + 2 % sur les produits alimentaires, pains et céréales + 1,1 %, la viande + 2,9 %, les fruits + 4,7 %, les légumes + 11,3 %. Les transports n'échappent pas à cette hausse + 2,3 %. L'eau, l'électricité et le gaz conservent des prix stables + 0,4 %.

et se loger. Pour ces populations nombreuses en Outre-mer, une hausse des prix a des conséquences très importantes sur leur pouvoir d'achat, les contraignant à des arbitrages budgétaires dommageables. Compte tenu de l'ampleur et de l'intensité de la pauvreté, le CESE considère qu'il faut concentrer l'action des pouvoirs publics sur une baisse des prix des produits de première nécessité, notamment alimentaires (piste de réflexion n° 5).

**Le CESE demande la déclinaison territoriale des dispositifs de la stratégie de prévention et de lutte contre la grande pauvreté.** Le CESE appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut.

# Déclarations des groupes

## Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Le RAEF a le mérite de nous montrer ce qui arrive quand une société, notre société, se laisse prendre non préparée par un événement grave :

- le retour immédiat des mêmes modèles, au lieu d'un apprentissage collectif de la sobriété que beaucoup d'environnementalistes espéraient au moment du Covid ;
- le creusement des inégalités qui a été constaté et paraît peu réversible ;
- un affaiblissement général du pays : notre endettement ne nous permet pas un nouveau « quoi qu'il en coûte » sur d'autres sujets.

Cela passerait si la crise du Covid était isolée dans un long fleuve de prospérité. Mais ce n'est pas le cas : après le Covid, survient l'Ukraine, puis la sécheresse et d'autres dérèglements climatiques, et on se doute que d'autres crises se profilent.

Le mérite du RAEF est de nous faire nous poser la question : comment fait-on pour être prêts à ce qui arrive et pourrait arriver ?

Nous tenons à féliciter et remercier les rapporteurs dont les préconisations appellent et préparent des changements structurels. Comment pouvons-nous changer de modèle, sortir de cette croissance tirée par la consommation, appelée parfois la société de l'abondance, fondée sur l'hypothèse d'une offre indéfinie ?

Comment pouvons-nous passer à une croissance tirée par l'investissement, collectif, d'entreprise et personnel, vers des formes de sobriété collective qui permettent de sortir de ces vulnérabilités ? L'Europe et surtout les Français peuvent s'assurer une prospérité sur ce nouveau chemin. Peut-on imaginer de mieux équilibrer bouclier énergétique et investissement dans la sobriété collective qui nous rendrait moins vulnérables ?

Merci Julia et David d'avoir posé ces questions par votre analyse de ces dernières années et merci de vos préconisations. Le groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale a voté ce rapport.

## Agriculture

Ce RAEF a été élaboré dans des conditions très complexes. Nous avons peu de recul et ne disposons que de très peu d'analyses consolidées et fiables sur les deux années qui viennent de s'écouler. De plus, nous vivons, actuellement, une période instable, pleine d'incertitude et inquiétante pour les acteurs économiques ou les ménages. Il est alors bien compliqué d'établir un bilan des politiques menées et plus périlleux encore d'élaborer des perspectives pour l'avenir.

Pourtant il est indispensable de se projeter, dans des objectifs de moyen et long termes.

À cet égard, nous soutenons la première préconisation visant à mettre en place une programmation pluriannuelle de l'Industrie. Il faut renouer avec des politiques économiques et d'investissements axées sur des perspectives de long terme. Cela vaut pour l'ensemble des secteurs économiques. Cette démarche est absolument liée à nos exigences en termes de souveraineté et d'autonomie stratégique et de transition écologique.

Le groupe approuve l'ensemble des préconisations et souhaite insister sur la préconisation n° 9 relative au renforcement des services de l'État dans les territoires. Assurer l'accès à la santé, à l'éducation, à la communication, aux transports sur l'ensemble de ceux-ci, permet d'assurer la dynamique sociale et économique de tous les territoires, et peut contribuer à renforcer l'attractivité de certains métiers.

Par exemple, les métiers de l'agriculture sont parfois méconnus et souffrent également d'un déficit d'attractivité en lien direct avec la désertification des zones rurales. Investir dans des territoires peu denses c'est aussi investir pour le maintien de notre agriculture, de notre élevage et de toutes les activités qui en découlent. Soutenir le secteur agricole, c'est garantir, pour nos concitoyens, l'accès à une alimentation saine et diversifiée.

Cela rejoint la recommandation que notre assemblée poursuive des travaux sur l'accès pour tous à une alimentation saine et durable, dans le respect des équilibres économiques et des exigences de la transition écologique. Le contexte énergétique et géopolitique actuel fait peser des menaces sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens, notamment en termes d'alimentation. Il est donc indispensable que notre assemblée porte une attention soutenue à tout le secteur agro-alimentaire français pour qu'il continue d'assurer l'approvisionnement en quantité et en qualité, à des prix accessibles, de l'ensemble de la population.

Le groupe a voté pour.

## **Alternatives sociales et écologiques et Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

Comment ne pas regarder d'un œil inquiet le constat qui est fait sur l'état de la France, et du monde en général ? Le conflit en Ukraine qui s'aggrave, la crise énergétique qui produit déjà ses effets à l'approche de l'hiver, l'inflation qui frappe des budgets déjà contraints, l'extrême-droite qui progresse chez nos voisins européens comme chez nous, les violences qui s'abattent sur les peuples, et notamment sur les femmes, qui réclament la liberté et l'égalité qui leur sont dues... Sans oublier la crise climatique et écologique dont les épisodes caniculaires et les feux de forêts dévastateurs de cet été ont, encore une fois, rappelé l'ampleur des menaces qui pèsent sur nous et qui s'aggraveront à mesure que perdurera l'inaction de la plupart des élites politiques et économiques.

Le Rapport annuel sur l'état de la France a cet intérêt de faire le point sur l'année écoulée, de prendre de la hauteur sur les grands enjeux qui nous font face, et de l'occasion de rappeler quelques éléments qui devraient apparaître comme des évidences.

La première évidence est la suivante : la mise en œuvre de solutions ponctuelles ne peut être l'unique réponse à des défis d'ordre structurels. Le rapport indique que si la pauvreté n'a pas progressé en 2021-2022, son niveau reste important. Si des mesures ont été prises pour limiter la hausse des inégalités pendant la crise, celles-ci restent élevées et notamment pour les jeunes avec des conséquences sur les inégalités en termes d'apprentissage et de formation en pénalisant les plus défavorisés.

Le versement d'un chèque énergie à 12 millions de foyers menacés par la précarité énergétique constitue un premier pas mais ne permettra probablement pas à ces derniers de payer plus de deux mois de facture. Cela n'est pas sans rappeler le chèque alimentaire de 100 euros versé à une partie des étudiants, quand ces derniers faisaient la queue par centaines devant les banques alimentaires.

Il est temps de garantir à toutes et tous un « pouvoir de vivre » dignement. Cela passe par un salaire décent, comme l'ont rappelé les avis Métiers en tension et Métiers de la cohésion sociale. La sobriété sans égalité c'est l'austérité pour les plus pauvres.

Cela passe aussi par l'accès à un traitement égalitaire en termes de minimas sociaux. Des aides qui, encore une fois, sont remises en question au sein même de cette maison pour les jeunes de 18 à 24 ans, du fait d'une peur irrationnelle selon laquelle leur octroyer les désinciteraient à rechercher un travail. C'est donner beaucoup de pouvoir à une somme si faible c'est également continuer de donner très peu de crédit aux aspirations des jeunes. Nos groupes sont reconnaissants envers les rapporteur-e-s et les groupes qui soutiennent cette position depuis plusieurs années et empêchent que le CESE ne recule sur cette question.

La contractualisation imposée sur les dispositifs destinés aux jeunes s'est désormais propagée aux minima sociaux de droit commun et avec elle, la remise en cause des acquis sociaux. Et pourtant, qui ici aurait envie de vivre avec 500 euros par mois ?

Cela implique aussi de garantir un accès effectif aux services publics. A ce sujet, la Défenseure des droits a alerté sur l'impact de la digitalisation des services publics sur leur déshumanisation. Leur présence dans tous les territoires, la qualité de leurs interventions, et l'attractivité des métiers de la fonction publique doivent être renforcés, comme le préconise le rapport. Pour cela, les moyens financiers devront être augmentés.

Deuxième évidence : aucune politique ne doit être mise en œuvre sans prise en compte de la nécessité de garantir la justice sociale.

Du point de vue économique tout d'abord, cela passe par une réflexion autour des mécanismes fiscaux, tant du point de vue de la progressivité de l'impôt que des réformes de l'IFI et du PFU qui, en plus de ne pas avoir eu l'effet escompté de développement de l'investissement, ont permis aux 0,1 % des foyers les plus riches de s'enrichir un peu plus, notamment par le biais des dividendes. Nous nous félicitons des dispositions du rapport en ce sens, ainsi que celle rappelant la nécessité de lutter contre l'évitement fiscal.

Du point de vue écologique, les scandales récurrents comme l'utilisation démesurée de jets privés ou les dérogations pour certaines activités en pleine crise d'accès à l'eau montrent à quel point la population attend une juste répartition des efforts. On ne peut pas parler de sobriété subie par toute une partie de Français

depuis des années pour parler des personnes et foyers en situation de précarité. On ne peut pas appeler aux petits pas permanents sans agir en même temps sur les domaines les plus visibles et les plus polluants. Pourtant les solutions sont là, comme il nous l'a été brillamment démontré lors du Forum des scénarios. Nous nous félicitons qu'ait été inscrite au sein du rapport la nécessité de mettre en œuvre une contribution exceptionnelle de certaines entreprises en cette période de crise. Il est désormais urgent que soit engagée une réflexion sur le caractère pérenne de la taxation des entreprises productrices d'énergies fossiles afin de contribuer à limiter les effets du changement climatique.

Troisième évidence : il est primordial de remettre l'humain au centre de toute décision politique. Cela passe par une prise en compte des aspirations des populations, où leur bien-être prime sur leur contribution à une sacro-sainte croissance. Cela passe aussi par l'importance de donner du sens au travail, de permettre aux travailleurs et travailleuses de s'épanouir dans une activité qui participe concrètement à répondre aux enjeux de notre temps. Cela nécessite également de mieux prendre en compte les publics en situation de pauvreté en sortant du seul prisme quantitatif et/ou monétaire, par exemple grâce au baromètre qualitatif de la pauvreté du CNLE. Celui-ci aurait selon nous toute sa place au sein du RAEF.

Cela implique, enfin, d'associer les populations à la décision publique, avec une attention particulière pour les plus jeunes générations, de leur permettre de prendre part à la vie démocratique et de faire en sorte que leur voix soient entendues lorsque sont actés des choix qui engagent le collectif pour de longues années, en l'occurrence la stratégie d'endettement et du financement des investissements d'avenir.

## **Artisanat et professions libérales**

Après deux ans d'une crise sanitaire qui a fragilisé de nombreux secteurs, il faut affronter la flambée des prix de l'énergie et une inflation record qui impactent durement l'ensemble de l'économie.

Des entreprises industrielles doivent ralentir ou même interrompre leur activité, au risque de compromettre l'objectif de relance industrielle.

D'autres secteurs, tels que l'artisanat des services ou les commerces alimentaires de détail, anticipent une baisse d'activité et des difficultés de trésorerie, face à la hausse de leurs dépenses énergétiques comme aux contraintes de pouvoir d'achat de leur clientèle. Le coût de l'énergie affecte aussi les professions artisanales et libérales dépendantes de leur véhicule professionnel pour exercer leur activité.

Les mesures budgétaires prises en 2020 pour limiter le choc de la crise Covid et pour relancer l'économie, ont permis à la France de maintenir l'emploi, d'éviter une hausse de la pauvreté et de renouer rapidement avec la croissance.

Ces résultats positifs que nul ne contestent, ont toutefois laissé les finances publiques dans le rouge. Or, de nouvelles mesures doivent être prises pour atténuer la crise énergétique et des investissements importants doivent être programmés pour transformer l'économie à l'aune de la transition écologique notamment.

Alors que s'ouvrent les débats au Parlement sur le prochain budget, le RAEF propose des orientations pour tenter de résoudre cette équation. Nous reviendrons sur certaines d'entre elles.

Pour répondre aux urgences, nous approuvons l'appel à des aides ponctuelles à la fois « efficaces et bien ciblées ». Mais nous tenons aussi à souligner la nécessité de dispositifs adaptés pour les TPE qui se voient imposé des hausses considérables de leurs fournisseurs d'énergie, sans pouvoir bénéficier du « bouclier tarifaire ». Nous pensons par exemple à la situation des boulangers et aux conséquences potentielles d'une explosion de leurs factures énergétiques sur le prix de la baguette.

Face au besoin d'investissements d'avenir, il est tentant d'actionner le levier de la fiscalité pour dégager de nouvelles ressources. Il faut toutefois manier cet outil avec prudence, si l'on veut éviter de fragiliser davantage l'économie et d'obérer la croissance future.

Le RAEF aborde cette question, en invitant les Pouvoirs Publics à « lancer une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité » ; nous y sommes favorables. En revanche, nous sommes plus réservés sur une révision de la fiscalité des transmissions au nom d'un objectif de plus grande égalité des chances.

Selon nous, c'est d'abord à travers l'éducation, la formation et l'insertion professionnelles que cet enjeu essentiel de rééquilibrage social doit être recherché, sans oublier l'accessibilité de tous aux services publics. La priorité serait donc de renforcer l'efficacité des investissements en ces domaines.

Dans un contexte de fonds publics limités, la question du ciblage et d'un meilleur suivi de la pertinence des aides, est par ailleurs essentielle. Nous partageons la préconisation en ce sens, tout en soulignant le besoin de lisibilité, de simplicité mais aussi de stabilité des aides aux entreprises, comme autres conditions de leur efficacité.

Concernant les investissements publics de moyen-long terme, nous approuvons également les préconisations de ce RAEF. S'il importe de se fixer une trajectoire de réduction de la dette, il faut en même temps se donner les moyens de répondre à nos choix collectifs. La tenue d'un débat national autour de ces choix, nous semble une voie pertinente.

Selon nous, les enjeux de souveraineté industrielle et énergétique, ou encore d'accompagnement de la transformation des modes de production et de consommation, devront figurer en bonne place dans ce débat.

Mais la capacité à mettre en œuvre de ces choix dépendra aussi fortement des orientations prises au niveau européen, notamment sur l'évolution des règles du Pacte de stabilité et croissance, ou encore du marché européen de l'électricité.

Le groupe Artisanat et Professions libérales a voté pour ce RAEF.

# Associations

Le vote du Rapport annuel sur l'état de la France est toujours un moment important pour notre institution. Il pose chaque année des constats parfois positifs, mais aussi des déceptions ou des lenteurs de résultats de politiques publiques dans notre pays.

De ces constats est fixée la feuille de route du CESE car ils nous obligent à réfléchir aux défaillances identifiées et répondre aux défis que cet avis met sur la table. Cette photographie de l'état de la France est également essentielle à nos organisations, car elle élargit nos connaissances sur le pays et sa population, que nous voyons trop souvent avec nos lunettes, en se focalisant sur les objets de nos engagements militants et professionnels.

Un premier constat, évident depuis le coronavirus mais que nous avons tendance à oublier, est que l'état de la France est étroitement lié à l'état du monde. La guerre qui fait rage en Ukraine depuis des mois l'illustre par les conséquences directes sur l'état de notre pays ainsi que sur le portefeuille et le moral des Françaises et des Français. Conséquences d'autant plus désastreuses pour les plus précaires. Le RAEF nous rappelle ce terrible chiffre : notre pays compte 9 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, tandis que 2 millions sont dans la grande pauvreté et font face à des privations matérielles et sociales sévères. Mais ce chiffre ne dit pas l'aggravation de la pauvreté des plus précaires. A ce sujet, cela fait 10 ans et à travers plus de 14 préconisations que le CESE appelle les pouvoirs publics à ouvrir l'accès aux minimas sociaux aux jeunes dès leurs 18 ans.

Aujourd'hui réunis pour cet état des lieux commun de notre pays, notre groupe souhaite affirmer son soutien envers la récente recommandation du Conseil, reprise par la Commission européenne, invitant les Etats membres à moderniser leurs régimes de revenus minimums avec l'engagement constant de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. Un revenu minimum adéquat, revalorisé chaque année, sans discrimination d'âge. Notre groupe s'inscrit sans réserve dans cette recommandation et espère qu'elle fera, sur ce sujet, évoluer les mentalités.

Si notre pays n'est qu'un confetti à l'échelle de la planète, en revanche sa puissance et son influence économique, culturelle, diplomatique, nous obligent à agir. Agir et ne pas nous satisfaire du discours dont on nous rebat trop régulièrement les oreilles, ce fameux « on ne peut pas faire autrement » si fataliste qui renvoie un message d'impuissance des dirigeants aux Françaises et Français. Les crises liées au Covid-19 nous ont au contraire prouvé que la volonté politique pouvait faire bouger des lignes pourtant présentées comme immuables.

Les débats sur la dette que vous inscrivez au sein de cet avis et les auditions qui les ont nourris sont passionnants et font taire les discours simplistes sur le sujet. Nous, associations, souhaiterions que ces débats soient enfin pris au sérieux et qu'ils ouvrent une discussion plus large sur la fiscalité et la redistribution. Car penser la fiscalité, c'est se questionner sur les moyens que l'on souhaite donner à la puissance publique et ses finalités.

Le groupe des associations regrette que la commission n'ait pas retenu des recommandations fortes sur la fiscalité et la redistribution. Nous avons besoin de

repenser, au nom de la justice sociale et des nécessités environnementales les points suivants : comment augmenter la progressivité des impôts et les barèmes des droits de succession ? Comment inscrire la taxation au long terme des entreprises productrices d'énergies fossiles ? Nous l'affirmons, la fiscalité – ses règles et son usage – est un enjeu démocratique majeur.

Ces débats sont d'autant plus importants qu'il s'agit là d'anticiper les crises à venir et protéger les populations les plus précaires. Par exemple, éradiquer la grande pauvreté par la redistribution serait dès aujourd'hui possible si le choix politique en était fait.

Le CESE offre un lieu de débats intenses et de délibérations respectueuses des avis de chacun. La parution du RAEF est un moment essentiel pour rappeler l'importance des corps intermédiaires, en particulier en périodes d'instabilités et de transitions.

Le groupe des associations souhaite enfin féliciter l'exercice réalisé par les rapporteurs et la commission, notamment pour la place importante donnée, au sein du texte, à la dimension sociale. Il les remercie ainsi que les membres de la commission Economie et Finances et des deux délégations pour leurs riches et précieuses contributions.

Le groupe des associations a voté en faveur de cet avis.

## CFDT

Alors que la France doit faire face à des défis multiples, ce RAEF pointe, une nouvelle fois, les difficultés de notre pays à préparer son avenir. Pour la CFDT, alors que l'on constate une aggravation des inégalités, une détérioration du bien-être et de la santé, un affaiblissement des services publics et une dégradation de la situation environnementale, la France doit se donner les moyens d'investir pour l'avenir, pour la transition écologique et la justice sociale, au-delà des contraintes budgétaires.

Le RAEF reprend différentes préconisations du CESE. Nous soutenons notamment celles concernant la transition écologique (règle budgétaire européenne, mécanisme de taxe carbone aux frontières, investissements matériels et immatériels, conditionnalité des aides ...) et la lutte contre la pauvreté. Mais cette transition juste que porte la CFDT doit être accélérée et nous devons aller plus loin.

Nous appuyons les préconisations au service d'un choix de société demandant :

- des mesures de portée immédiate pour faire face aux urgences, mais également des mesures de moyen et long terme garantissant une transition juste ;
- d'éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaire qui aggravent la situation économique et sociale et qui pourraient entraver les investissements dans les enjeux d'avenir ;
- d'augmenter les moyens financiers et humains pour renforcer la présence, la qualité et l'accessibilité des services de l'État dans les territoires.

Il faudra trouver des modes de financements responsables. La CFDT s'oppose ainsi au dogme du « pas d'augmentation de la fiscalité ». L'impôt progressif est l'impôt le plus juste et il est indispensable que les prélèvements obligatoires, adaptés aux différents revenus et patrimoines, soient à la hauteur de nos besoins collectifs. Il est

nécessaire pour la justice sociale de lancer dès à présent (préconisation 5) une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité et sa lisibilité.

Attachée à un pilotage responsable des finances publiques et de la dette publique, la CFDT demande la mise en place d'une conférence pluriannuelle des finances publiques, associant Etat, collectivités territoriales et partenaires sociaux.

Plus largement, nous regrettons que le débat n'ait pu être mené au sein de notre commission pour proposer dans les préconisations une augmentation du budget européen, nécessaire à la construction d'une Europe plus forte.

Pour la CFDT, il faut réduire la concurrence fiscale entre Etats, l'évitement de l'impôt en allant au-delà de l'accord OCDE avec un taux d'imposition effectif pour les multinationales minimum à 25 %, supprimer les exemptions injustifiées dont bénéficient certains secteurs économiques (fonds de pensions, transport maritime international, entre autres) et combattre l'évasion fiscale.

La CFDT insiste pour que ce rapport annuel et ses préconisations soient pris en compte.

La CFDT a voté l'avis.

## CFTC

Dresser le portrait de la France 2022 dans le contexte que nous connaissons, inédit, changeant et de ce fait, incertain, relève de la gageure.

La commission Economie et Finances du CESE, consciente de la difficulté de l'exercice, s'y est risquée et est parvenue à un avis de grande qualité. Pour être efficace, elle devait éviter deux écueils :

- le premier : enfoncer des portes ouvertes, en se contentant de reprendre des idées reçues ;
- le second : passer à côté de tendances qui traversent notre société et impactent notre pays de manière significative et durable.

Les débats lors des commissions, le travail d'analyse que nous avons mené et les auditions qui ont été organisées ont permis à nos rapporteurs d'aboutir à un avis circonstancié qui fait prendre de la hauteur pour analyser la situation dans laquelle nous nous trouvons et propose des solutions de long terme. En atteste la réflexion autour des évolutions du monde du travail et la quête de sens à laquelle aspirent les travailleurs, manifestée à travers, par exemple, la grande démission.

La CFTC partage le constat établi concernant la crise : elle est protéiforme, à la fois économique, sociale et environnementale. D'où la nécessité d'avoir une approche globale et d'avancer des préconisations ambitieuses. En premier lieu, il nous faut dire quel projet de société nous souhaitons, lequel devra reposer sur des valeurs communes partagées de respect et de dignité de la personne. Cette précision apportée, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif en découleront. Le CESE, qui représente toutes les tendances de la société civile, est, plus que toute autre institution, fondé à le faire.

Dans cette perspective, la CFTC ne peut que souscrire à la préconisation n° 2 sur le lancement d'une grande enquête approfondie qui aborderait notamment la

conciliation des temps de vie, professionnelle, familiale et personnelle. Une thématique qui est chère à la CFTC et à laquelle nous travaillons depuis la fin des années 1990.

Pour la CFTC, le juste partage des richesses est une priorité. C'est pourquoi, elle soutient les préconisations 6 et 7 de justice fiscale concernant la redistribution en faveur de l'investissement et du développement. La CFTC reste circonspecte sur la préconisation 3 qui envisage d'exonérer de cotisations sociales certains avantages en matière de pouvoir d'achat. Ce n'est pas à la Sécurité sociale, qui a été créée pour assurer les travailleurs et leur famille contre les risques de la vie, de payer les mesures de politique économique du gouvernement.

Dans le domaine de l'environnement, la CFTC apprécie la préconisation 12 en faveur des investissements d'avenir, comme le développement des énergies renouvelables à condition de les envisager dans le cadre d'un mix énergétique évolutif afin de ne pas pénaliser les ménages en particulier les plus défavorisés et de ne pas mettre en difficulté le système productif déjà fragilisé.

Enfin, la CFTC se doit de souligner la partie de l'avis consacrée à la dette publique. Son approche nuancée permet de peser le pour et le contre. Elle apprécie tout autant la réflexion sur la création d'autres indicateurs que le PIB pour mesurer la bonne santé économique d'un pays. Dans ce domaine, les travaux menés à la fin des années 2000 par la Commission Sen-Stieglitz-Fitoussi constituent un excellent point de départ qui mériterait d'être développé.

Le groupe CFTC a voté en faveur de l'avis et remercie les rapporteurs ainsi que les services du CESE.

## **CFE-CGC**

Le groupe CFE-CGC souhaite en premier lieu remercier les co-rapporteurs et l'administration pour la qualité des échanges lors des travaux de la commission.

Plusieurs points sont d'intérêts majeurs pour notre organisation.

Notre groupe soutient pleinement la révision fiscale proposée dans ce rapport. Le groupe CFE-CGC refuse en effet que les salariés de l'encadrement soient davantage mis à contribution et souhaite voir mieux répartis les fruits produits par notre économie. Ce rééquilibrage, symbole de justice sociale et fiscale, devra nécessairement passer par une meilleure répartition de la fiscalité des ménages via une plus grande progressivité du système fiscal. Alors que l'impôt est déjà extrêmement concentré et complexe, la CFE-CGC soutient la création de tranches supplémentaires afin d'assurer une progressivité renforcée de l'impôt, qui conduirait à réduire la pression fiscale sur les ménages et favoriserait une meilleure cohésion sociale.

Par ailleurs, pour notre groupe, il est fondamental d'établir des contreparties et une conditionnalité des aides publiques aux entreprises, notamment en termes d'emploi et de partage de la valeur ajoutée. Les entreprises doivent impérativement être conformes aux objectifs sur l'utilisation des fonds publics alloués et s'inscrire dans un processus d'engagement, de suivi et contribuer à l'effort de solidarité nationale. De plus, notre groupe souhaite rappeler que les entreprises françaises ont versé, au titre de l'année 2021, près de 70 milliards d'euros à leurs actionnaires en très forte hausse par rapport à l'année précédente. Ce chiffre appelle à une refondation de notre

économie autour d'un meilleur partage de la Valeur Ajoutée entre les actionnaires, les salariés, la recherche et les investissements. Il est nécessaire de renforcer la lutte contre l'évitement fiscal.

Notre groupe souhaite apporter son soutien à la préconisation 14 relative aux investissements dans la transition écologique et à la préconisation 18 relative à la clarification des priorités du mandat de la BCE, en lien avec le changement climatique.

Notre groupe salue la préconisation relative à la mise en œuvre d'une Programmation pluriannuelle de l'industrie. En effet, c'est par cette projection de long terme que nous concrétiserons une politique industrielle ambitieuse, respectueuse de l'environnement, créatrice d'emploi et moteur d'investissements en recherche et développement.

Pour conclure, notre groupe souhaite émettre une alerte sur la préconisation 17 relative à la création d'un Agence Européenne de la dette. En effet, cette proposition est lourde de sens politiquement et devra faire l'objet d'un vrai débat démocratique. Aussi, cette agence ne devra pas venir en contradiction de la capacité de la France à élaborer son budget souverainement.

Malgré cette dernière alerte, la CFE-CGC a donné un avis favorable.

## CGT

Depuis près d'un demi-siècle, différentes crises se succèdent et s'intensifient, concernant l'ensemble de la planète, à des degrés différents. Conjoncturellement, elles peuvent provenir d'un choc pétrolier ou de l'effondrement de bulles spéculatives (dans l'immobilier, sur les matières premières ou les nouvelles technologies...), mais puisent leurs racines dans les mêmes maux : l'accumulation de richesses, de capital, basée sur l'exploitation des femmes et des hommes et de la nature.

Les pouvoirs répondent à cette crise systémique par l'accélération des politiques d'austérité et d'orientation libérale, ce qui conduit à de nouvelles crises, sanitaires (comme celle du COVID), environnementales (à l'instar de la multiplication des incendies, inondations et autres catastrophes naturelles), économiques et sociales.

Pour la CGT, l'état de la France et de sa population doit être analysé au travers de ce prisme.

Ce rapport 2022 intègre les changements brutaux survenus pendant les travaux, notamment le retour de la guerre en Europe et ses conséquences directes. Il montre qu'au-delà de cette conjoncture, les inégalités, la pauvreté, la précarité demeurent voire s'aggravent, les services publics continuent de s'affaiblir, alors que dans le même temps, les dernières réformes économiques et fiscales profitent aux plus aisés.

Dans la lignée des précédents travaux du CESE sur les fractures et les risques d'implosion, il porte les impératifs de réponse immédiate aux urgences, sans obérer le temps long, et d'investissements pour réussir les adaptations et les ruptures nécessaires, dans la justice sociale. Les évolutions des politiques publiques proposées, basées sur des éléments d'analyse quantifiés et objectivés, méritent d'être reprises par les décideurs politiques et économiques :

- une véritable politique industrielle basée sur une planification pluri annuelle ;

- une réforme en profondeur de la fiscalité pour la rendre plus juste et efficace, la lutte contre l'évitement fiscal, une contribution de solidarité exceptionnelle des entreprises ;
- le développement des moyens financiers et humains pour des services publics de qualité, accessibles sur tout le territoire ;
- en opposition au dogme de rigueur budgétaire, la mise en débat démocratique de la stratégie d'endettement et de nouvelles formes de financement ;
- la conditionnalité des aides publiques, avec critères, contreparties et contrôle, pour les réorienter vers la réponse aux besoins, l'emploi, l'urgence climatique et sociale ;
- la clarification des priorités de la BCE ;
- la mise en place d'enquêtes sur les nouveaux rapports au travail et sur la santé physique et mentale, deux ans après le déclenchement de la crise sanitaire.

La CGT a voté ce rapport qui va dans le bon sens. Mais considère qu'il ne va pas au bout des remises en cause structurelles pour éviter le pire qui nous est promis par le système capitaliste.

Il faut impérativement mieux répartir les richesses issues du travail, réduire le gouffre abyssal entre la réalité du travail et celle du capital, transformer en profondeur nos modes de production et de consommation... Les luttes actuelles, dans de nombreux secteurs d'activités dont le secteur pétrolier, portent cette exigence de justice sociale, contrairement à la violence sociale choisie par le gouvernement.

## CGT-FO

La France traverse une période d'importantes incertitudes et difficultés économiques et les risques que la situation s'aggrave sont réels.

La majorité des indicateurs et éléments analysés dans ce rapport 2022 ouvre sur des perspectives n'incitant pas à l'optimisme.

7 millions de précaires alimentaires, 12 millions de précaires énergétiques, une pauvreté en constante augmentation, un pouvoir d'achat qui se réduit, une forte augmentation des inégalités sociales entre une petite minorité qui voit ses richesses exploser et une large majorité qui a de plus en plus de difficultés à joindre les deux bouts.

De plus, le marché de l'emploi est de plus en plus instable, privilégiant les CDD et contrats précaires et n'offrant pas la sécurité nécessaire aux jeunes pour s'installer dans la vie.

Les dernières réformes comme celle de l'assurance chômage, stigmatisent les plus précaires alors que les dernières crises, sanitaire et énergétiques qui ont mis à mal notre économie les ont rendus encore plus précaires.

La crise géopolitique née de la guerre en Ukraine montre encore plus notre vulnérabilité et les risques que représente la dépendance de notre économie mondialisée où les chaînes de valeurs sont éparpillées sur l'ensemble du globe.

Le groupe FO partage les constats de ce rapport et pense que l'on doit rapidement tirer les conclusions et changer de paradigme économique.

Les pouvoirs publics doivent agir en urgence pour contrecarrer les méfaits de la mondialisation.

Que ce soit dans le domaine économique, social ou environnemental, il faut mettre en place une autre politique, une politique de relance et non d'austérité s'inscrivant dans le long terme.

Il faut revenir aux bases fondatrices de notre République, construite autour de la liberté de l'égalité et de la fraternité.

Fort de ces principes il avait été choisi d'investir afin de créer des champions dans les domaines industriels comme l'aviation le TGV ou le nucléaire, permettant ainsi de bénéficier à tous.

L'État doit aider à développer notre recherche, avoir une politique sociale orientée vers la recherche du progrès pour tous et plus encore veiller à un meilleur partage des richesses.

Ce pacte fondateur est malheureusement attaqué de tous bords et le sentiment que les citoyens ne sont plus égaux se diffuse et réduit chaque jour davantage les possibilités d'adhésions à un destin collectif. Il est temps d'agir pour proposer un autre avenir à notre pays, il faut remettre les services publics au cœur de la République et leur donner les moyens de répondre aux besoins des habitants sur l'ensemble du territoire.

Il faut, remettre la finance au service d'une politique économique créatrice d'emploi et de richesses pour tous

Il faut investir afin de réindustrialiser notre pays en relocalisant des pans entiers de production, nous assurant une autonomie dans les domaines stratégiques pour la santé, la sécurité et le bien-être de la population.

Il faut promouvoir la recherche et l'innovation pour développer de nouvelles filières et répondre aux défis posés par la crise environnementale et énergétique.

Sans aller dans le détail des préconisations formulées dans cet avis, le groupe FO tient à rappeler qu'il soutient et défend l'urgence de mettre en place une véritable politique industrielle, donner une place importante aux branches pour renforcer le pouvoir d'achat et l'attractivité des métiers, garantir la continuité des minima sociaux, renforcer la présence des services publics, revoir la fiscalité dans un objectif de justice sociale, lutter contre l'évitement fiscal, s'assurer de l'efficacité des aides publique, etc.

En conclusion, le groupe FO salue la qualité de ce travail et rappelle que l'état de la France dépend et dépendra des choix d'investissements qui seront décidés et de notre capacité à faire face en préservant les fondements collectifs et solidaires de notre système de protection sociale, maladie, assurance chômage, école publique, etc.

C'est en renforçant ces amortisseurs qu'on peut préparer l'avenir, permettre à chaque citoyen de trouver sa place dans la collectivité et renouveler notre contrat social.

Le groupe FO remercie les rapporteurs, l'équipe administrative et l'ensemble des conseillers de la commission économie et finances et a voté en faveur de cet avis.

# Coopération

L'année 2022, commencée sous les auspices favorables de la reprise post-Covid-19, s'achève dans l'incertitude.

L'INSEE estime dans sa Note de conjoncture de jeudi dernier, que la croissance sera « modeste au troisième trimestre et parfaitement atone au quatrième trimestre ».

C'est que de multiples aléas et incertitudes pèsent en effet sur notre économie comme le niveau et le prix de l'approvisionnement en énergie (pétrole et gaz notamment), les conséquences du relèvement des taux d'intérêt sur l'activité, l'évolution de la situation géopolitique, voire la résurgence possible de la Covid-19.

Si l'activité va en se tassant, l'inflation, elle, continue sur sa lancée et devrait atteindre plus de 6 % en décembre prochain.

C'est ainsi qu'on observe une importante érosion de la confiance des ménages avec une détérioration très forte de tous les indicateurs qui mesurent la pauvreté et la précarité en France.

65 % des Français connaissent au moins une personne de leur entourage familial ou amical confronté à la pauvreté, et ce chiffre a fait un bond de 10 points par rapport à 2021 !

C'est un fait : les Français ont de plus en plus de mal à affronter des dépenses pourtant essentielles comme celles liées aux transports et à l'énergie, aux actes médicaux ou à l'alimentation.

En parallèle, le 6ème Rapport du GIEC qui nous a été présenté dans cet Hémicycle en juin dernier indique que les tendances actuelles « ne permettent pas de progresser vers un développement global résilient au changement climatique afin de garantir un avenir vivable et durable pour tous ».

Face à tous ces défis, notre RAEF 2022, opportunément intitulé « *Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir* », propose 19 préconisations percutantes.

Et nous souhaitons mettre l'accent sur quatre d'entre elles qui nous semblent bien résumer les actions concrètes à mettre en place pour changer la donne.

La préconisation n° 1 tout d'abord qui vise à :

- renouer avec une véritable politique industrielle en France via la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'industrie ;
- les préconisations n°4, 12 et 13 ensuite qui visent à :
- améliorer la conception des dispositifs d'aide sociale ;
- privilégier des solutions qui associent le maintien du pouvoir d'achat pour les plus pauvres à court terme et la préparation de la transition écologique à moyen terme ;
- renforcer les critères de conditionnalité sociale et écologique des aides.

Ces dernières années, les différents Rapports ont régulièrement fait état des urgences à la fois économique, sociale et écologique auxquelles nous faisons face. Fort de ces constats, notre groupe considère qu'il est à présent plus que temps de dépasser les constats pour nous atteler ensemble à la préparation d'un avenir commun qui nécessitera beaucoup de volonté et de résilience.

C'est pourquoi nous voterons favorablement ce RAEF.

# Entreprises

Après deux années marquées par la crise sanitaire s'ajoutent, se superposent, une guerre et donc une crise géopolitique, une crise économique, une crise énergétique... Ces crises, multiples et interdépendantes, sont très difficiles à gérer par les différents acteurs notamment politiques et économiques dont l'enjeu est de maintenir la stabilité, le pouvoir d'achat et d'éviter que la situation sociale ne se dégrade. La réalisation du RAEF 2022 est donc un exercice particulièrement complexe à appréhender car il s'appuie sur une photographie de l'existant pour en tirer des perspectives sur l'avenir d'un monde marqué par une extrême incertitude. Le groupe Entreprises en a bien conscience.

Face à cet environnement sans précédent, le groupe Entreprises tient à rappeler certains fondamentaux : l'agilité et le rebond, la confiance dans le progrès, la croissance responsable, qui sont les facteurs de prospérité pour tous. Or, on peut regretter que le projet d'avis considère trop la France comme un système isolé et autarcique sans tenir compte des interactions européennes et mondiales des questions abordées. Bien au contraire, le RAEF devrait inscrire la France dans une dimension prospective et connectée aux autres pays.

Sur certains aspects, les rapporteurs ont su être à l'écoute des propositions du groupe des entreprises et nous les en remercions. Par exemple, en écho aux préconisations faites dans l'avis « Métiers en tension », le CESE recommande justement de donner un rôle clef aux branches pour renforcer le pouvoir d'achat et l'attractivité des métiers qui recrutent difficilement. C'est plus que jamais une problématique cruciale pour les entreprises confrontées à une pénurie de main d'œuvre.

Mais d'autres aspects de ce RAEF amènent des réserves. Quelques exemples :

- concernant l'amélioration des services publics de proximité, il faudrait s'interroger sur d'autres simplification ou économies telles que l'allègement des dépenses d'infrastructures, des économies de fonctionnement ou du redéploiement de moyens financier et humains visant à une plus grande efficacité budgétaire.
- le groupe Entreprises est perplexe sur l'introduction d'une plus forte conditionnalité des aides. La notion d'aléa est fondamentale en économie. Accroître les critères de conditionnalité ajouterait de la complexité administrative, et serait un frein à la prise de risque inhérente à l'activité économique, en particulier dans le domaine de la transition écologique.
- pourquoi se référer à l'avis sur l'évitement fiscal de 2016 ? Il doit bien évidemment être combattu mais depuis 2016, le contexte économique a considérablement évolué et il n'est aujourd'hui pas opportun de reprendre ce texte en l'état, et sur lequel le groupe Entreprises s'était déjà prononcé défavorablement.
- éviter le recours aux politiques de rigueur budgétaires semble peu opérationnel tant la charge de la dette augmente. Afin de renforcer l'efficacité des services publics et d'accroître les moyens des postes jugés prioritaires dans le domaine de la santé et de l'éducation, il serait préférable de procéder à une revue générale des dépenses des collectivités locales et de l'Etat de façon à privilégier les investissements dits de priorité. Dans le secteur de la santé et de l'éducation il faut réallouer les moyens existants au profit des postes les plus exposés.

Plus généralement cet avis nie les progrès d'une couverture sociale que bien d'autres pays nous envient.

Conscients de la difficulté de l'exercice, le groupe Entreprises vote favorablement l'avis sans pour autant adhérer à l'ensemble des préconisations.

## Environnement et nature

Ce rapport contient des analyses très éclairantes qui permettent de mieux comprendre pourquoi un PIB en augmentation, en 2021, est souvent perçu comme impuissant à améliorer le sort de nos concitoyens, l'indice de satisfaction dans la vie ayant quant à lui régressé entre-temps.

L'Indice de développement humain calculé par le PNUD qui inclut des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux place la France au 28eme rang mondial en 2021 contre le 11eme rang en 1991; il y a donc également dans le temps un décrochage relatif très important, notamment dans le domaine industriel et en matière sociale.

Ainsi l'effort à accomplir pour redresser le pays et y inclure les moyens de la transition est-il considérable.

Une planification intégrée de cet effort nous paraît aujourd'hui indispensable.

Dans ce contexte, il est nécessaire de disposer d'indicateurs traduisant effectivement l'état de la société et des trajectoires qu'elle se doit d'emprunter.

- En ce sens nous souscrivons pleinement à l'objectif de « changer de boussole».
- De même, notre groupe souhaite rappeler que nous attendons toujours la reprise du rapport gouvernemental annuel sur ces nouveaux indicateurs, suspendue depuis 2019.
- De même encore, conviendrait-il certainement de suggérer que les pouvoirs publics évaluent l'impact des politiques publiques structurantes sur chacun de ces 11 indicateurs.

Mais qu'en est-il de la transition écologique à laquelle notre groupe est naturellement attaché ? Pour l'heure, le constat est clair : nous ne sommes pas sur les bonnes trajectoires. L'empreinte carbone par personne, importations comprises, ne diminue pas alors qu'elle devrait baisser drastiquement. Pour corriger le tir il faudra des investissements massifs. C'est tout l'intérêt de préconisations comme la sortie des investissements dans la transition écologique du calcul du déficit public dans le cadre des règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Ces dernières années il est vrai, des dépenses publiques exceptionnelles ont été consenties pour maintenir l'emploi, soutenir les entreprises et, au moyen de boucliers tarifaires, amortir le choc de l'inflation et amorcer la transition. Mais il ne faut pas sacrifier la gestion du long terme, notamment les Investissements dans la transition écologique, aux défis du court terme. C'est là le second message fondamental du rapport, auquel nous souscrivons avec force.

Aussi voterons-nous bien sûr ce rapport, non sans déplorer que le poids des indicateurs environnementaux suivis par le RAEF demeure globalement faible : 2 indicateurs seulement sur 11 ! C'est tout l'intérêt du groupe de travail sur le futur RAEF

que de pallier cet inconvénient, par exemple en proposant d'ajouter un indicateur de suivi de la biodiversité, et c'est dans cet esprit de vigilance constructive que nous y participons..

## Familles

Ce premier rapport sur l'état de la France 2022 de la mandature est intéressant à plusieurs titres :

- en plus de l'analyse traditionnelle des 12 indicateurs complémentaires du PIB conduite dans les commissions compétentes, il comprend également deux analyses plus transversales de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité et de la délégation aux Outre-mer ;
- il s'inscrit délibérément dans une démarche prospective de recherche de marges de manœuvre pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir.

Par cette dernière affirmation, le groupe Familles retient tout particulièrement les préconisations 1, 3, 5 et 19.

La programmation pluri-annuelle de l'industrie pour renouer avec une véritable politique industrielle en France est porteuse d'emplois innovants, qualifiés. Elle permettra une plus grande sécurité d'approvisionnement de produits essentiels, dont les produits alimentaires, pour les familles dans une mondialisation malheureusement vécue comme facteur d'instabilité.

La question de l'emploi est traitée dans toutes ses dimensions y compris au travers de la conciliation des temps de vie familial, professionnel et personnel. La perspective de donner un rôle clé aux branches professionnelles pour renforcer le pouvoir d'achat et l'attractivité des métiers qui recrutent difficilement est un point crucial notamment dans les métiers du lien utiles pour les familles de la petite enfance et à tous les âges de la vie.

Réinterroger l'efficacité et la progressivité de l'impôt en France s'impose par une étude approfondie. C'est un passage obligé pour en renforcer l'acceptabilité, le rendre plus lisible et dégager des marges de manœuvre pour les politiques publiques.

Enfin, le RAEF 2022 investit pour la première fois un nouveau champ celui d'un débat démocratique largement ouvert sur la stratégie d'endettement à mettre en œuvre. Il est temps de ne pas reporter sur les générations futures la dette publique tout en permettant le financement des investissements d'avenir.

Le groupe Familles vous remercie Madame et Monsieur les rapporteurs pour ce travail et votera le projet d'avis.

# Non-Inscrits

L'année 2022 a fait suite à une période de relance économique de notre pays après deux années d'épidémie COVID aux conséquences lourdes et complexe sur l'ensemble de l'économie.

Malgré le rebond la période demeure pleine d'incertitudes compte tenu des tensions géopolitiques internationales et des nombreux sujets économiques et sociaux actuels ou à venir.

Les incertitudes sur les approvisionnements en énergie ont provoqué une flambée des prix que la guerre en Ukraine et ses conséquences internationales ont accru. La phase de rebond « post-covid » a été stoppée. Ce conflit, dont l'évolution est actuellement imprévisible remet en cause la croissance à court ou moyen terme.

A l'échelle nationale, l'activité des entreprises est mise à mal, les coûts de production croissent, augmentant les risques de ralentissement, voire d'arrêt des productions et des risques de faillite apparaissent.

Tout cela a un impact sur la situation sociale en aggravant les inégalités, détériorant le bien-être et de la santé et créant un climat d'inquiétude élevée. La dégradation de la situation environnementale est aussi un sujet qui ne peut être ignoré.

Le CESE se doit de poser des questions :

- quels objectifs l'action publique doit-elle mettre en place dans ce contexte nouveau et incertain ?
- comment éviter la déstabilisation de l'économie en raison de l'explosion du coût de l'énergie ?
- quelles politiques publiques mettre en place afin d'agir efficacement en tentant de conserver l'activité et le pouvoir d'achat des Français ?

Le rapport très complet et pertinent doit nécessairement nous interroger et surtout interroger les décideurs publics sur les objectifs et l'efficacité des politiques publiques à venir à court et moyen terme.

En effet, il est nécessaire d'agir vite et bien afin de lutter contre la « slowflation » qui pourrait avoir un impact sur les marges de manoeuvre à venir.

Ce qui passe également par :

- la régulation des marchés et des frais bancaires qui permettront de relever le pouvoir d'achat des ménages ;
- la maîtrise des prix ;
- le retour à des montants des loyers plus raisonnables ;
- la lutte contre l'évasion fiscale ;
- et toutes autres mesures de bon sens.

La situation peut être résumée dans la formule « *mieux vaut aider l'économie que le chômage* ».

Devant une telle situation, il ne faut jamais oublier qu'en matière d'économie, comme ailleurs, il existe 3 choses importantes à respecter : les hommes, les hommes et les hommes.

Les membres du groupe des non-inscrits ont voté cet avis.

# Outre-mer

Ce rapport annuel sur l'état de la France 2022 s'illustre par l'accueil des contributions des deux Délégations aux droits des femmes et aux Outre-mer pour nourrir notre réflexion et ce bien qu'elles ne disposent pas d'indicateurs spécifiques. Cette initiative a permis à celle des Outre-mer d'inscrire de nouveau la question de l'intégration des données disponibles dans les statistiques publiques.

Par ailleurs, nous partageons les constats sur les perspectives encourageantes à la sortie de la crise sanitaire mais la succession de tensions internationales fait peser un risque permanent sur les entreprises et les populations dans un monde interdépendant. Les Outre-mer aussi avaient confiance dans la dynamique de reprise post-Covid. Malgré, les désordres médicaux, humains et les situations dramatiques pendant la crise sanitaire, les économies ultramarines ont résisté grâce à la fois aux mesures gouvernementales mais à la résilience des acteurs économiques.

Cependant, au-delà de l'aspect conjoncturel, c'est bel et bien les modèles économiques qui arrivent à bout de souffle dans ces territoires. En effet, en dépit des taux de croissance souvent supérieurs à ceux de l'Hexagone, le niveau de richesse par habitant est bien inférieur à celui de la France continentale. Ce phénomène crée alors de graves insuffisances :

- de services publics plus particulièrement à Mayotte et en Guyane ;
- des ruptures d'égalité quant à la continuité pédagogique au détriment des élèves ;
- de détresse sociale au regard du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et en grande précarité ;
- d'emplois..

Cette situation est source de désespérance et a provoqué, bien avant les Gilets jaunes et la Covid19, le cri de nos populations. 2009 aux Antilles, 2011 à Mayotte, 2017 en Guyane, 2018 à La Réunion et plus récemment en Guadeloupe. Partout en Outre-mer, les revendications sont les mêmes parce que les souffrances et les inégalités n'ont cessé de croître.

Mais est-ce que nos modèles de développement économique ne sont-ils pas des freins au développement de nos territoires? Nous devons nous interroger sur cette boussole qui, si elle a fonctionné, montre des signes de vulnérabilités. Les politiques publiques doivent intégrer une nouvelle vision des Outre-mer, consistant à moins les considérer comme des territoires à « assister » socialement, mais davantage comme des lieux d'innovation et d'excellence.

L'avenir des Outre-mer mérite un engagement fort de la nation pour réussir les impératives transitions. Toutefois, si nous ne répondons pas à la question du développement souhaité et souhaitable et des outils fiscaux, sociaux ainsi que des sources d'investissement à réformer, nous n'irons pas vers de nouveaux modèles de développement soutenable, respectueux des territoires et des ultramarins eux-mêmes.

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

# Santé et citoyenneté

Ce 1<sup>er</sup> rapport de notre mandature s'inscrit dans un contexte économique, social et environnemental particulièrement inquiétant.

Les 19 préconisations proposent des mesures immédiates pour y remédier. Celles-ci appellent réflexion, concertation et courage politique.

Les chiffres du non-recours aux prestations sociales doivent collectivement nous alerter ! Plus de 34 % de non-recours au RSA, 30 % de bénéficiaires potentiels de la Complémentaire santé solidaire laissés sur le bord de la route sans oublier que 2 millions de personnes sont en grande pauvreté et 7 millions soit 10 % de notre population ont recours à l'aide alimentaire : autant de raisons pour notre groupe de soutenir la préconisation 4.

Ce RAEF nous invite à repenser notre système de santé. Le lancement du CNR santé est donc l'occasion pour nos organisations de s'exprimer sur une refonte en profondeur de ce dernier pour une protection sociale durable, solidaire, universelle. Pour répondre aux besoins de la population au plus près des territoires, les pouvoirs publics ne doivent pas faire l'impasse sur la démocratie en santé.

Acteurs incontournables de la cohésion sociale et territoriale, les services publics sont les garants des principes d'égalité, de continuité et d'accessibilité. Aujourd'hui fragilisés, ils doivent être renforcés et pérennisés.

Les alertes régulières et documentées dans le domaine de l'environnement ont souligné l'urgence d'agir. Là aussi, les mesures devront tenir compte des inégalités persistantes pour les supprimer.

Ainsi, les voies et moyens d'une fiscalité juste et efficiente au niveau national intégrant le contexte européen et international doivent nécessairement être inscrits, par les pouvoirs publics, dans les débats institutionnels, comme nous y invite cet avis.

Enfin, notre groupe salue l'apport incontestable des contributions des délégations aux droits des femmes et à l'égalité et Outre-mer. Celles-ci, en apportant un regard sociétal bien au-delà des seuls indicateurs de richesse, éclairent la réalité des défis que nous avons, ensemble, à relever.

Ce RAEF nous invite ainsi à définir les contours d'une société plus juste, plus solidaire et plus durable... en un mot, plus humaine.

Le groupe Santé & Citoyenneté a voté l'avis.

# UNSA

Faire un rapport sur l'état de la France dans un temps où les crises se succèdent et se cumulent est en soi une entreprise osée car complexe. Ambitionner de détourner les intrications entre indicateurs et processus, phénomènes conjoncturels et tendances de fonds, étaient une gageure, ils y sont parvenus et les préconisations en sont le reflet.

Il est nécessaire de modifier notre système d'évaluation et de valorisation pour les raccorder avec les nouvelles contraintes et objectifs de notre époque et des générations futures. En effet, nos systèmes de mesures, d'observation, d'objectivation ont été élaborés pour la plupart à l'après-guerre et sont donc « calés » sur des principes et objectifs de reconstruction et de croissance d'un monde en pénurie de biens de consommations mais pensait t'on avec des ressources tant énergétiques qu'humaines disponibles voire infinie à l'échelle mondiale.

Or l'urgence écologique, la complexité des nouveaux rapports géopolitiques et leurs impacts sur nos approvisionnements et la fragilisation de nos économies, la fameuse slowflation, nous amènent à revoir notre grille de lecture, tant sur les objectifs économiques que sociétaux et sociaux, au niveau national et européen.

La captation de valeurs financière ou de ressources au détriment d'autrui, la répartition inégale des richesses, met en danger nos fondamentaux démocratiques, notre sécurité mais aussi notre capacité à assurer le progrès social pour l'ensemble des travailleurs.

Ainsi les aspirations à retrouver une cohésion sociale plus apaisée, une respiration entre des temps captifs, du sens à son quotidien, un autre rapport avec la sécurisation des parcours, sont le signe d'un véritable changement sociétal qu'il nous faut mieux appréhender, comprendre, et à incorporer dans les nouvelles formes d'inégalités qui parfois s'ajoutent, se cumulent avec les inégalités de revenus, de santé, d'éducation et se reproduisent en s'amplifiant entre générations. Les préconisations tendant à réduire les inégalités tant dans leur construction que leur réparation sont à saluer.

C'est justement parce que le monde est incertain, qu'il faut structurer durablement nos bases stratégiques, nos atouts économiques, sociaux, et revoir sous un œil neuf des outils qui ont pu sembler anciens comme la programmation et la planification revisités à l'aune de la co-construction démocratique. Mais aussi mettre en cohérence les missions et critères d'instances comme la BCE ou le traitement de la dette tant au niveau national qu'europpéen. D'importants financements sont nécessaires pour rattraper les désinvestissements passés dans les services et infrastructures publics notamment, s'inscrire dans les nouveaux besoins, en y intégrant le changement de paradigme de l'urgence climatique et écologique. L'UNSA a voté l'avis.

# Scrutin

## Scrutin sur l'ensemble de l'avis Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : 131

POUR : 131

CONTRE : 0

ABSTENTION : 0

Ont voté pour : 131

<i>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</i>	Mme Djouadi, M. El Jarroudi, Mmes Roux de Bezieux, Tordeux Bitker, Tutenuit.
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, Vial, M. Windsor.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Fourny, Mmes Munoz, Niakaté, Vial.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, Thiery, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, M. Nicoud.
CFTC	M. Lecomte.
CGT	Mmes Bordenave, Chay, M. Dru, Mmes Gallet, Garreta, MM. Meyer, Oussedik, Rabhi, Mme Tatot.
CGT-FO	MM. André, Busiris, Cambou, Mmes Delaveau, Marot, M. Sabot, Mme Veitl.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.

Entreprises	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Carlac'h, M. Cavagné, Mme Couderc, M. Creyssel, Mme Dubrac, MM. Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, MM. Kling, Moisselin, Mme Pazzat, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mme Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.
Environnement et nature	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, M. Gatet, Mmes Grimault, Journée, Marsaud, M. Mayol, Mmes Popelin, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
Familles	Mmes Balducchi, Bigot, Blanc, MM. Desbrosses, Marmier.
Non-inscrits	M. Bazot, Mme Beaufills, MM. Breton, Chir, Noël.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	Mme Arlie, MM. Leung, Marie-Joseph.
Santé et Citoyenneté	MM. Boroy, Raymond.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

# Annexes

## N° 1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES À LA DATE DU VOTE

### Président

- ✓ Jacques CREYSSEL

### Vice-Présidente et vice-Président

- ✓ Marie-Claire CAILLETAUD
- ✓ Jean-David ABEL

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Claire TUTENUIT
- ✓ Marianne TORDEUX BITKER

### Agriculture

- ✓ Véronique BLIN
- ✓ Manon PISANI

### Artisanat et Professions Libérales

- ✓ Fabienne MUNOZ

### Associations

- ✓ Martin BOBEL
- ✓ Marie-Amélie LE FUR
- ✓ Françoise SIVIGNON
- ✓ Claire THOURY

### CFDT

- ✓ Patricia BLANCARD
- ✓ Pascal GUIHENEUF
- ✓ Marie-Hélène MEYLING
- ✓ Jean-Yves LAUTRIDOU

### CFE-CGC

- ✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

### CFTC

- ✓ Manuel LECOMTE

### CGT

- ✓ Marie-Claire CAILLETAUD
- ✓ Benoît GARCIA
- ✓ David MEYER

### CGT-FO

- ✓ Sébastien BUSIRIS
- ✓ Jean-Yves SABOT

**Coopération**

- ✓ Jacques LANDRIOT

**Entreprises**

- ✓ François-Xavier BRUNET
- ✓ Jacques CREYSSEL
- ✓ Fany RUIN
- ✓ Michèle SALVADORETTI

**Environnement et nature**

- ✓ Jean-David ABEL
- ✓ Jean-Marie BEAUVAIS
- ✓ Julia GRIMAULT

**Familles**

- ✓ Bernard DESBROSSES

**Non-inscrits**

- ✓ Alain BAZOT
- ✓ Daniel-Julien NOËL

**Organisations Etudiantes et Mouvements de jeunesse**

- ✓ Agathe HAMEL

**Outre-mer**

- ✓ Pierre MARIE-JOSEPH

**Santé et citoyenneté**

- ✓ Dominique JOSEPH

**UNSA**

- ✓ Fanny ARAV

## N° 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En vue de parfaire son information, la commission économie et finances a successivement entendu :

✓ **Agnès Bénassy-Quéré**

*Cheffe économiste à la Direction Générale du Trésor*

✓ **Charles-Henri Colombier**

*Directeur du pôle conjoncture et perspectives à Rexecode*

✓ **Emmanuel Jessua**

*Directeur des études à Rexecode*

✓ **Marine de Montaignac**

*Cheffe de projet société et politiques sociales à France Stratégie*

✓ **Daniel Verger**

*Responsable action et plaidoyer France Europe du Secours catholique – Caritas France*

✓ **Pierre Madec**

*Economiste département analyse et Prévision à l'OFCE*

✓ **Raul Sampognaro**

*Economiste département analyse et Prévision à l'OFCE*

✓ **Magali Dauvin**

*Economiste Département Analyse et prévision et Chargée de recherche à l'OFCE*

✓ **Bruno Cabrillac**

*Directeur général adjoint des études et des relations internationales à la Banque de France*

✓ **Sylviane Lejeune**

*Secrétaire nationale de l'Ugict-CGT et animatrice du collectif confédéral RESE*

✓ **Magali Reghezza**

*Géographe, maître de conférences à l'École normale supérieure (PSL) et membre du Haut Conseil pour le climat*

✓ **Hadrien Hainaut**

*Président Chef de projet - Investissement Climat à I4CE*

✓ **Pierre Cannet**

*Directeur du Plaidoyer et des Campagnes du WWF France*

✓ **Arnaud Gauffier**

*Directeur de la Conservation du WWF France*

✓ **Laurent Cordonnier**

*Professeur à l'Université de Lille et membre des Économistes atterrés*

- ✓ **Eric Monnet**  
*Directeur d'études à l'EHEC, Professeur à l'Ecole d'économie de Paris et Chercheur affilié au CEPR*
- ✓ **François Ecalé**  
*Président de l'association Finances publiques et Economie (FIPECO)*
- ✓ **Jézabel Couppey-Soubeyran**  
*Economiste, maîtresse de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et conseillère scientifique à l'Institut Veblen*
- ✓ **Patrick Artus**  
*Sous-directeur Conseiller économique de Natixis et professeur d'économie à Paris School of Economics (PSE)*
- ✓ **Florence Jany-Catrice**  
*Professeure d'économie à l'Université Lille-I et chercheure*
- ✓ **Jean-Paul Nollet**  
*Président du groupe de travail spécialisé Conjoncture au CESER Grand Est*
- ✓ **Félicie Domène**  
*Directrice de la coopérative d'activité et d'emploi Régate-Régabât et conseillère au CESER Occitanie*
- ✓ **Eloi Laurent**  
*Economiste et chercheur à l'OFCE spécialisé dans la social-écologie et les nouveaux indicateurs de bien-être*
- ✓ **Romina Boarini**  
*Directrice du Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE) à l'OECD*
- ✓ **Jean-Paul Karsenty**  
*Economiste de la recherche et de l'innovation au CNRS*
- ✓ **François Dubet**  
*Professeur émérite à l'Université de Bordeaux et directeur d'études à l'EHESS*
- ✓ **François Mouriaux**  
*Directeur des statistiques monétaires et financières à la Banque de France*
- ✓ **Franck Sedillot**  
*Adjoint au Directeur des statistiques monétaires et financières à la Banque de France*

### N° 3 - BIBLIOGRAPHIE

*Auteur, Titre, Type, Date*

Agence Française de Développement, *Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer*, Olivier Sudrie, étude, 16 septembre 2021.

Agence France Trésor, *Bulletin mensuel*, n° 385, juin 2022 : [https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/7\\_Publications/7.2\\_BM/385\\_Bulletin%20mensuel%20juin%202022.pdf](https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/7_Publications/7.2_BM/385_Bulletin%20mensuel%20juin%202022.pdf)

Agnès Bénassy-Quéré, *Les données d'entreprises durant la crise Covid en France*, Direction générale du Trésor, 17 janvier 2022 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/01/17/les-donnees-d-entreprises-durant-la-crise-covid-en-france> ;

Agnès Bénassy-Quéré, *Ménages modestes : impact des mesures de soutien exceptionnelles*, Direction Générale du Trésor, 23 décembre 2020.

Antoine Math, *Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?*, IRES, avril 2022.

Assemblée nationale, *Conditionnalité des aides publiques aux entreprises Mission d'information commune*, Rapport d'information, présenté par Stéphane Viry, président, et Saïd Ahamada, Barbara Bessot Ballot, Dominique Da Silva et Laurianne Rossi, rapporteurs Députés, n° 4040, 31 mars 2021.

Banque Centrale Européenne, *Le Conseil des gouverneurs de la BCE a approuvé sa nouvelle stratégie de politique monétaire*, Communiqué de presse, 8 juillet 2021 : <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708~dc78cc4b0d.fr.html>

Banque centrale européenne, *Projections macroéconomiques pour la zone euro établies par les services de la BCE (europa.eu)*,

Banque centrale européenne, *The globalisation of inflation*, 11 mai 2022 : *The globalisation of inflation (europa.eu)* [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511\\_1~e9ba02e127.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511_1~e9ba02e127.en.html)

Banque de France, *Compte rendu de la réunion de politique monétaire du Conseil des gouverneurs de la BCE des 8 et 9 juin 2022*, 7 juillet 2022, Conseil des gouverneurs du 9 juin 2022 : [Compte rendu de la réunion de politique monétaire du Conseil des gouverneurs de la BCE des 8 et 9 juin 2022 | Banque de France \(banque-france.fr\)](https://www.banque-france.fr/comptes-rendus/2022/07/07/compte-rendu-reunion-politique-monetaire-conseil-gouverneurs-bce-8-9-juin-2022)

Banque de France, *Endettement des ménages et des SNF*, mis en ligne le 31 août 2022 : [Endettement des ménages et des SNF | Banque de France \(banque-france.fr\)](https://www.banque-france.fr/actualites/2022/08/31/endettement-menages-et-des-snf)

Banque de France, *La situation financière des entreprises : forces et faiblesses à la veille de la crise sanitaire*, Benjamin Bureau et Loriane Py, Bulletin de la Banque de France n° 233 : Article 3, 5 février 2021.

Banque de France, *Les hausses de salaires négociés pour 2022 : où en est-on ?*, Erwan Gautier, 13 mai 2022.

Bernard Jomier, Catherine Deroche, *Rapport sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France*, rapport du Sénat, 29 mars 2022.

Budget.gouv.fr, *Panorama des Finances publiques*, La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique : <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publiques>.

Centre d'observation de la société, *La pauvreté remonte lentement depuis 15 ans*, 5 octobre 2020.

CEPREMAP, *Le bien-être en France*, Mathieu Perona et Claudia Senik, rapport 2021.

CESE, *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*, Fanny Arav et François-Xavier Brunet, rapporteurs, Avis, 13 avril 2022.

CESE, *Contribution du CESE au projet de projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, Sylviane Lejeune, rapporteure, Avis, 22 septembre 2020.

CESE, *Crise sanitaire et inégalités de genre*, Dominique Joseph et Olga Trostiansky, rapporteures, Avis, 23 mars 2021.

CESE, *Droits sexuels et reproductifs en Europe, entre menaces et progrès*, Véronique Séhier, rapporteure, Etude, 12 novembre 2019.

CESE, *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique, rapporteurs, Avis, 26 juin 2019.

CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, Michel Badré et Dominique Gillier, rapporteurs, Avis, 12 mars 2019.

CESE, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, rapporteures, Avis, 29 janvier 2020.

CESE, *L'hôpital au service du droit à la santé*, Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier, rapporteurs, Avis, 13 octobre 2020.

CESE, *L'orientation des jeunes*, Laure Delair et Albert Ritzenthaler, rapporteurs, Avis, 11 avril 2018.

CESE, *La programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche ; Contribution du CESE au projet de projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, Sylviane Lejeune, Avis, 24 juin 2020.

CESE, *Le CESE poursuit son engagement en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Agathe Hamel, Dominique Joseph et Patricia Blancard, rapporteures, Résolution, 24 novembre 2021.

CESE, *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique*, Philippe Le Clésio, rapporteur, Rapport et avis, 27 mai 2009.

CESE, *Les métiers de la cohésion sociale*, Evanne Jeanne-Rose, rapporteurs, Avis, 12 juillet 2022.

CESE, *Les métiers en tension*, Pierre-Olivier Ruchenstain, rapporteur, Avis, 12 janvier 2022.

CESE, *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique, rapporteurs, Avis, 12 décembre 2018.

CESE, *Note d'alerte sur les conséquences pour la France de la guerre en Ukraine*, Michel Chassang et Sébastien Windsor, rapporteurs, Avis, 19 avril 2022.

CESE, *Plan de relance et déclinaiison territoriale dans les Outre-mer*, Olivier Mugnier et Inès Bouchaut-Choisy, rapporteurs, Avis de suite, 9 février 2022.

CESE, *Pour des élèves en meilleure santé*, Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve, rapporteurs, Avis, 14 mars 2018.

CESE, *Revenu minimum social garanti*, Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, rapporteuses, Avis, 12 avril 2017.

CESE, *Service public, services au publics et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, Patrick Molinoz et Yves Kottelat, rapporteurs, Avis, 8 juillet 2020.

CESE, SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?*, Pierre Goguet et Juliette Kacprzak, rapporteurs, Résolution, 26 juin 2022.

CESE, *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, Pascale Coton et Marie-Andrée Blanc, rapporteurs, Avis, 22 mars 2022.

CESE, *Viellir dans la dignité*, Marie-Odile Esch, rapporteure, Avis, 24 avril 2018.

CESE, *Les mécanismes de l'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, Antoine Dulin, rapporteur, Avis, 13 décembre 2016.

CESE, *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler, rapporteurs, Avis, 9 décembre 2019.

CESER Occitanie, *Crise COVID-19 – Priorités pour une économie régionale transformée, diversifiée, durable et solidaire*, Félicie Domène et Bruno Dumas, rapporteurs, Avis, 1<sup>er</sup> juin 2022.

CEVIFOP, *Baromètre de la confiance politique, 2009-2019 : la crise de la confiance politique*, Madani Cheurfa - Flora Chanvril, janvier 2019.

Christian Baudelot et Roger Establet, *Quoi de neuf chez les filles ? Entre stéréotypes et libertés*, Nathan, coll. « L'enfance en questions », septembre 2007.

CIRAD, *Crises et sécurité alimentaire : comment lutter contre la hausse des prix des denrées sur les marchés internationaux ?*, Franck Galtier, 21 juillet 2022 : [Crises et sécurité alimentaire : comment lutter contre la hausse des prix des denrées sur les marchés internationaux ? | Cirad](#)

Citepa, Secten - *le rapport de référence sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France* - publication du rapport Secten éd. 2022, 29 juin 2022 : [Secten - Citepa](#)

CNEPI - avec l'Institut des politiques publiques et la Paris School of Economics. *Évaluation du crédit d'impôt recherche*, présidée par Gilles de Margerie et rapportée par Mohamed Harfi et Rémi Lallement, Avis, juin 2021.

Commission européenne, *Tableau de bord européen de l'innovation : les performances en matière d'innovation continuent à s'améliorer dans les États membres et régions de l'UE*, 21 juin 2021.

Commission internationale, *Les grands défis économiques*, Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, auteurs : Christian Gollier, Mar Reguant, Dani Rodrik, Stefanie Stantcheva, Axel Börsch-Supan et Claudia Diehl, Carol Propper, juin 2021 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/280510.pdf>

Cour des Comptes, Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, 9 février 2022.

Cour des comptes, *Finances et comptes publics, La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport, juillet 2022 : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/60622>

Cour des Comptes, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Les enjeux structurels pour la France*, 14 décembre 2021.

Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, rapport du 9 mars 2022 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-preparation-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-de-relance>

Cour des comptes, *Rapport annuel*, Tome II, 2021, p. 28 et suivantes : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/20210318-RPA-2021-Tome-II.pdf>

Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, 15 juin 2021.

Courrier International. *La pénurie mondiale de composants n'est pas près de se résorber*. 21 avril 2021.

CREDOC, *Les Français s'accoutument aux crises et rêvent de la stabilité du « monde d'avant »*, Sandra Hoibian et Kelly Perrotte, juin 2022.

Daniel Howley, *These 169 industries are being hit by the global chip shortage*, sur [finance.yahoo.com](http://finance.yahoo.com) (consulté le 13 juin 2021), April 25, 2021.

DARES, *Covid-19 : quelles conséquences sur les conditions de travail et les risques psycho-sociaux ?*, 28 mai 2021.

Défenseur des droits, *Rapport – Dématérialisation des services publics: Trois ans après, où en est-on ?*, 16 février 2022 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2022/02/rapport-dematerialisation-des-services-publics-trois-ans-apres-ou-en-est-on>

Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2021*, juillet 2022.

Dominique Libault, *Concertation Grand âge et autonomie*, Ministère des Solidarités et de la Santé, 28 mars 2019.

DREES, *En 2020, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 12,1 ans pour les femmes et de 10,6 ans pour les hommes*, Thomas Deroyon, Etudes et Résultats n° 1213, 21 octobre 2021.

DREES, *La santé mentale des adolescents de 3<sup>e</sup> en 2017*, les dossiers de la DREES, Valérie Carrasco et Nathalie Guignon, n° 65, 4 septembre 2020.

DREES, *Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021*, Études et résultats, n° 1218, février 2022.

Economie.gouv.fr, *La croissance*, [La croissance | économie.gouv.fr](http://La%20croissance%20|%20economie.gouv.fr)

Education.gouv.fr, *Repères et références statistiques (RERS) est une publication annuelle éditée depuis 1984 par la DEPP et le SIES*, les services statistiques ministériels de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, 2021.

Élise Boekwa Bonkosi, Anne Épaulard et Florian Gache, *Défaillances d'entreprises : où en est-on ?*, France Stratégie, décembre 2021 : [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point\\_de\\_vue-defaillances\\_dentreprises-decembre.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point_de_vue-defaillances_dentreprises-decembre.pdf)

Elles bougent, *Les Femmes et l'aéronautique*, site internet, 19 juin 2019.

Élysée, *Tribune du Président Emmanuel Macron et du Président du Conseil des ministres d'Italie Mario Draghi sur la stratégie macroéconomique et budgétaire de l'Union européenne*, 23 décembre 2021 : [Tribune du Président Emmanuel Macron et du Président du Conseil des ministres d'Italie Mario Draghi sur la stratégie macroéconomique et budgétaire de l'Union européenne. | Élysée \(elysee.fr\)](#)

Eric Heyer, Xavier Timbeau (dir.), *La croissance à l'épreuve des chocs*. Perspectives pour l'économie française 2022, Policy brief n° 107, 9 juin 2022.

Eric Heyer, Xavier Timbeau, *Inflation de tensions*, Policy brief n° 102, 17 mars 2022.

Eric Heyer, Xavier Timbeau, *La croissance à l'épreuve des chocs*. Perspectives pour l'économie française 2022, Policy brief n° 107, 9 juin 2022.

Eurostat, *The EU in the world*, 2018.

FIPECO, *La répartition des emplois publics sur le territoire en 2019*, François Ecalte, 3 novembre 2021.

Fondation des femmes, *Impact du COVID19 sur l'emploi des femmes*, Margaux Collet et Alice Gayraud, Rapport, mars 2021.

Fondation Jean Jaurès, *Droits des femmes le grand recul ? À l'épreuve de la crise sanitaire en Europe*, Caroline Clavaud, 3 mars 2022.

Fondation Jean Jaurès, *Rapport Clavaud, La crise sanitaire en France : Les droits des femmes mis à l'épreuve*, Amandine Clavaud, 31 août 2022.

France Inter, *Présidentielle : l'environnement et le pouvoir d'achat, principales préoccupations des jeunes selon un sondage*, Victor Vasseur, 22 février 2022 : [Présidentielle : l'environnement et le pouvoir d'achat, principales préoccupations des jeunes selon un sondage \(radiofrance.fr\)](#)

France Stratégie, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, Troisième rapport, octobre 2021 : [281944.pdf \(vie-publique.fr\)](#)

France Stratégie, *Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19* – Dirigé par Benoît Coeuré - Rapport du 27 juillet 2021.

France Stratégie, *Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, Synthèse des travaux d'approfondissement, Adam Baïz, Antoine Naboulet et Guilhem Tabarly, 17 septembre 2020 : [Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

France Stratégie, *Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe ?*, Julien Rousselon et Mathilde Viennot, Note d'analyse, 2 décembre 2020

France Stratégie, *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus*, Note d'étape, 18 octobre 2021.

France Stratégie, *La lutte contre la pauvreté en temps de coronavirus, recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Marine de Montaignac, Note d'étape, 1<sup>er</sup> octobre 2020 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lutte-contre-pauvrete-temps-coronavirus-constats-effets-de-crise-pauvrete-points-de>

France Stratégie, *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017*, Pierre-Yves Cusset et Alain Trannoy, 31 août 2021.

France Stratégie, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, Julien Fosse avec la collaboration de Julia Belaunde, Marie Dégremont et Alice Grémillet, juillet 2019.

France info, *Énergie : le coût du « bouclier tarifaire » évalué à 24 milliards d'euros par le gouvernement*, 2 septembre 2022 : [Énergie : le coût du « bouclier tarifaire » évalué à 24 milliards d'euros par le gouvernement \(francetvinfo.fr\)](https://www.francetvinfo.fr/energie/le-coût-du-bouclier-tarifaire-évalué-à-24-milliards-d-euros-par-le-gouvernement) :

François Dubet, *Tous inégaux, tous singuliers. Repenser la solidarité*, Seuil, 2022.

Gérard Longuet, *Crise d'attractivité du métier d'enseignant : quelles réponses des pays européens ?*, rapport du Sénat, 9 juin 2022.

Gouvernement, *L'Agenda 2030 en France, Le site des objectifs de développement durable (ODD), ODD15 - Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres*, 26 septembre 2018 : <https://www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/article/odd15-preserver-et-restaurer-les-ecosystemes-terrestres>

Harris Interactive, *Le cœur des Français 2022*, Enquête Harris Interactive pour Challenges, 22 août 2022.

Haut comité pour le droit au logement, *15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi*, Bilan du droit au logement opposable, avril 2022 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/285136.pdf>

Hind Benitto, Benjamin Hadjibeyli, Matéo Maadini, *Analyse des prêts garantis par l'État à la fin 2021*, Direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, 3 mars 2022 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/03/03/analyse-des-prets-garantis-par-l-etat-a-la-fin-2021#:~:text=%C3%80%20fin%202021%2C%20soit%20plus,entre%20mars%20et%20juin%202020>

[https://www.onpe.org/news/publication\\_lonpe\\_devoile\\_son\\_dernier\\_tableau\\_de\\_bord](https://www.onpe.org/news/publication_lonpe_devoile_son_dernier_tableau_de_bord)

I4CE, *Edition 2021 du Panorama des financements climat 2021*, Etude climat, Maxime Ledez et Hadrien Hainaut, 2 décembre 2021.

I4CE, *Quels investissements pour le prochain quinquennat ? Pour une programmation pluriannuelle des investissements publics*, Benoît LEGUET, Conférences. 2021, 25 novembre 2021.

IEDOM, *Les entreprises ultramarines face à la crise sanitaire : quelle capacité de rebond ?*. N° 680, octobre 2021.

Indicators.be, *Confiance dans les institutions*, 30 novembre 2021 : [indicators.be](https://indicators.be) - [Confiance dans les institutions](https://indicators.be)

INED, *La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte*, Emmanuelle Cambois, Caroline Laborde et Jean-Marie Robine, Bulletin mensuel d'information de l'Institut national d'études démographiques, Population et sociétés n° 441, janvier 2009.

INED, *vit-on plus longtemps en bonne santé dans certains départements ?*, communiqué de presse, 19 octobre 2021.

INSEE, *Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle à La Réunion* - Nouveaux indicateurs de richesse et autres indicateurs de convergence, Sébastien Seguin, Insee Analyses Réunion, n° 66, 13 décembre 2021.

INSEE, *Vivre en Île-de-France a un effet négatif sur la satisfaction dans la vie*, François Gleizes, Stéphane Legleye, Anne Pla, Insee Analyses, n° 71, 09 février 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6043792>

INSEE, *Au deuxième trimestre 2022, le PIB rebondit (+0,5 %) tandis que le pouvoir d'achat du RDB des ménages par unité de consommation recule de nouveau (-1,2 %)*, Informations rapides, n° 222, paru le : 31 août 2022 [Au deuxième trimestre 2022, le PIB rebondit \(+0,5 %\) tandis que le pouvoir d'achat du RDB des ménages par unité de consommation recule de nouveau \(-1,2 %\) - Informations rapides - 222 | Insee](#)

INSEE, *Avec l'épidémie de Covid-19, l'espérance de vie chute en 2020*, particulièrement dans l'Est et le Sud de l'Union européenne, Sylvain Papon, Insee Focus, n° 271, 11 juillet 2022. [Avec l'épidémie de Covid-19, l'espérance de vie chute en 2020, particulièrement dans l'Est et le Sud de l'Union européenne - Insee Focus - 271](#)

INSEE, *Critères de convergence (traité de Maastricht)*, 28 janvier 2021 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1348>

INSEE, *Dans les DOM, une insatisfaction plus fréquente vis-à-vis des conditions matérielles amoindrit la satisfaction dans la vie*, Ludovic Audoux, Claude Mallemanche (mission appui DOM, Insee), Insee Focus, n° 220, 16 décembre 2020 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4995323#consulter>

INSEE, *Dépense intérieure de recherche et développement expérimental*, Insee Définitions, 26 janvier 2021 : DIRDE [https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1226#:~:text=La%20d%C3%A9pense%20int%C3%A9rieure%20de%20recherche,secteur%20des%20entreprises%20\(DIRDE\)](https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1226#:~:text=La%20d%C3%A9pense%20int%C3%A9rieure%20de%20recherche,secteur%20des%20entreprises%20(DIRDE))

INSEE, *Dépôts de brevets par la voie nationale*, Données annuelles de 2011 à 2021, 25 mars 2022.

INSEE, *Effort de recherche dans l'Union européenne*, Données annuelles de 1981 à 2020, 13 avril 2022 : [Effort de recherche dans l'Union européenne | Insee](#)

INSEE, *En août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an - Indice des prix à la consommation* - résultats provisoires (IPC), n° 224, 31 août 2022.

INSEE, *En juillet 2022, le prix du pétrole reflue, ceux des matières premières industrielles baissent de nouveau*, Informations rapides, n° 221, paru le : 26 août 2022 : [En juillet 2022, le prix du pétrole reflue, ceux des matières premières industrielles baissent de nouveau - Informations rapides - 221 | Insee](#)

INSEE, *Essor des créations de sociétés et de micro-entrepreneurs en 2021*, Eric Hofstetter, Insee Première, n° 182, 2 février 2022.

INSEE, *Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités*, En 2020, les inégalités et le taux de pauvreté monétaire seraient stables. Insee Analyses n° 70, 3 novembre 2021.

INSEE, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, Édition 2022, Insee Références, 03 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6047769?sommaire=6047805&q=SATISFACTION+dans+la+vie>

INSEE, *France, Portrait social, édition 2021*, Insee Références, 25 novembre 2021.

INSEE, *Guerre et Prix*, Note de conjoncture – 24 juin 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6464623?sommaire=6464639>

INSEE, *Indicateurs de richesse nationale*, Chiffres détaillés, 7 décembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281679?sommaire=3281778>

INSEE, *Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018*, Insee Références, 27 mai 2021.

INSEE, *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Nathalie Blanpain, Insee Première, n° 1687, 6 février 2018.

INSEE, *L'essentiel sur la pauvreté*, 10 novembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045>

INSEE, *L'état des statistiques dans les départements et collectivités d'Outre-mer*, Jean-Luc Tavernier, Rapport d'activité, 2016.

INSEE, *Le temps domestique et parental des hommes et des femmes : quels facteurs d'évolutions en 25 ans ?*, Économie et Statistique n° 478-479-480, 29 octobre 2015.

INSEE, *Les entreprises en France*, Insee Références, 01 décembre 2021.

INSEE, *Les indicateurs de richesse*, 07 décembre 2021.

INSEE, *Point de conjoncture* du 7 septembre 2022 : [Point de conjoncture du 7 septembre 2022 - Point de conjoncture | Insee](#) :

INSEE, *Qui est pauvre en Europe ? Deux figures différentes de la pauvreté, par l'approche monétaire ou par la privation matérielle et sociale*, Julien Blasco, François Gleizes, Insee Références, 16 avril 2019.

INSEE, *Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics*, Insee Références, 27 mai 2021.

INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, Édition 2021, INSEE Références, 27 mai 2021 [Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics – Revenus et patrimoine des ménages | Insee](#)

INSEE, *Satisfaction et privation matérielle et sociale en 2021* Après un an de pandémie, davantage d'insatisfaction mais des budgets moins contraints, François Gleizes, Stéphane Legleye, Anne Pla, Insee Focus, n° 261, 18 février 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6051365>

INSEE, *Tableaux de l'économie française*, Édition 2020, Insee Références, paru le 27 février 2020 : [Emploi par activité – Tableaux de l'économie française | Insee](#)

INSEE, *Une personne sur cinq est en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle et sociale*, Stéphane Legleye, Anne Pla et François Gleizes, Insee Focus, n° 245, 01 septembre 2021 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5417786#titre-bloc-18>

INSEE, [En août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an - Informations rapides - 224 | Insee](#) : *En août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an*, Indice des prix à la consommation - résultats provisoires (IPC) - août 2022, Informations rapides, n° 224, paru le 31/ août 2022.

INSEE, *La grande pauvreté est bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM*, Ludovic Audoux et Pascal Prévot, Insee Focus, n° 270, 11 juillet 2022.

INSEE, *Recherche et développement expérimental*, Insee Références, 01 décembre 2021.

Institut Montaigne, 2022-2027 : *quelles perspectives pour les finances publiques ?*, Note, janvier 2022 : <https://www.institutmontaigne.org/publications/2022-2027-quelles-perspectives-pour-les-finances-publiques>

Institut Rousseau, *2% pour 2 degrés - Les investissements publics et privés nécessaires pour atteindre la neutralité carbone de la France en 2050*, 8 mars 2022.

Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, *Climate Change 2021, The Physical Science Basis*, 7 August 2021 : [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report\\_smaller.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report_smaller.pdf)

IPP, *Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages*, Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand, Nolwenn Loisel et Lukas Puschnig, Note IPP, n° 81, mars 2022.

Journal officiel de l'Union Européenne, *Article 3, articles 119 à 144, article 136, article 219 et articles 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)*, 26 octobre 2012.

La fondation des femmes, *Où est l'argent pour les femmes victimes de violences ?*, Claire Guiraud, novembre 2021.

Le collectif Stop aux violences obstétricales et gynécologiques (TCVOG), *Tout.e.s unies contre les violences obstétricales et gynécologiques, Rapport d'enquête sur la grossesse, l'accouchement et le post-partum pendant l'épidémie de Covid-19 qui se sont déroulés entre le 15 février (date de l'annonce par l'ancienne ministre de la santé Mme Agnès Buzin du premier décès dû au Covid-19 sur le sol français) et le 31 mai 2020*, juillet 2020.

Le Monde, *Les familles monoparentales en première ligne de la crise sociale et sanitaire*, Fatoumata Sillah, Brice Laemle et Solène Cordier, 27 avril 2021.

Le Monde, *Nos modèles climatiques donnent une vision un peu trop optimiste pour le futur*, Robert Vautard, climatologue, 20 août 2022.

Le Monde, *Salaires, médias, santé, des avancées vers l'égalité hommes-femmes stoppées par le Covid*, Mathilde Damgé, 31 mai 2021.

Le Monde, *Violences conjugales, les débuts difficiles du bracelet anti-rapprochement*, Jean-Baptiste Jacquin, 4 novembre 2021.

Le Mouvement ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs, Programme de recherche réalisé en France, dans le cadre d'une recherche internationale participative*, septembre 2019 : [https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2019/10/Synthese\\_Rapport\\_Dimensions\\_Pauvrete\\_France.pdf](https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2019/10/Synthese_Rapport_Dimensions_Pauvrete_France.pdf)

Légifrance, *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*.

Légifrance, *Décret no 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme*.

Légifrance, *Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.*

Légifrance, *Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.*

Les Échos, *La distribution de dividendes atteint un record en France et dans le monde*, Bastien Bouchaud, 24 août 2022.

Les Échos, *Les pays européens mettront des décennies à rembourser la dette Covid*, Guillaume de Calignon, 20 mai 2021 : [Les pays européens mettront des décennies à rembourser la dette Covid | Les Échos](#)

Maurin Louis, *Dépenses contraintes et logement. Un poids trop lourd à porter?*, Constructif, vol. 59, no. 2, pp. 42-46, 2021.

MESRI. 2021, *L'effort de recherche et développement en France*, Géraldine Seroussi, mai 2022.

MESRI. 2021, *L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France*, avril 2021.

MESRI. 2021, *La R&D dans les PME, les ETI et les grandes entreprises*, Lisa Kerboul, avril 2017.

MESRI. 2021, *Les dépenses de recherche des administrations*, Laure de Maillard-Taillefer, septembre 2021.

Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, *Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple en 2020*, 2 août 2021.

Ministère de la Justice, *Rapport du comité des Etats généraux de la justice, Rendre justice aux citoyens*, avril 2022 : <http://www.justice.gouv.fr/etats-generaux-de-la-justice-13010/>

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, *Estimation de l'empreinte carbone de 1995 à 2020*, 26 octobre 2021 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/estimation-de-l'empreinte-carbone-de-1995-2020>

Nations-Unies, *Rapport annuel des Nations-Unis*, 8 septembre 2022.

Observatoire des inégalités, *DOM : des inégalités de revenus et une pauvreté très élevées*, 10 juin 2021.

Observatoire des inégalités, *La perte d'horizon des classes moyennes est une des grandes fractures de notre société*, Entretien avec Louis Maurin, propos recueillis par Pascal Riché, 23 juin 2022 <https://www.inegalites.fr/La-perte-d-horizon-des-classes-moyennes-est-une-des-grandes-fractures-de-notre>

Observatoire des inégalités, *Minima sociaux, aide alimentaire, mal-logement : la misère persiste en France*, Données, 21 décembre 2021 : <https://www.inegalites.fr/Minima-sociaux-aide-alimentaire-mal-logement-la-misere-persiste-en-France>

Observatoire national (ONPE), *Publication | L'ONPE dévoile son dernier tableau de bord de la précarité énergétique*, 3 février 2022.

OCDE, Finlande, *Comment va la vie ?* : <https://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/finlande-fr/>

OCDE, *L'Observateur annuel de l'action climatique, Aider les pays à progresser vers le zéro net*, 02 novembre 2021 : <https://www.oecd.org/action-climat/ipac/l-observateur-annuel-de-l-action-climatique-959807d0/>

OCDE, *Les impôts sur les successions et les donations pourraient jouer un rôle plus important pour réduire les inégalités et améliorer les finances publiques*, 11 mai 2021 : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/les-impots-sur-les-successions-et-les-donations-pourraient-jouer-un-role-plus-important-pour-reduire-les-inegalites-et-ameliorer-les-finances-publiques.htm>

OECD Better Life Initiative, *Comment va la vie ? – Mesurer le bien-être*, données, 2017.

OECD, *Carbon dioxide emissions embodied in international trade (2021 ed.)*, OECD, Data extracted on 07 Sep 2022 : [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO\\_GHG\\_2021#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO_GHG_2021#)

OFCE, *Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France*, Bilan du quinquennat mis en perspective, Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Policy brief n° 104, 17 mars 2022 : [Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France : Bilan du quinquennat mis en perspective \(ofce.fr\)](https://www.ofce.fr/fr/analyses-et-etudes/une-analyse-macro-et-microeconomique-du-pouvoir-d-achat-des-menages-en-france-bilan-du-quinquennat-mis-en-perspective)

OVE, *Une année seuls ensemble, Enquête sur les effets de la crise sanitaire sur l'année universitaire 2020-2021*, Feres belghith, Marie-Paule Couto, Odile Ferry, Yannick Morvan, Théo Patros, n° 45, novembre 2021 : <http://www.ove-national.education.fr/wp-content/uploads/2021/11/OVE-INFOS-45-Une-annee-seuls-ensemble-.pdf>

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, *Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France*. Bilan du quinquennat mis en perspective, OFCE, Policy brief n° 104, 17 mars 2022.

Pierre Rosanvallon, *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Seuil, 2021.

Population 4, *L'évolution démographique récente de la France : Moins de naissances, de mariages et de migrations, plus de décès... la Covid-19 bouleverse la dynamique de la population française*, Didier Breton, Nicolas Belliot, Magali Barbieri, Hippolyte d'Albis, Magali Mazuy, Collection : Conjoncture démographique, décembre 2021.

Population et Sociétés, *La Covid-19 plus meurtrière pour les hommes que pour les femmes*, Gilles Pison, France Meslé, n° 598, mars 2022.

Public Sénat, *Entretien avec Louis Chauvel, sociologue, professeur à l'Université du Luxembourg, spécialiste des inégalités et de la stratification sociale*, Rebecca Fitoussi, 5 décembre 2020 <https://www.publicsenat.fr/article/politique/louis-chauvel-on-ne-peut-plus-faire-partie-des-classes-moyennes-sans-patrimoine>

Réussir, *Les prix des intrants agricoles atteignent des niveaux records*, Nathalie Marchand, 20 avril 2022 : [Coût de production | Les prix des intrants agricoles atteignent des niveaux records | Portail Réussir \(reussir.fr\)](https://www.reussir.fr/actualites/les-prix-des-intrants-agricoles-atteignent-des-niveaux-records)

Reuters, *Union européenne : Gentiloni vise des plafonds nationaux de dette dans la réforme du Pacte de stabilité*, Reuters Staff, 29 décembre 2021 : <https://www.reuters.com/article/ue-budget-gentiloni-idFRKBN2J80IW>

Santé Publique France, *Comment évolue la santé mentale des Français pendant l'épidémie de Covid-19 ?*, Enquête CoviPrev, 17 septembre 2021.

Santé Publique France, *CONFÉADO : une étude destinée aux enfants sur le vécu du confinement lié à l'épidémie de COVID-19*, 20 mai 2021 : <https://www.santepubliquefrance.fr/etudes-et-enquetes/confeado-une-etude-destinee-aux-enfants-sur-le-vecu-du-confinement-lie-a-l-epidemie-de-covid-19>

Santé Publique France, *Pour qui la retraite sonnera ? Les inégalités d'espérance de vie en bonne santé avant et après 65 ans*, Emmanuelle Cambois et Jean-Marie Robine, Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire (BEH), 2011, n° 8-9, 8 mars 2011.

Secours populaire français, *la précarité déborde encore une fois en 2021*, Olivier Vilain, 15<sup>e</sup> édition du baromètre de la pauvreté Ipsos / Secours populaire français, 9 septembre 2021 : <https://www.secourspopulaire.fr/barometre-pauvrete-ipsos>

Sénat, *Les femmes et l'automobile : un enjeu de lutte contre la précarité, d'orientation professionnelle et de déconstruction des stéréotypes*, rapport de Chantal Jouanno et Christine Hummel, fait au nom de la DDFE, 20 septembre 2016.

Sénat, *Les Maisons France Services, leviers de cohésion sociale*, Rapport d'information de Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances n° 778 (2021-2022), 13 juillet 2022.

Sénat, *Projet de loi de finances pour 2022 : Engagements financiers de l'État* : <https://www.senat.fr/rap/121-163-313/121-163-3132.html#:~:text=En%20pr%C3%A9visionnel%2C%202%2C3%20milliards,d'euros%2C%20int%C3%A9r%C3%AAts%20compris>

Sénat, *Projet de loi, Protection du pouvoir d'achat*, Catherine Deroche et Frédérique Puissat, rapporteuses : <https://www.senat.fr/rap/121-827/121-827-syn.pdf>

Sénat, *Publication du rapport annuel sur les nouveaux indicateurs de richesse, 15<sup>e</sup> législature*, Question écrite n° 25078 de M. Éric Kerrouche (Landes - SER), publiée dans le JO Sénat du 28/10/2021 - page 6059 : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ211025078&idtable=q406808|q404464|q404465|q403467>

Sénat, Question parlementaire – *Insuffisance continue de l'effort de recherche en France* - 15<sup>e</sup> législature - Question écrite n° 22547 de M. Yves Détraigne (Marne - UC) publiée dans le JO Sénat du 29/04/2021 - page 2765 : [www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210422547.html](http://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210422547.html)

Synlab, *Confinement et décrochage scolaire, Enquête auprès des enseignants*, 20 juin 2020.

Terra Nova, *Réformer l'impôt sur les successions*, par Léonie Brugère, Prosper Enfantin, Guillaume Hannezo et Thierry Pech, 4 janvier 2019.

The Conversation, *Le sentiment de bien-être des Français est aujourd'hui suspendu à l'inflation*, Mathieu Perona, 11 avril 2022.

Ugi-CGT, *Le travail des femmes au temps du confinement*, Sophie Binet, Louis Erb et Rachel Silvera, 18 juin 2020.

## N° 4 - TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation adulte handicapé
ACV	Analyse de cycle de vie
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AED	Agence européenne de la dette
AEE	Agence européenne de l'environnement
AFT	Agence France Trésor
APP	<i>Asset purchase programme</i>
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASV	Allocation supplémentaire vieillesse
BCE	Banque centrale européenne
BEGES	Bilan d'émissions de gaz à effet de serre
BEH	Bulletin épidémiologique hebdomadaire
BIT	Bureau International du Travail
BPI	Banque publique d'investissement
CAC 40	Cotation assistée en continu
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEPREMAP	Centre pour la recherche économique et ses applications
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CEVIFOP	Centre d'études de la vie politique française
CFA	Centres de formation d'apprentis
CGM	Compagnie Générale Maritime
CH <sub>4</sub>	Méthane
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIR	Crédit d'impôt recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CITE	Classification internationale type des enseignements
CITEPA	Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution
CLC	<i>Corine Land cover</i>
CMA	Compagnie Maritime d'Affrètement
CNEPI	Conseil national d'évaluation des politiques d'innovation
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de carbone
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG	Contribution sociale généralisée
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du Travail
DDFE	Délégation aux droits des Femmes et à l'égalité
DG	Direction générale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DIRD	Dépense intérieure de recherche et développement expérimental
DIRDA	Dépense intérieure de recherche et développement des administrations
DIRDE	Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises

DOM	Départements d'Outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM	Collectivités territoriales ultramarines
DVF	Données dites de valeur foncière
ECC	Commission de l'éducation, de la culture et de la communication
EHESS	Ecole des hautes études en sciences sociales
EHPAD	Établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EU-SILC	European Union-Statistics on Income and Living Conditions
EV	Espérance de vie
EVSB	Espérance de vie en bonne santé
EVSI	Espérance de vie sans incapacité
FEDER	Fonds européen de développement régional
FMI	Fonds monétaire international
FOQUALE	Formation Qualification Emploi
GAFI	Acronyme qui désigne <i>Google, Apple, Facebook, Amazon</i>
GALI	<i>Global activity limitation indicator</i>
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPDS	Groupes de prévention du décrochage scolaire
HCC	Haut Conseil pour le climat
HCDL	Haut comité pour le droit au logement
HCP	Haut commissariat au plan
HFC	Hydrofluorocarbures
I4CE	Institut de l'économie pour le climat
IDH	Indice de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
IGN	Institut Géographique National
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
IVG	Interruption volontaire de grossesse
MACF	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
MESRI	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MLDS	Missions de lutte contre le décrochage scolaire
Mt éq CO <sup>2</sup>	Millions de tonnes équivalentes carbone
MTE	Ministère de la Transition écologique
N <sub>2</sub> O	Protoxyde d'azote
NAF	Nomenclature des activités économiques française
NF <sub>3</sub>	Trifluorure d'azote
OAT	Obligations assimilables du Trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes d'administration centrale
ODD	Objectifs de développement durable
OFCE	Observatoire Français des Conjonctures Économiques
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PEPP	programme d'achats d'urgence face à la pandémie
PFC	Perfluorocarbures
PFU	Prélèvement forfaitaire unique
PGE	Prêt garanti par l'État

PIA	<i>Privacy Impact Assessment</i>
PIA4	4 <sup>e</sup> volet du programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PMA	Procréation médicalement assistée
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petites et moyennes industries
PPI	Programmation pluriannuelle de l'industrie
PSAD	Plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
QVCT	Qualité de vie et des conditions de travail
QVT	Qualité de vie au travail
R&D	Recherche et développement
RAEF	Rapport annuel sur l'état de la France
RDB	Revenu disponible brut
RERS	Repères et références statistiques
RH	Ressources humaines
RSA	Revenu solidarité active
SDES	Service des données des études statistiques
SF6	Hexafluorure de soufre
SFEC	Stratégie française sur l'énergie et le climat
SHS	Sciences humaines et sociales
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMS	<i>Short Message System</i>
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SNF	Sociétés non-financières
SRCV	Statistique sur les ressources et conditions de vie
TE	Transition écologique
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TPE	Très petites entreprises
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unité de consommation
UE	Union européenne
UE27	Union européenne des vingt-sept
UE28	Union européenne des vingt-huit
WEO	<i>World Economic Outlook</i>
ZAN	Zéro Artificialisation Nette



## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# [www.lecese.fr](http://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° 411220014-001022 - Dépôt légal : octobre 2022

Crédit photo : DICOM

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

---



[twitter.com/lecese](https://twitter.com/lecese)



[fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental](https://fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental)



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



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



[instagram.com/cese\\_officiel/](https://instagram.com/cese_officiel/)

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

**N° 41122-0014**

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167372-4



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

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)

